

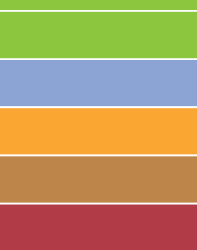


CONSEIL D'ÉTAT

Rapport public

Activité juridictionnelle
et consultative des
juridictions administratives
en 2019

71



La
documentation
Française

Rapport adopté par l'assemblée générale du Conseil d'Etat du 26 mars 2020



SOMMAIRE

Éditorial	7
Indicateurs de l'activité du Conseil d'État et des juridictions administratives en 2019	13
1.1. L'activité de la juridiction administrative en 2019	15
1.2. Panorama de la juridiction administrative en 2019	18
1.3. Le Conseil d'État sur internet et les réseaux sociaux	20
1.4. Les dates clés de la juridiction administrative en 2019	21
1.5. L'activité de gestion de la juridiction administrative	27
Première partie – L'activité juridictionnelle	29
1. Bilan d'activité de la juridiction administrative	31
1.1. Statistiques agrégées en données nettes	31
1.2. Activité des tribunaux administratifs	40
1.3. Activité des cours administratives d'appel	45
1.4. Activité de la section du contentieux du Conseil d'Etat	48
1.5. Bilan d'activité des juridictions administratives spécialisées	64
2. Analyse d'une sélection de décisions, d'arrêts et de jugements	77
2.1. L'année contentieuse 2019 du Conseil d'Etat	77
2.2. Analyse d'une sélection d'arrêts et de jugements marquants des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs	97
3. Les missions qui concourent à l'activité juridictionnelle : aide juridictionnelle, exécution des décisions de justice, inspection des juridictions administratives	139
3.1. Bilan d'activité du bureau d'aide juridictionnelle	139
3.2. Bilan d'activité de l'exécution des décisions de la juridiction administrative	142
3.3. Mission permanente d'inspection des juridictions administratives	151



Deuxième partie – L’activité consultative	159
1. Observations d’ordre général.....	163
1.1. Activité consultative en 2019	163
1.2. Publication par le Gouvernement des avis sur projets de loi.....	167
1.3. Conseil du Parlement	169
1.4. Questions communes relatives à l’examen des projets de texte soumis au Conseil d’État.....	177
2. Sélection d’avis rendus en 2019	199
2.1. Actes et respect de la hiérarchie des normes	199
2.2. Associations et fondations	215
2.3. Banque, assurance, produits et services financiers	219
2.4. Budget et comptabilité publique	220
2.5. Collectivités territoriales.....	221
2.6. Culture et patrimoine	222
2.7. Commerce, industrie, interventions économiques de la puissance publique	223
2.8. Domaine	226
2.9. Élections	227
2.10. Énergie.....	228
2.11. Enseignement et recherche.....	229
2.12. Environnement	232
2.13. Étrangers	239
2.14. Expropriation	240
2.15. Fiscalité.....	240
2.16. Fonction publique	244
2.17. Justice	253
2.18. Libertés et droits fondamentaux.....	257
2.19. Logement.....	262
2.20. Outre-mer.....	263
2.21. Police	268
2.22. Pouvoirs publics, autorités administratives indépendantes, organisation et gestion de l’administration	269
2.23. Presse et communication.....	278



2.24. Protection des données à caractère personnel	278
2.25. Protection sociale et action sociale	283
2.26. Santé publique, sécurité sociale et aide sociale.....	284
2.27. Sport et jeux	287
2.28. Transports.....	288
2.29. Travail et emploi	291
2.30. Union européenne.....	295
3. Avis du Conseil d'État sur questions.....	299
3.1. Avis sur questions posées par le Gouvernement.....	299
3.2. Avis sur questions posées par une collectivité d'Outre-mer.....	299
4. Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État.....	301
4.1. L'activité consultative en 2019 : nombre de séances, nombre et nature des textes examinés	301
4.2. Évolution de l'activité consultative : 2012 – 2019.....	305

**Troisième partie – Études, débats, partenariats,
coopération européenne et internationale 309**

1. L'activité d'étude et de publication	313
1.1. Les études annuelles de 2019	313
1.2. Les suites données aux études	320
1.3. La contribution du Conseil d'État à la simplification du droit	344
1.4. L'activité de publication	361
2. Les colloques, conférences et partenariats.....	367
2.1. Les colloques.....	367
2.2. Les cycles de conférences.....	373
2.3. Les colloques, conférences et partenariats organisés par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel	374
3. Les relations européennes et internationales	381
3.1. La mission d'expertise et de veille juridique en droit européen	381
3.2. L'activité internationale des juridictions administratives	383
3.3. Statistiques	391



Quatrième partie – L’activité de gestion de la juridiction administrative.....	393
Observations générales	395
1. Les moyens au service du Conseil d’État et des juridictions administratives.....	397
1.1. Les crédits	397
1.2. Les emplois : effectifs et recrutements 2019	398
1.3. La formation	399
2. Les grands projets de la justice administrative	401
2.1. Un engagement en faveur de la diversité et de l'égalité.....	401
2.2. La transformation numérique du Conseil d’État et de la juridiction administrative	403
2.3. Une justice administrative toujours plus ouverte.....	404
2.4. Une plus grande accessibilité de la justice administrative	405
2.5. Un encouragement à la mobilité.....	406
2.6. Les principales opérations immobilières	407
Table des matières	409



Éditorial





Par Bruno Lasserre,
Vice-président du Conseil d'Etat

À l'heure où ces lignes sont écrites, notre pays traverse une crise sans précédent : les pouvoirs publics, les citoyens, toutes ses forces sont mobilisés pour contenir la propagation de l'épidémie de Covid-19, protéger la santé de la population et anticiper les conséquences économiques et sociales du confinement. Dans cette mobilisation, la juridiction administrative ne fait pas exception : elle s'est d'emblée organisée pour faire face, pour garantir la continuité de l'État de droit, pour veiller au respect de la hiérarchie des normes et des droits et libertés fondamentaux en dépit des circonstances exceptionnelles du moment. Comme la presse s'en est fait l'écho, le juge des référés travaille sans relâche pour traiter les nombreuses requêtes dont il a été saisi en lien avec la crise : il avance sur une ligne de crête qui, pas à pas, l'oblige à concilier ces libertés entre elles mais aussi à maintenir le bon équilibre entre l'exercice de ces libertés, que nous devons chérir et protéger, et les impératifs de l'action publique.

Et parmi les devoirs auxquels le Conseil d'État estime ne pouvoir déroger, il y a aussi celui de rendre compte aux pouvoirs publics, comme à la communauté juridique, de son activité consultative et contentieuse, ainsi que de celle des juridictions administratives de première instance, d'appel, et des juridictions administratives spécialisées. C'est l'objet de ce rapport public annuel. Il est l'occasion de dresser un panorama des temps forts de l'année écoulée et de donner à voir la nature et la diversité de nos interventions afin de mieux faire comprendre les piliers de notre action au service du droit et de l'action publique. La transparence est l'une des clés de la confiance que les citoyens, les entreprises, les associations et les pouvoirs publics accordent à la juridiction administrative et dont elle a besoin pour exercer efficacement ses missions.

1. *Pour cette nouvelle édition, le rapport public annuel du Conseil d'État évolue : l'édition papier est abandonnée au profit d'une édition exclusivement dématérialisée, accessible sur les sites internet du Conseil d'État et de La Documentation française, et gratuite. Cette édition dématérialisée s'accompagne d'un développement des fonctionnalités permettant d'établir des passerelles entre le rapport et les autres ressources numériques du Conseil d'État et des juridictions administratives : liens hypertextes, renvois vers des dossiers documentaires, des vidéos ou podcasts, des communiqués de presse ou d'autres sites publics offrant des contenus utiles à la diffusion ou à la compréhension de nos travaux. L'objectif est que le rapport public constitue, pour l'ensemble des publics souhaitant découvrir l'activité du Conseil d'État et de la juridiction administrative, l'une des portes d'entrée vers les ressources de plus en plus nombreuses que nous mettons en ligne.*



La publication du rapport annuel « nouvelle formule » a été précédée par la mise en ligne d'une plaquette de chiffres de quelques pages, diffusée fin janvier et téléchargeable sur le site du Conseil d'État : elle présente sous forme synthétique les données-clés de l'année écoulée afin de leur conférer une plus grande visibilité. Surtout, le nouveau rapport public doit être mise en relation avec le bilan d'activité qui, à partir de cette année, comporte des contenus moins factuels, plus éditorialisés : le bilan d'activité ne se présente plus comme la synthèse du rapport annuel ; il lui est complémentaire, en cherchant davantage à expliquer, à décrypter et à mettre en perspective l'activité de la justice administrative.

Le contenu du rapport public annuel comporte lui aussi plusieurs évolutions. Les données relatives à la Cour nationale du droit d'asile, à Télérecours et à la médiation viennent notamment enrichir les indicateurs d'activité présentés en préambule. Dans la première partie, consacrée à la présentation de la jurisprudence du Conseil d'État, la traditionnelle revue de jurisprudence est dorénavant remplacée par une note de mise en perspective rédigée par le président de la section du contentieux : elle s'efforce de donner aux décisions rendues au cours de l'année un relief nouveau. Les statistiques des référés, vingt ans après la loi du 30 juin 2000, intègrent également cette première partie. Dans la deuxième partie, consacrée à l'activité de conseil, les avis des formations consultatives sont désormais présentés dans un chapitre unifié et selon un plan de classement décliné du Plan de classement de la juridiction administrative. Une partie nouvelle enfin, la 4^e, fait son apparition : elle est consacrée à la gestion du Conseil d'État et de la juridiction administrative, à ses moyens – humains, budgétaires, informatiques, immobiliers – et à ses politiques prioritaires. Cette nouvelle partie comble ainsi un vide et a vocation à constituer, à partir de cette édition, une composante récurrente du rapport.

Ces évolutions sont le fruit de la conviction, largement partagée au sein de l'institution, que plus la juridiction administrative sera compréhensible et comprise, plus elle sera à même de remplir efficacement des missions et de répondre aux attentes que placent en elles les citoyens et les pouvoirs publics.

2. A cet égard, l'année 2019 a été particulièrement fertile.

2.1. L'activité consultative du Conseil d'État n'a pas faibli : les sections administratives se sont réunies plus de 500 fois et ont examiné un total de 1 090 textes, ce qui marque une légère hausse par rapport à l'année 2018. En dépit de cette charge élevée et du fréquent recours, par le Gouvernement, à la procédure accélérée, les formations consultatives du Conseil d'État sont parvenues à réaliser un remarquable travail de sécurisation juridique et d'amélioration des textes, tout en rendant leurs avis dans des délais très courts : 100 % des projets et propositions de loi et des projets d'ordonnance ont été examinés en moins de deux mois, et le taux est de 99,4 % pour les projets de décret réglementaires. Conséquence du travail inlassable des membres et agents des sections concernées, ces délais ont été tenus sans renoncer aucunement à la rigueur et à la qualité du raisonnement. Et d'importants avis ont été rendus, notamment sur les projets de lois de réforme constitutionnelle et de notre système de retraite, qui ont contribué à approfondir le débat public et à éclairer la complexité des enjeux sous-tendus par ces textes.



2.2. Au contentieux, la juridiction administrative a été confrontée à un accroissement sensible du nombre de requêtes nouvelles. Grâce à un travail très important des chambres, des juges des référés et des services, la section du contentieux a surmonté une augmentation des entrées de 6 % en rendant un nombre record de 10 493 décisions. Les stocks ont ainsi été réduits, en particulier celui des affaires de plus de 18 mois, qui a diminué de 38 %. Les tribunaux et les cours ont eux aussi redoublé d'efforts pour continuer de traiter sereinement des requêtes toujours plus nombreuses : +5,4 % dans les premiers, +8,3 % dans les secondes, ce qui est considérable, mais ne les a toutefois pas empêchés de ramener les délais et le nombre d'affaires de plus de deux ans à des niveaux historiquement bas. Le nombre des sorties à la Cour nationale du droit d'asile a quant à lui augmenté de 40 %, avec plus de 66 000 décisions rendues.

Au-delà de ces chiffres, l'année 2019 a été marquante du point de vue de la jurisprudence, qui a gagné à ce que davantage d'affaires soient jugées en Section et en Assemblée. À titre d'exemple, le régime de la responsabilité de l'État du fait des lois inconstitutionnelles a été défini, les modalités de contestation des actes de droit souple pris par les autorités de régulation ont été précisées et l'Assemblée du contentieux a affiné sa jurisprudence relative à l'articulation des conventions internationales.

2.3. Enfin, la fonction d'études et de proposition du Conseil d'État s'est une nouvelle fois illustrée par la qualité et la pertinence des rapports élaborés. Plusieurs études qui feront date ont en effet été adoptées : certaines ont défriché des sujets nouveaux, comme celle sur le sport, d'autres ont approfondi une réflexion engagée depuis plusieurs années sur la gouvernance publique, comme celle sur l'expérimentation des politiques publiques, qui n'est pas dénuée de liens avec la prochaine étude annuelle qui sera consacrée à l'évaluation des politiques publiques. De nombreux colloques ont par ailleurs été organisés, réunissant universitaires, juges, avocats, administrateurs et représentants du secteur privé autour de thèmes d'actualité. Certains d'entre eux, conjointement organisés par le Conseil d'État, la Cour de cassation et la Cour des comptes, ont été l'occasion pour la juridiction administrative d'affermir ses liens avec ses homologues judiciaires et financiers. La remise du troisième prix de thèse en droit public et la conférence « Vincent Wright » consacrée au Conseil d'État napoléonien ont pour leur part témoigné de la vigueur des relations si fécondes que nous entretenons avec l'Université.

3. Pour continuer d'œuvrer au service de l'État de droit et de nos concitoyens, pour assumer nos missions avec toujours plus d'efficacité et de pertinence, le Conseil d'État a aussi poursuivi la modernisation de ses outils, de ses procédures et de son organisation.

Le chantier de la médiation, engagé il y a deux ans, porte ses premiers fruits : les juges et les administrations prennent progressivement conscience que la voie contentieuse n'est pas la seule issue pour régler un litige. La voie amiable est souvent pertinente et peut conduire à des solutions plus durables car co-construites et, ce faisant, mieux acceptées par les parties. Le nombre de médiations engagées devant les tribunaux administratifs et, surtout, la part de celles ayant débouché sur une solution amiable



sont ainsi très encourageants et justifient que la juridiction administrative poursuive ses efforts sur cette voie.

A la section du contentieux, le développement de l'oralité est en cours ; les modalités d'interactions nouvelles durant les audiences sont expérimentées. En pleine crise du coronavirus, les juges des référés du Conseil d'État discutent chaque jour avec les parties pour tenter de saisir les tenants et les aboutissants des questions qui leur sont posées. Et dans beaucoup de cas, l'oralité est la condition de la justesse, de la pertinence et de la praticabilité des décisions rendues par le juge. Il va ainsi de soi que ce chantier ne sera pas interrompu en si bon chemin.

En 2019, le schéma directeur informatique de la juridiction administrative pour 2020-2022 a également été approuvé : il fixe le cadre de la transformation numérique dans laquelle nous nous sommes engagés, afin de saisir l'ensemble des opportunités offertes par les nouvelles technologies pour accroître l'efficacité de notre action. Le Conseil d'État a ainsi commencé d'investir dans le développement d'outils performants d'aide à la recherche, à la rédaction et à la décision.

Enfin, derrière ces chiffres, derrière ces chantiers, c'est un ensemble de femmes et d'hommes unis autour de valeurs communes – la collégialité, la bienveillance, la rigueur et la confiance – qui évolue et se transforme. La juridiction administrative vient ainsi d'obtenir les labels « égalité » et « diversité », qui témoignent des efforts entrepris en 2019 pour promouvoir l'inclusion, la diversité et l'égalité au sein de notre communauté de travail. Il s'agit là de valeurs essentielles que nous continuerons, sans faiblir, à défendre.

4. On le voit, le Conseil d'État et la juridiction administrative ont une nouvelle fois montré, en 2019, leur capacité à être à la hauteur des enjeux qui traversent notre société. Ils n'ont pas baissé la garde et ont continué d'assumer avec énergie et compétence leurs missions. Et ces réalisations sont la marque d'une institution en mouvement : ni figée, ni tour d'ivoire, la juridiction administrative ne cesse en effet 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.

C'est le cap que nous nous efforçons de maintenir en 2020.



Indicateurs de l'activité du Conseil d'État et des juridictions administratives en 2019





1.1. L'activité de la juridiction administrative en 2019

1.1.1. L'activité juridictionnelle

Les chiffres indiqués sont en données nettes

Les tribunaux administratifs

Affaires enregistrées	231 280
Affaires jugées	223 229
Affaires en stock	173 792
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	9 mois 10 jours

Les cours administratives d'appel

Affaires enregistrées	35 684
Affaires jugées	34 260
Affaires en stock	30 892
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	10 mois 25 jours

Le Conseil d'État

Affaires enregistrées	10 216
Affaires réglées	10 320
Affaires en stock	5 323
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	6 mois 5 jours

La CNDA

Affaires enregistrées	59 091
Affaires réglées	66 464
Délai moyen constaté	7 mois 5 jours

La dématérialisation des procédures juridictionnelles

205 365 recours déposés sur « Télérecours »
dont 11 174 sur Télérecours citoyens

La médiation

1 040 médiations dont 66% à l'initiative des juridictions ont abouti à un accord



1.1.2. L'activité consultative du Conseil d'État

Sections administratives : 1090 textes examinés en 411 séances

93 projets de loi ; 3 propositions de loi ; 20 projets de loi du pays

57 projets d'ordonnances

902 projets de décrets dont 619 décrets réglementaires

15 avis sur question du Gouvernement

Assemblée générale : 40 textes examinés en 40 séances (hors rapports et études)

95% des textes examinés en moins de 2 mois

Commissions permanente : 7 textes examinés en 7 séances

100% des textes examinés en moins de 2 mois

1.1.3. L'activité d'étude

L'étude annuelle adoptée par le Conseil d'État à son initiative

Le sport : Quelle politique publique ?

Une étude réalisée à la demande du Premier ministre

Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?

1.1.4. L'activité internationale

Échanges internationaux

Agenda du vice-président : 22 rencontres bilatérales et 9 multilatérales

57 autres rencontres bilatérales et 34 multilatérales avec la participation des membres du Conseil d'État

15 accueils de magistrats étrangers en stage long

27 accueils de groupes d'étudiants étrangers

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

51 décisions juridictionnelles publiées sur le site internet du Conseil d'État en 5 langues

Publication sur le site internet du Conseil d'État de nouvelles décisions en langue étrangère : 31 en anglais, 3 en allemand, 11 en espagnol, 3 en arabe et 3 en chinois.



1.1.5. L'activité de colloque et de cycle de conférences

5 colloques et 6 conférences organisés au Conseil d'État
112 intervenants, près de 1900 participants

1 colloque du cycle des *Entretiens du Conseil d'État en droit social*
1 colloque du cycle des *Entretiens du Conseil d'État en droit public économique*
1 colloque du cycle des *Entretiens du contentieux du Conseil d'État*
2 colloques organisés en partenariat
4 conférences du cycle *Le sport : quelle politique publique ?*
2 conférences du cycle *L'évaluation des politiques publiques : quels enjeux aujourd'hui ?*

1.1.6. L'activité de publication

7 publications à La documentation Française

Collection « Les rapports du Conseil d'État »
Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives – rapport public 2019, n° 70
Le sport : quelle politique publique ? – étude annuelle 2019, n° 70

Collection « Les études du Conseil d'État »
Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? 2019

Collection « Droits et Débats »
Les grands investissements publics, n° 28, 2019
Santé et protection des données, n° 29, 2019

Collection « Histoire et Mémoire »
Conférences « Vincent Wright », volume 3, 2019
Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État, 2019



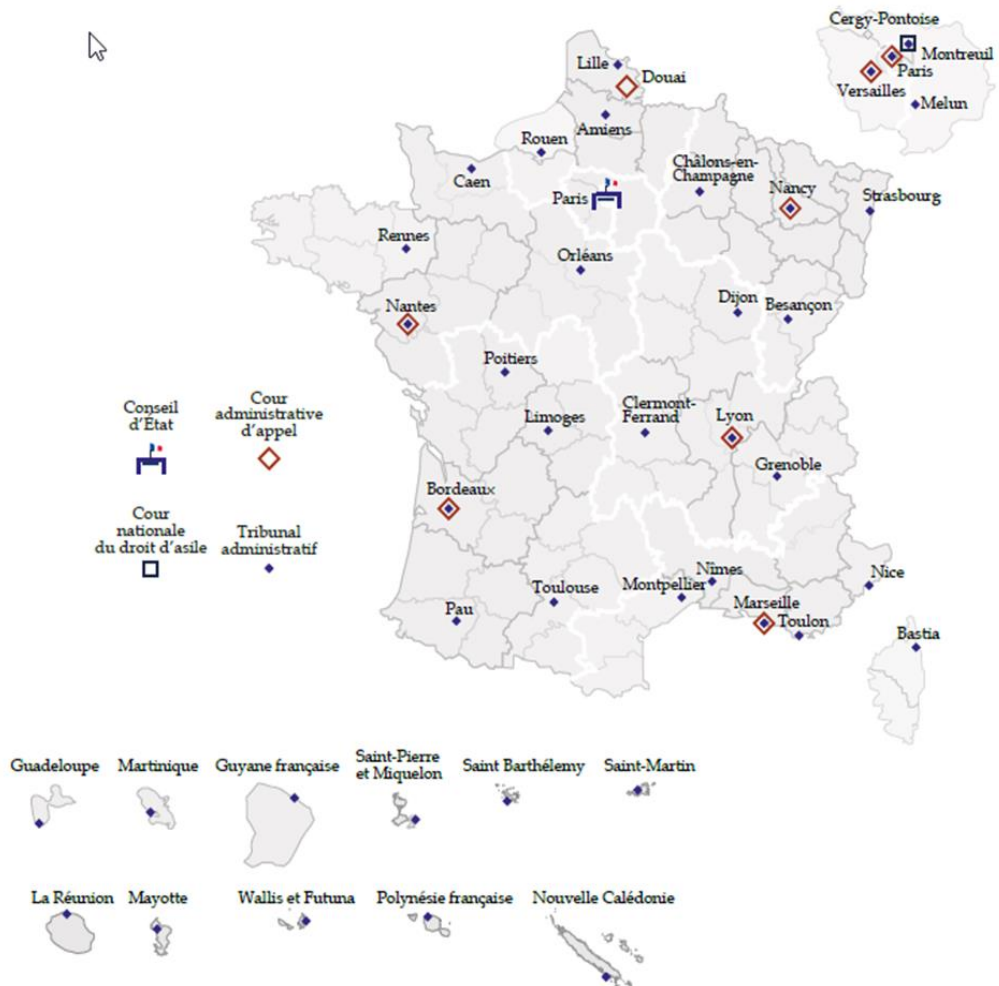
1.2. Panorama de la juridiction administrative en 2019

1.2.1. La carte des juridictions administratives

42 tribunaux administratifs en métropole et outre-mer

8 cours administratives d'appel

Le Conseil d'État et la CNDA



1.2.2. L'organigramme du Conseil d'État

Mise à jour le 26/03/2020

<p>Secrétariat général <i>Secrétaire général</i> Thierry-Xavier Girardot Secrétaires généraux adjoints Catherine Bobo <i>(chargée du Conseil d'État)</i> David Moreau <i>(chargé des fonctions administratives)</i></p>	<p>Mission d'inspection des juridictions administratives Christophe Devys <i>Secrétaire général des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appels</i> Emmanuel Meyer <i>Centre de recherches et de diffusion juridiques</i> Clément Malverti Cyrille Beauflis Céline Guibé</p>		<p>Section du rapport et des études <i>Présidente</i> Martine de Boisdeffre <i>Présidente adjointe</i> Raphaël Guéhenne <i>Rapporteur général</i> François Séners <i>Rapporteur général adjoint</i> Frédéric Pacoud <i>Secrétaire de section</i> Corinne Mathey <i>Délégation aux relations internationales</i> Yves Gounin <i>Délégation au droit européen</i> Jean-Luc Sauron <i>Délégation à l'évolution des décisions de justice</i> Pascal Trouilly</p>
<p>vice-président Bruno Lasserre</p>	<p>Section des finances <i>Président</i> Jean Gaeremynck <i>Présidents adjoints</i> Jacques Arrighi de Casanova Philippe Josse <i>Secrétaire de section</i> Nabila Ammar-Khodja</p>	<p>Section de l'intérieur <i>Présidente</i> Sylvie Hubac <i>Présidents adjoints</i> Bernard Stirn Thierry Tuot François Lamy <i>Secrétaire de section</i> Chrystel Martens</p>	<p>Section du contentieux <i>Président</i> Jean-Denis Combrenelle <i>Présidents adjoints</i> Alain Ménéménis Rémy Schwartz Jacques-Henri Stahl <i>Secrétaire de section</i> Stéphane Lardennois</p>
<p>Cabinet Nathalie Laurent-Atthalin Direction des ressources humaines Philippe Lafay Direction de la prospective et des finances Jean-Noël Bruschini Direction des systèmes d'information David Boucheny Direction de l'équipement Olivier Menacer Direction de l'information et de la communication Valérie Renauld Direction de la bibliothèque et des archives Claire Sibille-de Grimouard Centre de formation de la juridiction administrative Véronique Gueguen</p>	<p>Section des travaux publics <i>Président</i> Philippe Martin <i>Présidents adjoints</i> Edmond Honorat Marie-Hélène Mitjavile <i>Secrétaire de section</i> Béatrice Guinot</p>	<p>1ère chambre Pascal Fombeur 2ème chambre Nicolas Boulouis 3ème chambre Christophe Chantepy 4ème chambre Maud Vialettes 5ème chambre Denis Piveteau 6ème chambre Fabien Raynaud 7ème chambre Christine Maugué 8ème chambre Pierre Collin 9ème chambre Guillaume Goulard 10ème chambre Mattias Guyomar</p>	<p>Section sociale <i>Président</i> Didier-Roland Tabuteau <i>Présidents adjoints</i> Jean Marimbert Luc Derepas <i>Secrétaire de section</i> Jean-François Allouche</p>
	<p>Section de l'administration <i>Président</i> Remi Bouchez <i>Présidents adjoints</i> Catherine Bergeal Catherine de Salins <i>Secrétaire de section</i> Valérie Vella</p>		

1.3. Le Conseil d'État sur internet et les réseaux sociaux

Un site internet www.conseil-etat.fr (6 887 995 visiteurs / 8 491 934 pages vues) et un compte twitter [@Conseil Etat](https://twitter.com/Conseil_Etat) (510 posts, 76 vidéos et 133 032 followers en 2019) pour mieux servir le public et les professionnels (administrations, professionnels du droit, justiciables ...) et informer les citoyens sur la justice administrative en toute transparence.

Des informations variées adaptées aux différents besoins des publics

Actualités du Conseil d'Etat et de la justice administrative en France et à l'international
Publication des avis et décisions rendus par le Conseil d'Etat
Communiqués de presse
Vidéos et témoignages vidéo d'experts
Captation intégrale des colloques
Discours du vice-président et des membres lors de prises de parole officielles
Etudes et rapports
Analyse mensuelle de la jurisprudence
Document d'information et pédagogiques
Documents historiques

Un accès direct aux services de la justice administrative

[ArianeWeb](#), base de jurisprudence en ligne
[ConsiliaWeb](#), base des avis en ligne
[Télérecours](#), application informatique qui permet de gérer la communication dématérialisée des requêtes, des mémoires et des actes de procédure entre les juridictions administratives et les parties
[Télérecours citoyen](#), application informatique qui permet de déposer une requête de façon dématérialisée, d'en suivre le cheminement et le contenu, et d'échanger rapidement avec le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs
[Sagace](#) pour suivre l'état d'avancement de leur dossier contentieux

Des informations juridiques pour les professionnels du droit

[Dossiers thématiques](#) permettant de faire le point sur l'état du droit
[Analyses mensuelles de jurisprudence](#)
[Etudes, rapports publics](#) et [bilans d'activité](#)

Des présentations internationales

Fiches numérique sur le conseil d'Etat en [allemand](#), [anglais](#), [arabe](#), [chinois](#), [espagnol](#), [italien](#), [japonais](#), [portugais](#), [russe](#) et [ukrainien](#)



1.4. Les dates clés de la juridiction administrative en 2019

Janvier 2019

(9 janvier) – PUBLICATIONS – Le Conseil d’Etat publie deux recueils de jurisprudence sur les statuts types des associations et fondations reconnues d’utilité publique

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(21 janvier) – INTERNATIONAL – Séminaire de travail avec le tribunal suprême espagnol au Conseil d’Etat

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(23 janvier) – PUBLICATIONS – Le Conseil d’Etat publie le premier guide de recherche dans ses archives

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

Février 2019

(1^{er} février) – COLLOQUES – Entretiens du Conseil d’Etat en droit social : La régulation économique de la santé

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(3 et 4 février) – INTERNATIONAL – Séminaire de travail franco-suisse au Tribunal fédéral suisse de Lausanne

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(7 février) – CONSULTATIF – Le Conseil rend un avis sur le projet de loi relatif à l’organisation et à la transformation du système de santé

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(19 février) – EUROPE – Séminaire juridique, au Conseil d’Etat, avec une délégation de la Cour européenne des droits de l’homme

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

Mars 2019

(15 mars) – CONTENTIEUX – Le Conseil d’Etat juge que les juridictions administratives sont tenues de fournir l’assistance nécessaire, lors des audiences, aux personnes atteintes de surdité

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr



(21 mars) – CONSULTATIF – Le Conseil rend un avis sur le projet de loi de transformation de la fonction publique

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(26 mars) – JURIDICTIONS – Inauguration de l'application Télérecours citoyens

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(27 mars) – CONTENTIEUX - Le Conseil d'État juge que les emplois de consul ne sont en principe pas à la discrétion du Gouvernement

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

Avril 2019

(5 avril) – INTERNATIONAL – Séminaire d'études franco-italien au Conseil d'Etat italien

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(11 et 12 avril) – INTERNATIONAL – Séminaire d'études franco-allemand à la Cour administrative fédérale d'Allemagne

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(15 avril) – PUBLICATIONS – Rapport annuel d'activités 2018-2019 du collège de déontologie de la juridiction administrative

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(23 avril) – CONSULTATIF – Le Conseil d'Etat rend un avis sur le projet de loi pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(24 avril) – CONTENTIEUX – Le Conseil d'Etat juge légale la décision d'interrompre les traitements donnés à M. Vincent Lambert

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(25 avril) – CONSULTATIF – Le Conseil d'Etat rend un avis sur le projet de loi relatif à l'énergie et au climat

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(26 avril) – INTERNATIONAL – Séminaire de travail bilatéral du Conseil d'Etat avec le Conseil d'Etat de Belgique au Conseil d'Etat

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr



Mai 2019

(6 mai) – CONTENTIEUX – Le Conseil d’Etat valide l’extension de la liste des vaccins obligatoires

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(12 et 13 mai) – INTERNATIONAL – Séminaire de travail et assemblée générale annuelle de l’association des Conseils d’Etat et des juridictions administratives suprêmes de l’Union européenne (ACA Europe) à Berlin

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(13 mai) – CONTENTIEUX – Le Conseil d’Etat valide la mise en demeure adressée par le CSA à France télévisions à la suite de la diffusion d’un reportage portant sur des faits faisant l’objet d’un procès d’assises en cours

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(22 mai) – MEDIATION – Le Conseil d’Etat signe avec l’Ordre des avocats au Conseil d’Etat et à la Cour de cassation une convention pour promouvoir la médiation comme mode de règlement des litiges relevant de la compétence du Conseil d’Etat

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(22 mai) – PUBLICATIONS – Ouverture du nouveau site internet du Conseil d’Etat

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

Juin 2019

(17 juin) – COLLOQUES – Clôture du cycle de conférences du Conseil d’Etat sur le sport

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(19 juin) – COLLOQUES – 9^e édition des Etats généraux du droit administratif : « Le juge administratif face aux nouveaux enjeux du numérique »

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(20 juin) – CONSULTATIF – Le Conseil d’Etat rend un avis sur les projets de loi constitutionnelle, organique et ordinaire pour un renouveau de la vie démocratique

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(24 au 27 juin) – INTERNATIONAL – 13^e congrès de l’association internationale des hautes juridictions administratives à Mexico

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(26 juin) – CONTENTIEUX – Le Conseil d’Etat annule en partie l’arrêté réglementant l’utilisation des pesticides en jugeant qu’il ne protège pas suffisamment la santé publique et l’environnement

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr



(28 juin) – CONTENTIEUX- Procès fictif au Conseil d’Etat : juger le futur avec le droit actuel

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

Juillet 2019

(3 juillet) – PUBLICATIONS – Publication du rapport public 2019 du Conseil d’Etat

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(4 juillet) – CONSULTATIF – Le Conseil d’Etat rend un avis sur le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l’économie circulaire

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(11 juillet) – CONTENTIEUX – Le Conseil d’Etat juge qu’une commune n’est pas compétente pour refuser le déploiement de compteurs « Linky »

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(15 juillet) – CONSULTATIF – Le Conseil d’Etat rend un avis sur le projet de loi relatif à l’engagement dans la vie locale et à la proximité de l’action publique

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(18 juillet) – CONSULTATIF – Le Conseil d’Etat rend un avis sur le projet de loi relatif à la bioéthique

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

Septembre 2019

(12 et 13 septembre) – EUROPE – Accueil par le Conseil d’Etat, le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation de la conférence des cours suprêmes des Etats membres du Conseil de l’Europe

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(21 et 22 septembre) – 36^e Journées européennes du patrimoine

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(24 septembre) – PRIX DE THESE – Le prix de thèse du Conseil d’Etat est décerné à Louis de Fournoux pour sa thèse consacrée à l’impartialité de l’administration

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(29 et 30 septembre) – INTERNATIONAL – Séminaire d’études franco-polonais à la Cour suprême administrative de Pologne

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr



Octobre 2019

(3 octobre) – PUBLICATIONS – Etude du Conseil d’Etat, à la demande du Premier ministre, sur « Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? »

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(8 octobre) – JURIDICTIONS – Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d’appel publie son rapport d’activité 2018-2019 (LIEN)

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(14 octobre) – COLLOQUES – Conférence au Conseil d’Etat à l’occasion des 30 ans de l’arrêt *Nicolo*

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(16 octobre) – COLLOQUES – Conférence inaugurale du cycle de conférences consacré à l’évaluation des politiques publiques

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(16 octobre) – PUBLICATIONS – Publication de l’étude annuelle du Conseil d’Etat : *Le sport, quelle politique publique ?*

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

Novembre 2019

(15 novembre) – COLLOQUES – Entretiens du Conseil d’Etat en droit public économique : concessions et privatisations : quelle articulation ?

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(16 au 20 novembre) – INTERNATIONAL – Visite d’une délégation du Conseil d’Etat à la Cour populaire suprême de Chine

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(19 novembre) – JURIDICTIONS – La Garde des sceaux, ministre de la justice, retient la proposition du vice-président du Conseil d’Etat de choisir le site de l’ancien rectorat de Toulouse pour l’implantation d’une 9ème cour administrative d’appel

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(26 novembre) – JURIDICTIONS – Le tribunal administratif de Strasbourg, qui est le plus ancien de France, fête ses cent ans

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr



(27 et 28 novembre) – CONSULTATIF – Le Conseil d’Etat rend un avis sur le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l’ère numérique

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(29 novembre) – COLLOQUES – Entretiens du contentieux du Conseil d’Etat : le référé

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

Décembre 2019

(6 décembre) – CONTENTIEUX – Le Conseil d’Etat fixe les conditions dans lesquelles doit être respecté le droit au déréférencement sur internet prévu par le RGPD

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(13 décembre) – ANNIVERSAIRE – Le Conseil d’Etat, créé par l’article 52 de la Constitution du 22 frimaire an VIII, a 220 ans

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(18 décembre) – MEDIATION – Premières assises nationales de la médiation administrative

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr

(24 décembre) - CONTENTIEUX- Le Conseil d’État juge qu’une personne peut obtenir réparation des préjudices qu’elle a subis du fait de l’application d’une loi déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel

⇒ V. sur www.conseil-etat.fr



1.5. L'activité de gestion de la juridiction administrative

Le budget de la juridiction administrative

420 M€ de crédits de paiement au sein du programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » inscrit dans la mission « conseil et contrôle de l'Etat »
--

Les effectifs de la juridiction administrative : 4 119

232 membres en activité au Conseil d'Etat

1 220 magistrats administratifs au sein des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

427 agents du Conseil d'État

1 638 agents au sein des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel
--

602 agents à la Cour nationale du droit d'asile

Les recrutements dans la juridiction administrative en 2019

13 membres du Conseil d'Etat, dont 6 femmes et 7 hommes

81 magistrats administratifs, dont 43 femmes et 38 hommes

44 assesseurs pour la Cour nationale du droit d'asile, dont 17 femmes et 27 hommes
--

113 stagiaires d'aide à la décision au sein des sections du Conseil d'Etat, dont 71 femmes et 42 hommes.
--

La formation

757 sessions de formations dispensées en 2019

9 430 jours de formations (soit 56 580 heures)
--

1 787 personnes ont suivi au moins une formation
--

2,34 jours de formation par personne et par an en moyenne.
--





L'activité juridictionnelle





1. Bilan d'activité de la juridiction administrative

1.1. Statistiques agrégées en données nettes

Les statistiques agrégées sont exprimées en données nettes : des données brutes sont exclues les affaires dites de « série » présentant à juger une même question de droit.

■ Evolution des entrées, des sorties et des stocks

	2015	2016	2017	2018	2019
Tribunaux administratifs (TA)					
Affaires enregistrées	192 007	193 532	197 243	213 029	231 280
	-1,8%	0,8%	1,9%	8%	8,6%
Affaires réglées	188 783	191 697	201 460	209 618	223 229
	+0,3%	1,5%	5,1%	4%	6,5%
Affaires en stock	161 992	164 691	161 046	166 119	173 792
	+3%	1,7%	-2,2%	3,2%	4,6%
Cours administratives d'appel (CAA)					
Affaires enregistrées	30 597	31 308	31 283	33 773	35 684
	+2,5%	2,3%	-0,1%	8%	+5,7%
Affaires réglées	30 540	30 605	31 283	32 854	34 260
	+2%	0,2%	2,2%	5%	+4,3%
Affaires en stock	27 530	28 600	28 533	29 463	30 892
	0,1%	3,9%	-0,2%	3,3%	+4,9%
Conseil d'État					
Affaires enregistrées	8 727	9 620	9 864	9 563	10 216
	-7,7%	+10,2%	2,5%	-3,05%	+6,83%
Affaires réglées	9 553	9 607	10 139	9 583	10 320
	-0,7%	+0,6%	5,5%	-5,48%	+7,48%
Affaires en stock	5 386	5 461	4 961	5 255	5323
	-13,1%	1,4%	-9,2%	5,93%	+1.29%



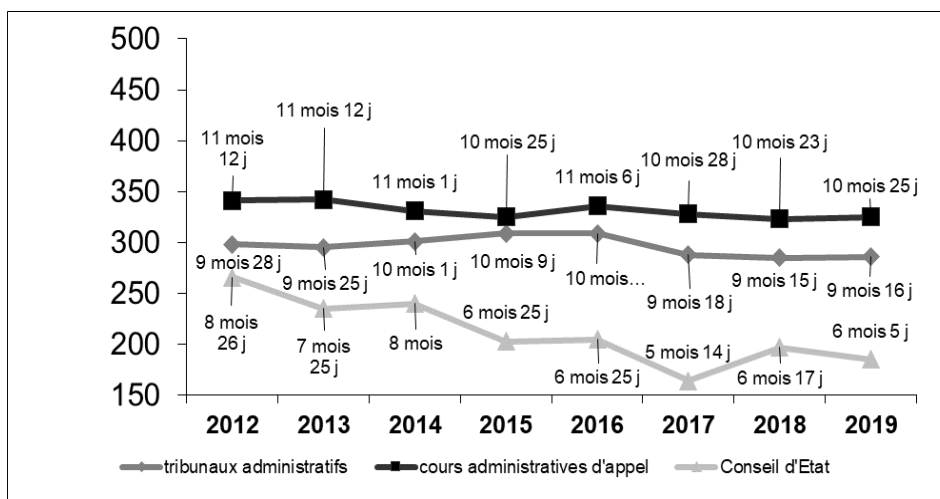
■ Evolution des délais de jugement

1- Délai prévisible moyen de traitement des affaires en stock

Ce délai est calculé au regard du nombre de dossiers en stock en fin d'année divisé par la capacité annuelle de jugement (nombre de requêtes jugées au cours de l'année de référence en données nettes).

	2015	2016	2017	2018	2019
Tribunaux administratifs	10 mois et 9 jours	10 mois et 9 jours	9 mois et 18 jours	9 mois et 15 jours	9 mois et 10 jours
Cours administratives d'appel	10 mois et 25 jours	11 mois et 6 jours	10 mois et 28 jours	10 mois et 23 jours	10 mois et 25 jours
Conseil d'État	6 mois et 23 jours	6 mois et 25 jours	5 mois et 14 jours	6 mois et 17 jours	6 mois et 5 jours

2- Graphique – Évolution du délai prévisible moyen de jugement 2010-2019 (en données nettes)



3- Délai constaté de jugement des affaires ordinaires

Ce délai correspond au délai moyen de jugement des affaires, de leur enregistrement à leur notification, à l'exclusion des ordonnances, des référés-procédures d'urgence et des affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers.

	2015	2016	2017	2018	2019
Tribunaux administratifs	1 an 9 mois et 7 jours	1 an 8 mois et 22 jours	1 an 9 mois et 21 jours	1 an 9 mois et 2 jours	1 an 8 mois
Cours administratives d'appel	1 an 1 mois et 15 jours	1 an 1 mois et 26 jours	1 an 2 mois et 13 jours	1 an 3mois et 7 jours	1 an 2 mois et 29 jours
Conseil d'État	1 an 2 mois et 2 jours	1 an et 12 jours	1 an et 1 jour	11 mois et 29 jours	1 an 6 jours

■ Principaux domaines contentieux

Les données présentées entre parenthèses indiquent le nombre total d'affaires enregistrées et de décisions rendues ou d'affaires réglées en 2019 en données nettes.

1- Affaires enregistrées dans les principaux domaines de contentieux

	TA (231 280)	CAA (35 684)	Conseil d'État (10 216)
Étrangers <i>En % du total</i>	94 260 41%	18 086 51%	2 078 20,34%
Fiscal <i>En % du total</i>	16 577 7%	4 145 12%	1 398 13,69%
Fonctionnaires et agents publics <i>en% du total</i>	21 740 9%	3 182 9%	1 163 11,39%
Urbanisme et aménagement <i>En % du total</i>	12 330 5%	2274 6%	913 8,94%
Droits des personnes et libertés publiques	5 286 2%	357 1%	558 5,46%
Aide sociale <i>En % du total</i>	13 249 6%	421 1%	548 5,37%
Police <i>En % du total</i>	13 675 6%	352 1%	425 4,16%
Travail <i>En % du total</i>	4 514 2%	768 2%	356 3,46%
Professions <i>En % du total</i>	1 598 1%	150 0,4%	343 3,36%
Logement <i>En % du total</i>	15 481 7%	78 0,2%	264 2,58%



2- Décisions rendues dans les principaux domaines de contentieux

	TA (223 229)	CAA (34 260)	Conseil d'État (10 320) ¹
Étrangers <i>en% du total</i>	88 681 40%	17 538 51%	2 163 20,93%
Fiscal <i>en% du total</i>	18 158 8%	4 316 13%	1 515 14,66%
Fonctionnaires et agents publics <i>en% du total</i>	21 731 10%	3 025 9%	1 210 11,71%
Urbanisme et aménagement <i>en% du total</i>	11 998 5%	2 272 7%	836 8,09%
Aide sociale <i>en% du total</i>	13 242 6%	191 1%	602 5,82%
Droits des personnes et libertés publiques	4 297 2%	311 1%	562 5,44%
Police <i>en% du total</i>	13 530 6%	359 1%	372 3,6%
Professions <i>en% du total</i>	1 391 1%	144 0,4%	360 3,48%
Travail <i>en% du total</i>	3 896 2%	826 2%	327 3,16%
Pensions <i>en % du total</i>	880 0,4%	79 0,2%	290 2,81%
Marchés <i>en% du total</i>	5 230 2%	914 3%	251 2,43%
Logement <i>en% du total</i>	15 077 7%	82 0,2%	236 2,28%

⁽¹⁾ Affaires réglées pour le Conseil d'État (i.e.) terminées.

■ Evolution de l'activité du juge des référés, par mode de saisine

CONSEIL D'ÉTAT	2015	2016	2017	2018	2019
Affaires enregistrées					
Premier ressort	152	177	203	155	150
<i>référé suspension (art. L. 521-1 CJA)</i>	119	136	138	119	110
<i>référé injonction (art. L. 521-2 CJA)</i>	26	26	44	24	33
<i>autres référés</i>	7	15	21	12	7
Appel (art. L. 521-2 et autres CJA)	131	171	213	272	260
Total	283	348	417	427	410
Décisions rendues					
Premier ressort	154	158	211	153	152
<i>référé suspension (art. L. 521-1 CJA)</i>	120	127	146	117	110
<i>référé injonction (art. L. 521-2 CJA)</i>	26	24	43	25	33
<i>autres référés</i>	8	7	22	11	9
Appel (art. L. 521-2 et autres CJA)	130	179	208	216	319
Total	284	337	419	369	472



COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL	2015	2016	2017	2018	2019
Affaires enregistrées					
<i>référé suspension (art. L. 521-1 CJA)</i>	284	251	263	264	322
<i>autres référés</i>	553	541	450	433	470
Total	837	792	713	697	792
Décisions rendues					
<i>référé suspension (art. L. 521-1 CJA)</i>	289	250	256	257	311
<i>autres référés</i>	574	533	508	443	472
Total	863	783	764	700	783

Pour mémoire, autre procédure d'urgence devant les cours administratives d'appel : le sursis à exécution

	2015	2016	2017	2018	2019
Affaires enregistrées					
<i>sursis à exécution (art. R. 811-14 à 17 CJA)</i>	550	608	653	834	840
Décisions rendues					
<i>sursis à exécution (art. R. 811-14 à 17 CJA)</i>	560	576	591	763	881

TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS	2015	2016	2017	2018	2019
Affaires enregistrées					
<i>référé suspension (art. L. 521-1 CJA)</i>	9 717	9 868	10 042	12 150	13 805
<i>référé liberté (art. L. 521-2 CJA)</i>	2 714	3 237	4 176	5 430	6 955
<i>autres référés</i>	14 678	12 103	11 615	13 043	14 316
Total	24 409	25 208	25 833	30 623	35 076
Décisions rendues					
<i>référé suspension (art. L. 521-1 CJA)</i>	9 756	9 818	10 076	12 034	13 733
<i>référé liberté (art. L. 521-2 CJA)</i>	2 720	3 240	4 166	5 393	6 975
<i>autres référés</i>	14 855	11 930	11 819	1 2861	14 172
Total	24 625	24 988	26 061	30 288	34 880



1.1.2. Questions prioritaires de constitutionnalité (QPC)

Les données de l'année 2010 ont été établies à la date de la mise en œuvre des QPC : elles concernent ainsi la période du 1^{er} mars au 31 décembre 2010.

■ QPC devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel

Tribunaux administratifs	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
QPC en instance au 1 ^{er} janvier	0	190	95	198	151	89	139	102	147	159
QPC enregistrées	490	459	374	353	274	249	439	647	443	662
QPC traitées	300	554	271	400	336	199	476	602	431	572
Transmission au Conseil d'État <i>Taux de transmission (en%)</i>	61 20,3	50 9	34 12,6	47 11,8	27 8	27 13,5	34 7,1%	39 6,5%	29 6,5%	25 4,4%
QPC en stock au 31 décembre	190	95	198	151	89	139	102	147	159	249

Cours administratives d'appel	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
QPC en instance au 1 ^{er} janvier	0	26	14	69	50	108	134	56	34	24
QPC enregistrées	242	134	105	106	123	115	174	127	158	347
QPC traitées	216	146	50	125	65	89	252	149	168	97
Transmission au Conseil d'État <i>Taux de transmission (en%)</i>	31 14,3	20 13,7	11 22	13 10,4	11 16,9	3 3,5	8 3,2%	15 10,1%	8 5%	9 9,3%
QPC en stock au 31 décembre	26	14	69	50	108	134	56	34	24	274

■ QPC devant le Conseil d'État

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1- QPC enregistrées par mode de saisine	256	212	187	162	180	160	210	258	317	161
Saisine directe du Conseil d'État	158	135	133	100	136	125	160	201	279	123
QPC transmises par les TA et les CAA	92	70	45	60	38	30	42	54	37	34
QPC transmises par les juridictions administratives spécialisées	6	7	9	2	6	5	8	3	1	4

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
2- QPC traitées par sens de décision	230	201	185	162	170	175	190	238	313	159
Transmission au Conseil constitutionnel <i>Taux de transmission</i>	60 26%	51 25%	39 21%	38 24%	43 25%	46 26%	49 26%	52 22%	26 8%	44 28%
Non transmission	140	131	108	90	102	83	98	124	240	76
Autres (non-examen de la QPC en cas d'irrecevabilité, non-lieu, désistement...)	30	19	38	34	25	46	43	62	47	39

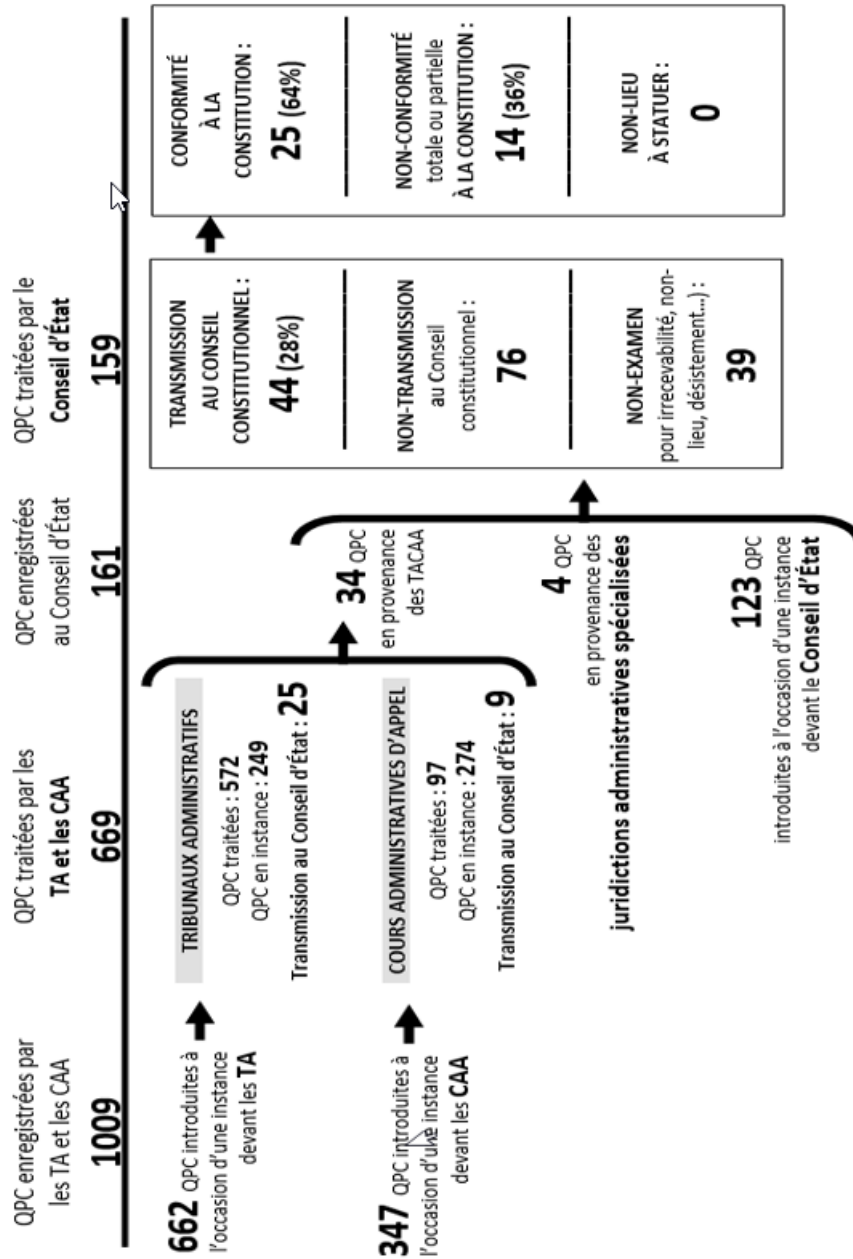


	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
3- QPC en stock au 31 décembre	26	37	39	39	49	34	54	58	60	47

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
4- Sens des décisions rendues par le Conseil constitutionnel	42	62	43	37	36	43	45	54	38	39
Conformité	27 65,9%	48 78,7%	29 67,4%	31 85,7%	20 54,1%	36 82,9%	22 49%	36 67%	24 63%	25 64%
Non-conformité	11 24,4%	14 21,3%	13 30,2%	5 14,3%	16 45,9%	7 17,1%	23 51%	18 33%	13 34%	14 35,9%
Non-lieu à statuer	4 9,7%	-	1 2,3%	1 2,7%	-	-	-	-	1 2,63%	-



■ Graphique – QPC devant les tribunaux administratifs, les cours administratives d’appel et le Conseil d’État : QPC enregistrées, traitées et taux de transmission



1.1.3. Questions préjudicielles

	2015	2016	2017	2018	2019
1- QP transmises à la CJUE	13	12	14	15	12
Par le Conseil d'État	9	10	13	13	11
Par les TA	2	2	0	1	1
Par les CAA	2	0	1	1	0

	2015	2016	2017	2018	2019
2- Décision de la CJUE	13	8	9	4	3
Sur QP du Conseil d'État	11	7	6	4	2
Sur QP des TA	1	0	2	0	1
Sur QP des CAA	1	1	1	0	0

	2015	2016	2017	2018	2019
3- Décisions au fond rendues sur décisions de la CJUE	11	12	10	15	15
Par le Conseil d'État	7	9	7	13	12
Par les TA	2	1	2	2	1
Par les CAA	2	2	1	0	2

	2017	2018	2019
4- QP pendantes devant la CJUE	20	19	17
Sur QP du Conseil d'État	18	16	17
Sur QP des TA	1	1	0
Sur QP des CAA	1	2	0



1.2. Activité des tribunaux administratifs

1.2.1. Bilan d'activité de l'année 2019

■ Affaires enregistrées

En 2019, les tribunaux administratifs ont enregistré 231 280 affaires nouvelles en données nettes et 235 412 en données brutes, soit une augmentation respectivement de 8,6% et 8,7% par rapport à 2018.

Cette évolution résulte de celle des sept principaux contentieux qui représentent 83% des entrées en données nettes au cours des douze derniers mois.

Cinq contentieux progressent :

- Le contentieux des étrangers, qui représente 41% des entrées, progresse de 18%, après une hausse de 21%, en 2018. En dix ans, le nombre de requêtes a doublé. Au sein de ce contentieux, la catégorie « 3 mois séjour éloignement » augmente de 9%, les « OQTF 6 semaines » de 32% et « l'asile transfert 15 jours » de 66%. En revanche, les requêtes de la catégorie « 96h éloignement » diminuent de 15% par rapport à la catégorie « 72h éloignement » qu'elle remplace depuis 2019.
- Les contentieux sociaux qui regroupent l'ensemble des litiges relatifs à l'aide sociale, au RSA, au logement et aux droits des travailleurs sans emploi représentent environ 13% des affaires enregistrées. Ils augmentent globalement de 6%. Au sein de ces contentieux, le DALO (45% des contentieux sociaux) augmente de 12%, le RSA (18%) diminue de 9% et l'aide sociale aux personnes handicapées (9%) diminue de 10%.
- Le contentieux de la police représente 6% du total des entrées. Après avoir régulièrement diminué entre 2007 et 2017, il a augmenté de 15% en 2018 et de 8% en 2019. Au sein de ce contentieux, les recours contre les décisions relatives aux « immeubles menaçant ruine » enregistrent depuis deux ans une forte progression de 52% en 2018 et de 21% en 2019.
- Le contentieux de l'urbanisme, qui représente 5% des entrées, augmente de 7%. Le contentieux des autorisations d'occupation du sol représente plus de 76% des entrées de cette matière et augmente de plus de 5%.
- Le contentieux des marchés et contrats, qui représente 2% du total des entrées, augmente de 2%.

Deux contentieux sont en baisse :

- Le contentieux de la fonction publique, qui représente 9% du total des affaires enregistrées, diminue de 4%.
- Le contentieux fiscal, qui représente 7% des entrées, est en diminution pour la troisième année consécutive (-14% en 2017, - 10% en 2018 et - 5% en 2019). Au sein de ce contentieux, les rubriques « impôts locaux » et « impôt sur le revenu et les bénéficiaires » qui représentent chacune 40% des entrées de cette matière, diminuent de 8%.



Les entrées ont progressé dans 31 juridictions et diminué dans 6 autres, avec de grandes disparités.

Au sein des juridictions qui connaissent une augmentation de leurs entrées, trois groupes se distinguent :

- dans 12 juridictions la hausse est supérieure à 10% : La Réunion et Mayotte, Bastia, Toulouse, la Guadeloupe-St-Martin-St-Barthélémy, Châlons-en-Champagne, Cergy-Pontoise, Paris, Nantes, Nice, Strasbourg, Toulon, la Guyane ;
- dans 13 juridictions la hausse est comprise entre 5% et 10% : Limoges, Montpellier, Versailles, Nancy, la Polynésie Française, Nîmes, Bordeaux, Melun, la Nouvelle Calédonie-Wallis-et-Futuna, Dijon, Amiens, Montreuil, Lyon ;
- dans 6 juridictions la hausse est inférieure à 5% : Poitiers, Pau, Marseille, Grenoble, Rennes, Clermont-Ferrand.

Les 6 autres juridictions ont vu le nombre de leurs entrées diminuer. L'intensité de cette baisse est relativement homogène : elle est comprise entre 1% et 6% à Caen, Orléans, Besançon, Rouen et la Martinique-St-Pierre-et-Miquelon et s'élève à 10% à Lille.

■ Affaires réglées

Le nombre d'affaires jugées par les tribunaux administratifs en 2019 a progressé. Il s'élève à 223 229 en données nettes et 224 869 en données brutes, soit une augmentation de, respectivement, 6,5% et 5,7%.

■ Taux de couverture et stock d'affaires en instance

Au niveau national, le taux de couverture diminue de 98,4% à 96,5%. Cependant, ce taux est contrasté selon les juridictions : 16 tribunaux enregistrent un taux de couverture de plus de 100%, 13 ont un taux de couverture compris entre 90% et 100% et 8 ont un taux de couverture inférieur à 90%.

Le taux de couverture global inférieur à 100% a notamment pour conséquence une augmentation du stock d'affaires en instance. Au 31 décembre 2019, ce stock atteint 173 792 dossiers en données nettes, soit une augmentation de 4,6% par rapport à la situation observée au 31 décembre 2018.

Les affaires en instance de plus 24 mois augmentent de 6,9%, mais leur part dans le stock global reste contenue à 7%.

■ Délais

De l'ensemble de ces données résulte une relative stabilité du délai prévisible moyen qui s'établit à 9 mois et 16 jours (1 jour de plus qu'en 2018) et une diminution de 1 mois et 2 jours du délai moyen constaté pour les affaires ordinaires (hors ordonnances et contentieux dont le jugement est enserré dans des délais particuliers), qui est ramené à 1 an et 8 mois.



■ Question prioritaire de constitutionnalité

Les tribunaux administratifs ont été saisis de 490 questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) en 2010, 459 en 2011, 374 en 2012, 353 en 2013, 274 en 2014, 249 en 2015, 439 en 2016, 647 en 2017, 443 en 2018 et 662 en 2019 soit 4 390 depuis le 1^{er} mars 2010. Le rythme des QPC, qui a diminué régulièrement sur la période 2010-2015, a progressé en 2016 et plus particulièrement en 2017. En 2019, le niveau des QPC est identique à celui de 2017. Il a été enregistré mensuellement dans les tribunaux administratifs une moyenne de 49 dossiers en 2010, 38 en 2011, 31 en 2012, 29 en 2013, 23 en 2014, 21 en 2015, 37 en 2016, 54 en 2017, 37 en 2018 et 55 en 2019.

En 2019, le principal pourvoyeur des QPC reste, de très loin, le contentieux fiscal.

Au 31 décembre 2019, compte tenu du délai qui leur est imparti, les tribunaux administratifs avaient examiné 572 QPC et en avaient transmis 25 au Conseil d'Etat, soit un de taux de transmission de 4,4%.

L'année 2019 se caractérise, pour la deuxième année consécutive, par une augmentation préoccupante des requêtes enregistrées (+8% en 2018 ; +8,6% en 2019) qui, malgré la hausse sensible des sorties, a deux principales conséquences :

- le taux de couverture connaît une nouvelle dégradation ;
- le stock global et celui des affaires de plus de 24 mois augmentent.

Cependant, malgré ce contexte défavorable, le délai prévisible moyen a pu être stabilisé et le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires réduit de plus d'un mois.



1.2.2. Statistiques

■ Affaires enregistrées, traitées et en instance au 31 décembre 2019

	Données brutes			Données nettes		
	2018	2019	Évolution 2019/2018	2018	2019	Évolution 2019/2018
Affaires enregistrées						
TA de Métropole	208 476	225 933	8,4%	205 009	222 014	8,3%
TA d'outre-mer	8 060	9 479	17,6%	8 020	9 266	15,5%
Total	216 536	235 142	8,7%	213 029	231 280	8,6%
Affaires traitées						
TA de Métropole	204 833	216 053	5,5%	202 259	214 449	6,0%
TA d'outre-mer	7 829	8 816	12,6%	7 359	8 780	19,3%
Total	212 662	224 869	5,7%	209 618	223 229	6,5%
Affaires en stock						
TA de Métropole	181 116	191 327	5,6%	160 444	167 660	4,5%
TA d'outre-mer	5 708	6 368	11,6%	5 675	6 132	8,1%
Total	186 824	197 695	5,8%	166 119	173 792	4,6%
<i>(Dont plus de 2 ans)</i>	<i>27 136</i>	<i>29 281</i>	<i>7,9%</i>	<i>11 461</i>	<i>12 255</i>	<i>6,9%</i>

■ Délais moyens de jugement en 2019

	Données brutes	Données nettes
Délai prévisible moyen de traitement des affaires en stock	10m 16j	9m 16j
Délai moyen de jugement des affaires de l'enregistrement à la notification – ou "délai constaté global"	9m 12j	9m 4j
Délai moyen de jugement des affaires de l'enregistrement à la notification (hors référés-procédures d'urgence et hors affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers)	1a 1m 16 j	1a 1m 4j
Délai moyen de jugement des affaires de l'enregistrement à la notification (hors référés-procédures d'urgence et hors affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers et compte non tenu des ordonnances)- ou "délai constaté pour les affaires ordinaires"	1a 8m 5j	1a 8m



■ **Stock et flux par juridiction, pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2019**
(Données nettes, juridictions classées par ordre alphabétique)

	Affaires enregistrées		Affaires traitées		Affaires en stock	
	2019	Évolution 2019/2018	2019	Évolution 2019/2018	2019	Évolution 2019/2018
Amiens	4 115	6,1%	4 404	14,1%	2 827	-9,6%
Bastia	1 706	22,8%	1 502	24,0%	1 321	17,8%
Besançon	2 238	-0,8%	2 323	1,0%	1 569	-5,6%
Bordeaux	6 293	8,1%	6 532	17,7%	4 036	-5,4%
Caen	2 902	-0,8%	2 688	6,0%	1 960	10,8%
Cergy-Pontoise	15 200	18,7%	13 611	10,1%	11 503	16,1%
Châlons-en-Champagne	3 173	18,8%	3 300	14,8%	1 455	-8,2%
Clermont-Ferrand	2 588	0,1%	2 330	6,0%	2 473	8,9%
Dijon	3 661	6,5%	3 754	2,7%	1 386	-5,3%
Grenoble	8 384	1,9%	8 109	1,7%	7 359	0,0%
Lille	10 716	-9,7%	10 710	-7,5%	9 079	-0,8%
Limoges	2 288	9,7%	2 076	-2,4%	2 062	11,8%
Lyon	9 855	5,7%	10 475	-0,7%	6 623	-5,5%
Marseille	10 850	3,2%	11 071	5,8%	9 088	-1,6%
Melun	11 184	7,5%	10 039	-3,1%	8 996	15,1%
Montpellier	6 869	9,7%	6 865	4,8%	4 818	0,6%
Montreuil	13 719	5,8%	13 804	35,9%	8 028	-0,9%
Nancy	3 769	9,8%	3 404	-4,4%	2 271	38,0%
Nantes	14 381	15,8%	12 858	5,4%	14 656	11,5%
Nice	6 193	13,6%	6 219	7,1%	5 861	5,1%
Nîmes	4 437	8,5%	4 420	5,6%	3 376	0,6%
Orléans	4 594	-0,8%	4 252	-6,4%	3 416	10,9%
Paris	25 013	16,8%	22 106	10,8%	14 778	20,7%
Pau	2 947	3,5%	2 445	-10,9%	2 673	22,5%
Poitiers	3 128	3,6%	3 275	-6,9%	2 491	-5,5%
Rennes	6 475	1,2%	6 573	6,8%	6 083	-1,7%
Rouen	4 657	-3,9%	4 723	2,6%	3 191	-2,2%
Strasbourg	8 920	12,5%	9 189	8,1%	5 540	-13,5%
Toulon	4 462	12,0%	4 257	3,7%	5 853	3,5%
Toulouse	7 449	21,5%	7 240	14,3%	5 800	3,5%
Versailles	9 848	9,3%	9 895	1,7%	7 088	1,6%
Total métropole	222 014	8,3%	214 449	6,0%	167 660	4,5%
Guadeloupe, Saint Barthélémy et Saint Martin	1 679	19,9%	1 477	2,1%	1 033	21,1%
Guyane	1 858	10,5%	1 568	11,9%	1 578	22,7%
la Réunion et Mayotte	3 946	24,2%	3 844	41,3%	2 636	3,9%
Martinique et Saint-Pierre et Miquelon	763	-6,0%	874	2,1%	491	-19,5%
Nouvelle Calédonie et Wallis et Futuna	498	4,0%	491	8,4%	196	4,8%
Polynésie Française	484	8,5%	485	5,4%	194	0,5%
Total Outre-mer	9 266	15,5%	8 780	19,3%	6 132	8,1%
Total général	231 280	8,6%	223 229	6,5%	173 792	4,6%



1.3. Activité des cours administratives d'appel

1.3.1. Bilan d'activité de l'année 2019

■ Affaires enregistrées

En 2019, les cours administratives d'appel ont enregistré 35 684 affaires en données nettes et 35 936 affaires en données brutes, soit une augmentation respectivement de 5,7% et 5,4% par rapport à 2018.

Cette évolution résulte de celle des cinq principaux contentieux qui représentent 81% des entrées en données nettes au cours des douze derniers mois :

Deux contentieux sont en augmentation :

- Le contentieux des étrangers, qui représente pour la première fois plus de la moitié des entrées (51%) des cours, augmente de 8%.
- Le contentieux de la fonction publique, qui représente 9% des entrées, progresse de 6%.

Trois contentieux sont en diminution :

- Le contentieux fiscal, qui représente 12% des entrées, diminue de 13%.
- Le contentieux de l'urbanisme, qui représente 6% des entrées, diminue de 1%.
- Le contentieux des marchés, qui représente 3% des entrées, diminue de 5%.

Mise à part la cour de Versailles, dont le niveau des affaires enregistrées est stable par rapport à l'année précédente, toutes les cours sont confrontées à une augmentation de leurs entrées, mais dans des proportions variables :

La CAA de Nancy a la plus forte augmentation d'entrées avec plus de 14%, les CAA de Bordeaux, Nantes et Douai ont des entrées en progression de 5 à 10%. Les entrées de Marseille progressent de près de 5% et celles de Paris et Lyon de moins de 2%.

■ Affaires réglées

En 2019, le nombre d'affaires jugées par les cours, qui s'élève à 34 260 en données nettes et 34 299 en données brutes, progresse respectivement de 4,3% et 4%.

■ Taux de couverture et affaires en instance

Au niveau national, le taux de couverture diminue de 1,3 % passant de 97,3% à 96%.

Deux cours ont un taux de couverture supérieur ou égal à 100% et six ont un taux de couverture compris entre 86% et 99%.

Le nombre d'affaires en stock s'établit au 31 décembre 2019 à 30 892 dossiers en données nettes. Il augmente de 4,9%.

Les affaires de plus de 24 mois diminuent de 4,5%, leur part représente 3,1% du stock global.



■ Délais

Le délai prévisible moyen augmente de 2 jours pour s'établir à 10 mois et 25 jours. Le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires (hors ordonnances et contentieux dont le jugement est enserré dans des délais particuliers) diminue de 8 jours pour s'établir à 1 an 2 mois et 29 jours.

■ Question prioritaire de constitutionnalité

Les cours administratives d'appel ont été saisies de 242 QPC en 2010, 134 en 2011, 105 en 2012, 106 en 2013, 123 en 2014, 115 en 2015, 174 en 2016, 127 en 2017, 158 en 2018 et 347 en 2019 dont 282 en série, soit 1 631 depuis le 1^{er} mars 2010.

Le rythme des QPC a été relativement stable dans les cours administratives d'appel de 2010 à 2015, il a fortement augmenté de 52% entre 2015 et 2016, a retrouvé son niveau de 2014 en 2017, a augmenté de 24% en 2018 et de 119% en 2019. Il a été enregistré, en moyenne mensuelle, 24 dossiers en 2010, 11 en 2011, 9 en 2012 et en 2013, 10 en 2014, 9 en 2015, 15 en 2016, 10 en 2017, 13 en 2018 et 29 en 2019.

Comme pour les tribunaux administratifs, le principal pourvoyeur des questions prioritaires de constitutionnalité reste, de très loin, le contentieux fiscal.

Au 31 décembre 2019, compte tenu du délai qui leur est imparti, les CAA avaient examiné 97 dossiers, et avaient transmis 9 QPC au Conseil d'Etat, soit un de taux de transmission de 9,3%.

Comme les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel sont confrontées pour la deuxième année consécutive à une augmentation préoccupante des requêtes enregistrées (+8% en 2018 ; +5,7% en 2019) qui a eu pour conséquences une dégradation du taux de couverture et une augmentation des affaires en stock. Malgré cette hausse des entrées, les cours sont cependant parvenues à poursuivre la réduction du stock des affaires de plus de 24 mois et à diminuer le délai moyen constaté.



1.3.2. Statistiques

■ Affaires enregistrées, traitées et en instance au 31 décembre 2019

	Données brutes			Données nettes		
	2018	2019	Évolution 2019/2018	2018	2019	Évolution 2019/2018
Affaires enregistrées	34 108	35 936	5,4%	33 773	35 684	5,7%
Affaires traitées	32 985	34 299	4,0%	32 854	34 260	4,3%
Affaires en stock	29 774	31 428	5,6%	29 463	30 892	4,9%
<i>dont affaires de plus de 2 ans</i>	995	950	-4,5%	995	950	-4,5%

■ Délais moyens de jugement en 2019

	Données brutes	Données nettes
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	10 mois et 30 jours	10 mois et 25 jours
Délai moyen de jugement des affaires de l'enregistrement à la notification dit "délai constaté global"	10 mois et 26 jours	10 mois et 26 jours
Délai moyen de jugement des affaires de l'enregistrement à la notification (hors référés- procédures d'urgence)	10 mois et 29 jours	10 mois et 29 jours
Délai moyen de jugement des affaires de l'enregistrement à la notification (hors référés- procédures d'urgence et compte non tenu des ordonnances) dit "délai constaté pour les affaires ordinaires"	1 an 2 mois et 29 jours	1 an 2 mois et 29 jours

■ Stock et flux par juridiction, pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2019

Données nettes, juridictions classées par ordre alphabétique

	Affaires enregistrées		Affaires traitées		Affaires en stock	
	2019	Évolution 2019/2018	2019	Évolution 2019/2018	2019	Évolution 2019/2018
Bordeaux	5 014	9,8%	4 530	3,7%	4 681	4,4%
Douai	2 829	5,8%	2 850	14,8%	2 498	-0,7%
Lyon	4 820	1,6%	4 609	-5,1%	4 241	4,4%
Marseille	5 803	4,9%	5 749	1,1%	4 999	1,3%
Nancy	3 670	14,3%	3 173	5,4%	2 972	20,4%
Nantes	5 045	9,5%	5 111	8,7%	3 597	-1,7%
Paris	4 141	1,5%	4 011	-2,5%	3 471	14,0%
Versailles	4 362	0,0%	4 227	16,3%	4 433	3,4%
Total général	35 684	5,7%	34 260	4,3%	30 892	4,9%



1.4. Activité de la section du contentieux du Conseil d'Etat

1.4.1. Bilan d'activité de l'année 2019

■ Affaires enregistrées

Le nombre de dossiers enregistrés par la section du contentieux est passé, en données brutes, de 9 773 en 2018 à 10 541 en 2019 soit une hausse de près de 8%. En données nettes c'est-à-dire hors contentieux sériels, le constat est le même : le nombre de dossiers augmente de près de 7% passant de 9 563 à 10 216.

Cette augmentation des entrées vaut tant pour les formations contentieuses de la section (chambres, juge des référés et formation spécialisée) que pour les dossiers relevant des compétences propres du président (règlement des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative et recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle près le Conseil d'Etat).

Ainsi en données brutes, l'augmentation du nombre de dossiers affectés aux formations contentieuses est de près de 7% passant de 8 293 dossiers en 2018 à 8 901 en 2019. En données nettes, cette augmentation est à peu près identique (6%), le nombre de dossiers enregistrés passant de 8 084 à 8 598 atteignant ainsi un niveau d'entrées contentieuses record.

Le nombre d'affaires de série enregistrées par la section du contentieux en 2019 est de 325 alors qu'il était de plus d'un millier en 2016 et de plus de 600 dossiers en 2017 et seulement d'un peu plus de 200 dossiers en 2018 révélant par là l'efficacité du dispositif mis en place au niveau de l'ensemble de la juridiction administrative pour gérer les contentieux sériels.

Hors-séries, l'augmentation des entrées contentieuses touche le contentieux de cassation (+5,4% passant de 6 494 dossiers en 2018 à 6 845 en 2019) comme celui de premier ressort (+9% passant de 1 083 à 1 185). Il convient de noter que tous les types de cassation sont touchés par cette augmentation (cf. Tableau 2).

S'agissant du contentieux de premier ressort (près de 14% de l'ensemble des entrées), il avait déjà augmenté de près de 8,3% en données nettes en 2017 par rapport à l'année précédente mais il avait connu une baisse sensible entre 2017 et 2018. Hors référé, le tableau 10 permet de révéler que pour une part importante (près de 50%), l'augmentation de ce contentieux est liée au contentieux des élections européennes qu'a eu à connaître le Conseil d'Etat dans l'année soit à la suite de l'enregistrement de protestations formées contre les élections elles-mêmes soit à la suite de saisines du juge de l'élection par la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Le contentieux de cassation, (80% du total des entrées contentieuses), a connu une augmentation de près de 12% des pourvois présentés contre les juridictions administratives spécialisées s'expliquant principalement par l'explosion du contentieux



des décisions de la commission du contentieux du stationnement payant passant de 16 pourvois en 2018 à 117 en 2019 mais aussi par une hausse sensible du contentieux ordinal passant de 127 à 150 dossiers et du contentieux de l'asile passant de 834 à 910. Alors que le contentieux des pourvois présentés contre les juridictions administratives de droit commun avait connu une baisse sensible entre 2017 et 2018 passant de 5 348 à 5 028 dossiers (soit - 6%), en 2018, ce contentieux avait augmenté de plus de 6% (+336 pourvois). En 2019, cette tendance à l'augmentation se confirme (+4%).

Comme pour les années précédentes, les principales matières sur lesquelles portent les pourvois en cassation formés contre les décisions des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel sont les suivantes : le contentieux fiscal (22,3% de l'ensemble des pourvois en cassation), le contentieux de l'urbanisme (15%) et le contentieux de la fonction publique (13%). Il est à noter que la part du contentieux fiscal tend à légèrement baisser alors que celle des contentieux tant de la fonction publique que de l'urbanisme tend à augmenter d'année en année, le premier représentant 9,9% de l'ensemble des pourvois en 2015 et le second 11,2% la même année.

Si cette répartition par matière se retrouve pour la saisine « cassation CAA » (27,4% pour le fiscal, 13,6% pour la fonction publique et 13,8% pour l'urbanisme), elle diffère quelque peu pour les autres niveaux de saisine que sont la cassation des décisions rendues par les juges des référés des tribunaux administratifs et celle des décisions rendues par les tribunaux administratifs statuant en premier et dernier ressort hors référés. Ainsi, en « cassation TA référés », les principales matières sont les suivantes : le contentieux de la fonction publique (22,1%), le contentieux de l'urbanisme (14,9%), le contentieux des étrangers (10,3%), et le contentieux des marchés (8,2%). La répartition par matière des pourvois formés contre les décisions rendues par les tribunaux administratifs statuant en premier et dernier ressort hors référés est la suivante : contentieux fiscal (22%), contentieux de l'urbanisme (17,4%), contentieux de l'aide sociale (17%) et contentieux de la police (7,1%).

■ Affaires jugées

Le nombre total de décisions rendues par la section du contentieux, y compris celles rendues par le président de la section au titre de ses compétences propres, est passé de 201 à 2019, en données brutes, de 10 335 décisions à 10 575 et, en données nettes, de 9 787 à 10 493. Quant au nombre de décisions réglant de manière définitive une affaire, il est, en données brutes, de 10 402 (contre 10 014 en 2018) et, en données nettes, de 10 320 (contre 9 583 en 2018).

Pour 2019, le taux de couverture pour l'ensemble de la section du contentieux comme pour les seules formations contentieuses est de plus de 101 % en données nettes et ce malgré la forte augmentation des entrées.

La proportion des décisions contentieuses rendues par ordonnance reste relativement stable ; elle était de 43,4% en 2018 et est de 42,5 en 2019. Hors référés, la part des ordonnances rendues par les chambres est de 39%. Sur les 57,5% de décisions rendues en formation collégiale, les chambres jugeant seules représentent une proportion d'un peu plus de 74%.



■ Délais

Le délai prévisible moyen de traitement des affaires en stock en données brutes reste stable passant de 6 mois et 29 jours à 6 mois et 15 jours. Il est en données nettes de 6 mois et 6 jours (- 11 jours par rapport à 2018)

Le délai moyen constaté de l'instance pour les affaires dites « ordinaires » (hors référés ou procédures enserrées dans des délais particuliers) est passé d'un an et 1 jour en 2017 à 11 mois et 29 jours en 2018. Il est passé en 2019 à 1 an et 11 jours Il a été réduit d'un peu plus de trois mois depuis 2013. Ce délai est d'un an et 22 jours en premier ressort, de 4 mois et 8 jours en appel et de 9 mois et 2 jours en cassation.

■ Stock

Le stock des affaires en instance est passé de 5 255 dossiers en données nettes en 2018 (niveau historiquement bas) à 5 323 en 2019.

Au 31 décembre 2019, 81% des affaires en stock en chambres ont moins d'un an (83,6% fin 2018) et 94% moins de dix-huit mois. Le stock des dossiers de plus de 18 mois a baissé de 38% passant de 432 dossiers au 31 décembre 2018 à 267 au 31 décembre 2019

■ Questions prioritaires de constitutionnalité

Le nombre total de questions prioritaires de constitutionnalité enregistrées devant la section du contentieux en 2018 est de 161 en données nettes soit une diminution de 8% par rapport à l'année précédente.

Le contentieux fiscal reste de loin le principal pourvoyeur de questions prioritaires de constitutionnalité.

44 questions ont fait l'objet d'une transmission au Conseil constitutionnel soit 28% des questions ayant fait l'objet d'une décision.

■ Référés

En 2019, le juge des référés du Conseil d'Etat a connu une légère diminution de son activité avec un total de 410 dossiers enregistrés dont 260 en appel de référé liberté.

■ Les compétences propres du président

Le président de la section du contentieux a, au titre de ses compétences propres, eu à connaître d'une forte augmentation de son activité. En effet, le nombre de dossiers qu'il a eu à traiter à ce titre a augmenté de près de 11% passant de 1 438 dossiers en 2018 à 1 592 en 2019. Si le nombre de recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle établi près le Conseil d'Etat est relativement stable passant de 1129 à 1 179 dossiers, le nombre de dossiers relatifs au règlement des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative a quant à lui fortement augmenté (+33%) passant de 309 en 2018 à 413 en 2019.



1.4.2. Statistiques

■ Indicateurs pluriannuels d'activité

Tableau 1 - Affaires enregistrées, décisions rendues (a), affaires réglées (b), et affaires en stock de 2015 à 2019 (données brutes et nettes)

	2015	2016	2017	2018	2019
Données brutes					
Affaires enregistrées <i>Hors découpage cantonal</i>	8 967	10 642	10 524	9 773	1 0541
Décisions rendues <i>Hors découpage cantonal</i>	9 918	10 213	11 348	10 355	1 0575
Affaires réglées <i>Hors découpage cantonal</i>	9 757	10 043	11 017	10 014	1 0402
Affaires en stock au 31 décembre	5 511	6 529	5 670	5 458	5 631
Données nettes					
Affaires enregistrées <i>Hors découpage cantonal</i>	8 727	9 620	9 864	9 563	10 216
Décisions rendues <i>Hors découpage cantonal</i>	9 712	9 775	10 465	9 787	10 493
Affaires réglées <i>Hors découpage cantonal</i>	9 553	9 607	10 139	9 583	10 320
Affaires en stock au 31 décembre	5 386	5 461	4 961	5 255	5 323
Données nettes après déduction des dossiers non-juridictionnels relevant des compétences propres du président de la section du contentieux ^(c)					
Affaires enregistrées <i>Hors découpage cantonal</i>	7 315	8 209	8 219	8 084	8 598
Affaires réglées <i>Hors découpage cantonal</i>	8 271	8 268	8 518	8 340	8 508

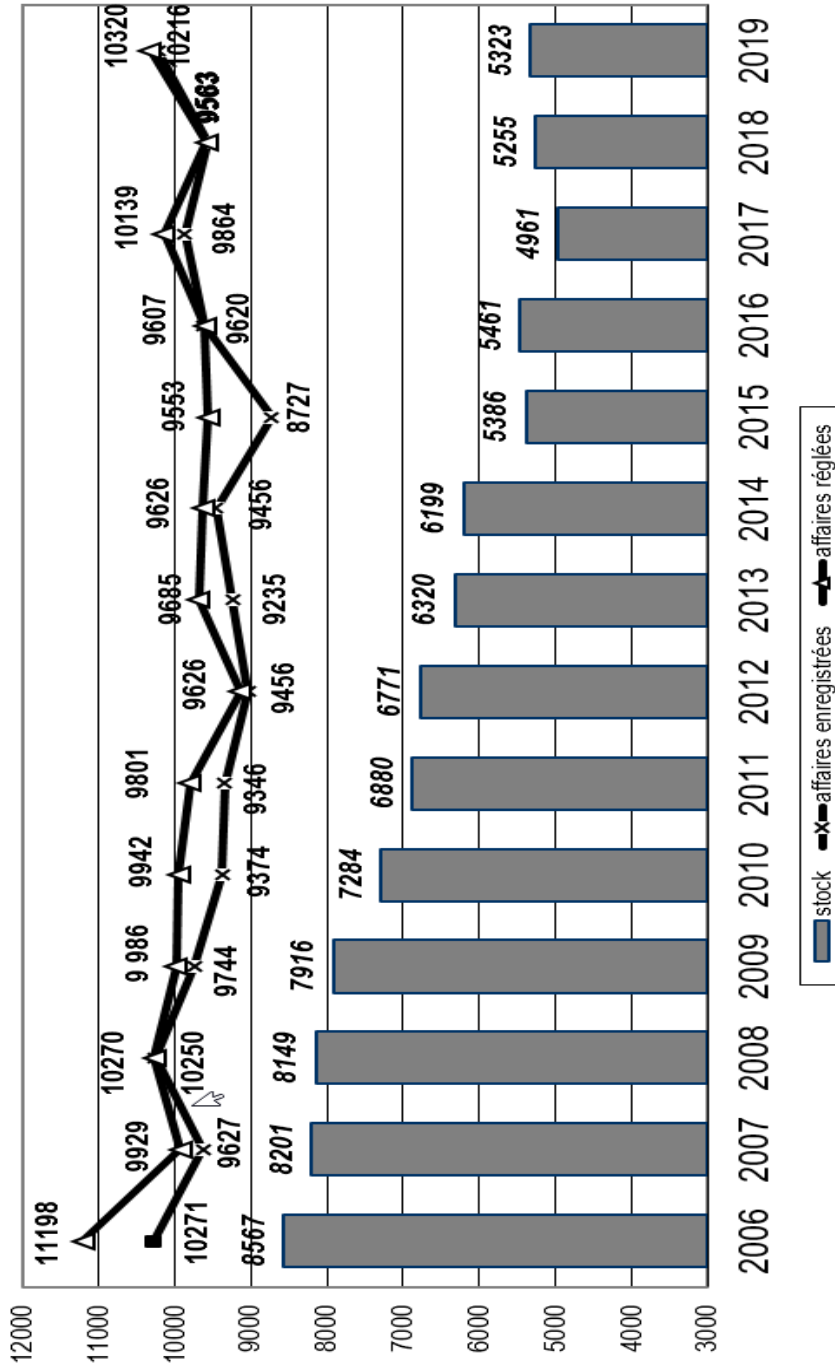
^(a) Ensemble des décisions rendues y compris celles ne clôturant pas définitivement un dossier (avant-dire-droit, ...)

^(b) Affaires définitivement terminées

^(c) Ordonnances du président de la section du contentieux prises au titre de ses compétences propres (règlement des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative et des recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle)

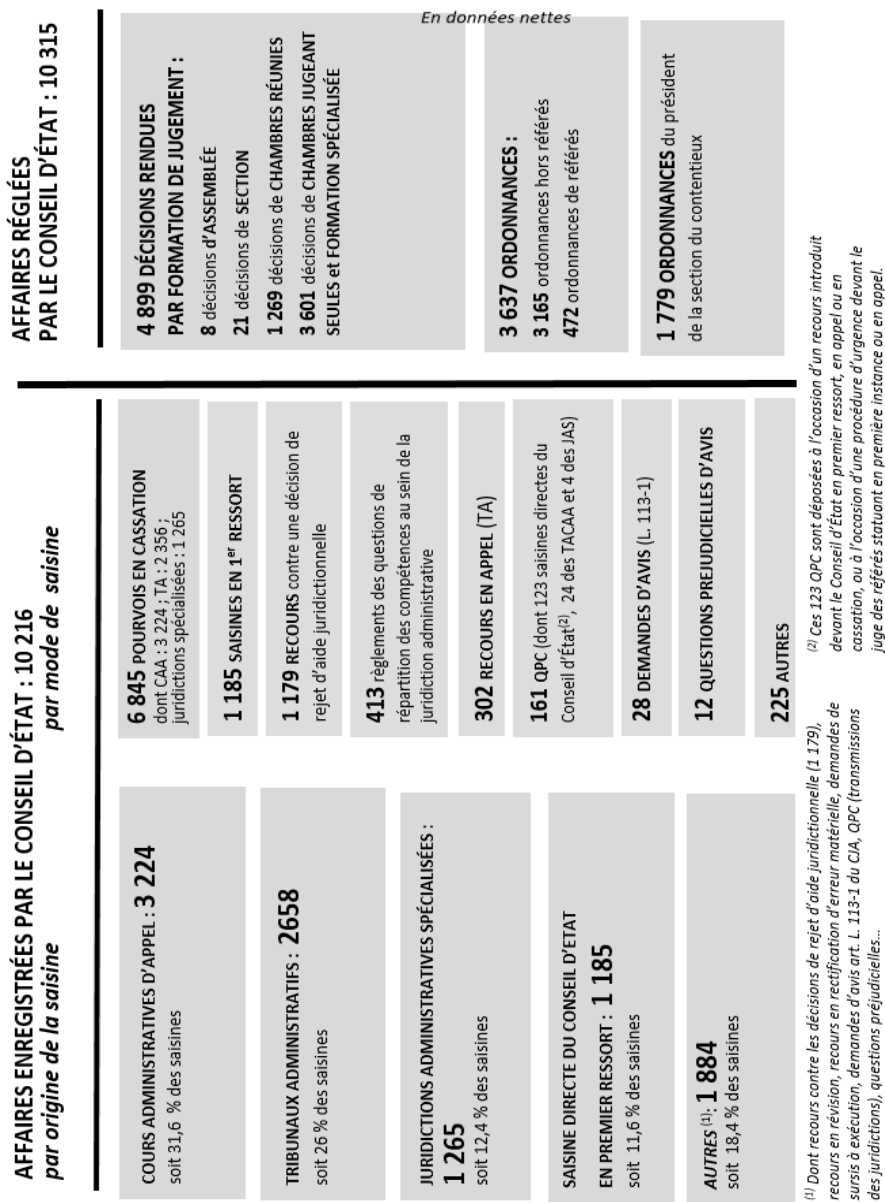


Graphique 1 – Évolution des affaires enregistrées, des affaires réglées et des affaires en stock de 2008 à 2019 (données nettes)



■ Affaires enregistrées et affaires réglées par formation de jugement

Graphique 1 bis – Affaires enregistrées, par origine et mode de saisine et affaires réglées par formation de jugement par le Conseil d'Etat en 2019



■ Evolution des affaires enregistrées

Tableau 2 et graphique 2 – Affaires enregistrées par mode de saisine (données nettes sur 5 ans)

	2015	2016	2017	2018	2019
Premier ressort	1 076	1 235	1 337	1 083	1 185
Appel	244	235	248	314	302
Cassation	5 759	6 499	6 383	6 494	6 845
1. Cassation des décisions des cours administratives d'appel	2 999	3 325	3 003	3 184	3 224
2. Cassation des décisions des tribunaux administratifs statuant en référé	688	721	662	716	763
3. Cassation des décisions des tribunaux administratifs statuant en premier et dernier ressort hors référés	1 167	1 302	1 363	1 464	1 593
4. Cassation des décisions des juridictions administratives spécialisées	905	1 151	1 355	1 130	1 265
Autres	1 648	1 651	1 896	1 672	1 884
1. Compétences propres du président	1 427	1 405	1 647	1 438	1 592
Recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle	1 038	1 117	1 072	1 129	1 179
Règlement des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative	389	288	575	309	413
2. QPC transmises par les juridictions administratives de droit commun et spécialisées	35	50	57	35	38
3. Demandes d'avis (art. L. 113-1 du CJA)	10	25	19	30	28
4. Divers ^(a)	176	164	166	168	225
Total	8 727	9 620	9 864	9 563	10 216

^(a) Recours en révision, recours en rectification d'erreur matérielle, demandes de sursis à exécution, etc.

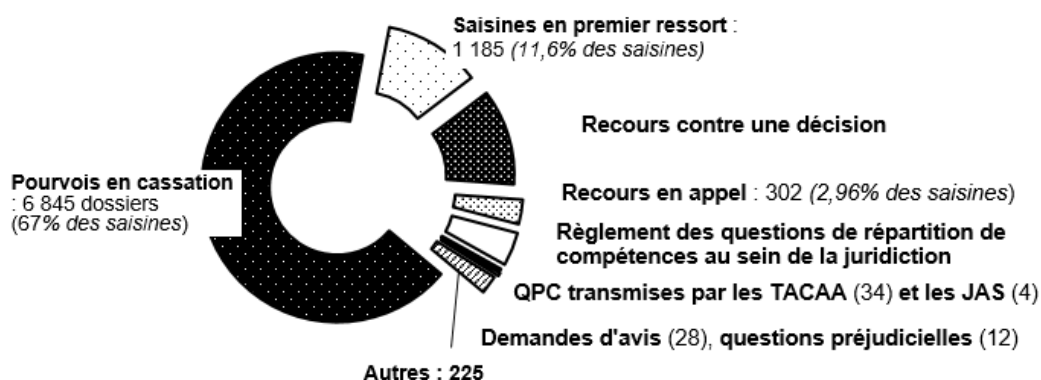


Tableau 3 et graphique 3 – Affaires enregistrées par domaines contentieux (données nettes sur 5 ans)

	2015	2016	2017	2018	2019
01 Agriculture	114	228	117	129	108
02 Aide Sociale	480	451	485	613	547
03 Armées	22	27	16	42	32
04 Collectivités Territoriales	154	214	124	173	140
05 Comptabilité Publique	25	29	23	21	16
06 Contentieux Fiscal	1 371	1 489	1 418	1 439	1 397
07 Culture	12	19	17	13	8
08 Décorations	2	0	2	2	0
09 Domaine - Voirie	153	136	130	143	162
10 Droits des personnes et libertés publiques	405	526	557	441	558
11 Economie	86	111	128	76	103
12 Education - Recherche	118	115	75	99	139
13 Elections	171	73	58	49	82
14 Environnement	162	146	155	164	251
15 Etablissements Publics	20	15	5	8	5
16 Etrangers	1 450	1 701	2 152	1 975	2 083
17 Expropriation	73	60	66	65	48
18 Fonctionnaires & Agent Publics	828	897	1 084	916	1 163
19 Juridictions	114	100	147	122	70
20 Logement	244	271	273	213	264
21 Marches & Contrats	253	265	255	248	259
22 Pensions	246	275	241	255	235
23 Police	384	364	413	361	425
24 Postes Et Télécommunications	8	7	4	1	5
25 Professions	337	432	386	338	344
26 Radiodiffusion Et Télévision	28	13	35	30	23
27 Rapatriés	8	3	5	3	9
28 Sante Publique	202	165	189	211	196
29 Sécurité Sociale et Mutuelles	93	90	120	101	75
30 Sports	25	32	45	43	61
31 Transports	39	42	38	18	36
32 Travail	387	375	296	300	356
33 Travaux Publics	81	72	85	79	73
34 Urbanisme et Aménagement	604	720	684	845	914
35 Divers	28	30	36	27	29

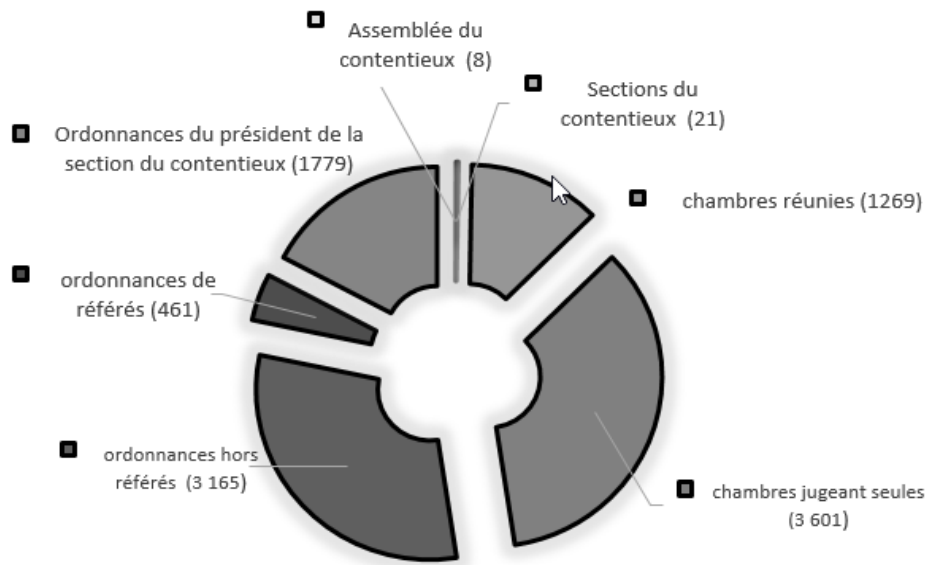


■ Evolution des affaires réglées par formation de jugement

Tableau 4 et graphique 4 – Affaires réglées par formation de jugement (données nettes sur 5 ans)

	2015	2016	2017	2018	2019
Total des décisions rendues	9 553	9 607	10 139	9 583	10 320
Décisions rendues en formation collégiales					
<i>Assemblée du contentieux</i>	10	15	3	13	8
<i>Section du contentieux</i>	28	31	12	15	21
<i>Chambres de la section du contentieux (y compris la formation spécialisée)</i>	4 824	4 834	4 761	4 899	4 870
1. en chambres réunies	1 389	1 325	1 250	1 309	1 269
<i>Dont en premier ressort</i>	395	462	425	449	426
<i>Dont appel</i>	107	29	20	11	7
<i>Dont cassation</i>	823	756	734	777	753
<i>Autres</i>	64	78	71	72	83
2. en chambres jugeant seules	3 435	3 509	3 511	3 590	3 601
<i>Dont en premier ressort</i>	276	335	322	451	351
<i>Dont appel</i>	202	57	17	22	11
<i>Dont cassation</i>	2 867	3 008	3 056	3 009	3 104
<i>Autres</i>	90	109	116	108	135
<i>Juge des référés statuant en formation collégiale</i>	0	6	10	19	16
<i>Dont en premier ressort</i>	0	0	2	13	12
<i>Dont appel</i>	0	6	8	6	4
Total	4 862	4 886	4 786	4 946	4 915
En % du total des décisions rendues	50,9%	50,9%	47,2%	51,6%	47,7%
Décisions rendues par ordonnances					
<i>Ordonnances des présidents (hors référés)</i>	2 952	2 917	3 323	3 049	3 165
1. <i>Ordonnances des présidents de chambre et du président de la formation spécialisée</i>	2 918	2 884	3 306	3 031	3 131
2. <i>Ordonnances du président de la section du contentieux rendues en application des articles R. 122-12 et R. 822-5 CJA</i>	34	33	17	18	34
<i>Ordonnances du juge des référés</i>	284	331	409	347	461
Total	3 236	3 248	3 732	3 396	3 626
En % du total des décisions rendues	33,9%	33,8%	36,8%	35,4%	35,1%
Compétences propres du président					
<i>Ordonnances du président de la section du contentieux (art R. 351-1 CJA et suivants, recours contre les décisions du BAJ, ...)</i>	1 455	1 473	1 621	1 241	1 779
Total	1 455	1 473	1 621	1 241	1 779
En % du total des décisions rendues	15,2%	15,3%	16%	13%	17,2%





■ Evolution des délais de jugement

Tableau 5 - Délai prévisible moyen de traitement des affaires en stock

Ce délai est calculé au regard du nombre de décisions en stock en fin d'année, divisé par la capacité annuelle de jugement (nombre de requêtes jugées en données nettes).

2015	2016	2017	2018	2019
6 mois et 23 jours	6 mois et 25 jours	5 mois et 14 jours	6 mois et 17 jours	6 mois et 6 jours

Tableau 6 - Délai constaté de jugement des affaires ordinaires

Ce délai correspond au délai moyen de jugement des affaires, de leur enregistrement à leur notification, à l'exclusion des ordonnances des référés-procédures d'urgence et des affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers.

2015	2016	2017	2018	2019
1 an 2 mois et 2 jours	1 an et 12 jours	1 an et 1 jour	12 mois	1 an et 11 jours



Tableau 7 - Durée moyenne de l'instance des 8508 affaires réglées par les formations contentieuses du Conseil d'Etat en 2019 (données nettes)

Durée de l'instance :	
Moins de 1 an	6 528
Entre 1 et 2 ans	1 665
Entre 2 et 3 ans	266
Plus de 3 ans	49

■ **Evolution des affaires en stock**

Tableau 8 - Evolution du stock par mode de saisine, au 31 décembre de l'année de référence (données nettes sur 5 ans)

	2015	2016	2017	2018	2019
Premier ressort	958	1 031	1 136	948	903
Appels des jugements des tribunaux administratifs	74	19	21	70	6
Cassation	4 208	4 257	3 650	3 805	4 130
1. Cassation des décisions des cours administratives d'appel	2 722	2 701	2 335	2 374	2 505
2. Cassation des décisions des tribunaux administratifs statuant en référé	215	246	219	212	286
3. Cassation des décisions des tribunaux statuant en premier et dernier ressort hors référés	857	825	752	843	888
4. Cassation des décisions des juridictions administratives spécialisées	414	485	344	376	451
Autres	146	154	154	432	284
TOTAL	5 386	5 461	4 961	5 255	5 323

Tableau 9 - Ancienneté des affaires en stock au Conseil d'État, au 31 décembre de l'année de référence (données nettes sur 5 ans)

Affaires enregistrées depuis :		Moins d'un an	Entre 1 et 2 ans	Entre 2 et 3 ans	Plus de 3 ans
2015	Ancienneté des 5 386 affaires en instance	79,3%	17,7%	2,5%	0,5%
2016	Ancienneté des 5 461 affaires en instance	82,4%	15,2%	1,5%	0,9%
2017	Ancienneté des 4 961 affaires en instance	82,7%	15,0%	1,7%	0,6%
2018	Ancienneté des 5 255 affaires en instance	83,6%	13,7%	2,1%	0,6%
2019	Ancienneté des 5 323 affaires en instance	81,8%	15,9%	1,7%	0,6%



■ **Activité juridictionnelle de la section du contentieux du Conseil d'Etat par mode de saisine – 1 : l'activité du juge de premier ressort (hors référé)**

Tableau 10 - Affaires enregistrées en premier ressort depuis 5 ans (données brutes sur 5 ans)

	2015	2016	2017	2018	2019
1. Ordonnances du Président de la République	9	30	43	5	11
2. Décrets	312	572	437	305	307
3. Actes réglementaires des ministres et des autorités à compétence nationale	333	352	354	347	331
4. Sanctions prises par les autorités administratives visées à l'article L. 311-4 CJA	16	18	23	17	28
<i>Autorité de contrôle prudentiel et de résolution</i>	3	2	1	0	2
<i>Sur proposition de l'Agence nationale de contrôle du logement social</i>	0	0	1	0	3
<i>Autorité de régulation des communications électroniques et des postes</i>	4	4	2	0	1
<i>Haut conseil des commissaires aux comptes</i>	0	0	1	1	0
<i>Conseil supérieur de l'audiovisuel</i>	1	0	5	2	3
<i>Autorité des marchés financiers</i>	6	5	2	2	8
<i>Agence française de lutte contre le dopage</i>	2	6	10	10	10
<i>Commission de régulation de l'énergie</i>	0	1	1	2	1
<i>Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières</i>	0	0	0	0	0
5. Contentieux des décisions prises par les autorités visées à l'art. R. 311-1 CJA au titre de leur mission de contrôle et de régulation	67	66	73	53	41
<i>Agence française de lutte contre le dopage</i>	0	1	0	1	2
<i>Autorité de contrôle prudentiel et de résolution</i>	3	0	4	1	1
<i>Autorité de la concurrence</i>	15	11	8	9	5
<i>Autorité des marchés financiers</i>	1	1	0	3	0
<i>Autorité de régulation des communications électroniques et des postes</i>	4	4	2	1	3
<i>Autorité de régulation des jeux en ligne</i>	0	0	0	1	2
<i>Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières</i>	1	10	7	1	1
<i>Autorité de sûreté nucléaire</i>	4	5	3	4	3
<i>Commission de régulation de l'énergie</i>	7	3	15	7	2
<i>Conseil supérieur de l'audiovisuel</i>	21	10	17	17	11
<i>Commission nationale de l'informatique et des libertés</i>	9	21	15	8	11
<i>Haute autorité pour la transparence de la vie publique</i>	2	0	2	0	0
6. Contentieux des techniques de renseignement et des fichiers intéressants la sûreté de l'Etat		124	99	69	79
<i>Contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement</i>		9	5	10	11
<i>Contentieux des fichiers intéressants la sûreté de l'Etat</i>		115	94	59	68
7. Contentieux électoral (art. L. 311-3 CJA)	36	6	4	3	39
8. Contentieux des autorisations de plaider (art. L. 311-5 CJA)	2	4	3	3	1
9. Contentieux relatif aux collectivités ou territoires d'outre-mer (article L. 311-7 et suivants CJA)	8	3	5	14	10



	2015	2016	2017	2018	2019
10. Le contentieux de la responsabilité de l'Etat à raison de la durée excessive de la procédure devant la juridiction administrative	18	5	2	4	3
11. Les questions préjudicielles transmises par les juridictions judiciaires	4	10	40	13	17
12. Le recrutement et la discipline des agents publics nommés par décret du président de la République	44	33	56	52	55
13. Le contentieux des décisions non réglementaires des ordres professionnels	19	8	19	15	26
14. Autres (décisions ministérielles prises en matière de concentration économique, dessaisissement TA, transmission CNCCFP, connexité, ...)	19	65	57	52	251
Total	887	1296	1215	952	1199

Tableau 11- Nombre des affaires réglées en premier ressort et issue par rapport à la demande (données brutes sur 5 ans)

	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre d'affaires réglées	1 031	971	1 275	1 177	1 093
Satisfaction totale ou partielle	191 18,53%	180 18,54%	180 14,12%	212 18,01%	175 16,01%
Rejet	593 57,52%	646 66,53%	944 74,04%	793 67,37%	742 67,89%
Renvoi au tribunal administratif	10 0,97%	22 2,27%	40 3,14%	12 1,02%	31 2,63%
Autres (désistement, non-lieu)	237 22,99%	123 12,67%	111 8,71%	160 13,59%	145 13,27%

Tableau 12 - Délai constaté de jugement des affaires de premier ressort (hors référés)

2015	2016	2017	2018	2019
1 an 2 mois et 9 jours	1 an et 19 jours	1 an et 24 jours	1 an et 26 jours	1 an et 22 jours



■ **Activité juridictionnelle de la section du contentieux du Conseil d'Etat par mode de saisine – 2 : L'activité du juge d'appel (hors référés)**

Tableau 13 - Nombre de dossiers enregistrés en données brutes

	2015	2016	2017	2018	2019
Appel	113	58	34	40	40

Tableau 14 - Délai constaté de jugement des affaires d'appel (hors référés et ordonnances)

2015	2016	2017	2018	2019
7 mois et 16 jours	7 mois	7 mois et 6 jours	7 mois et 22 jours	4 mois et 8 jours

■ **Activité juridictionnelle de la section du contentieux du Conseil d'Etat par mode de saisine – 3 : L'activité du juge de cassation**

Tableau 15 – Pourvois en cassation enregistrés et réglés par les chambres de la section du contentieux (données nettes sur 5 ans)

	2015	2016	2017	2018	2019
Pourvois en cassation enregistrés par type de décision attaquée					
Décisions des cours administratives d'appel	2 999	3 325	3 003	3 184	3 224
Décisions des tribunaux administratifs statuant en référé	688	721	662	716	763
Décisions des tribunaux administratifs statuant en premier et dernier ressort hors référés	1 167	1 302	1 363	1 464	1 593
Décisions des juridictions administratives spécialisées	905	1 151	1 355	1 130	1 265
Total	5 759	6 499	6 383	6 494	6 845
Affaires réglées sur pourvois en cassation par type de décision attaquée					
Décisions des cours administratives d'appel	3 373	3 329	3 202	3 339	3 167
Décisions des tribunaux administratifs statuant en référé	674	700	666	732	686
Décisions des tribunaux administratifs statuant en premier et dernier ressort hors référés	1 271	1 337	1 419	1 422	1 567
Décisions des juridictions administratives spécialisées	991	1 081	1 478	1 098	1 183
Total	6 309	6 447	67 65	6 591	6 603



Tableau 16 – Evolution des taux d'admission (données nettes sur 5 ans)

Par type de décision attaquée	2015	2016	2017	2018	2019
Décisions des cours administratives d'appel	32,4%	28,3%	29,9%	27,40%	32%
Décisions des tribunaux administratifs statuant en référé	27,4%	25,6%	28,7%	25,72%	26,5%
Décisions des tribunaux administratifs statuant en premier et dernier ressort hors référés	23,9%	25,1%	33%	29,59%	24,4%
Décisions des juridictions administratives spécialisées	8,8%	6,4%	5,3%	8,80%	10,8%

Tableau 17 – Issue des pourvois après admission en cassation : affaires admises, affaires réglées, taux de renvoi et taux d'annulation (données nettes sur 5 ans)

	2015	2016	2017	2018	2019
Total de décisions rendues après admission	1 741	1 567	1 675	1 756	1 636
Total de décisions prononçant la cassation	999	934	1 001	1 064	939
Taux de cassation après admission	57,4%	59,6%	59,8%	60,6%	57,40%
Taux de renvoi après cassation	73,9%	70,7%	63,3%	58,2%	39,24%

Tableau 18 : Délai moyen de traitement des pourvois en cassation (hors pourvois présentés contre les décisions rendues au titre des référés par les tribunaux administratifs) de l'enregistrement à la notification

2015	2016	2017	2018	2019
11 mois et 13 jours	9 mois et 15 jours	8 mois et 26 jours	8 mois et 26 jours	9 mois et 2 jours

Tableau 19 : Pourvois en cassation dirigés contre les décisions rendues en matière de référé, par type de référé (données brutes sur 5 ans)

	2015	2016	2017	2018	2019
Affaires enregistrées					
Référé injonction	59	60	52	100	81
Référé suspension	495	517	476	481	549
Référé « mesures utiles » et autres référés	82	105	102	79	87
Référé provision	17	36	37	25	62
Référé en matière contractuelle	77	60	68	60	54
Référé fiscal	1	4	2	2	1
Total	731	782	737	747	834



Décisions rendues					
Référé injonction	67	61	49	87	77
Référé suspension	467	496	522	490	488
Référé « mesures utiles » et autres référés	91	104	90	100	94
Référé provision	42	42	39	29	57
Référé en matière contractuelle	76	61	51	72	56
Référé fiscal	1	2	4	2	2
Total	744	766	755	780	774

Tableau 20 : Délai moyen de traitement des pourvois en cassation présentés contre les décisions rendues au titre des référés par les tribunaux administratifs

2015	2016	2017	2018	2019
4 mois et 5 jours	4 mois et 14 jours	4 mois et 27 jours	4 mois et 21 jours	4 mois et 18 jours



1.5. Bilan d'activité des juridictions administratives spécialisées

1.5.1. Activité de la Cour nationale du droit d'asile

L'année judiciaire a été marquée par un nombre d'affaires nouvelles qui s'est stabilisé tout en restant à son plus haut niveau. En 2019, la Cour a enregistré 59 091 affaires, en hausse de moins de 1% par rapport à 2018, après une augmentation de +9,5% en 2018 et un accroissement spectaculaire de 34% en 2017, sans précédent depuis une quinzaine années.

Parallèlement à cette activité soutenue, la juridiction a poursuivi la modernisation de ses méthodes de travail en ouvrant une application d'échanges dématérialisés à destination des avocats, et en déployant un outil d'aide à l'enrôlement engendrant des gains de productivité appréciables pour faire face à l'augmentation de 26,7% du nombre d'audiences. La Cour a également contribué au débat public, en éclairant les enjeux de la protection internationale et en rappelant le rôle essentiel qu'elle joue en matière de respect du droit lors de son l'audition de sa présidente devant la commission des lois.

Le nombre d'affaires jugées a atteint un pic historique de 66 464 décisions, en augmentation de 40,5% par rapport à l'année précédente et ce alors que la productivité de la Cour a été à nouveau forte. Grâce à un taux de couverture de 112,5%, la Cour a réduit significativement le nombre d'affaires en instance, qui passe de 36 868 à 29 495 (-20%).

Cela se traduit mécaniquement par une forte diminution du délai prévisible moyen (DPM) qui passe à 5 mois et 9 jours contre 9 mois et 10 jours fin 2018. La diminution du DPM annonce une baisse ultérieure du DMC, en raison de la diminution du nombre d'affaires en instance, surtout parmi les plus anciennes.

Le délai moyen constaté (DMC), seul indicateur pertinent pour évaluer l'atteinte des objectifs tels qu'ils ont été fixés par le législateur en 2015, augmente de 19 jours par rapport à 2018, et passe à 7 mois et 5 jours après huit années de baisse consécutives et une réduction de 50 % sur cette période (fin 2010, le DMC était de 12 mois et 27 jours).

Le DMC par type de procédure selon la catégorie de recours est de 9 mois et 4 jours pour les affaires à juger en 5 mois contre 8 mois et 4 jours fin 2018. Ce délai s'est légèrement dégradé, en raison de l'effort consacré au jugement des affaires les plus anciennes. Le délai moyen constaté pour les affaires à juger en 5 semaines s'est beaucoup réduit et passe à 3 mois et 29 jours contre 4 mois et 11 jours fin 2018.

La juridiction a bénéficié à nouveau de renforts supplémentaires en 2019 avec la création de 122 emplois nouveaux. Une sixième section et cinq nouvelles chambres ont été créées en l'espace de quelques semaines en 2019, pour répondre à l'accroissement de l'activité de la Cour.



■ Hausse de la demande d'asile et du contentieux de l'asile

Après une augmentation 34 % en 2017 et de et de 9,5 % en 2018, la Cour a enregistré une très légère hausse de 0,7% en 2019. Le taux de recours devant la cour passe de 86,6 % à 84,9%.

Les recours

2015		2016		2017		2018		2019	
Nombre	Évolution	Nombre	Évolution	Nombre	Évolution	Nombre	Évolution	Nombre	Évolution
38 674	3,5 %	39 986	3,4 %	53 581	34 %	58 671	9,5 %	59 091	0,7%

Depuis mai 2011, la cour admet le dépôt des recours par voie numérique. Le pourcentage de dossiers reçus par cette voie dématérialisée augmente chaque année. Il atteint 100% en 2019 contre 94,8 % en 2018.

■ Taux de recours contre les décisions de l'OFPR

2015	2016	2017	2018	2019
81,5 %	81,1 %	85,2 %	86,6 %	84,9%

Principaux pays de provenance des demandeurs d'asile devant la Cour

Pays	Nombre d'entrées	% du total des entrées	Évolution 2018-2019
Albanie	5 280	9%	5%
Géorgie	5 245	9%	122%
Guinée	4 720	8%	34%
Bangladesh	3 227	5%	1%
Afghanistan	3 197	5%	42%
Côte d'Ivoire	2 556	4%	-15%
Haïti	2 434	4%	-27%
Mali	2 415	4%	87%
Nigéria	2 276	4%	-2%
Rép. dém. du Congo	2 138	4%	-22%
Pakistan	1 635	3%	-19%
Chine	1 571	3%	28%
Soudan	1 484	3%	-2%
Turquie	1 438	2%	30%
Syrie	1 293	2%	-11%
Russie	1 248	2%	-10%
Arménie	1 213	2%	-27%
Sénégal	1 186	2%	13%
Somalie	1 146	2%	16%
Sri Lanka	1 110	2%	-31%
Autres	12 279	21%	-21%
Total général	59 091	100%	1%



Les dix premiers pays concentrent, à eux seuls, 57 % de l'activité contentieuse de la Cour et les vingt premiers pays 79 %.

La demande en provenance d'**Albanie**, qui figure sur la liste des pays d'origine sûrs, avait fortement baissée entre 2017 et 2018 (-33%), mais est de nouveau réorientée à la hausse et continue de figurer en tête des entrées devant la Cour, avec 5 280 recours enregistrés en 2019 (+5%). Cette demande, qui ne reflète en rien l'évolution politique d'un pays candidat à l'UE, découle pour l'essentiel de la morosité du contexte économique-social ce qui explique un taux de protection faible (6,5%). Comme on a pu l'observer depuis une dizaine d'années, celle-ci se réfère dans la plupart des cas à des problématiques privées qui peuvent parfois être corrélées à une dimension criminogène. La requête articulée sur des motifs sociétaux (mariages contrariés, violences domestiques, orientation sexuelle et traite des êtres humains) est importante. Parallèlement, on observe depuis un certain temps une baisse des demandes fondées sur le Kanun, le code d'honneur traditionnel en vigueur dans certaines parties du pays.

La hausse enregistrée ces dernières années concernant les demandes en provenance de **Géorgie**, qui figure sur la liste des pays d'origine sûrs, s'est encore spectaculairement accentuée (+122%) cette année, passant de 2 364 dossiers en 2018 à 5 245 en 2019 sans que l'on puisse rapprocher cette évolution de la situation interne du pays, ou d'une quelconque détérioration de ses relations avec la Russie, son puissant voisin du nord, qui contrôle deux de ses régions (l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud). Située l'an dernier à la septième place des entrées devant la Cour, elle se place aujourd'hui à la deuxième. A côté des motifs de nature politique concernant des membres du Mouvement National Uni (MNU) de l'ancien président Saakachvili, ou de demandes attachées à la situation des personnes dans les entités sécessionnistes, l'essentiel des requêtes est de nature sociétale (violences domestiques, minorités sexuelles) ou repose sur un certain nombre d'affaires attachées à des conflits d'ordre privé, souvent adossées à un contexte de criminalité. Nombre de demandes témoignent également de la médiocrité des conditions sanitaires du pays. Le taux de protection est très faible et se situe à 3,1%.

La demande en provenance de **Guinée** reste importante, bien qu'étant passée de la deuxième à la troisième place pour l'année 2019, la Cour a cependant enregistré une augmentation supplémentaire de 34% passant de 3 518 recours enregistrés en 2018 à 4 720 en 2019. Les demandes guinéennes continuent d'être majoritairement portées, sur fond de manifestations politiques et de grèves, par des militants de l'Union des Forces Démocratiques de Guinée (UFDG) qui se réfèrent à leur parcours personnel de militants ainsi qu'à leur origine ethnique peule. Les requêtes articulées sur des motifs sociétaux (mutilations sexuelles féminines, mariages forcés ou orientation sexuelle) sont toujours aussi importantes ; nombre de demandes témoignent aussi de conflits fonciers et d'héritage.

Après avoir baissé de 9% en 2018, la demande du **Bangladesh** est restée stable en 2019, passant de 3 210 à 3 227 recours enregistrés (+0,5%). Le Bangladesh, qui se maintient au quatrième rang des pays d'origine des requérants, continue de souffrir d'une emprise croissante de la Ligue Awami sur sa vie sociale et politique. Faisant



fond sur un contexte de dégradation des libertés publiques, la plupart des demandeurs bangladais allèguent des craintes dérivant de leur engagement politique ou associatif combiné, le cas échéant, à des rivalités professionnelles ou des conflits fonciers. Par ailleurs, une part notable de cette demande est désormais présentée par des personnes affirmant avoir été inquiétées en raison de leur orientation sexuelle.

La demande d'asile émanant de l'**Afghanistan** poursuit son augmentation en 2019 se plaçant au 5ème rang avec une évolution de 42%. Elle occupait la 9ème place en 2018 et la 12ème en 2017. Cette évolution constante s'explique par la forte dégradation de la situation sécuritaire que connaît ce pays depuis le départ des troupes de l'OTAN à la fin de l'année 2014. Les groupes insurgés, principalement les talibans, mais également l'organisation « Etat islamique » dans le Khorassan, gagnent des portions de territoire et déstabilisent le pays à travers des attaques meurtrières. Des négociations de paix entamées en 2019 se sont accompagnées d'une amélioration de la situation sécuritaire au premier semestre 2019 en Afghanistan, cependant cette accalmie fut de courte durée puisque le second semestre a été marqué par un regain de violence lié notamment à la tenue de l'élection présidentielle au mois de septembre. L'insécurité constante provoque des déplacements massifs de population dont une partie fait le choix de l'exil. Par ailleurs, de nombreux Afghans déboutés de leur demande d'asile dans d'autres pays européens viennent en France pour tenter d'obtenir une protection. Comme corolaire à la situation sécuritaire caractérisée par une violence aveugle, la demande afghane se fonde principalement sur des tentatives de recrutements forcés par des groupes insurgés ou des menaces dirigées contre les agents des forces armées afghanes. Des rivalités ethniques et des persécutions religieuses sont également invoquées.

La demande en provenance de la République de **Côte d'Ivoire** a diminué de 15% par rapport à l'année dernière : ce pays, à la 5ème place en 2018, est désormais à la 6ème place. Les problématiques invoquées concernent majoritairement des questions d'ordre sociétal : mutilations sexuelles féminines, mariages forcés, violences conjugales, orientation sexuelle, conflits fonciers et d'héritage. D'anciens rebelles non intégrés dans les forces républicaines de Côte d'Ivoire, ainsi que des éléments de la police ou de la gendarmerie craignant des représailles de leurs pairs à la suite des mutineries de janvier 2017, continuent d'alimenter la demande ivoirienne devant la Cour. Dans une moindre mesure, les motifs politiques restent évoqués notamment à l'approche des futures élections présidentielles, d'une part et, d'autre part, les demandes de protection émanant de partisans du Front Populaire Ivoirien (FPI) craignant des représailles en raison de leurs agissements réels ou imputés lors de la crise postélectorale de 2010-2011 sont toujours d'actualité.

Le recul de la demande en provenance de **Haïti**, qui avait baissé de 35% en 2018, se poursuit en 2019, avec une diminution de 27%, passant de 3 346 à 2 434 demandes. Les requérants haïtiens, qui forment désormais la septième nationalité la plus représentée devant la Cour, continuent d'invoquer des craintes liées à leur engagement politique, à des conflits d'ordre privé et aux activités de groupes criminels locaux. Le contexte prévalant en Haïti, marqué par un regain de la contestation politique, par une corruption endémique, un niveau élevé d'insécurité et



une absence, pour la jeunesse, de perspectives socio-économiques, constitue un terreau favorable à l'exil d'une population désabusée.

Pour la première fois le **Mali** fait son entrée à la 8ème place des dix premiers pays concernant le nombre de recours présentés devant le Cour avec une hausse significative de 87%. Les demandes de protection relatives au mariage forcé, aux violences faites aux femmes notamment les mutilations sexuelles féminines demeurent nombreuses. Des problématiques d'ordre sociétal sont également invoquées telles que les conflits d'héritage ou liés à l'appartenance d'une caste, l'esclavage pour les demandeurs originaires de Kayes. Par ailleurs, l'insécurité générale dans le Nord du pays est également évoquée du fait de groupes islamistes et/ou de milices armées, en l'absence d'une protection effective des autorités.

La demande émanant du **Nigéria**, qui avait nettement augmenté entre 2017 et 2018, a amorcé une très légère décline en 2019, en s'établissant à 2 276 demandeurs contre 2 318 en 2018 (-2%). Constituant la neuvième nationalité la plus représentée devant la Cour, les Nigériens attachent leurs demandes à des problématiques diverses, allant des menaces représentées par Boko Haram et par les sociétés secrètes aux persécutions liées à l'orientation sexuelle et à la pratique des mutilations sexuelles féminines (MSF). La traite des êtres humains aux fins de prostitution, surtout, s'est imposée comme une thématique centrale au sein d'une population majoritairement féminine. Enfin, les recours formés par des hommes originaires du sud du pays se présentant comme membres, anciens membres ou victimes de fraternités étudiantes, groupes criminels notoirement impliqués dans la traite des êtres humains aux fins de prostitution, ont connu ces dernières années un sensible surcroît.

La demande en provenance de **République démocratique du Congo (RDC)** a continué de baisser en 2019 avec une diminution de 22% mais se maintient toujours à la dixième place. La diminution de la demande depuis 2016 devant la Cour est la conséquence d'une baisse de la demande enregistrée à l'OFPRA depuis quelques années. Toutefois, aucune explication déterminante n'a pu être apportée à cette évolution au regard du contexte politique et social, particulièrement violent et très incertain en RDC, qui a perduré jusqu'en décembre 2018. L'alternance et la cohabitation politiques observées depuis janvier 2019 en RDC semblent apaiser quelque peu les tensions politiques. Les récits des demandeurs d'asile congolais se fondent toujours principalement sur des motifs politiques : de nombreux requérants invoquent leur appartenance aux partis politiques d'opposition, ainsi qu'aux mouvements démocratiques jeunes citoyens, la Lucha et Filimbi en particulier. Egalement, de plus en plus de demandes émanent de militants associatifs, notamment issus d'ONG défendant les droits de l'Homme, à qui les autorités imputent des opinions politiques. Par ailleurs, et contrairement à la situation politique générale du pays qui semble s'apaiser depuis janvier 2019, les conflits armés qui sévissent à l'Est du pays eux n'ont pas diminué en intensité, bien au contraire, la violence et l'insécurité sont en pleine recrudescence avec pour conséquence plus de 4,5 millions de personnes déplacées, dont environ un million de déplacés supplémentaires enregistrés durant l'année 2019. Cependant, les demandes des personnes originaires de l'Est restent toujours assez faibles et sont, pour la plupart, enregistrées à Mayotte.



■ L'activité juridictionnelle

Un nombre d'affaires jugées historiquement élevé – Le nombre de décisions rendues, 66 464, n'a jamais été aussi élevé. Il est en augmentation de 40,5% par rapport à l'année 2018.

2015		2016		2017		2018		2019	
Nombre	Évolution	Nombre	Évolution	Nombre	Évolution	Nombre	Évolution	Nombre	Évolution
35 979	-8,1 %	42 968	19,4 %	47 814	11,3 %	47 314	-1 %	66 464	+40,5%

Répartition des décisions par modalité de jugement

	Total	Part sur l'ensemble des décisions
Décisions prises après audience collégiale⁽¹⁾	31 102	46,80%
Décisions prises après audience à juge unique	13 069	19,66%
Ordonnances (prises par un juge unique sans audience)	22 293	33,54%
<i>Dont ordonnances rendues sur des "recours à 5 semaines"</i>	15 947	23,99%
TOTAL	66 464	100%

⁽¹⁾ Ce total inclut les décisions prises sur les recours enregistrés comme devant être jugés en 5 semaines et renvoyés en formation collégiale par le juge unique, lorsque celui-ci estime que l'affaire ne relève pas de la procédure à 5 semaines ou présente une difficulté sérieuse (article L. 731-2, 2^e alinéa du CESEDA). 279 décisions de renvoi ont été prises en 2019.

Décisions collégiales : Les formations de jugement ont rendu, en 2019, 31 102 décisions au cours de 3 644 audiences, ce qui représente 47% de l'activité globale de la Cour en hausse de 3,1 points par rapport à 2018, (20 771 décisions en 2018).

Décisions prises après audience à juge unique : 13 069 décisions ont été rendues au cours de 1 654 audiences à juge unique, ce qui représente 20 % de l'activité globale de la Cour en baisse de 1,2 points par rapport à 2018 (10 047 décisions en 2018).

Ordonnances : 22 293 ordonnances ont été prises, représentant 33,5% de l'activité globale de la Cour, en baisse de 1,3 points par rapport à 2018. 24% des ordonnances prises ont été rendues sur des « recours à 5 semaines ».

Pourcentage d'octroi d'une protection

En 2019, la CNDA a reconnu le statut de réfugié ou octroyé la protection subsidiaire à 13 980 personnes soit 21 % des requérants, contre 18,4 % en 2018. Ce taux de protection atteint 35% si on le calcule à partir des seules 31 102 décisions rendues en formation collégiale (32 % en 2018). Le taux de protection calculé pour la seule procédure à juge unique après audience est de 23% (19,4 % en 2018).



Taux d'annulation des décisions prises après audience pour les vingt premiers pays :

Pays	Affaires traitées en 2018 (données brutes)	2019							Évolution du taux de protection par rapport à 2018
		Affaires traitées en 2019 (données brutes)	Affaires traitées hors non-lieux, forclusions et désistements	Annulations					
				Protection accordée	Taux de protection	dont protection subsidaire	Annulation et renvoi à l'OPRA	Taux d'annulation	
Albanie	3 340	1 990	1 973	395	20%	277	5	20,27%	-28,6%
Géorgie	646	1 597	1 569	172	11%	89	6	11,34%	164,6%
Guinée	2 235	3 283	3 271	954	29,2%	153	4	29,29%	57,4%
Bangladesh	2 074	2 366	2 366	657	27,8%	174	1	27,81%	12,9%
Afghanistan	795	2 246	2 238	1 729	77,3%	1208	1	77,30%	202,8%
Côte d'Ivoire	1 248	3 641	3 623	756	20,9%	149	1	20,89%	239,0%
Haïti	536	451	448	54	12,1%	19	2	12,50%	35,0%
Mali	431	985	981	185	18,9%	40	3	19,16%	176,1%
Nigéria	1 340	2 281	2 276	506	22,2%	62	4	22,41%	86,0%
Rép. dém. du Congo	2 199	2 534	2 525	568	22,5%	125	4	22,65%	12,9%
Pakistan	943	953	952	216	22,7%	46	1	22,79%	-13,9%
Chine	145	73	72	19	26,4%	0	2	29,17%	-56,8%
Soudan	1 637	2 287	2 271	1 378	60,7%	635	2	60,77%	45,7%
Turquie	786	1 271	1 270	501	39,4%	6	5	39,84%	63,7%
Syrie	767	1 163	1 144	736	64,3%	90	1	64,42%	54,3%
Russie	831	1 190	1 184	457	38,6%	81	1	38,68%	84,3%
Arménie	859	820	814	94	11,5%	72	5	12,16%	-5,1%
Sénégal	567	1 000	997	210	21,1%	33	0	21,06%	94,4%
Somalie	482	756	753	539	71,6%	406	2	71,85%	68,4%
Sri Lanka	772	860	857	317	37,0%	29	3	37,34%	23,3%
Autres	8 185	12 424	12 324	3 537	28,7%	949	31	28,95%	62,3%
Total général	30 818	44 171	43 908	13 980	31,8%	4643	84	32,03%	60,4%



■ Délai moyen de jugement

Le délai prévisible moyen de jugement (DPM) diminue : fin 2019, il a atteint 5 mois et 9 jours, contre 9 mois et 11 jours fin 2018.

Après huit années de baisse consécutive, le délai moyen constaté (DMC) global augmente à nouveau de 20 jours par rapport au délai moyen constaté à 2018 et passe à 7 mois et 5 jours. Néanmoins, le DMC s'inscrit dans une tendance durable à la réduction des délais depuis 2010, année où il était près du double (12 mois et 27 jours). En dix ans, ce délai a ainsi diminué de 44 %.

	2015	2016	2017	2018	2019
Délai prévisible moyen ^(a)	7 mois, 17 jours	5 mois, 15 jours	6 mois, 12 jours	9 mois, 10 jours	5 m 9 j
Délai moyen constaté ^(b)	7 mois, 3 jours	6 mois, 26 jours	5 mois, 6 jours	6 mois, 15 jours	7 m 5 j
Délai moyen constaté pour les « recours à 5 mois »		7 mois, 19 jours	6 mois, 17 jours	8 mois, 4 jours	9 m 20 j
Délai moyen constaté pour les « recours à 5 semaines »		2 mois, 27 jours	2 mois, 28 jours	4 mois, 11 jours	3 m 29 j

^(a) Le délai prévisible moyen correspond au nombre de dossiers en stock en fin d'année divisé par le nombre d'affaires.

^(b) Le délai moyen constaté correspond à la somme des délais de jugement des affaires traitées sur une période divisée par le nombre de dossiers effectivement jugés pendant la même période (prise en compte de l'ancienneté des dossiers).

■ Réduction significative du nombre d'affaires en instance

L'accroissement exceptionnel des sorties et la faible évolution des entrées en 2019 a permis de réduire significativement le nombre d'affaires en instance. Avec 29 495 affaires en instance, le stock a diminué de 20 % en un an.

	2015	2016	2017	2018	2019
Stock au 31/12	22 726	19 744	25 511	36 868	29 495

■ Taux de renvoi

La part des renvois des affaires enrôlées effectivement et renvoyées est de 27,7%, contre 38% en 2018, hors incidents et grèves.

	2015	2016	2017	2018	2019
Taux de renvoi	27,3%	21,7%	24,5%	38,1%	27,7%



■ **Évolution de la représentation des parties**

	2015	2016	2017	2018	2019
Toutes décisions	85,8%	86,1%	83,7%	87,1%	90,4%
Dont au titre de l'AJ	69,1%	66,5%	87,4%	78,9%	84,6%
Décisions prises en audience	93%	93,3%	95,7%	95,9%	97,3%
Dont au titre de l'AJ	68%	71,8%	81,3%	84,1%	87%

■ **Croissance de l'aide juridictionnelle (AJ)**

	2015 90,6%*	2016 96,2%*	2017 96,6%*	2018 96,4%*	2019 96,4%*
	<i>Nombre et évolution 2015/2014</i>	<i>Nombre et évolution 2016/2015</i>	<i>Nombre et évolution 2017/2016</i>	<i>Nombre et évolution 2018/2017</i>	<i>Nombre et évolution 2019/2018</i>
Demande d'AJ	29 181 +12,9%	30 193 +3,5%	42 749 +41,6%	48 620 13,7%	51 891 +6,7%
Décisions rendues	28 627 +6,3%	29 324 2,4%	44 989 +53,4%	46 639 +3,7%	51 888 +11,3%
Dont admission	25 933 -4,4%	8 127 +8,5%	43 466 +54,5%	44 985 +3,5%	48 789 +8,5%

*Taux d'admission à l'aide juridictionnelle

1.5.2. Activité des juridictions spécialisées en matière de discipline professionnelle

Le Haut Conseil du commissariat aux comptes : institué par la loi n° 2003-706 du 1er août 2003 dite « loi de sécurité financière » qui a créé un nouvel article L. 821-1 du code de commerce, il est l'autorité de contrôle externe de la profession. Institué auprès du Garde des Sceaux, il assure la surveillance de la profession avec le concours de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes. Il est également investi de compétences juridictionnelles. Il est l'organe d'appel des chambres régionales en matière disciplinaire et en matière d'inscription ainsi que, sous le contrôle de la Cour de cassation, en matière d'honoraires.

Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
0	6	5	1



La Chambre de discipline de la Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle (CNCPI). Elle a été créée par [loi n° 90-1052](#) du 26 novembre 1990 ; son rôle et son mode de fonctionnement ainsi que les conditions et les modalités d'accès et d'exercice de la profession de Conseil en propriété industrielle sont définis dans le Livre 4 du code de propriété intellectuelle et l'arrêté du 29 juillet 1994 portant approbation de son règlement intérieur. En vertu de [l'article L. 422-10](#) du code de la propriété intellectuelle, elle est compétente pour juger toute personne physique ou morale exerçant la profession de conseil en propriété industrielle qui se rend coupable soit d'une infraction définie par la loi ou ses textes d'application, soit de faits contraires à la probité, à l'honneur ou à la délicatesse, même s'ils sont extraprofessionnels. Elle peut prononcer l'une des mesures disciplinaires suivantes : avertissement, blâme, radiation temporaire ou définitive.

Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
2	2	0	4

Les sections disciplinaires et les sections des assurances sociales des conseils nationaux des ordres professionnels. Elles ont été instituées au bénéfice de nombreuses professions réglementées : architectes, chirurgiens-dentistes, experts-comptables, géomètres experts, infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes, orthoptistes, médecins, pharmaciens, sages-femmes, vétérinaires...

Pour les professions médicales, de façon générale, les **Chambres disciplinaires nationales des ordres** sont compétentes pour connaître en appel des manquements aux règles déontologiques des décisions des chambres de première instance. Les **sections des assurances sociales des Conseils nationaux** sont pour leur part juges d'appel des décisions rendues en première instance par les sections des assurances sociales des conseils locaux des ordres concernés à la suite de plaintes formées par les organismes d'assurance maladie ou les médecins conseils de ces organismes à raison de fautes, abus, fraudes et tous faits intéressant l'exercice de la profession relevés à l'encontre des professionnels à l'occasion de soins dispensés aux assurés sociaux.



Aperçu statistique d'activité de juridictions spécialisées en matière de discipline professionnelle en 2019

	Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
Conseil national de l'ordre des médecins				
<i>Chambre disciplinaire nationale</i>	438	365	347	456
<i>Section des assurances sociales</i>	22	35	31	26
Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes				
<i>Chambre disciplinaire nationale</i>	159	105	135	137
<i>Section des assurances sociales</i>	103	59	84	67
Conseil national de l'ordre des pharmaciens				
<i>Chambre de discipline nationale</i>	124	80	76	132
<i>Section des assurances sociales</i>	9	2	0	4
Conseil national de l'ordre des sages-femmes				
<i>Chambre disciplinaire nationale</i>	4	4	6	2
<i>Section des assurances sociales</i>	0	0	0	0
Conseil national de l'ordre des infirmiers				
<i>Chambre de discipline nationale</i>	31	72	46	57
<i>Section des assurances sociales</i>	12	8	0	20
Conseil national de l'ordre des masseurs kinésithérapeutes.				
<i>Chambre de discipline nationale</i>	44	29	27	46
<i>Section des assurances sociales</i>	17	9	10	16
Conseil national de l'ordre des pédicures podologues				
<i>Chambre de discipline nationale</i>	4	7	3	8
<i>Section des assurances sociales</i>	0	0	0	0
Chambre supérieure de discipline de l'ordre des vétérinaires	25	22	25	22
Chambre nationale de discipline des architectes	19	15	22	12
Chambre nationale de discipline de l'ordre des experts-comptables	28	15	19	24
Conseil supérieur de l'ordre des géomètres-experts	35	31	26	40



Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) exerce le pouvoir disciplinaire en appel des décisions des sections disciplinaires des universités en vertu des dispositions des [articles L. 232-2](#) et suivants du code de l'éducation. Il statue en appel et en dernier ressort sur les jugements rendus en matière contentieuse et en matière disciplinaire par les conseils académiques de l'éducation nationale et sur les décisions prises par la commission des titres d'ingénieurs relativement aux écoles privées légalement ouvertes qui demandent à délivrer les diplômes d'ingénieur. Le CNESER disciplinaire intervient aussi en saisine directe quand la juridiction de première instance n'a pas statué dans les six mois qui ont suivi sa saisine par le chef d'établissement ou par le recteur.

Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
241	107	75	273

1.5.3. Activité des juridictions spécialisées en matière sociale

La **Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale** est une juridiction administrative spécialisée qui connaît des litiges relatifs aux décisions par lesquelles les autorités publiques allouent des ressources aux établissements de santé et aux établissements et services sociaux ou médico-sociaux, publics ou privés. Elle statue en appel sur les affaires jugées en première instance par cinq tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale. Ces juridictions ont connu une importante réforme visant à en renforcer les garanties d'impartialité, conformément aux préconisations de l'étude du Conseil d'État sur *L'avenir des juridictions spécialisées dans le domaine social*, publiée en avril 2004, afin de rendre leur composition et les règles de leur fonctionnement compatibles avec les principes généraux applicables à toutes les juridictions et les exigences de [l'article 6 § 1](#) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette réforme a été réalisée par [l'ordonnance n° 2005-1088](#) du 1^{er} septembre 2005 et son [décret d'application n° 2006-233](#) du 21 février 2006. Les nouvelles dispositions ont été intégrées dans le code de l'action sociale et des familles.

Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
96	31	3	124

1.5.4. Activité de la commission du contentieux du stationnement payant

La commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) est en charge des recours en matière de stationnement des véhicules sur voirie. Ce nouveau champ de compétence du juge administratif a été instauré en 2018, à la suite de la dépenalisation du stationnement payant par la [loi n° 2014-58](#) du 2 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles



(MAPTAM). Les missions et la composition de la commission ont été fixées par les ordonnances des 23 janvier et 9 avril 2015, codifiées au code général des collectivités territoriales (CGCT). Les [articles L. 2333-87](#) et suivants et [R. 2333-120-20](#) et suivants du CGCT organisent la procédure de contestation des avis de paiement de forfait de post-stationnement à deux niveaux. L'automobiliste adresse un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) à l'autorité compétente mentionnée sur l'avis de paiement (la collectivité ou la société chargée de la surveillance du stationnement) dans un délai maximum d'un mois à compter de la date de notification de l'avis de paiement. En cas de rejet total (explicite ou implicite) ou partiel (impliquant l'émission d'avis de paiement rectificatif) du RAPO, un nouveau délai d'un mois s'applique pour contester la décision de rejet devant la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP). Les décisions de la commission peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État. La première année de fonctionnement de la CCSP a été marquée par une montée en puissance rapide de son activité, et un dépassement des estimations du nombre d'entrée annuel estimé [entre 30% et 40%](#), ce qui nécessiterait une adéquation des moyens qui lui sont affectés.

Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
60 783	119 578	84 845	92 693

Les dossiers ont cru respectivement de 42% pour les Affaires enregistrées, 95% pour les Affaires jugées et de 37 % concernant le nombre d'Affaires en instance au 31 décembre.



2. Analyse d'une sélection de décisions, d'arrêts et de jugements

2.1. L'année contentieuse 2019 du Conseil d'Etat

Par Jean-Denis Combrexelle,
Président de la section du contentieux du Conseil d'État

Introduction

La présentation dans le Rapport annuel du Conseil d'Etat par le président de la section du contentieux des évolutions jurisprudentielles de l'année constitue une innovation.

Elle témoigne d'une interrogation sur l'utilité que représentent encore pour les lecteurs, à l'heure des bases de données juridiques qui permettent d'avoir un accès aisé et organisé à l'ensemble des décisions juridictionnelles, la sélection et le résumé d'une cinquantaine d'arrêts contenus traditionnellement dans ce rapport.

Ces mêmes bases de données qui favorisent une recherche par simple mot-clef parfois oublieuse des grands principes et évolutions jurisprudentiels rendent, en revanche, plus que jamais nécessaire tant pour l'étudiant, le praticien que pour le public averti une mise en perspective.

C'est bien évidemment d'abord le rôle et la mission des revues juridiques, notamment celles consacrées au droit public, que les universitaires et les praticiens assurent les commentaires et cette mise en perspective de la jurisprudence. Depuis de nombreuses années, ces revues ont su concilier la pertinence et la rigueur de l'analyse avec l'exigence nouvelle d'une information toujours plus rapide et actualisée des lecteurs.

Mais il est aussi une tradition, qui a inspiré sous des formes différentes d'autres juridictions, que le Conseil d'Etat lui-même, à travers notamment les chroniques des responsables du Centre de recherches et de documentation juridique (CRDJ), contribue au commentaire et à l'analyse de sa propre jurisprudence.

La nouvelle présentation de la partie contentieuse du Rapport annuel prolonge cette tradition dans le contexte nouveau des grands bouleversements présents et à venir de l'information juridique.

Praticiens et enseignants le constatent non sans inquiétude : le droit entre dans l'ère de l'algorithme. Traiter un dossier c'est rechercher le bon mot clef. Tout cas particulier a déjà fait l'objet dans la masse des bases de données d'une « jurisprudence » portant sur un cas similaire. Il faut donc appliquer cette jurisprudence et s'en inspirer directement. Peu importe que cette « jurisprudence » résulte d'une décision rendue en chambre jugeant seule dans laquelle la formation de jugement a pris la précaution de dire que la solution s'appliquait « dans les



circonstances particulières de l'espèce ». Les clics de l'ordinateur et de la base mettront les données Rec.lies sur le même plan voire pire ignoreront l'arrêt de l'assemblée du contentieux rendu sur une affaire certes sensiblement différente dans les faits mais dont les principes auraient pourtant vocation à s'appliquer à l'affaire du jour qui suscite l'interrogation.

Quand les clics aboutiront systématiquement et majoritairement à des jurisprudences rendues par des juridictions de pays du monde de la « Common Law », avec la puissance économique et culturelle qui est la leur, on voit bien que cette évolution, à terme, met en cause notre propre modèle de droit.

Notre responsabilité est d'expliquer que derrière une affaire A il n'y a pas un processus algorithmique qui conduit mécaniquement à une solution X mais que la jurisprudence repose sur du sens et de la cohérence qui peuvent aboutir à une solution Y ou Z. Le vrai travail du juriste porte sur la recherche de ce sens et de cette cohérence.

Il faut certes souligner les progrès incomparables dans les recherches juridiques que permettent ces bases. Elles évitent les travaux de consultation et de compilation, souvent longs, fastidieux et surtout aléatoires de la documentation papier que beaucoup d'entre nous ont connue. Mais si les outils sont devenus d'une efficacité sans pareille, ils ne restent que des outils qui ne doivent pas façonner le contenu de l'objet juridique que sont, par exemple, une thèse, les écritures d'un avocat ou a fortiori un jugement.

C'est dans cet esprit que la présente contribution a été rédigée. Son objet est de souligner, vue de l'intérieur du Palais-Royal, les cohérences et lignes de force des jurisprudences de l'année 2019. Outre un effort quantitatif, qu'il faut saluer et que montrent les statistiques, fait par les membres et agents de la section du contentieux, à la hauteur de l'augmentation des entrées, l'année 2019 se caractérise par sa richesse sur le fond du droit. Non seulement les décisions rendues par les formations supérieures que sont l'assemblée et la section du contentieux ont contribué à la construction du droit administratif mais aussi celles des chambres réunies sans oublier les ordonnances des juges des référés.

Un dernier point enfin, cette contribution n'a aucune prétention exhaustive ni définitive. Soulignant les cohérences et les évolutions de jurisprudence elle entend les soumettre à un dialogue fécond et parfois critique avec le monde du droit et notamment avec l'Université et les praticiens.

Le dialogue, la discussion, la confrontation des points de vue, la critique, la capacité de sortir des « cercles de confort » permettent un dialogue doctrinal essentiel au bon fonctionnement d'une juridiction suprême, ceci dans sa mission de rendre la justice dans une société de plus en plus complexe et diverse.

L'innovation que représente cette nouvelle présentation dans le Rapport annuel n'est donc pas que de pure forme, elle traduit un changement de méthode et notamment une volonté d'ouverture plus grande encore du Palais-Royal et de la section du contentieux.



2.1.1. La prise en compte par le juge administratif des nouveaux champs et formes de l'action administrative

Le juge administratif crée et applique de grands principes qui sont de nature à structurer l'action des pouvoirs publics. Non seulement ces principes sont aussi applicables au juge lui-même mais ce dernier doit s'attacher à être exemplaire dans leur mise en œuvre en ce qui le concerne.

Ainsi le principe de clarté et d'intelligibilité de la règle de droit doit d'abord s'appliquer aux décisions juridictionnelles. Ce principe a ainsi conduit à la généralisation, à compter du 1^{er} janvier 2019, dans toute la juridiction administrative, de la rédaction en style direct. Mais si le passage en style direct contribue à une meilleure compréhension des décisions contentieuses, il n'épuise pas le sujet. Le style direct ne se borne pas à la suppression du mot « considérant ». Il implique un effort particulier de rédaction et de démonstration de la part des rédacteurs. Aussi tout au long de l'année 2019 et notamment dans ses arrêts les plus importants, le Conseil d'Etat s'est attaché à des rédactions explicites envisageant les différents cas possibles permettant de préciser la portée exacte de la décision rendue. A titre d'exemples, la décision de la section du contentieux du 6 décembre 2019 (*Mme B. A.*, [n° 418741](#), Rec.) et les deux décisions rendues le 24 décembre 2019 par l'assemblée du contentieux (*OFPRA*, [n° 427017](#) et *Sté hôtelière Paris Eiffel Suffren*, [n° 425983](#), Rec.), sur des sujets aussi différents que la responsabilité du comptable public, la responsabilité de l'Etat du fait des lois déclarées inconstitutionnelles ou le champ de l'apatridie, restent volontairement concises dans la description des faits mais prennent, en revanche, soin de répertorier de la façon la plus claire et pédagogique possible les différents cas et solutions qu'implique la jurisprudence nouvelle. Dans cette même ligne, dans toute la mesure du possible lorsque le dossier le permet, le principe nouveau de jurisprudence contenu dans la décision sera accompagné, lorsque le Conseil d'Etat statue comme juge de cassation, d'un règlement au fond afin que chacun, et notamment les juges de premier ressort, puisse mieux suivre et comprendre la portée du principe appliqué au cas d'espèce (voir, par exemple, section, 1^{er} juillet 2019, *Association pour le musée des Iles Saint- Pierre et Miquelon*, [n° 412243](#), Rec.).

Le contentieux fiscal répond à cette exigence louable de clarification par exemple dans la définition de l'acte anormal de gestion. La décision de principe de plénière fiscale *Société Croë Suisse* du 21 décembre 2018 (n° [402006](#), Rec.) contenant cette définition visant à mettre fin à des variations jurisprudentielles - « l'acte par lequel une entreprise décide de s'appauvrir à des fins étrangères à son intérêt » - a été déclinée et précisée dans sa portée au cours de l'année 2019 (4 juin 2019, *Sté d'investissements maritimes et fonciers*, n° [418357](#), Tables). Peut-être pourra-t-on attendre dans l'avenir le même effort de clarification de la part du juge fiscal pour l'abus de droit, encore que cette notion, elle-aussi essentielle en droit fiscal, se heurte moins à des questions de définition qu'à des difficultés pratiques de charge de la preuve. Comme l'ont montré plusieurs contentieux jugés au cours de l'année écoulée, l'administration fiscale devrait être davantage sensible et sensibilisée à cette



question, surtout lorsque sont en cause des montages complexes qui impliquent une véritable et complète démonstration de sa part.

La limite de cette ligne jurisprudentielle sur la clarté et l'intelligibilité réside dans la complexité normative qui atteint des sommets dans certains domaines, comme par exemple en matière d'urbanisme commercial (15 avril 2019, *Difradis*, n° [425854](#), Rec.) ou en matière d'environnement (pour les éoliennes off-shore : 24 juillet 2019, *Association Gardez les Caps*, n° [418846](#), Tables), ceci alors même que la simplification est recherchée (voir, par exemple, pour le nouveau régime de l'enregistrement des installations classées : 25 septembre 2019, *France Nature Environnement*, n° [427145](#), Tables). Comme le montre notamment le contentieux fiscal, une part irréductible de complexité peut être imputable à la place croissante de la norme internationale et européenne (10 juillet 2019, *Sté BNP Paribas*, n° [418108](#), Tables et 4 juin 2019, *Ministre c/ M. A.*, n° [415959](#), Tables). Dans ces hypothèses, la responsabilité du juge est de ne pas ajouter une complexité jurisprudentielle à la complexité normative (26 juin 2019, *Sté Borflex-Cafac-Bajolet*, n° [413898](#), Tables).

Tout aussi important car figurant en bonne place dans les « Lois de Rolland » qui régissent le service public, il y a le principe d'adaptation. Alors que les administrations connaissent de profondes mutations, le juge qui les contrôle doit prendre en compte les transformations du service public. Implicitement la représentation de l'action administrative a longtemps reposé pour le juge et les commentateurs sur un modèle régalien de facture classique.

Les champs étaient essentiellement ceux des polices, qu'elles soient générales ou spéciales, ou du service public administratif. Quant aux modes d'action, l'acte unilatéral et le contrat administratif régnaient en maîtres, chacun étant caractérisé, à des degrés divers, par des prérogatives particulières dérogeant au droit commun et imprégné de l'idée de puissance publique.

Ces modèles subsistent, car l'Etat continue à avoir besoin de ces instruments. Mais parallèlement s'ouvrent pour les administrations de nouveaux champs et de nouveaux modes d'action qui impliquent des corrections et des évolutions jurisprudentielles.

■ De nouveaux champs d'intervention

1. Les réseaux et les moteurs de recherche, par leur influence croissante sur la vie de la cité, deviennent un domaine d'intervention privilégié des autorités de régulation et du juge administratif. Ce dernier est ainsi amené à concilier la protection des libertés publiques et de la vie privée des personnes avec les considérations d'intérêt général auxquelles répondent certains traitements.

C'est ainsi que la question du **droit au déréférencement dans les moteurs de recherche** a fait l'objet, à la suite d'un arrêt rendu le 24 septembre 2019 par la Cour de Luxembourg statuant sur un renvoi préjudiciel du Conseil d'Etat, d'une série de décisions du 6 décembre 2019 (n° [393769](#), [395335](#), [401258](#), [403868](#), [403869](#), [405464](#), [405910](#), [429154](#), Rec. et Tables) sur les conditions d'exercice de ce droit. Ces arrêts



reconnaissent le principe du droit au déréférencement qu'ils mettent en balance avec l'intérêt du public à accéder à l'information. Dans cette balance, il est demandé à l'autorité de régulation qu'est la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) de prendre en compte une série d'éléments comme, par exemple, le rôle social de la personne tenant à sa notoriété, sa fonction dans la société, les conditions d'accès à l'information, la circonstance que les données ont été ou non rendues publiques par la personne elle-même. Trois situations sont, à cet égard, distinguées : celle où les données personnelles ne sont pas sensibles, celle où à l'inverse ces données peuvent être qualifiées de sensibles comme, par exemple, les données relatives à la vie privée, l'orientation sexuelle ou les convictions politiques ou philosophiques et enfin, celle où les données ont trait à une procédure pénale visant une personne.

Outre le droit au déréférencement, dans les conditions ci-dessus décrites, les particuliers ont droit au bénéfice de la règle posée par l'article 10 de la loi du 6 janvier 1978 prévoyant qu'aucune décision ayant des effets juridiques ne peut être prise sur le seul fondement d'un traitement automatisé de données destiné à définir le profil de l'intéressé ou à évaluer sa personnalité. Dans une décision du 17 juin 2019, *Union nationale des associations de santé à domicile et autres* (n° [417962](#), Tables), le Conseil d'Etat a vérifié que ce principe avait été respecté par un traitement concernant les conditions d'utilisation des dispositifs médicaux pour l'apnée du sommeil, ces dispositifs présentant la particularité de permettre la transmission de données personnelles. Comme l'avaient montré « Les entretiens du Conseil d'Etat en droit social » organisés le 1^{er} décembre 2017 par la Section du rapport et des études et la Section sociale, la protection des données de santé appelle de la part du juge une particulière vigilance.

Au-delà se pose la question délicate, nouvelle et essentielle, du **contrôle du juge administratif sur les algorithmes** utilisés, dans le cadre de dispositifs relevant de l'intelligence artificielle (IA), par l'administration. Cette question a été abordée par une décision du 12 juin 2019, *Université des Antilles* (n° [427916](#) et [427919](#), Tables) à propos d'une demande de communication des codes sources du traitement dit « Parcoursup » utilisé par les établissements d'enseignement supérieur dans le cadre de la procédure nationale de préinscription. Cette décision procède à une interprétation des dispositions générales du code des relations entre le public et l'administration sur le droit d'obtenir communication des documents administratifs incluant les traitements algorithmiques et les dispositions particulières et dérogatoires du code de l'éducation. Elle a été toutefois rendue sur la base de textes qui ont été ultérieurement modifiés. Si elle constitue une première pierre, nul doute que des décisions contentieuses ultérieures seront amenées à contribuer à la construction du contrôle du juge administratif en la matière.

Il faut enfin souligner qu'apparaissent ainsi les premières décisions contentieuses se situant dans le nouveau cadre juridique constitué par le Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD). A l'occasion d'une instruction ministérielle organisant un traitement de données relatives à des demandeurs d'asile et aux modalités d'échange d'informations entre l'Office français de l'immigration et de



l'intégration (OFII) et l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), une décision du 6 novembre 2019 (*Fédération des acteurs de la solidarité e.a.*, n° [434376](#) et [434377](#), Tables) précise les conditions de passage au nouveau régime institué par le règlement de l'Union européenne. C'est précisément sur cette question du changement de base juridique, que l'assemblée du contentieux dans sa décision du 19 juillet 2019 sur les « Américains accidentels » (n° [424216](#) et [424217](#), Rec.), a été amenée à poser le principe d'application générale selon lequel le juge de l'excès de pouvoir, lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins d'annulation du refus d'abroger un acte réglementaire, est conduit à apprécier la légalité de l'acte réglementaire dont l'abrogation a été demandée au regard des règles applicables à la date de sa décision. S'agissant des règles relatives à la détermination de l'autorité compétente pour édicter un acte réglementaire, leur changement ne saurait toutefois avoir pour effet de rendre illégal un acte qui avait été pris par une autorité qui avait compétence pour ce faire à la date de son édicte. Un tel changement a, en revanche, pour effet de faire cesser l'illégalité dont était entaché un règlement édicte par une autorité incompétente dans le cas où ce changement a conduit, à la date à laquelle le juge statue, à investir cette autorité de la compétence pour ce faire.

2. Dans le champ relativement nouveau de la **bioéthique**, au sens large, tant les pratiques que les évolutions législatives liées en France à la loi dite « Claeys-Léonetti » du 2 février 2016, dans l'attente de la future loi sur la bioéthique (voir le rapport du Conseil d'Etat, « Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ? », juin 2018) conduisent les administrations et plus particulièrement les agences de santé et centres hospitaliers à prendre des décisions aux confins de la vie et de la mort. Dans des circonstances humaines et familiales connues de tous, ce qu'il est convenu d'appeler « l'affaire Lambert » a donné l'occasion au juge des référés, statuant à la suite d'un premier arrêt d'assemblée du contentieux du 24 juin 2014 (n° [375090](#) et [375091](#), Rec. p.175), de faire application de la nouvelle loi et de la notion contenue dans l'article L.1110-5-1 du code de la santé publique de traitements dont la poursuite traduirait une « obstination déraisonnable ». Dans cette même décision le juge des référés a précisé les règles concernant la procédure collégiale préalable organisée par la loi ainsi que celles applicables en l'absence de directives anticipées (ordonnance du 24 avril 2019, n° [428117](#), Tables).

Sur le début de la vie, se posent d'ores et déjà au juge administratif français des questions liées à la procréation médicalement assistée (PMA) ou la gestation pour autrui (GPA) dans des circonstances, cela convient d'être souligné, qui vont au-delà des prévisions de la loi française. Ainsi la décision du 31 juillet 2019 (*M. D et M. B.*, n° [411984](#), Rec.) portait sur la situation de deux enfants nés aux Etats-Unis dans le cadre d'une convention de gestation pour autrui dont l'un des deux parents avait acquis, par naturalisation, la nationalité française. Il a été jugé que le ministre pouvait refuser de faire droit à la demande de naturalisation en prenant en considération la circonstance que l'intéressé avait eu recours à la GPA, interdite en France par l'article 16-7 du code civil. En revanche la même circonstance, au regard notamment des dispositions de l'article 22-1 de ce code et de l'article 8 de la CEDH, ne pouvait, sauf fraude établie, priver les enfants nés de cette GPA de l'effet qui s'attache à la décision de naturalisation dès lors que celle-ci avait été prise.



S'agissant des techniques d'assistance médicale autorisées en France, [l'article L.2141-2](#) du code de la santé publique, subordonne leur utilisation à la condition que le couple soit en âge de procréer, l'agence de la biomédecine ayant fixé cet âge pour l'homme à 59 ans révolus. Cette condition revêtait « une dimension à la fois biologique et sociale » et faisait l'objet d'un large consensus dans la communauté scientifique et médicale. Sa validité a été admise (17 avril 2019, *M. et Mme C.*, n° [420468](#), Rec.).

Enfin sur ces questions de bioéthique, le législateur accorde une grande importance à l'existence d'un consentement des intéressés. C'est ainsi que [l'article L.2151-5](#) du code de la santé publique pose le principe selon lequel aucune recherche sur l'embryon humain ou sur les cellules souches embryonnaires ne peut être menée sans le consentement écrit préalable des membres du couple dont l'embryon est issu. Dans une décision du 5 juillet 2019, *Fondation Jérôme Lejeune* (n° [428838](#) et [428841](#), Tables), le Conseil d'Etat a défini les modalités d'application concrètes de cette exigence. Dans un tout autre domaine, celui de la réversibilité du secret de l'identité de la mère biologique, dans l'hypothèse où cette dernière a manifesté la volonté de taire son identité lors de l'accouchement, il a été jugé que cette réversibilité était elle-aussi subordonnée au consentement de celle-ci (16 octobre 2019, *Mme F.*, n° [420230](#), Rec.).

3. Il est, enfin, des domaines d'intervention traditionnels du juge administratif mais qui, sous l'effet de directives de l'Union européenne ou de réformes nationales, voient la nature des contentieux profondément modifiée.

Le droit de l'environnement n'est bien évidemment pas chose nouvelle pour le juge administratif, ceci notamment depuis la [loi du 10 juillet 1976](#) qui a institué les études d'impact. Mais il convient de souligner que l'approche de la matière a été bouleversée par l'intervention de nouvelles directives de l'Union européenne.

Ainsi, il existe une jurisprudence fournie sur l'exigence d'autonomie de l'autorité environnementale prévue par les [directives 2001/42/CE](#) du 27 juin 2001 dite « plans ou programmes » et [2011/92/UE du 13 décembre 2011](#) dite « projets ». Cette « autorité environnementale » émet un avis sur l'impact environnemental, de tout plan ou programme, d'une part, et de tout projet public ou privé, d'autre part, susceptible d'avoir une influence notable sur l'environnement. La Cour de justice de l'Union européenne a jugé, à l'occasion d'un litige concernant la directive « plans ou programmes », que cette autorité devait disposer d'une autonomie suffisante par rapport à l'autorité publique décisionnaire. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat s'est efforcé de se montrer tout à la fois pragmatique, par exemple en estimant que la mission régionale d'autorité environnementale dispose d'une autonomie suffisante par rapport au préfet qui autorise un projet (27 mai 2019, *Ministre de la cohésion des territoires/Sté MSE La Tombelle* n° [420554](#), Tables), et exigeant quant à l'appréciation des liens qui peuvent exister au sein des services déconcentrés de l'Etat en jugeant que lorsque le même préfet a donné un avis en tant qu'autorité environnementale et délivré une autorisation l'objectif de la directive ne pouvait en principe être regardé comme atteint (20 septembre 2019, *Ministre de la cohésion des territoires et Association « Sauvons le paradis »*, n° [428274](#), Tables).



Au-delà même de l'application de la législation de l'Union européenne, des concepts nouveaux ont émergé, comme le « principe de non-régression » issu de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, qui implique des appréciations délicates de la part du juge pour délimiter une portée exacte et raisonnable à la nouvelle règle posée (9 octobre 2019, *France Nature Environnement*, n° [420804](#), Tables).

Ce changement d'approche est aussi topique pour ce que certains ont pu dénommer « **le nouveau droit du travail** » caractérisé par la place nouvelle reconnue par la loi à la négociation collective. La loi du 14 juin 2013 a prévu la faculté de négocier par accord majoritaire d'entreprise les plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) et donné de nouvelles prérogatives aux services déconcentrés du ministère du travail pour valider ou homologuer les PSE selon qu'ils sont négociés ou unilatéraux. Cette loi a fait l'objet d'une construction jurisprudentielle sur des points essentiels comme, par exemple, les obligations de l'administration sur la qualité des signataires, les conditions de validité de l'accord collectif ou la définition des catégories professionnelles au sein desquelles est défini l'ordre des licenciements (voir notamment, les décisions d'assemblée du contentieux du 22 juillet 2015, n° [385816](#), n°s [385668](#) et [385496](#), n° [383481](#) et la décision de section du 5 mai 2017, *Fédération des services CFTD*, n° [389620](#), Rec. p. 158).

La jurisprudence du Conseil d'Etat a poursuivi en la matière tout au long de l'année 2019 son œuvre prétorienne notamment sur les obligations de l'employeur (22 mai 2019, *Association Coallia*, n° [418090](#) et [418129](#), Tables, sur la nécessaire prise en compte de l'ensemble des critères d'ordre des licenciements) ainsi que sur les contrôles respectifs de l'administration et du juge (voir la série de décisions du 22 mai 2019, n° 420780, n° [418090](#) et [418129](#), n° [413342](#), n° [407401](#) et [407414](#), Tables, relatives à la consultation du comité d'entreprise et la décision du 12 juin 2019, *M. A et autres*, n° [420084](#), Tables, sur le contrôle de la qualité des signataires de l'accord).

A cet égard, il doit être souligné qu'il existe un droit fiscal du travail qui tend à la neutralité fiscale ou qui, au contraire, a une portée incitative. Les indemnités de licenciement sont un terrain privilégié de cette problématique et différentes décisions contentieuses sont intervenues. La jurisprudence fiscale s'est attachée à rester dans la ligne des jurisprudences sociales en la matière (30 janvier 2019, n° [414136](#), *M. A.*, Tables ; 7 juin 2019, n° [419455](#), *Mme B.*, Tables).

■ De nouveaux modes d'action

1. S'agissant des modalités d'action, le « **droit souple** » va prendre une place d'autant plus grande que l'expression est trompeuse, dès lors que les actes dits de droit souple ont des conséquences substantielles, parfois bien supérieures à celles des outils classiques des corps de contrôle que peuvent être les sanctions administratives ou les procès-verbaux, sur les entreprises, les associations et les particuliers. Il importe, en conséquence, que le juge administratif fasse porter son contrôle sur une partie au moins de ces actes de droit souple. Tel est le sens des décisions de l'assemblée du contentieux du 21 mars 2016, *Sté Fairvesta International et Sté NC Numericable* (Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 22^e édition, GAJA, p.940). Dans ces



deux décisions, l'assemblée avait visé « les avis, recommandations, mises en garde et prises de position adoptées par les autorités de régulation ». Or les actes de droit souple ne sont pas l'apanage de ces autorités. D'autres autorités, y compris, par exemple, les ministères peuvent y recourir. Dans sa décision du 19 juillet 2019 (*Mme A.*, n° [426389](#), Rec.) qui concernait un acte de droit souple de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, l'assemblée du contentieux a procédé à un aménagement du champ de la jurisprudence antérieure. Pour justifier son contrôle, le Conseil d'Etat ne mentionne pas l'exigence de l'existence d'une autorité de régulation mais se borne à constater que l'acte est rendu public et qu'il est susceptible d'avoir sur la personne d'un parlementaire « des effets notables, notamment en termes de réputation, qui au demeurant sont susceptibles d'avoir une influence sur le comportement des personnes, et notamment des électeurs auxquels elle s'adresse ». L'assemblée du contentieux n'a pas procédé à une généralisation du contrôle du juge administratif à tous les actes de droit souple ayant des effets notables, ceci quelles que soient les autorités concernées. Dans la ligne des principes posés par ces jurisprudences d'assemblée, ce sera ensuite au cas par cas que se dessinera le champ du contrôle sur les actes de droit souple.

Le mouvement est toutefois amorcé et dans cette même veine le juge administratif contrôle des recommandations de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, l'ANSM (21 octobre 2019, *Association française de l'industrie pharmaceutique pour une automédication responsable*, n° [419996](#) et [419997](#), Rec.). Trois points doivent être précisés. En premier lieu, le juge est pragmatique sur le caractère public de l'acte. Ce pourra être, par exemple, le fait que la prise de position a donné lieu à un communiqué diffusé sur un site internet (31 décembre 2019, *Société BFM TV*, n°s [431164](#) et [432634](#), Tables). En deuxième lieu, le formalisme des actes de droit souple est moindre que celui des actes réglementaires ou des décisions individuelles. L'ambiguïté sur le statut d'un acte de droit souple non formellement retiré peut-être préjudiciable à un opérateur économique. Le juge se montre dès lors particulièrement attentif aux questions de retrait et de publicité du retrait (4 décembre 2019, *Fédération des entreprises de beauté*, n° [416798](#), Rec.). En troisième lieu, le recours au droit souple peut aussi émaner d'autorités européennes avec l'émergence de situations complexes comportant une articulation entre un acte de droit souple au niveau européen et un autre de droit souple au niveau national (4 décembre 2019, *Fédération bancaire française*, n° [415550](#), Rec.).

2. Par ailleurs, la complexité de l'action administrative rend de plus en plus utile et nécessaire **l'organisation d'expérimentations préalables** et locales pour tester l'efficacité et les difficultés éventuelles de telle ou telle mesure conçue dans les administrations centrales. Le principe de ces expérimentations, qui peuvent impliquer des dispositions dérogatoires, est prévu par [l'article 37-1 de la Constitution](#). Comme l'a montré son rapport d'octobre 2019, le Conseil d'Etat fait des recommandations visant à « améliorer et développer les expérimentations pour des politiques publiques plus efficaces et plus innovantes ». Sans aucunement remettre en cause cet objectif nécessaire, les formations contentieuses, au nom des exigences de sécurité juridique et d'efficacité de l'action administrative, vérifient que les expérimentations ne font pas l'objet d'improvisations de la part des administrations et sont suffisamment



encadrées en droit. En premier lieu, ces expérimentations doivent présenter un objet et une durée limités et leurs conditions de mise en œuvre doivent être suffisamment précises. Les matières dans lesquelles les dérogations sont possibles ainsi que les objectifs de ces dérogations doivent, à cet égard, être définis (17 juin 2019, *Association Les amis de la Terre France*, n° [421871](#), Rec.). En second lieu, le juge vérifie que la différence de traitement instituée à titre expérimental est bien en rapport avec l'objet de l'expérimentation et n'est pas disproportionnée avec cette différence de situation (6 novembre 2019, *Syndicat national CGT OFPRA*, n° [422207](#), [422604](#) et [424196](#), Tables).

Même si la distinction n'est pas toujours aisée, il faut distinguer, d'une part, l'expérimentation proprement dite, avec toutes les conséquences de droit qui s'y attachent et, d'autre part, la simple mesure de gestion où une administration teste un dispositif (8 juillet 2019, *Association « 40 millions d'automobilistes »*, n° [419367](#) et [424410](#)).

3. Comme on vient de le voir, les **autorités de régulation** contribuent à l'enrichissement du droit administratif général.

La pratique montre qu'il existe de nombreuses problématiques communes. Confronté à celles-ci le juge administratif construit petit à petit un corpus jurisprudentiel qui est adapté à leurs missions et modes de fonctionnement. Ce corpus n'a pas la prétention de s'appliquer de manière générale à toutes les autorités, la spécificité de chaque autorité doit prévaloir. Mais il constitue une forme de « doctrine jurisprudentielle » qui a été enrichie par différentes décisions de l'année 2019.

Dans une importante décision du 16 octobre 2019, (*La Quadrature du net et Caliopen*, n° [433069](#), Rec.), il a été jugé que la CNIL pouvait, sous le contrôle du juge administratif, prendre une position publique déterminant ses orientations et sa doctrine quant aux conditions dans lesquelles elle entend utiliser ou non les pouvoirs dont elle dispose en matière répressive.

S'agissant des procédures d'instruction, il a été jugé que la phase du lancement de d'alerte par un tiers de l'Autorité des marchés financiers (AMF) était antérieure à la phase d'ouverture de la procédure de sanction et n'imposait pas qu'un procès-verbal soit établi à ce stade (6 novembre 2019, *Sté Natixis Asset Management*, n° [414659](#), Tables).

S'agissant du contrôle par le juge du niveau des sanctions infligées par l'autorité de régulation, plusieurs décisions sont intervenues pour en préciser la portée. En matière de concentration, l'Autorité de la concurrence n'a pas à expliciter le montant de la sanction prononcée, par exemple en indiquant les corrections qui seraient apportées au montant en raison de circonstances aggravantes ou atténuantes (7 novembre 2019, *Sté FNAC Darty*, n° [424702](#), Rec.). Sur le niveau de la sanction, le juge procède à un contrôle de proportionnalité (15 novembre 2019, *Sté La Banque Postale*, n° [428292](#), Rec. ; 6 novembre 2019, *Sté Natixis Asset Management*, précité).

Enfin, a été posé le principe, à propos d'une sanction infligée par la CNIL, que la réformation par le juge de plein contentieux d'une sanction prononcée par celle-ci et



publiée sur son site internet et sur Légifrance implique qu'il soit enjoint à cette même autorité de publier la décision de réformation dans les mêmes formes (17 avril 2019, *Sté Optical Center*, n° [422575](#), Tables).

2.1.2. La préservation et l'adaptation des grands équilibres

Si l'on devait caractériser la jurisprudence administrative des vingt dernières années, la recherche des équilibres serait un élément constitutif essentiel. L'équilibre n'est pas la voie du juste milieu commode et sans risques. Ce peut être un chemin escarpé où l'on trouve la revendication de nouveaux droits personnels et collectifs fondés sur des dispositions constitutionnelles et des stipulations de conventions internationales. Mais non sans paradoxe, les mêmes qui exigent la protection de ces droits sont tout aussi exigeants quant à une efficacité du service public qui repose en partie sur l'exercice de prérogatives de puissance publique. Une des responsabilités premières du juge administratif a été d'assurer cette conciliation. Cette conciliation constitue depuis toujours « l'ADN » de la jurisprudence mais elle s'inscrit aujourd'hui dans un contexte nouveau qui rend nécessaires des ajustements jurisprudentiels.

Dans cette même période, le juge administratif a approfondi sa jurisprudence sur le terrain de la « sécurité juridique ». Si les termes inspirés de la jurisprudence communautaire sont nouveaux, la problématique l'est moins. Qu'était-ce [l'arrêt Dame Cachet](#) de 1922 sinon une jurisprudence fondée sur la sécurité juridique dans les relations entre l'administration et ce qu'on appelait alors les « administrés » ?

Mais sur ce point aussi le contexte change et certains s'interrogent sur le point de savoir si au cours des dernières années le Conseil d'Etat n'aurait pas trop fait prévaloir la sécurité juridique au détriment des droits du requérant.

■ De l'équilibre entre les droits et les libertés et les prérogatives de puissance publique

1. La loi et plus largement le législateur ont longtemps bénéficié d'une forme d'irresponsabilité juridique, ceci en vertu de l'adage selon lequel « La loi ne peut mal faire ». Cependant, de façon prétorienne le juge administratif a progressivement dégagé un régime de responsabilité du fait des lois.

La première étape fut la responsabilité de l'Etat du fait d'une loi en raison de la rupture d'égalité devant les charges publiques, lorsque le législateur n'a pas entendu exclure toute indemnisation et lorsque le préjudice qui en résulte, revêtant un caractère grave et spécial, ne peut dès lors être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés. C'est la célèbre jurisprudence d'assemblée du 14 janvier 1938, *Société anonyme des produits laitiers « La Fleurette »* (GAJA, p.292).

La deuxième étape est constituée par un arrêt d'assemblée, beaucoup plus récent, (*Gardedieu* du 8 février 2007 n° [279522](#), p.78). A l'occasion d'une validation législative contraire à l'article 6 de la CEDH, le Conseil d'Etat a jugé qu'une loi adoptée en méconnaissance des engagements internationaux de la France était susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat.



Restait la troisième étape portant sur l'hypothèse d'une loi déclarée inconstitutionnelle dans le cadre procédural de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) instituée par la réforme constitutionnelle issue de la loi du 23 juillet 2008. A cette hypothèse s'ajoute aussi celle où la loi est déclarée inconstitutionnelle après sa promulgation sur la base de l'application de la jurisprudence dite « Nouvelle-Calédonie » (décision n° [85-187 DC](#) du 25 janvier 1985).

Dans sa décision *Sté hôtelière Paris Eiffel Suffren*, en date du 24 décembre 2019, (précitée), concernant des textes législatifs relatifs à l'épargne salariale, l'assemblée du contentieux a apporté la dernière pierre à l'édifice prétorien sur la **responsabilité de l'Etat du fait des lois**. Sur le fondement des exigences inhérentes à la hiérarchie des normes, cette responsabilité peut être engagée par le juge administratif lorsqu'une disposition législative est déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel. L'engagement de la responsabilité est toutefois subordonné à la « condition que la décision du Conseil constitutionnel, qui détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause, ne s'y oppose pas, soit qu'elle l'exclue expressément, soit qu'elle laisse subsister tout ou partie des effets pécuniaires produits par la loi qu'une action indemnitaire équivaldrait à remettre en cause ».

Pour le reste, les principes régissant la responsabilité de l'Etat, notamment l'exigence d'un lien direct de causalité et la prescription quadriennale s'appliquent. La décision précise toutefois sur ce dernier point que la prescription commence à courir dès lors que le préjudice peut être connu dans sa réalité et son étendue par la victime « sans qu'elle puisse être légitimement regardée comme ignorant l'existence de sa créance jusqu'à l'intervention de la déclaration d'inconstitutionnalité ».

Par ailleurs, sur la question des effets de droit qui s'attachent à une déclaration d'inconstitutionnalité ou d'une réserve d'interprétation dans le cadre d'une QPC, dans deux avis concernant le contentieux fiscal (11 janvier 2019, *SCI Maximoise de création*, n° [424819](#), Rec. et avis du 6 février 2019, *M. A. et Sté Bourgogne Primeurs*, n° [425509](#) et [425511](#)), le Conseil d'Etat a apporté des précisions sur les conséquences d'une telle décision du juge constitutionnel en jugeant qu'elle ne constitue pas, en elle-même, un événement susceptible d'ouvrir un nouveau délai de réclamation.

Enfin, sur cette question des compétences respectives du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat, ce dernier a jugé qu'il était incompétent pour connaître d'un contentieux concernant un recours dirigé contre le refus d'adopter un règlement intérieur régissant la procédure des contributions extérieures produites devant le Conseil constitutionnel (11 avril 2019, *Association Les Amis de la Terre France*, n° [425063](#), Tables).

2. S'agissant des droits et libertés garantis par le **droit de l'Union européenne**, la jurisprudence a été notamment fournie dans le droit économique, le droit de l'environnement et le droit des étrangers.

Pour ce qui concerne la liberté d'établissement, il a été rappelé qu'elle rendait illégal, un décret qui confiait aux seules chambres de métiers et de l'artisanat le soin



d'apprécier l'aptitude professionnelle des conducteurs de VTC concurrents directs des chauffeurs de taxi (5 juillet 2019, *Fédération française du transport de personnes sur réservation*, n° [413040](#), Rec.). Pour ce qui concerne, la liberté de circulation des travailleurs, les règles de la Ligue nationale de Rugby régissant et favorisant la participation des joueurs issus des filières de formation ont été jugées conformes aux prescriptions du traité, (1^{er} avril 2019, *M. A.*, n° [419623](#), Rec.).

Le juge fiscal a, sur ce même fondement des libertés de circulation et d'une jurisprudence très exigeante de la CJUE, censuré des dispositifs de retenue à la source traitant différemment un bénéficiaire résident et un bénéficiaire non résident (27 février 2019, *Sté Sofina e.a.*, n° [398662](#), Tables ; 10 juillet 2019, *Sté Cofinimmo*, n° [412581](#), Tables). Il convient, à cet égard, de souligner que le Palais Royal, notamment comme juge fiscal, pratique à l'égard de la Cour de Luxembourg le dialogue des juges, soit en posant des questions préjudicielles (sur la règle dite du « butoir » posée par les conventions bilatérales et destinées à éviter les doubles impositions : Plénière fiscale, 24 avril 2019, *Société Générale*, n° [399952](#)), soit en s'attachant à juger dans le strict cadre défini par la réponse de la Cour alors que la solution implique un revirement de jurisprudence de sa part (27 février 2019, *Sté Sofina e.a.*, n° [398662](#), précitée), soit en prenant en compte une jurisprudence récente de la Cour (sur les conditions d'exonération de la TVA pour les courtiers et agents d'assurance : 9 octobre 2019, *M. B.*, n° [416107](#)).

En matière d'environnement il faut noter la première décision de fond prise par le Conseil d'Etat sur la notion de raison impérative d'intérêt public majeur, notion issue de la [directive habitat 92/43/CEE](#) du 21 mai 1992. Une telle raison, à la condition qu'elle existe, est seule de nature à justifier une dérogation à la protection des espèces dans leur milieu naturel (*Sté PCE e.a.*, 24 juillet 2019, n° [414353](#), Tables). Il a été jugé qu'en présence d'un tel intérêt le projet ne peut être autorisé, eu égard aux atteintes portées aux espèces protégées appréciées en tenant compte des mesures des réductions et de compensation prévues, que si, d'une part, il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et, d'autre part, cette dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

Mérite également attention la décision, prise sur le fondement du [règlement CE n° 1107/2009](#) du 21 octobre 2009, par laquelle le Conseil d'Etat enjoint aux ministres compétents de compléter l'arrêté sur l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, ceci afin d'assurer la protection adéquate des « habitants fortement exposés aux pesticides sur le long terme » (26 juin 2019, *Association Générations Futures*, n° [415426](#), Rec.).

Enfin, une décision importante dans ses effets pratiques définit les conditions dans lesquelles l'Etat peut être amené à participer à la remise en état d'un site pollué (13 novembre 2019, *Commune de Marennes*, n° [416860](#), Rec.) : « En cas de pollution des sols due à l'activité d'une ancienne installation classée pour laquelle l'Etat ne peut plus mettre en demeure l'ancien exploitant ou une personne s'y étant substituée, ou le cas échéant tout autre personne qui y serait tenue, de procéder à la dépollution du site, en raison soit de la disparition ou de l'insolvabilité de ce dernier, soit de



l'expiration du délai de prescription de l'obligation de remise en état reposant sur lui, l'Etat peut, sans y être tenu, financer lui-même, avec le concours financier éventuel des collectivités territoriales, des opérations de dépollution au regard de l'usage pris en compte, dont il confie la réalisation à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ou à un autre établissement public compétent. Dans le cas toutefois où il apparaît que la pollution d'un sol présente un risque grave pour la santé, la sécurité et la salubrité publiques ou pour l'environnement, il incombe à l'Etat 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, compte tenu de son usage actuel, et remédier au risque grave ayant été identifié ».

S'agissant du **contentieux des étrangers**, celui-ci présente la double particularité d'être à la fois un contentieux de masse pour les tribunaux administratifs et pour les cours administratives d'appel dont il représente plus de la moitié des entrées et un contentieux impliquant des appréciations de droit et de fait de plus en plus délicates. Un seuil a été atteint et c'est dans cet esprit que le Premier Ministre a demandé par une lettre du 31 juillet 2019 à un groupe de travail présidé par Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, de faire des propositions de simplification des textes du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Il reste qu'une part de la complexité réside dans les textes de l'Union européenne avec la difficulté concrète pour le juge de poser des questions préjudicielles à la CJUE dans un domaine caractérisé par l'urgence des situations. Le Conseil d'Etat a été ainsi amené à préciser les conditions permettant de définir, dans le cadre de la mise en œuvre du système Dublin, l'Etat responsable du traitement de la demande d'asile (27 mai 2019, *Ministre de l'intérieur c/ M. et Mme A.*, n° [421276](#), Tables ; 27 mai 2019, *Ministre de l'intérieur c/ Mme A.*, n° [428025](#), Tables ; 31 juillet 2019, *M. A.*, n° [428761](#), Tables ; 6 mai 2019, *M. A.*, n° [416088](#), Tables). Par ailleurs, le juge continue de préciser des notions essentielles comme celles de groupe social au sens de la convention de Genève (16 octobre 2019, *Mme A.*, n° [418328](#)) ou celle d'apatride au sens de la convention de New-York (Assemblée 24 décembre 2019, *OFPRA*, Rec., précitée).

3. Les prérogatives de puissance publique ne sont pas une abstraction, elles doivent être incarnées notamment par les hauts fonctionnaires qui prennent les décisions en ce sens. Le champ des hauts fonctionnaires dont la nomination et la révocation sont laissées à la discrétion du Gouvernement était au centre de l'affaire tranchée par la section du contentieux le 27 mars 2019 (n° [424394](#), *Syndicat CFDT affaires étrangères*, Rec.). Le critère de l'emploi supérieur retenu par la section est celui des missions et du niveau de responsabilité qui doivent conduire à ce que le titulaire de cet emploi soit « associé de manière étroite à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement ». Cette définition de l'emploi supérieur a conduit le Conseil d'Etat à annuler la quasi-totalité, à l'exception d'une disposition sur l'emploi de consul en poste à Jérusalem, d'un décret du 3 août 2018 qui visait à faire basculer dans cette catégorie de nombreux postes consulaires.

La question de l'étendue de la protection fonctionnelle est essentielle dans l'exercice de la décision, ceci notamment dans un contexte croissant de mise en cause pénale



de l'action administrative. Le cas tranché par la décision du 1^{er} février 2019, (*M. A.*, n° [421694](#), Rec.) était très spécifique par rapport à cette problématique générale puisqu'elle concernait les conditions dans lesquelles des ressortissants afghans ayant servi comme interprètes auprès des forces armées françaises pouvaient prétendre à la protection fonctionnelle. En dépit de cette particularité, la décision est importante en ce qu'elle traduit, d'une part, la volonté du juge administratif de corréler le champ des risques pris avec le bénéfice de la protection (voir l'étude du Conseil d'Etat du 25 juin 2018, « La prise en compte du risque dans la décision publique : pour une action publique plus audacieuse ») et, d'autre part, le souci de donner à cette protection des formes diverses et adaptées qui ne sont pas seulement la prise en charge des frais d'avocat. Dans le cas d'espèce, la protection prenait la forme d'un visa ou d'un titre de séjour délivré à l'intéressé.

Dans la définition des éléments constitutifs des prérogatives de puissance publique au sens large il y a la protection qui s'attache à l'ouvrage public. Dans une décision du 29 novembre 2019, (*M. A.*, n° [410689](#), Rec.), le Conseil a fait une théorie générale des conditions dans lesquelles la démolition d'un ouvrage public peut être ordonnée par le juge administratif : « il appartient au juge administratif, juge de plein contentieux, de déterminer en fonction de la situation de droit et de fait existant à la date à laquelle il statue, si l'ouvrage est irrégulièrement implanté, puis, si tel est le cas, de rechercher, d'abord, si eu égard notamment à la nature de l'irrégularité, une régularisation appropriée est possible, puis, dans la négative, de prendre en considération, d'une part les inconvénients que la présence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics ou privés en présence, notamment, le cas échéant, pour le propriétaire du terrain d'assiette de l'ouvrage, d'autre part, les conséquences de la démolition pour l'intérêt général, et d'apprécier, en rapprochant ces éléments, si la démolition n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général ».

L'application de ces critères a conduit le Conseil d'Etat, réglant l'affaire au fond, à ordonner la démolition d'ouvrages sur le site de l'École des Beaux-arts à Paris qui avaient initialement un caractère provisoire mais qui étaient restés en place de nombreuses années.

■ Des droits et libertés et de la sécurité juridique

1- La sécurité juridique et les jurisprudences qui la protègent ou la confortent sont, notamment en France, souvent décrites, à tort, comme un moyen plus ou moins contourné de protéger l'administration. Au-delà d'une analyse purement juridique des fondements jurisprudentiels tant aux niveaux européens que nationaux de l'exigence de sécurité juridique, celle-ci répond d'abord à un besoin de la société civile. Dans tous les domaines de l'action des pouvoirs publics ce besoin s'exprime. Si une comparaison est faite avec d'autres systèmes juridiques au sein de l'Union européenne, la France est l'un des pays où la norme et la décision administrative sont perçues comme les plus instables. Moins que la complexité de ses normes et décisions, c'est leur instabilité qui est en cause. Dans cette problématique, le juge est amené à jouer un rôle essentiel.



Des jurisprudences de l'assemblée du contentieux comme *AC !* (11 mai 2004, GAJA, p.795) ou *Sté KPMG* (24 mars 2006, GAJA, p.811) sont venues répondre à cette exigence et ont été comprises et acceptées (pour une application récente de la jurisprudence *AC !* concernant le report dans le temps des effets de l'annulation d'un décret fixant le montant journalier additionnel de l'allocation pour demandeur d'asile : 28 juin 2019, *OFII*, n° [424368](#), Tables).

D'autres décisions de la période récente ont davantage soulevé d'interrogations doctrinales comme les jurisprudences *Danthony* (assemblée, 23 décembre 2011 et section 23 décembre 2011, GAJA, p.884), *Czabaj* (assemblée, 13 juillet 2016, Rec. p.140) et *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT* (assemblée, 18 mai 2018, GAJA, p.968). Ces jurisprudences définissent, pour la première, les conditions dans lesquelles un vice de procédure est de nature à entraîner l'annulation de l'acte, pour la deuxième, le délai raisonnable dans lequel peut être contestée une décision individuelle et, pour la troisième, la limitation dans le temps de l'invocation des vices de forme et de procédure dans le cadre de l'exception d'illégalité visant un texte réglementaire.

La première interrogation est de savoir si l'exigence croissante de sécurité juridique à laquelle répondent ces jurisprudences ne conduit pas, à terme, à une évolution réduisant quasiment à néant les effets des vices de procédure et de forme dans le contentieux de la légalité. Cette question deviendrait d'autant plus prégnante que parallèlement la législation elle-même, notamment dans le champ de l'urbanisme et de l'environnement, étendrait les dispositifs de régularisation.

Il faut d'abord constater que l'annulation pour vice de forme ou de procédure a encore de beaux jours devant elle (12 juillet 2019, *Fédération nationale des chasseurs*, n° [424600](#), Tables). A cet égard, dans le champ du contentieux fiscal, de nombreuses décisions sont intervenues illustrant de la part du juge la recherche d'un équilibre entre les droits du contribuable et les prérogatives de l'administration. Dans cette recherche, les questions de procédure sont essentielles comme, par exemple, l'encadrement de la motivation par référence (4 décembre 2019, *Sté Rellumix*, n° [424178](#), Tables), la portée concrète de l'obligation d'informer le contribuable de la teneur et de l'origine des renseignements ou des documents ayant servi à fonder le redressement lorsqu'ils ont été obtenus de tiers (27 juin 2019, *Ministre des comptes publics c/ M. et Mme A.*, n° [421373](#), Tables) et les modalités de notification des avis de mise en recouvrement (8 février 2019, *Sté Seet*, n° [409294](#), Tables).

Ensuite, la jurisprudence récente s'attache à **encadrer les conditions de la régularisation** en ce qui concerne notamment la faculté de contester l'acte procédant à la régularisation. Tel a été l'objet d'une décision de section du 5 février 2019, *Commune de Cogolin* (n° [401384](#), Rec.) rendue sur le fondement des dispositions du code de l'urbanisme relatives à la régularisation des permis de construire illégaux dans leur version issue de la loi ELAN du 24 novembre 2018. Par ailleurs, le Conseil d'Etat n'hésite pas à définir de façon très précise les conditions, limites et exigences de la régularisation. Il en a été ainsi sur la question récurrente de l'illégalité, au regard de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 telle qu'interprétée par la CJUE, résultant de l'absence d'indépendance de l'autorité en charge de donner un avis sur l'étude



d'impact des projets publics ou privés. Dans une décision du 27 mai 2019, Ministre de la cohésion des territoires et *Sté MSE La Tombelle* (n^{os} [420554](#) et [420575](#), précitée) il a défini un véritable vade-mecum de la régularisation de ce vice de procédure.

2-La seconde interrogation porte sur **l'accessibilité au prétoire du juge administratif** qui elle aussi peut être confrontée à la conjonction de textes réglementaires du code de justice administrative et de jurisprudences perçues comme restrictives. En la matière, l'heure est à l'équilibre.

Les suites de la jurisprudence *Czabaj* permettent de donner une illustration de ce souci d'équilibre. Ainsi l'exigence de sécurité juridique que traduit cette évolution jurisprudentielle est déclinée dans le contentieux du titre exécutoire (16 avril 2019, *Communauté d'agglomération de Saint-Quentin en Yvelines*, n^o [422004](#), Tables) ainsi que pour un recours ayant pour objet une décision implicite de rejet (18 mars 2019, *M. B.*, n^o [417270](#), Rec.). En revanche, les principes dégagés par la jurisprudence *Czabaj* ne s'appliquent pas au plein contentieux indemnitaire (17 juin 2019, *Centre hospitalier de Vichy*, n^o [413097](#), Rec.), ceci de façon à préserver les droits à réparation. Elle ne s'applique pas davantage en cas de rejet implicite de la réclamation résultant du silence gardé par l'administration fiscale pendant six mois, seule la décision expresse comportant la mention des voies et délais de recours étant de nature à faire courir le délai (8 février 2019, *Sté Nick Danese, Applied Research*, n^o [406555](#), Tables). Enfin, la jurisprudence d'assemblée laisse la porte ouverte à des délais spécifiques, autres que le délai d'un an, en fonction de la nature des contentieux. Cette faculté a été utilisée dans le contentieux des recours contre les décrets de libération des liens d'allégeance en matière de nationalité. Dans ce contentieux particulier, un délai de trois ans a été substitué au délai d'un an (29 novembre 2019, *Mme B.*, n^o [426372](#), Rec.).

Plus largement, de multiples décisions de l'année 2019 ont témoigné du souci du juge administratif de ne pas restreindre l'accès à son prétoire. C'est ainsi que le juge de cassation est vigilant sur les conditions d'application des dispositifs mis en place par le décret du 2 novembre 2016 pour la « justice administrative de demain » (JADE). Si la bonne administration de la justice et notamment le souci d'un traitement dans un délai raisonnable des requêtes justifie ces dispositifs, encore faut-il qu'ils n'apparaissent pas comme des pièges pour les requérants.

Dans la ligne de la jurisprudence de section *Finamur* du 5 octobre 2018 (Rec. p.370) dans laquelle le juge de cassation vérifie qu'il n'a pas été fait une application abusive des dispositions du CJA permettant de rejeter par ordonnance les requêtes d'appel manifestement dépourvues de fondement, le Conseil d'Etat a adopté ce même cadre de contrôle sur les dispositions de [l'article R 611-8-1](#) qui permettent de rejeter une requête par ordonnance pour absence de production du mémoire récapitulatif R 611-8-1 (24 juillet 2019, *Sté Crédit mutuel Pierre I*, n^o [423177](#), Tables ; *Sté SMA 22* novembre 2019, n^o [420067](#), Tables) ou celles de l'article R 612-5-1 permettant de prononcer un désistement d'office (17 juin 2019, *Mme A.*, n^o [419770](#), Rec. ; 13 novembre 2019, *M. D.*, n^o [422938](#), Tables).



De même et dans la ligne cette fois d'une autre décision de la section du contentieux *Sergent* du 5 octobre 2018 (n° [418233](#), p.367) concernant les exigences du dispositif dit « Télérecours » de répertorier les pièces jointes, le Conseil d'Etat a jugé que cette exigence ne s'appliquait pas aux pièces du dossier communiqué en application de [l'article R772-8](#) propre aux contentieux sociaux (14 octobre 2019, *M. B.*, n° [432543](#), Tables). La jurisprudence *Sergent a*, par ailleurs, été précisée dans une décision du 14 juin 2019, *Mme B.*, (n° [420861](#), Rec.) dans le cas particulier de requêtes accompagnées d'un nombre important de pièces jointes constituant une série homogène eu égard à l'objet du litige (il s'agissait de documents visant à établir la résidence en France d'un étranger). Dans ce cas particulier, il est admis que ces pièces puissent être regroupées dans un ou plusieurs fichiers sans répertorier chacune d'entre elles par un signet à la condition toutefois que le référencement de ces fichiers ainsi que l'ordre de présentation, au sein de chacun d'eux, des pièces qu'ils regroupent soient conformes à l'énumération figurant à l'inventaire de toutes les pièces jointes à la requête.

Comme le rappelle cette dernière décision, la finalité du dispositif de « Télérecours » est de concourir à la bonne administration de la justice et de permettre un accès uniformisé et rationalisé à chacun des éléments de la procédure, selon des modalités communes aux parties, aux auxiliaires de justice et aux juridictions. La qualité et l'ergonomie du dispositif sont quasi unanimement reconnues par les justiciables et leurs mandataires, cette acceptabilité constitue un des meilleurs gages de son efficacité. Elle a pour contrepartie un équilibre subtil prenant en compte certaines exigences pratiques des justiciables dont témoignent les décisions ci-dessus mentionnées.

A la frontière des règles de procédure et du fond, deux décisions rendues au niveau de la section du contentieux témoignent du souci d'ouverture du prétoire du juge administratif.

La modification des dispositions de l'article 2224 du code civil posait sous un jour nouveau la question du délai de la prescription du recours en contestation de la validité du contrat en application de la jurisprudence dite « Béziers I » (Assemblée, 28 décembre 2009, GAJA, p.861). Saisie de cette question, la section a fait œuvre prétorienne en se dégageant totalement des règles applicables en matière civile. Dans une décision du 1^{er} juillet 2019, *Association pour le musée des Iles Saint Pierre et Miquelon* (n° [412243](#), précitée), elle a jugé que l'action était ouverte pendant toute la durée d'exécution du contrat. Dans le règlement au fond de l'affaire, la section a voulu souligner les conditions d'application de cette solution en indiquant notamment que ce qu'il est convenu de dénommer les « stabilisateurs » dégagés par la jurisprudence « Béziers I » concernant notamment le principe de loyauté des relations contractuelles, la nature de l'irrégularité dont le contrat est entaché, l'objectif de stabilité des relations contractuelles et l'appréciation de l'atteinte excessive à l'intérêt général s'appliquaient.

S'agissant des règles de liaison du contentieux résultant des dispositions de [l'article R.421-1](#) du CJA dans leur rédaction issue du décret JADE, la section du contentieux en a fait une interprétation souple en jugeant, dans une affaire montrant l'opportunité



de cette solution, que l'exigence d'une décision préalable pour lier le contentieux de l'administration ne s'appréciait pas à la date d'introduction de la requête mais à la date à laquelle le juge statue (27 mars 2019, n° [426472](#), *Consorts D.*, Rec.).

Enfin, et même si la solution retenue peut paraître sévère pour le requérant dans le cas d'espèce, la section a voulu faire preuve de pédagogie et d'ouverture sur les questions récurrentes et souvent inutilement absconses de définition du point de départ des délais de prescription dans les contentieux mettant en cause le montant des rémunérations des fonctionnaires (1^{er} juillet 2019, *Ministre de l'action et des comptes publics c/ M. A.*, n° [413995](#), Rec.).

Un dernier point mérite attention. Il tient à l'importance qu'accorde le Conseil d'Etat aux **modes alternatifs de règlement des litiges** et, en premier lieu du moins lorsque la nature du litige s'y prête, à la **médiation**. C'est à cette fin qu'ont été signées des conventions entre les juridictions de premier ressort et les barreaux concernés ainsi qu'une convention entre le Conseil d'Etat et l'Ordre des avocats aux Conseils. Même s'il convient de clairement distinguer la médiation et la transaction, qui obéissent toutes deux à des logiques très différentes, elles se rattachent au souci de trouver des solutions adaptées tout à la fois en dehors du juge et sous son contrôle. Dans une décision du 5 juin 2019, *Centre hospitalier de Sedan*, (n° [412732](#), Rec.), le Conseil d'Etat a reconnu la possibilité de conclure une transaction afin de mettre fin à l'ensemble des litiges nés ou à naître d'une décision admettant un fonctionnaire à la retraite pour invalidité non imputable au service. Cette décision a été prise sur le fondement des articles 6, 2044 et 2052 du code civil ainsi que de l'article L.423-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Le protocole transactionnel est subordonné au respect de trois conditions : d'une part, la licéité de l'objet du protocole, d'autre part, l'existence de concessions réciproques et équilibrées et, enfin, le respect de l'ordre public.

3- La troisième interrogation porte sur ce qui pourrait apparaître comme l'émergence d'un juge administrateur avec notamment le **développement du plein contentieux** au détriment du recours pour excès de pouvoir. A cet égard deux évolutions sont à souligner. La première porte sur le passage dans certaines matières du recours pour excès de pouvoir au plein contentieux. L'illustration en a été donnée par les décisions de section du 3 juin 2019 concernant les contentieux sociaux (*Département de l'Oise*, n° [419903](#) ; *M. A.*, n° [422873](#) ; *Mme B.*, n° [423001](#) ; *M. B.*, n° [415040](#), Rec.). Cette jurisprudence n'est en rien un « ballon d'essai » jurisprudentiel qui annoncerait une généralisation du plein contentieux. Ce passage ne s'opère que dans certains contentieux spécifiques dans lesquels, à l'issue d'un long processus administratif et juridictionnel, il est de l'intérêt convergent du justiciable, de l'administration et de l'intérêt général, que le juge puisse, c'est toujours une faculté et jamais une obligation, prendre la décision finale d'octroi ou de refus du droit. Quatre décisions contentieuses de l'année 2019 témoignent de cette absence de volonté du juge d'une généralisation du plein contentieux. Le recours pour excès de pouvoir est ainsi présenté comme le recours de droit commun (*Sté Auchan Hypermarché*, 2 octobre 2019, n° [432388](#), Rec.). Dans une matière, celle des refus de subvention, où il existait des contradictions de jurisprudences au niveau des cours administratives d'appel, le



Conseil d'Etat a clairement jugé qu'elle relevait du recours pour excès de pouvoir (n° [428040](#), 29 mai 2019, *Sté Royal Cinéma*, Rec.). Dans le champ du contentieux fiscal il existe des décisions prises par l'administration fiscale qui sont susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (sur le refus opposé par l'administration de l'option pour la constitution d'un groupe fiscal intégré : 1^{er} juillet 2019, *Sté Biomnis*, n° [421460](#), Rec.). Il faut, enfin noter, qu'en dépit des très forts arguments invoqués par le rapporteur public, l'assemblée du contentieux n'a pas fait basculer le contentieux de l'apatridie dans le champ du plein contentieux (24 décembre 2019, *OFPRA*, précitée).

Surtout, il ne s'agit pas de transformer le juge administratif en administrateur. Si le juge doit connaître les contraintes de l'administrateur et si possible en avoir eu, à des postes de responsabilité, une expérience concrète, ce n'est pas sa mission de s'y substituer. La prudence avec laquelle dans une matière comme le contentieux des travaux publics, qui est le champ historique d'intervention du juge administratif, la section du contentieux a reconnu explicitement le pouvoir d'adresser des injonctions plutôt que d'accorder une indemnité témoigne s'il en était besoin de cette approche (Section, 6 décembre 2019, *Syndicat des copropriétaires du Monte Carlo Hill*, n° [417167](#), Rec. ; voir également, 18 mars 2019, *Commune de Chambéry*, n° [411462](#), Tables).

En revanche, le recours pour excès de pouvoir doit évoluer et parfois emprunte des techniques de plein contentieux. C'est ainsi, par exemple, que l'on peut voir dans certains domaines spécifiques dans lesquels une annulation n'aurait pas de sens et de portée le juge de l'excès de pouvoir se placer non pas à la date de la décision mais à la date du jugement (Assemblée, 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels*, n°s [424216](#) et [424217](#), précitée).

Plutôt que de prédire, à tort, la fin de la distinction entre le recours pour excès de pouvoir et le plein contentieux au profit de ce dernier, il serait plus conforme à la réalité de faire une description soulignant tout à la fois la communauté d'inspiration et la spécificité des recours comprenant trois grands types de contentieux : d'une part, le recours pour excès de pouvoir avec des évolutions profondes sur ses méthodes de contrôle de l'acte (injonction, hiérarchisation des moyens, date à prendre en compte, régularisation....), d'autre part, les pleins contentieux avec un sensible mais mesuré et contrôlé accroissement de son champ et, enfin, le référé et plus largement les procédures d'urgence qui témoignent à tous les niveaux de la juridiction administrative de la capacité du juge à répondre aux exigences de rapidité parfois extrêmes (voir, par exemple, ordonnance du 4 avril 2019, *Sté France télévision*, n°s [429370](#), [429373](#) et [429374](#), Rec.). La mention de ce troisième élément peut surprendre mais son importance quantitative et qualitative joue un rôle d'entraînement vis-à-vis des deux autres contentieux par exemple sur le développement de l'oralité dans les procédures contentieuses de droit commun devant le Conseil d'Etat.



2.2. Analyse d'une sélection d'arrêts et de jugements marquants des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs

2.2.1. Actes législatifs et réglementaires

- **Validité de chartes d'amitié conclues entre des communes françaises et des communes du « Haut-Karabagh »**

Trois chartes d'amitié conclues par des communes françaises avec des communes du Haut-Karabagh ont été déférées par les préfets du Rhône et de la Loire au Tribunal. Dans ces trois affaires, le Tribunal a considéré que les chartes d'amitié, qui prévoient que soit recherché un développement des relations entre les deux villes signataires, constituent des actions de coopération. Elles ne peuvent donc qu'être conclues dans le respect des engagements internationaux de la France. Les juges ont relevé que la France s'est engagée, dans le cadre du « groupe de Minsk », créé par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe le 23 mars 1995, à ne pas reconnaître la République du Haut-Karabagh, dont le statut international n'est pas établi, dans l'attente du règlement du conflit. Le Tribunal en a déduit que cet engagement impose une obligation de neutralité de la part des autorités françaises dans ce conflit et, en conséquence, que les maires des communes françaises ont signé ces chartes d'amitié en méconnaissance des engagements internationaux de la France. (TA de Lyon, 19 septembre 2019, *Préfet de la Loire c./ Commune de Saint-Etienne*, [n° 1808761](#) ; TA de Lyon, 19 septembre 2019, *Préfet du Rhône c./ Commune de Décines-Charpieu*, [n° 1901999](#) ; TA de Lyon, 17 octobre 2019, *Préfet du Rhône c./ Commune de Villeurbanne*, [n° 1906373](#)) – **Jugements frappés d'appel.**

- **Preuve de la publication d'un arrêté**

La cour administrative d'appel de Douai était saisie d'un litige dont la solution dépendait de la preuve de la publication d'un arrêté de l'Agence régionale de l'hospitalisation au recueil des actes administratifs d'une préfecture de Région. La version papier du recueil, ancienne, avait été détruite, et la version informatique n'était plus disponible, en raison de la « cyberattaque » dont ont été victimes plusieurs services de l'Etat au mois de mai 2011. La Cour a cependant accepté de prendre en compte les éléments produits par l'administration composés de copies de base de données, prenant la forme de lignes informatiques, qui avaient pu être récupérés et sur lesquelles apparaissaient de façon suffisamment précise l'intitulé et la date de l'arrêté en cause, pour estimer que la preuve de sa publication était apportée. (CAA de Douai, 27 juin 2019, *Syndicat Fédération de l'hospitalisation privée du Nord-Pas-de-Calais Picardie*, [n° 17DA00095](#))

2.2.2. Agriculture

- **Attribution du label européen « agriculture biologique » et abattage rituel**

La cour administrative d'appel de Versailles était saisie d'un appel formé par l'association Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoir (OABA) contre un jugement du tribunal administratif de Montreuil du 21 janvier 2016 rejetant sa demande tendant à



ce que le label européen « agriculture biologique » ne puisse être attribué aux produits issus de viandes d'animaux ayant fait l'objet d'un abattage sans étourdissement préalable. Le litige ainsi soumis à la cour soulevait une question d'interprétation de deux séries de dispositions de droit dérivé de l'Union européenne : d'une part, le [règlement \(CE\) n° 834/2007](#) du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et le [règlement \(CE\) n° 889/2008](#) de la Commission du 5 septembre 2008 fixant ses modalités d'application et, d'autre part, le [règlement \(CE\) n° 1099/2009](#) du Conseil du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort, lequel dispose que les animaux sont en principe étourdis avant d'être abattus tout en autorisant, à titre dérogatoire et sous certaines conditions, l'abattage des animaux sans étourdissement préalable lorsque certains rites religieux le prévoient. C'est dans ces conditions que la cour administrative d'appel de Versailles, par un arrêt du 6 juillet 2017, avait saisi la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle en application de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Par un [arrêt n° C-497/17](#) du 26 février 2019, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) réunie en Grande Chambre a dit pour droit que le [règlement \(CE\) n° 834/2007](#) du Conseil du 28 juin 2007 doit être interprété en ce sens qu'il n'autorise pas l'octroi du label européen « agriculture biologique » à des produits issus d'animaux ayant fait l'objet d'un abattage sans étourdissement préalable, conduit dans les conditions fixées par l'article 4, paragraphe 4, du [règlement \(CE\) n° 1099/2009](#) du Conseil, du 24 septembre 2009, sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort. La réglementation européenne impose de garantir aux animaux dont la viande est ensuite commercialisée sous ce label un degré élevé de bien-être, y compris lors de l'abattage. La CJUE a estimé, d'une part, que l'abattage sans étourdissement préalable ne permet pas d'assurer une telle garantie et que, d'autre part, la réglementation européenne relative à l'attribution du label « agriculture biologique » ne prévoit aucune dérogation propre à l'abattage rituel. Tirant les conséquences de cet arrêt, la cour administrative d'appel de Versailles a fait droit à l'appel formé par l'association OABA, a jugé que le droit de l'Union fait obstacle à ce que le label européen « agriculture biologique » soit délivré à des produits carnés issus d'animaux abattus sans étourdissement préalable. Elle a également jugé qu'une telle restriction, qui se fonde sur des motifs d'intérêt général ayant trait à l'intégrité des principes d'identification des produits issus de l'agriculture biologique, ne porte pas une atteinte excessive aux droits économiques des opérateurs commercialisant de tels produits. Enfin, la Cour a jugé que cette restriction ne faisait pas obstacle à ce que les consommateurs en cause aient accès à une alimentation saine, dès lors que la salubrité des produits alimentaires est elle-même garantie par la réglementation applicable en matière de sécurité et de qualité alimentaires, cette réglementation s'imposant à tous les produits agro-alimentaires, qu'ils bénéficient ou non d'une certification « agriculture biologique ». (CAA de Versailles, 16 juillet 2019, *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs*, [n° 16VE00801](#)) –

Pourvoi en cassation



2.2.3. Asile

- **Entretien entre le demandeur d'asile et un agent de l'OFPPRA**

L'[article L. 723-6](#) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit que l'entretien entre le demandeur d'asile et l'agent de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides a lieu en principe en présence physique de l'étranger et qu'il ne peut se dérouler en ayant recours à un « moyen de communication audiovisuelle » que dans des hypothèses limitativement énumérées et dans des conditions fixées par décret. La Cour administrative d'appel de Marseille a jugé qu'en prévoyant à l'article R. 213-4 de ce code, introduit par le [décret n° 2018-1159](#) du 14 décembre 2018, la possibilité d'un entretien par voie téléphonique, alors que le téléphone n'a pas le caractère d'un moyen de communication audiovisuelle, au sens de l'[article L. 723-6](#) du CESEDA, le pouvoir réglementaire a excédé sa compétence. (CAA de Marseille, 14 octobre 2019, *Ministre de l'intérieur c/ M. A.*, n° [19MA02392](#)).

2.2.4. Communauté européenne et Union européenne

- **Réglementation de la pêche maritime - Infraction commise par un navire de pêche français dans un autre Etat membre de l'Union européenne**

La société L'Armement Magellan, propriétaire d'un navire de pêche, a subi de la part des autorités espagnoles une inspection au terme de laquelle le défaut de report de la prise de trois thons dans le journal de bord a été mis au jour. Les autorités espagnoles avaient mené une procédure de sanction dans le cadre fixé par l'article 85 du [règlement \(CE\) n° 1224/2009](#) du Conseil du 20 novembre 2009, instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, et n'avaient pas transféré les poursuites aux autorités françaises dans les conditions prévues par l'article 86 de ce même règlement. Le Tribunal a considéré que le préfet de la région où se trouve le port d'attache du navire n'était donc pas compétent pour infliger à la société propriétaire du bateau trois points de pénalités et une amende de 7 500 € à raison des infractions correspondant à ce manquement. (TA de Pau, 24 janvier 2019, *société L'Armement Magellan*, n° 1701653)

2.2.5. Collectivités territoriales

- **Amende pour recours abusif**

Les collectivités publiques peuvent se voir, comme tout justiciable, infliger une amende pour recours abusif prévue par l'[article R. 741-12](#) du code de justice administrative. En application de ces dispositions, le tribunal a infligé une amende à deux collectivités locales qui avaient introduit un recours contre le nouveau classement de communes dans la carte des zones de revitalisation rurale (ZRR) sans démontrer leur intérêt pour agir, et alors même qu'une fin de non-recevoir était sur ce point soulevée en défense. (TA de Clermont-Ferrand, 19 septembre 2019, *Département de l'Allier et Communauté d'agglomération de Montluçon*, n° [1701088](#)).



2.2.6. Compétence

- **Incompétence de la juridiction administrative pour connaître de l'action exercée par l'Etat contre l'assureur d'une entreprise ayant causé un dommage au domaine public.**

A la suite d'un dommage causé au domaine public routier par la SARL R., sous-traitant de la société S., elle-même chargée par la Direction Interdépartementale des Routes-Est de renforcer la chaussée sur l'autoroute A31, ladite Direction avait demandé à la société d'assurances A. de lui rembourser la somme de 175 496,04 euros, et avait émis un titre de recettes à cette fin le 24 mars 2015. L'assureur a demandé au tribunal administratif d'annuler ce titre. Le tribunal s'est déclaré incompétent. En effet, l'action directe contre l'assureur et les titres de recettes qui en découlent ne relèvent du juge administratif que si le contrat est administratif (CE, Avis, 31 mars 2010, *Mme Renard*, n° [333627](#)), ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Le tribunal a en effet jugé que l'action exercée par l'Etat contre l'assureur de l'entreprise à laquelle est imputé le dommage est fondée sur le contrat d'assurance liant cette entreprise à son assureur. Il a estimé que ce contrat ne présentait pas le caractère d'un contrat administratif, dès lors qu'il n'apparaissait pas que la SARL R. était chargée de l'exécution du marché de travaux, ni même qu'elle avait la qualité de sous-traitant déclaré au sens dudit marché, et que ladite action relevait par conséquent de la compétence des juridictions judiciaires. Il a considéré qu'il en allait de même de l'action dirigée contre le titre exécutoire émis par la direction interdépartementale des routes de l'Est dès lors que la créance en cause n'est pas de nature administrative. (TA de Strasbourg, 5 novembre 2019, *Société A.*, n°[1701240](#))

- **Compétence des juridictions de l'ordre judiciaire**

Sur réquisition d'un officier de police judiciaire, agissant sur instruction du procureur de la République, une jeune femme, victime d'un viol, avait été conduite par les policiers au service des urgences d'un hôpital. La Cour administrative d'appel de Bordeaux était saisie d'une demande de condamnation du centre hospitalier à réparer les préjudices subis du fait de l'absence de prescription d'un traitement post-viol. Tirant les conséquences de ce que la juridiction administrative ne saurait connaître de demandes tendant à la réparation d'éventuelles conséquences dommageables des actes indissociables du fonctionnement du service public de la justice, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé que le praticien qui a conduit cet examen a agi comme collaborateur occasionnel du service public de la justice et qu'en conséquence la faute résultant de l'absence de prescription d'un traitement prophylactique n'était pas détachable de la procédure judiciaire à l'occasion de laquelle ce médecin est intervenu, et qu'il n'appartenait donc qu'aux juridictions judiciaires de connaître du litige. (CAA de Bordeaux, 20 juillet 2019, *Mme C*, [17BX03822, C+](#))



2.2.7. Contributions et taxes

▪ Imposition en France de la filiale irlandaise du groupe Google

Par un arrêt du 25 avril 2019, la Cour administrative d'appel de Paris a statué sur l'imposition en France de la filiale irlandaise du groupe Google, à laquelle la société française du même groupe fournit des prestations de services dans le cadre d'une activité de prospection commerciale auprès de clients français. Constatant que la société française, qui ne disposait pas du pouvoir de conclure des contrats au nom de la société irlandaise, ne pouvait être considérée comme un établissement stable, au sens des stipulations pertinentes de la convention fiscale franco-irlandaise, par l'intermédiaire duquel la société irlandaise exercerait en France une activité la rendant passible de l'impôt sur les sociétés, la Cour a été amenée à confirmer la décharge des impositions en litige, déjà prononcée en première instance (CAA de Paris, 25 avril 2019, *Ministre de l'action et des comptes publics c/ société Google Ireland Limited*, [n° 17PA03067](#)). - **Pourvoi en cassation**

▪ Précompte mobilier

Par un arrêt du 3 décembre 2019, la Cour administrative d'appel de Versailles, statuant en appel sur un jugement [n° 0907558 du 23 mai 2014] du Tribunal administratif de Versailles qui avait été saisi par la société le Carbone Lorraine, devenue la Société Mersen, d'une demande de décharge des sommes acquittées au titre du précompte mobilier au titre des années 2002 et 2003 à laquelle l'administration n'avait que très partiellement fait droit, a prononcé la décharge de l'intégralité des sommes restant en litige. Elle a jugé que le précompte mobilier, prévu jusqu'au 1er janvier 2005 par l'article 223 sexies du code général des impôts méconnaît, en tant qu'il constitue une imposition directe prélevée lors de la redistribution par une société mère installée en France de dividendes provenant de filiales installées dans d'autres Etats de l'Union européenne, les objectifs de l' [article 4 de la directive 90/435/CEE](#) du Conseil du 23 juillet 1990 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'Etats membres différents. Cette directive fait, en effet, obstacle à une telle taxation dans la mesure où la France, lors de sa transposition, a opté pour un régime d'exonération de telles redistributions. Ce faisant la Cour a écarté l'argumentation du ministre de l'action et des comptes publics selon laquelle le précompte était hors du champ d'application de cette directive, défini à son article 1^{er}, ou serait assimilable à une retenue à la source au sens de son article 5. La solution ainsi adoptée conduit la Cour à restituer à la société requérante l'intégralité des précomptes mobiliers qu'elle avait acquittés au titre des redistributions de dividendes provenant de filiales installées dans d'autres Etats de l'Union européenne. Il sera relevé que par un arrêt du 15 septembre 2011 (aff. C-310/09 Accor), la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), saisie par le Conseil d'Etat d'une question préjudicielle, avait déjà dit pour droit que le précompte mobilier n'était pas compatible avec la liberté d'établissement et la liberté de circulation des capitaux découlant des articles 43 et 56 du traité instituant la Communauté européenne et repris aux articles 43 et 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En application de cette jurisprudence le



Conseil d'Etat, par deux décisions du 10 décembre 2012 (Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique c/ société Rhodia, [n° 317074](#) et Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique c/ société Accor [n° 317075](#)), avait accordé aux sociétés Accor et Rhodia des décharges d'impositions, qui n'étaient que partielles, au vu des principes posés par la CJUE et des justificatifs réunis par les sociétés. Mais la Cour a jugé que cette première incompatibilité avec le droit primaire de l'Union européenne ne faisait pas obstacle, contrairement à ce que soutenait en défense le ministre de l'action et des comptes publics, à ce que soit constatée une nouvelle incompatibilité avec le droit dérivé de l'Union dans la mesure où cette dernière, à la différence de la première, est susceptible de conduire à une décharge totale et non seulement partielle des impositions en litige. Pour mémoire, et en l'état des informations disponibles, l'ensemble des contentieux en cours relatifs au précompte mobilier sont provisionnés au budget de l'Etat pour un montant de 1,1 milliard d'euros. (CAA de Versailles, 3 décembre 2019, *Société Mersen*, [n° 14VE02212](#)). – *Pourvoi en cassation*

- **Contribution calédonienne de solidarité**

La société EEC soutenait qu'elle n'était pas redevable de la contribution calédonienne de solidarité (CCS) prélevée sur les dividendes dont son assemblée générale a décidé la distribution au profit de sa holding située en métropole. La contribution calédonienne de solidarité est un impôt de nature analogue, au sens du 3 de [l'article 2](#) de la convention fiscale franco-calédonienne des 31 mars et 5 mai 1983 conclue entre la France et la Nouvelle-Calédonie, dès lors qu'elle est assise sur les mêmes produits et qu'elle est établie et selon les règles applicables à cet impôt. Il y a donc lieu de tenir compte de cette imposition pour appliquer le plafonnement de 5 % de la retenue à la source pouvant être prélevée sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie, prévu par les stipulations du 2 de l'article 9 de la convention franco-calédonienne. (TA de Nouvelle-Calédonie, 30 août 2019, EEC Nouvelle Calédonie, [n° 1800280](#)) - **Jugement frappé d'appel**

- **Valeurs locatives des locaux professionnels**

Le Tribunal administratif de Pau a jugé que le directeur départemental des finances publiques, qui ne préside pas la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels où il n'a en outre que voix délibérative, n'est pas compétent pour se prononcer sur une demande d'abrogation de la délibération par laquelle la commission a fixé le coefficient de localisation permettant d'actualiser les tarifs sur la base desquels la valeur locative des locaux professionnels est déterminée. (TA de Pau, 12 septembre 2019, *société Vendôme commerces*, n°1901441)

- **Cotisation foncière des entreprises**

Le Tribunal administratif de Pau a jugé, après avoir rappelé qu'il résulte des dispositions du I de l'article 1447 du code général des impôts que " *La cotisation foncière des entreprises est due chaque année par les personnes physiques ou morales qui exercent à titre habituel une activité professionnelle non salariée* ", qu'un groupement de coopération sanitaire inter-hospitalière de blanchisserie, constitué



entre des établissements hospitaliers et un établissement médico-social, poursuivait statutairement un but non lucratif en vertu de l'[article L. 6133-1](#) du code de la santé publique. Il en a déduit qu'il n'est pas soumis à la cotisation foncière des entreprises à moins que l'administration établisse qu'il poursuit un but lucratif en méconnaissance de sa vocation ou de celle de ses membres. En l'espèce, l'activité de blanchisserie, regardée comme indissociable de l'activité de soins et d'hébergement des établissements membres du groupement, dont aucun ne poursuivait un but lucratif, était gérée de façon désintéressée. Les prestations de blanchisserie fournies à titre marginal à des établissements médico-sociaux non-membres du groupement n'ont pas été regardées comme exercées dans un but lucratif dès lors qu'elles étaient proposées, sans démarche publicitaire, dans des conditions financières identiques à celles réservées aux membres du groupement. (TA de Pau, 21 novembre 2019, *Groupement de coopération sanitaires de blanchisserie inter-hospitalière Pau-Pyrénées*, n° [1900525](#))

- **Taxe d'habitation - Locaux affectés à un usage public**

Le Tribunal administratif de Strasbourg a jugé que l'assujettissement à la taxe d'habitation est en principe subordonné à l'usage privatif d'un local. Le Tribunal a prononcé la décharge de la taxe d'habitation à laquelle un conseil de fabrique a été assujéti au motif que les locaux de son presbytère doivent être regardés comme concourant au service public du culte, et par voie de conséquence, en l'absence de précisions supplémentaires de l'administration fiscale, comme ouverts au public. Il convient de noter que dans les trois départements du Haut-Rhin, Bas-Rhin et de la Moselle, en vertu du régime de droit local, les cultes catholique, protestant et israélite relèvent du service public (TA de Strasbourg, 7 novembre 2019, *Conseil de fabrique des paroisses de St G. et Ste O.*, n° [1800258](#)).

- **Champ d'application de l'exonération de TVA**

La commune de Cornebarrieu exploite en régie un service de restauration scolaire proposé dans ses écoles primaires. Elle a demandé à être assujéti à la TVA pour cette activité afin de bénéficier du remboursement de crédits de taxe. Le tribunal a considéré, eu égard aux décisions de la Cour de justice de l'Union européenne, C-434/05 du 14 juin 2007, Horizon College, et C-699/15, Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs c/ Brockenhurst College du 4 mai 2017, que la restauration scolaire en demi-pension n'est pas indispensable, ni, par suite étroitement liée à l'activité d'enseignement, cette dernière pouvant être dispensée, en droit comme en fait, sans restauration scolaire. Dès lors, il a jugé, **contrairement à la doctrine fiscale**, que cette activité **n'entraîne pas dans le champ d'application de l'exonération de taxe prévue au 4° du 4 de l'article 261 du CGI. Le tribunal a accordé, par suite, à la collectivité requérante les crédits de TVA sollicités.** (TA de Toulouse, 16 avril 2019, *Commune de Cornebarrieu*, n° [1800067](#) -1800068-1800069)

- **Régularisation des avoirs détenus à l'étranger**

Le Tribunal administratif de Paris a jugé que la décision de refus de l'administration d'appliquer les pénalités minorées prévues par une circulaire de régularisation peut



être attaquée dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir. Si les conditions prévues par la circulaire sont remplies, l'administration se trouve en situation de compétence liée. Le Gouvernement a décidé en 2013 d'encourager la démarche de régularisation des contribuables détenant des avoirs à l'étranger par la mise en place, à titre temporaire, d'une procédure qui permet aux contribuables personnes physiques détenant des avoirs non déclarés à l'étranger (comptes financiers, contrats d'assurance-vie, titres de sociétés, biens immobiliers, ...) de rectifier spontanément leur situation fiscale, sous réserve d'acquitter l'ensemble des impositions éludées et non prescrites et les pénalités et amendes correspondantes. Les conditions de cette régularisation ont été fixées par une circulaire ministérielle du 21 juin 2013. L'administration s'est engagée à appliquer des pénalités réduites à tout contribuable se conformant aux modalités et conditions de la circulaire et demandant à régulariser spontanément sa situation. Dans sa décision *Adam* du 18 juillet 2018, [n° 417266](#), le Conseil d'Etat a reconnu au ministre dans le cadre du pouvoir de transaction qu'il tient de [l'article L 247](#) du livre des procédures fiscales, le pouvoir de fixer les modalités de transaction. A la différence des actes préparatoires aux transactions qui ne font pas grief et ne peuvent pas faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE, 4 mars 2009, *Société RPS*, [n° 295288](#)), la circulaire a donc une nature réglementaire et les contribuables sont fondés à s'en prévaloir dès lors qu'ils ont déposé une demande postérieurement à l'édition de la circulaire et antérieurement à son abrogation. En l'espèce, les requérants, deux époux, attaquaient une décision de refus de transaction, demande considérée par le Tribunal comme relevant du contentieux de l'excès de pouvoir. Ce dernier a jugé que, la circulaire fixant les modalités d'exercice du pouvoir de transiger dans le cadre de demande de régularisation, le pouvoir de l'administration est donc encadré et cette dernière se trouve en situation de compétence liée : si les conditions sont remplies, la transaction doit être accordée. Il en a déduit qu'il appartenait au juge de vérifier si le contribuable remplissait ou non les conditions de régularisation, notamment le caractère spontané de la demande. La circulaire exclue du bénéfice de l'amende minorée "*ceux qui font l'objet d'un ESFP, de contrôles relatifs aux droits d'enregistrement, ou d'une procédure engagée par l'administration ou les autorités judiciaires portant sur des comptes ou des actifs non déclarés détenus à l'étranger*". En l'espèce à la date de la demande de régularisation, les requérants ne faisaient l'objet ni d'un ESFP, ni d'un contrôle en matière de droit d'enregistrement. L'un des deux requérants avait fait l'objet d'investigations judiciaires en 2012 relatives à du blanchiment d'argent. Le Tribunal a jugé qu'il ne pouvait se prévaloir de la circulaire. A l'inverse, aucune procédure ni de l'administration fiscale, ni des tribunaux judiciaires n'était engagée au nom de son épouse. Eu égard au caractère nécessairement individuel d'une procédure pénale, le Tribunal a jugé que présentait bien un caractère spontané au sens de la circulaire la déclaration d'un contribuable dont seul le conjoint a fait l'objet d'une procédure judiciaire et annule pour excès de pouvoir la décision refusant à l'épouse du couple le bénéfice du dispositif prévu par la circulaire du 21 juin 2013 pour les comptes détenus par elle à l'étranger. (TA de Paris, 12 février 2019, *M. et Mme S*, [n° 1708941](#))



- **« Exit tax » - régime contentieux du refus d'accorder le bénéfice du sursis de paiement à un contribuable**

Le Tribunal administratif de Montreuil a jugé qu'eu égard tant aux buts poursuivis par le dispositif de l' « exit tax » qu'à l'objet même de la demande en cause, la décision par laquelle l'administration fiscale refuse au contribuable le bénéfice du sursis de paiement dans le cadre du dispositif de l' « exit tax » prévu à [l'article 167 bis](#) du code général des impôts doit être regardée comme constituant un acte détachable de la procédure d'imposition, et sa contestation comme ne relevant que du recours pour excès de pouvoir, à moins qu'elle ne porte sur le caractère valable ou suffisant des garanties offertes, dont le contentieux ressortit à la compétence du juge du référé fiscal dans les conditions prévues à [l'article L. 279](#) du livre des procédures fiscales. En conséquence, si le contribuable n'a pas présenté un recours pour excès de pouvoir dans les deux mois suivant le refus de lui accorder un sursis de paiement opposé pour un motif autre qu'un refus de garanties, la nouvelle décision opposée à une nouvelle demande de sursis de paiement a un caractère purement confirmatif de la première décision. La requête présentée contre ces deux décisions de rejet est irrecevable. Si [l'article R. 196-1](#) du livre des procédures fiscales ouvre au contribuable le droit de présenter à l'administration fiscale une réclamation jusqu'au 31 décembre de la deuxième année qui suit celle de la mise en recouvrement des impositions autres que les impôts locaux, les conclusions tendant à l'octroi d'un sursis de paiement ne relèvent pas du plein contentieux fiscal. Par suite, la jurisprudence selon laquelle le rejet d'une première réclamation ne fait pas obstacle à ce que le contribuable présente (si le délai de réclamation n'est pas expiré) une ou plusieurs autres réclamations dont le rejet, exprès ou tacite, permet de saisir le tribunal administratif, alors même que le délai serait expiré pour contester la première décision de rejet, n'est pas applicable à une requête contre un refus de sursis de paiement, dont le motif n'est pas relatif à un refus de garanties, qui ressortit au recours pour excès de pouvoir. (TA de Montreuil, 12 mars 2019, M. C., [n° 1708199](#)).

- **Option pour l'imposition des revenus fonciers selon le régime dit « réel »**

M. M. a été imposé dans le cadre du régime d'imposition dit « micro-foncier », qui est le régime de droit commun pour les revenus fonciers inférieurs au seuil de 15 000 euros, fixé au 1 de [l'article 32](#) du code général des impôts (CGI). Toutefois, après avoir déposé, en mai 2016, sa déclaration de revenus 2015, le requérant a souhaité être imposé au régime dit « réel », régime d'imposition de droit commun des revenus fonciers supérieurs à 15 000 euros, prévu par les dispositions des articles 28 et 31 du CGI, comme il en avait la possibilité en application du 4 de l'article 32 du même code. L'administration a rejeté sa réclamation au motif que l'option n'avait pas été formulée dans le délai dans lequel doit être déposée la déclaration de revenus. Le 4 de l'article 32 prévoit en effet que les contribuables qui souhaitent renoncer au bénéfice du régime « micro-foncier » peuvent opter pour le régime « réel », « *dans le délai prévu pour le dépôt de la déclaration mentionnée à [l'article 170](#) (id est la déclaration de revenus) de la première année au titre de laquelle elle s'applique.* ». Pour faire droit à la demande du requérant, le tribunal applique la jurisprudence récente du Conseil d'Etat (CE, 26 novembre 2018, M. et Mme C., n° 417628, T.)



permettant au contribuable de régulariser la déclaration d'une option dans le délai de réclamation de [l'article R. 196-1](#) du livre des procédures fiscales (LPF) dès lors que la loi n'a pas prévu que l'absence d'option dans le délai qu'elle prévoit entraîne la déchéance de la faculté d'exercer l'option ou lorsque la mise en œuvre de cette option implique nécessairement qu'elle soit exercée dans un délai déterminé. Le tribunal considère que ces conditions sont remplies s'agissant de l'absence d'option pour le régime réel d'imposition dans le délai prévu par le 4 de [l'article 32](#) du code général des impôts. Le contribuable peut ainsi exercer l'option pour le régime réel d'imposition des revenus fonciers dans le délai de réclamation prévu à l'article R. 196-1 du LPF. (TA de Marseille, 23 janvier 2019, *M. M.*, n° [1701606](#)) – **Jugement frappé d'appel.**

- **Réduction d'impôt**

Le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, a déclaré contraires à la Constitution les dispositions de [l'article 1740 A](#) du code général des impôts et reporté les effets de leur abrogation au 1^{er} janvier 2019 en précisant qu'avant cette date, l'amende qu'elles prévoyaient s'appliquait aux personnes ayant sciemment délivré des documents permettant d'obtenir un avantage fiscal indu. Pour estimer que la société requérante n'avait pas sciemment établi des attestations fiscales erronées au titre de 2011, le Tribunal administratif de Versailles a relevé le caractère incertain de l'état du droit à la date de leur établissement, dès lors que ce n'est qu'en 2017 que le Conseil d'Etat a, par décisions du 26 avril, précisé le principe selon lequel le fait générateur de la réduction d'impôt prévue à [l'article 199 undecies B](#) du code général des impôts était le raccordement du type d'installations concernées au réseau public d'électricité, tant au vu de la loi que de la doctrine. (TA de Versailles, 15 octobre 2019, *SARL DOM COM INVEST*, n° [1708333](#)).

2.2.8. Domaine

- **Cession de parcelles du domaine public maritime**

[L'article L. 5112-6](#) du code général de la propriété des personnes publiques, applicable uniquement en Martinique et en Guadeloupe, permet aux particuliers ayant fait édifier, avant 1995, des constructions à usage d'habitation sur le domaine public maritime, de demander à l'Etat la cession, à leur profit, des parcelles correspondantes. Les demandes sont instruites par l'Agence des 50 pas géométriques. Par une décision du 18 juin 2018, l'Agence a refusé de faire droit à une demande au motif que la superficie de la parcelle, dont la cession était sollicitée, était trop importante. Le tribunal administratif de la Martinique a estimé que l'Agence ne pouvait se fonder sur ce motif, sans vérifier au préalable si des portions de terrain étaient inutilisées. La décision de l'Agence des 50 pas géométriques a ainsi été annulée, et il lui a été enjoint de réexaminer la demande de cession. (TA de la Martinique, 7 novembre 2019, *M. X.*, n° [1800753](#)).



2.2.9. Droits civils et individuels

- **Liberté d'aller et venir**

Un arrêté du préfet de la Guyane interdisant à une passagère en partance pour Paris de prendre l'avion pendant trois jours a été porté par la personnes intéressée, citoyenne française résidant à Saint-Laurent-du-Maroni, devant le tribunal administratif de la Guyane. [L'arrêté](#) en cause, pris le 25 février 2019 dans le cadre de la lutte contre le trafic de cocaïne, estimait que la requérante, au vu des réponses données à un questionnaire, avait le profil d'une personne à risques, soit implicitement le profil d'une « mule ». Toutefois, s'agissant d'une restriction de la liberté fondamentale d'aller et venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, une telle mesure, si elle est toujours possible, ne peut être instaurée que sous le contrôle du juge et ne peut intervenir que si elle est justifiée par la gravité des risques pour l'ordre public résultant des activités de la personne en cause et proportionnée au but poursuivi. Le tribunal a considéré en l'espèce, d'une part, qu'aucun élément sur la procédure mise en œuvre à l'égard de la requérante ne lui a été communiqué, ce qui ne lui a pas permis d'exercer le contrôle requis de l'atteinte portée à la liberté d'aller et venir et de la nécessité de la mesure. D'autre part, faute d'éléments de contexte relatifs tant à la procédure qu'à la personne en cause, la mesure d'interdiction d'embarquement n'a pu être regardée comme adaptée, nécessaire et proportionnée. L'arrêté attaqué a ainsi été annulé. (TA de Guyane, 28 mai 2019, *Mme X.* [n° 1900382](#)).

2.2.10. Energie

- **Eoliennes en mer**

La Cour administrative d'appel de Nantes a rejeté la requête présentée par plusieurs associations ainsi que par deux entreprises exerçant dans le secteur de la pêche et des particuliers, tendant à l'annulation de la concession d'utilisation du domaine public maritime accordée par l'Etat à la société « Éoliennes en mer Iles d'Yeu et de Noirmoutier » en Vendée. Elle a estimé que le projet de parc éolien était compatible avec la vocation des zones concernées et les impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques. Compte tenu de la distance par rapport à la côte et du schéma d'implantation des éoliennes, la visibilité d'ensemble du projet apparaissait limitée. Les impacts environnementaux du projet de parc éolien, qui n'est pas compris dans une zone Natura 2000 mais se situe néanmoins à proximité d'une zone de protection spéciale des oiseaux et de zones spéciales de conservation des espèces et des habitats, ont été réduits en raison du choix effectué par la société de recourir à des éoliennes de grande puissance, ce qui a eu pour effet de limiter le nombre d'éoliennes et, par voie de conséquence, l'emprise sur les fonds marins, le nombre d'obstacles en mer et le risque de collision associé. (CAA de Nantes, 6 décembre 2019, *M. H. et autres*, [n° 18NT04618](#))



2.2.11. Enseignement et Recherche

- **Principes de laïcité et de neutralité - Parents d'élèves participant à des activités à visée pédagogique, assimilées à des activités d'enseignement**

Les requérantes, deux mères d'élèves d'une école, avaient demandé à la rectrice de l'académie de Lyon d'intervenir pour mettre fin à la pratique en vertu de laquelle la participation des mères d'élèves aux activités organisées dans les classes de cette école n'est autorisée que sous la réserve qu'elles arborent une tenue neutre. La rectrice de l'académie de Lyon avait opposé un refus à cette demande. La Cour administrative d'appel de Lyon a jugé que ce refus n'était pas illégal, dans la mesure où il n'avait pas pour effet d'édicter une interdiction générale faite aux mères portant le voile de participer à l'ensemble des activités scolaires, mais se bornait à rappeler que l'exigence de neutralité imposée aux parents d'élèves ne trouve à s'appliquer que lorsque ces derniers prennent part à des activités qui se déroulent à l'intérieur des classes pour y exercer des fonctions assimilables à celles des enseignants. Or, le principe de laïcité de l'enseignement public, élément de la laïcité de l'Etat, implique que les personnes qui participent à des activités à l'intérieur des locaux scolaires, assimilables à celles effectuées par des personnels enseignants, soient astreintes à cette neutralité quelle que soit la qualité en laquelle elles interviennent. (CAA de Lyon, 23 juillet 2019, *Mme F. et H.*, n° [17LY04351](#)).

- **Organisation des études universitaires - Accès en master**

Le tribunal administratif de Besançon a jugé que les dispositions de [l'article L. 612-6-1](#) du code de l'éducation et de l'article 2 du [décret n° 2016-672](#) du 25 mai 2016 pris pour son application, dans sa rédaction issue du [décret n° 2017-1134](#) du 11 septembre 2017, n'imposent pas à une université, lorsqu'elle procède à l'examen des candidatures pour l'admission en deuxième année de masters dits « sélectifs », de définir, de manière spécifique, des « modalités de sélection » autres que celle, découlant de l'économie même de l'article L. 612-6-1 du code de l'éducation, qui implique de procéder à l'examen comparatif des mérites de chaque dossier au regard des places disponibles (TA de Besançon, 21 mai 2019, *Mme B.*, n° [18018141](#)).

- **Modalités de répartition des horaires d'enseignement entre plusieurs professeurs enseignant la même discipline**

Le litige concernait une professeure agrégée de lettres modernes exerçant ses fonctions en classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et qui assurait, depuis plusieurs années, la quasi-totalité de son obligation réglementaire de service (huit heures hebdomadaires) non pas dans sa discipline de spécialité, mais par des enseignements en théâtre, contrairement à ses souhaits et à la différence de ses collègues. Ayant sollicité une modification de la répartition des horaires d'enseignement dans les disciplines littéraires au sein de son établissement et entre professeurs afin de pouvoir assurer au moins une partie de son service dans sa discipline, elle demandait au tribunal l'annulation de la décision implicite de rejet née



du silence gardé par l'administration à la suite de cette demande. Elle soutenait que le refus attaqué procédait d'un motif entaché de discrimination, invoquant ainsi la méconnaissance du principe d'égalité de traitement entre fonctionnaires. Le tribunal, après avoir fait usage de ses pouvoirs d'instruction afin d'obtenir auprès de l'administration des précisions sur les modalités de répartition des heures d'enseignement en lettres (y compris des heures supplémentaires) au sein de l'établissement, a estimé que la requérante, par les éléments qu'elle produisait, avait fait naître une présomption d'atteinte au principe d'égalité de traitement des personnes. Les éléments produits en défense, qui ne permettaient pas de dégager les motifs de la décision prise et d'établir que celle-ci reposait sur des éléments objectifs étrangers à toute discrimination, n'ont pas permis à l'administration de renverser cette présomption (CE, 30 octobre 2009, *Mme Perreux*, [n° 298348](#), au Rec.). Ainsi, le tribunal a, d'une part, admis, la recevabilité des conclusions d'annulation présentées en écartant la qualification de mesure d'ordre intérieur dès lors que la mesure attaquée traduisait une discrimination (CE, 25 septembre 2015, *Mme Bourjolly*, [n° 372624](#), Rec.). D'autre part, au stade de l'examen au fond de la requête, il a annulé la décision implicite attaquée compte tenu de la discrimination relevée, et a enjoint à l'autorité administrative de procéder au réexamen de la situation de la requérante. (TA de Nantes 2 avril 2019, *Mme X.*, [n° 1602151](#)).

2.2.12. Étrangers

- **Inopérance des dispositions de l'article L. 121-1 du CRPA à l'encontre d'une décision de retenue administrative du passeport d'un ressortissant étranger en vue de son éloignement**

Le tribunal administratif de Nancy était saisi de la question de savoir si la méconnaissance de [l'article L. 121-1](#) du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), qui soumet au respect d'une procédure contradictoire préalable certaines décisions individuelles, pouvait être utilement invoquée à l'encontre d'une décision de saisie administrative d'un passeport détenu par un ressortissant étranger. Après avoir rappelé que le Conseil Constitutionnel, dans sa [décision n° 97-389 DC](#) du 22 avril 1997, avait estimé que la retenue administrative du passeport d'un ressortissant étranger en situation irrégulière prévue par [l'article L. 611-2](#) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile a pour seul objet de garantir que la personne sera en possession d'un document permettant d'assurer son départ effectif du territoire national, le Tribunal a jugé que le moyen tiré de la méconnaissance de [l'article L. 121-1](#) du CRPA est inopérant au motif que la décision de saisie administrative concourt à la mise en œuvre d'une obligation de quitter le territoire français, laquelle relève d'un régime procédural spécifique. (TA de Nancy, 12 février 2019, [n° 1703101](#))

- **Assignation à résidence**

Par un [jugement n° 1800614](#) du 11 juillet 2019, le tribunal administratif de Limoges a rejeté le recours en excès de pouvoir formé par M. A à l'encontre d'un arrêté du préfet de la Creuse l'assignant à résidence entre 21 heures et 7 heures dans les locaux où il réside et l'obligeant à se présenter une fois par jour à la gendarmerie.



S'appuyant sur les stipulations de [l'article 5](#) de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, telles qu'interprétées par la Cour européenne des droits de l'Homme, le Tribunal considère que la seule prolongation dans le temps d'une assignation à résidence prononcée sur le fondement des [articles L. 523-3](#) et [L. 561-1](#) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, n'a pas pour effet de la rendre assimilable à une mesure privative de liberté, en dépit de la circonstance que l'intéressé était déjà assigné à résidence depuis près de trois ans. (TA de Limoges, 11 juillet 2019, *M. c/ préfet de la Creuse*, n° [1800614](#))

▪ **Signalement aux fins de non-admission**

Le tribunal administratif de Bastia a jugé qu'il résulte des stipulations du paragraphe 2 de [l'article 25](#) de la convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990 qu'il appartient à un Etat partie à la convention d'application de l'accord de Schengen qui procède à un signalement aux fins de non-admission d'un étranger titulaire d'un titre de séjour en cours de validité délivré par un autre Etat partie à cette convention d'engager sans délai la procédure de consultation de ce dernier aux fins de déterminer s'il y a des motifs suffisants pour retirer ce titre de séjour. L'Etat qui a délivré le titre de séjour est alors tenu, dans un délai raisonnable correspondant au temps nécessaire pour collecter les informations pertinentes, de décider s'il y a lieu de retirer ce titre de séjour. A l'issue d'un tel délai et en l'absence de réponse de l'Etat consulté, il appartient à l'Etat signalant de procéder au retrait du signalement aux fins de non-admission et, le cas échéant, d'inscrire le ressortissant du pays tiers sur sa liste nationale de signalement. L'Etat signalant qui ne met pas en œuvre la procédure de consultation mentionnée ci-dessus dans un délai raisonnable après qu'il a procédé au signalement est tenu de procéder au retrait de ce signalement. En l'espèce, le Tribunal a estimé qu'un délai de près de quatre années s'étant écoulé entre le signalement aux fins de non-admission d'un ressortissant marocain effectué par les autorités espagnoles et la décision de reconduite à la frontière prise par les autorités françaises, sans que ces dernières mettent en œuvre la procédure de vérification et de retrait du signalement prévue par [l'article 25](#) de l'Accord de Schengen, le requérant était fondé à se prévaloir de ce que ce signalement n'était plus justifié et ne pouvait plus servir de fondement à la mesure d'éloignement. (TA de Bastia, 4 juillet 2019, *M. A*, n° [1900419](#)).

▪ **Convocation au tribunal correctionnel d'un étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement d'une interdiction de retour sur le territoire français**

La Cour administrative d'appel de Lyon a jugé que la circonstance qu'un ressortissant étranger, qui fait l'objet d'une obligation de quitter sans délai le territoire français et d'une interdiction de retour durant deux ans, soit cité à comparaître devant le tribunal correctionnel à une date ultérieure n'entache pas d'illégalité l'obligation de quitter le territoire français ainsi que l'interdiction de retour au regard de son droit à un procès équitable garanti par [l'article 6](#) de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il a considéré que, devant le tribunal correctionnel, l'intéressé pourra, en vertu de [l'article 410](#), du code procédure pénale faire valoir qu'il est dans l'impossibilité de comparaître pour une



cause indépendante de sa volonté. (CAA de Lyon, 21 février 2019, *M.G.*, n° [18LY02439](#)).

▪ **Recevabilité d'un recours contre une obligation de quitter le territoire français notifiée à un étranger en détention**

Le tribunal administratif de Lille devait statuer sur la recevabilité d'une requête introduite postérieurement au délai de recours de 48h à l'encontre d'une décision portant obligation de quitter le territoire français (OQTF) notifiée à un étranger se trouvant en détention. Le requérant critiquait notamment à cette occasion ce délai de recours qu'il estimait contraire au droit à un recours effectif. Le tribunal a d'abord rappelé que le Conseil Constitutionnel, dans sa décision [n° 2018-770 DC](#) du 6 septembre 2018, avait considéré que le législateur n'avait pas méconnu le droit à un recours juridictionnel effectif alors même qu'il n'avait pas prolongé, par la [loi n° 2018-778](#) du 10 septembre 2018, le bref délai de quarante-huit heures accordé à l'étranger détenu pour former un recours contre une OQTF notifiée sans que soit accordé un délai de départ volontaire, quelle que soit sa situation. Il a ensuite jugé que la possibilité pour les étrangers en détention de demander, avant même l'introduction de leur recours contre l'OQTF qui leur a été notifiée, l'assistance d'un interprète et d'un conseil est une garantie permettant d'assurer l'égalité de traitement entre, d'une part, ceux-ci et, d'autre part, les étrangers libres, assignés à résidence ou placés dans un centre de rétention qui font l'objet d'une mesure d'éloignement et qui sont susceptibles de se faire assister d'un interprète et d'un conseil avant même l'introduction d'un recours contre cette mesure. Il a encore jugé que cette possibilité ne saurait avoir pour effet d'interrompre le délai de recours de 48 heures qui, aux termes des dispositions du II de [l'article R. 776-5](#) du code de justice administrative, n'est susceptible d'aucune prorogation. Il a toutefois considéré en l'espèce que si l'arrêté attaqué était accompagné d'un formulaire de notification mentionnant les voies et délais de recours, et notamment le délai de 48 heures pour saisir le tribunal administratif de Lille, il était joint à ces documents un second formulaire informant le requérant de la possibilité de demander au président du tribunal administratif, avant même l'introduction de sa requête, l'assistance d'un interprète ainsi que d'un conseil. Cette concomitance d'informations, sans précision que le délai de 48 heures ne pouvait être prorogé par l'utilisation de la possibilité de solliciter l'assistance d'un interprète et d'un conseil, a pu faire naître une ambiguïté sur l'opposabilité du délai de recours. Le tribunal en a déduit que, dans les circonstances de l'espèce, le délai de 48 heures n'avait pas commencé à courir et que le recours était recevable. (TA de Lille, 3 mai 2019, *M. M.*, [n° 1900941](#))

▪ **Titre de séjour en qualité de parent d'enfant français**

La requérante, une ressortissante gabonaise, entrée en France le 29 septembre 2017 accompagnée de sa fille, munie d'un visa de court séjour délivré par les autorités italiennes, avait demandé la délivrance d'une carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale " en qualité de parent d'un enfant français. Par un arrêté du 6 décembre 2018, le préfet de la Somme avait refusé de lui délivrer le titre de séjour, prononcé à son encontre une obligation de quitter le territoire français et fixé le pays de destination. A l'appui de sa requête contre cet arrêté, la requérante



soutenait qu'elle remplissait les conditions requises par les dispositions du 6° de l'article L.313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) dès lors qu'elle contribuait effectivement à l'entretien et à l'éducation de sa fille de nationalité française. Toutefois, le tribunal a jugé qu'en vertu du 6° de l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le législateur n'a pas requis la simple présence de l'enfant en France mais a exigé que l'enfant réside en France, c'est à dire qu'il y demeure de façon stable et durable. En l'espèce, il ressortait des pièces du dossier que la requérante et sa fille étaient entrées en France le 29 septembre 2017, après avoir quitté le Gabon où elles avaient toujours vécu jusqu'alors et où résidait encore le père de l'enfant, ressortissant français, comme les grands-parents paternels de l'enfant. Ainsi, et alors même que la requérante justifiait déjà à la date de la décision attaquée d'une présence en France de plus d'un an et de la scolarité de sa fille, elle n'a pas établi que le centre des intérêts de son enfant s'est fixé depuis en France, pays dans lequel, à l'exception de la requérante, cet enfant ne dispose d'aucune attache familiale alors que son père - certes de nationalité française - vit au Gabon. Dans ces conditions, le tribunal a considéré que le préfet de la Somme n'avait pas commis d'erreur en estimant que la requérante ne remplissait pas les conditions énoncées au 6° de l'article L.313-11 du CESEDA en refusant, pour ce seul motif, de lui délivrer un titre de séjour. (TA d'Amiens, 3 avril 2019, *Mme W.* n° [1900409](#))

- **Visa de long séjour – preuve de la filiation entre le demandeur de visa et la personne résidant en France**

Le tribunal administratif de Nantes a jugé qu'à l'occasion d'une demande de visa, la filiation pouvant être établie par tous moyens, il est loisible aux demandeurs de faire établir la preuve du lien de parenté dont ils se prévalent en recourant à des tests génétiques dans les conditions définies à [l'article 16-11](#) du code civil ou dans le cadre d'une mesure d'enquête ou d'instruction diligentée lors d'une procédure devant une juridiction étrangère ou, le cas échéant, une autorité non juridictionnelle étrangère compétente à cet effet en vertu de la loi locale sous réserve qu'ils présentent des garanties équivalentes à celles de [l'article 16-11](#). En l'espèce, le requérant, un ressortissant congolais (de République Démocratique du Congo) avait sollicité la délivrance d'un visa de long séjour en qualité de membre de famille de réfugié au bénéfice de sa fille mineure alléguée résidant au Maroc et placée auprès d'une association de protection de l'enfance. Le tribunal de première instance de Rabat avait ordonné que soit effectué un test génétique afin d'établir le lien de filiation entre le requérant et sa fille alléguée et avait mandaté le laboratoire génétique de la gendarmerie royale à Rabat aux fins de réaliser ce test. Le tribunal administratif de Nantes a estimé que les résultats du test étaient en l'espèce propres à établir le lien de filiation dans des conditions opposables aux tiers dès lors que la mesure ordonnée par le tribunal de première instance de Rabat présente des garanties équivalentes à celles de [l'article 16-11](#) du code civil (laboratoire chargé de l'analyse, présence du requérant et de sa fille lors des tests, rédaction d'un rapport avec photographies). Dans ces conditions, le tribunal en a déduit que les résultats de ces tests, qui n'étaient pas sérieusement remis en cause par le ministre, établissaient de manière suffisante le lien de filiation allégué. (TA de Nantes 7 novembre 2019, *M. X.* n° [1905656](#))



- **OQTF prise à l'encontre d'un demandeur d'asile dont la demande de réexamen a été rejetée par l'OFPRA**

Un demandeur d'asile avait vu sa demande rejetée et avait introduit une demande de réexamen. Par une seconde décision, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) avait rejeté cette nouvelle demande. Le préfet a alors pris à l'encontre de celui-ci une décision lui faisant obligation de quitter le territoire français. (OQTF) L'étranger a alors contesté cette dernière décision en se prévalant notamment de la circonstance que l'OQTF était intervenue avant que ne lui soit notifiée la décision de rejet de l'OFPRA. Le magistrat délégué a retenu qu'il ressortait de la combinaison des dispositions des articles [L. 743-1](#), [L. 743-2](#) et [L. 743-3](#) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), éclairées par les travaux préparatoires à la [loi n° 2018-778](#) du 10 septembre 2018, que lorsque la première demande d'asile d'un ressortissant étranger est rejetée de façon définitive, que l'intéressé forme une demande de réexamen de sa situation au titre de l'asile et que l'OFPRA, par une seconde décision, rejette cette demande pour irrecevabilité ou par la procédure dite « accélérée », l'exigence de notification de cette seconde décision avec mention des voies et délais de recours a pour objet d'informer l'intéressé de son droit à un recours effectif devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), mais n'a pas pour objet de lui garantir le droit de se maintenir sur le territoire français sur la période courant entre la date à laquelle cette décision est prise et la date de notification de celle-ci. En effet, dans le cadre de [l'article L. 743-2](#) du CESEDA, le recours devant la CNDA ne suspend pas l'éloignement de l'intéressé, alors que, dans le cadre de [l'article L. 743-3](#) du même code, l'intéressé peut en tout état de cause demander au juge administratif de prononcer la suspension de l'exécution de la mesure d'éloignement, soit jusqu'à l'expiration du délai de recours devant la CNDA et donc même en l'absence de notification de la seconde décision de l'OFPRA, soit et si la CNDA est saisie, jusqu'à la date de lecture de sa décision ou jusqu'à la date de la notification de celle-ci s'il est statué par ordonnance. Il en résulte qu'est inopérant, et donc sans influence sur la légalité d'une obligation faite à un demandeur d'asile de quitter le territoire français, le moyen tiré de l'absence de notification de la seconde décision de l'OFPRA qui rejette pour irrecevabilité une demande de réexamen au titre de l'asile. (TA de Nîmes, 23 janvier 2019, *M. P. H.*, [n° 1900229](#)).

2.2.13. Expropriation pour cause d'utilité publique

- **Règles de procédure contentieuse spéciales**

La commune de Besançon souhaitait aménager un éco-quartier dans le secteur des Vaïtes dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté. Ce projet a fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique le 27 octobre 2011. Par un arrêté du 20 mars 2014, le préfet du Doubs a prononcé la cessibilité des terrains nécessaires à cette opération. Des propriétaires de terrains dans ce secteur ont contesté cet arrêté ainsi que celui du 7 mars 2014 du préfet du Doubs qui étendait le bénéfice de la déclaration d'utilité publique à la SPL 25, aménageur de l'éco-quartier des Vaïtes. Devant la Cour, les requérants contestaient, par voie d'exception, l'illégalité de la déclaration d'utilité publique devenue définitive du 27 octobre 2011. Ils soulevaient, pour la première fois en appel et après cassation d'un premier arrêt de la Cour, un moyen tiré de l'irrégularité



de l'avis de l'autorité environnementale, émis par le préfet de la région le 30 juillet 2010. S'inspirant de la décision d'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat du 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT* (n° [414583](#), Rec.), la cour administrative d'appel de Nancy a jugé que si l'illégalité de l'acte déclaratif d'utilité publique peut être invoquée à l'appui d'un recours tendant à l'annulation de l'arrêté de cessibilité et que, dans ce cadre, notamment, la compétence de son auteur, le respect du principe de précaution, l'utilité publique de l'opération, l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être utilement critiqués, il n'en va pas de même des conditions d'édition de cet acte, les vices de forme et de procédure dont il serait entaché ne pouvant être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte déclaratif d'utilité publique lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours contentieux. (CAA de Nancy, 27 déc. 2019, *M. F. et autres*, n° [18NC03397](#)).

2.2.14. Fonctionnaires et agents publics

▪ Modalités du vote électronique pour des élections professionnelles

La Cour administrative d'appel de Marseille était saisie d'une protestation dirigée contre des élections professionnelles de la fonction publique hospitalière dans le département des Bouches-du-Rhône, qui recourraient pour la première fois au vote électronique. Le système utilisé comportait, en cas d'oubli par l'électeur de ses identifiants et mots de passe, une procédure de ré-obtention par un seul mode de communication et par un protocole d'authentification qui reposait sur une question défi relative au lieu de naissance de l'intéressé. La Cour a considéré que cette procédure était contraire aux dispositions de l'article 13 du [décret n° 2017-1560](#) du 14 novembre 2017 relatif au vote électronique, qui exigent deux modes de communication distincts et une question dont la réponse n'est connue que du seul intéressé. Elle a jugé que ces irrégularités étaient, dans les circonstances de l'espèce, de nature à porter atteinte au caractère personnel du vote et a annulé l'ensemble des opérations électorales. (CAA de Marseille, 16 décembre 2019, *Syndicat départemental CFDT des services de santé et des services sociaux des Bouches-du-Rhône et syndicat CGT des personnels actifs et retraités du centre hospitalier du pays d'Aix*, n° [19MA03754](#)).

▪ Qualité de lanceur d'alerte et sanction disciplinaire

Une aide-soignante exerçant ses fonctions dans un centre départemental dont la vocation est l'accueil des mineurs admis à l'aide sociale à l'enfance a témoigné publiquement des conditions, selon elle déplorables, dans lesquelles les enfants sont accueillis dans cet établissement. Sanctionnée d'une exclusion temporaire au titre de la méconnaissance de ses obligations de discrétion professionnelle, de réserve et de loyauté, elle a sollicité l'annulation de cette sanction en arguant de sa qualité de lanceur d'alerte au sens de la [loi du 9 décembre 2016](#), dite « loi Sapin II ». Le tribunal administratif de Bordeaux lui a donné raison en estimant qu'eu égard à la gravité de la situation dénoncée, la divulgation publique et directe d'informations s'y rapportant ne privait pas l'aide-soignante de la qualité de lanceur d'alerte, laquelle implique qu'elle ne puisse faire l'objet d'aucune sanction à raison du signalement effectué. (TA de Bordeaux, 30 avril 2019, *Mme L.*, n° [1704873](#)).



- **Personnel des CCI- Liberté syndicale**

Le tribunal administratif de Toulouse a jugé que le principe de la liberté syndicale, garantie par l'alinéa 6 du [Préambule de la Constitution](#) du 27 octobre 1946, avait été méconnu par la procédure de licenciement des agents investis d'un mandat syndical en vigueur pendant la période du 1er avril au 30 septembre 2015 en vertu des articles 33 bis et 35-1 du statut du personnel des CCI alors applicables (TA de Toulouse, 25 janvier 2019, *M. X*, n° [1601373](#)) – **Jugement frappé d'appel.**

- **Licenciement pour faute**

Un agent non titulaire, éducateur sportif, avait été licencié pour avoir refusé, à plusieurs reprises, de serrer la main de ses collègues féminines pour des motifs religieux. Le Tribunal administratif de Versailles a retenu deux fautes de nature à justifier une sanction disciplinaire. D'une part, cette attitude, exprimée notamment devant des jeunes enfants, constituait une discrimination à raison du sexe. D'autre part, en justifiant explicitement et ouvertement son comportement par ses convictions religieuses, il a méconnu son obligation de neutralité, perturbant ainsi le bon fonctionnement du service de l'enseignement auquel il collaborait. Enfin, eu égard à la volonté manifeste de l'agent de ne pas modifier son comportement, le tribunal a validé la sanction de licenciement choisie par l'administration. (TA de Versailles, 22 février 2019, *M. S*, n° [1603075](#)).

- **Agent exerçant d'autres activités que son activité principale pendant la durée de son congé de maladie**

Un agent titulaire de la fonction publique territoriale, en fonctions au sein de Clermont Auvergne Métropole, a fait l'objet d'une procédure disciplinaire pour avoir participé, alors qu'elle était en congé pour maladie, à des compétitions sportives de haut niveau, avoir dispensé des enseignements de gymnastique au sein d'une association et participé à des émissions de télé réalité, sans demande d'autorisation de cumul d'activités à la collectivité employeur. Le président de la communauté urbaine Clermont Auvergne Métropole, après avis du conseil de discipline, a prononcé la révocation de l'intéressée. Toutefois, le conseil de discipline de recours a substitué à cette première sanction une sanction d'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de deux ans, dont un an assorti du sursis. La communauté urbaine Clermont Auvergne Métropole a demandé au tribunal l'annulation de l'avis du conseil de discipline. Le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand a fait droit à cette demande, après avoir considéré qu'il était constant que l'intéressée s'était affranchie de toute autorisation de cumul de la part de son employeur pour dispenser des cours de gymnastique dans une commune voisine, qu'elle n'avait jamais interrompu cette activité malgré les mises en garde de son employeur, ni sollicité une régularisation de sa situation au regard des dispositions du [décret du 2 mai 2007](#) alors qu'elle était en position de congé de maladie comportant des restrictions médicales aux activités physiques, et qu'enfin, la participation de l'intéressée à des compétitions sportives et à des émissions de télé réalité, largement médiatisées, a entravé le bon fonctionnement du service. (TA de Clermont-Ferrand, 12 juillet 2019, *Clermont Auvergne Métropole c. Mme P*, n° [1702333](#)) - **Jugement frappé d'appel.**



- **Prorogation de la période d'essai d'un agent contractuel**

Saisi de deux requêtes par lesquelles un agent contractuel demandait, d'une part, l'annulation de la décision de prolongation de sa période d'essai et, d'autre part, l'annulation de la décision prononçant son licenciement à l'issue de sa période d'essai, le tribunal administratif de Montreuil a estimé qu'en ce qui concerne les agents contractuels de l'Etat, même en l'absence de texte réglementaire ou de stipulations contractuelles l'autorisant, l'administration doit pouvoir proroger la période d'essai d'un agent absent pendant plus d'un mois pour congé de maladie, afin de pouvoir apprécier en pleine connaissance de cause ses aptitudes professionnelles et sa manière de servir. (TA de Montreuil, 22 novembre 2019, *Mme H.*, n° [1808996](#)).

2.2.15. Juridictions administratives et judiciaires

- **Service public pénitentiaire - Décision définissant pour chaque détenu un régime d'escorte en cas d'extraction médicale**

La Cour administrative d'appel de Nancy a jugé que la décision par laquelle le chef d'un établissement pénitentiaire définit pour chaque détenu le régime d'escorte applicable en cas d'extraction médicale et en particulier le niveau de surveillance devant être mis en place au cours des consultations médicales extérieures, tient compte notamment des risques d'évasion, de l'état de dangerosité de l'intéressé pour lui-même ou pour autrui, et de son état de santé. Eu égard à la nature des contraintes exercées sur la personne du détenu et au caractère différencié des modalités selon lesquelles, en fonction de son classement dans tel ou tel niveau de surveillance, est aménagé le respect de son droit à la confidentialité des soins médicaux et de sa dignité, cette décision ne constitue pas une simple mesure d'ordre intérieur et elle est donc susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. (CAA de Nancy, 12 décembre 2019, *M. C.*, n° [18NC02030](#)).

2.2.16. Logement

- **Objectif triennal de construction de logements sociaux assigné par le ministre aux communes**

Par un arrêté en date du 16 juillet 2008, le préfet des Hauts-de-Seine avait, sur le fondement des dispositions de [l'article L. 302-9](#) du code de la construction et de l'habitation, constaté la carence de la commune de Neuilly-sur-Seine pour atteindre l'objectif qui lui avait été assigné en matière de construction de logements sociaux pour la période comprise entre 2005 et 2007. Le préfet des Hauts-de-Seine avait ensuite engagé, s'agissant de la réalisation des objectifs triennaux pour la période 2007-2009, la procédure définie à [l'article L. 302-9-1-1](#) du même code, en saisissant la commission nationale placée auprès du ministre du logement, laquelle avait émis un avis le 4 mars 2009 proposant un aménagement des obligations de la commune pour ladite période et une réduction de l'objectif triennal prévu de 746 logements à 600 logements. Mais, par une décision du 15 octobre 2013, le ministre de l'égalité des



territoires et du logement, qui n'était pas tenu par cet avis, a confirmé l'objectif de 746 logements sociaux. La cour a relevé plusieurs raisons objectives justifiant l'impossibilité pour la commune de réaliser l'objectif triennal de 746 logements : la rareté du foncier disponible sur son territoire et l'épuisement de la réserve de logements potentiellement indignes, susceptibles d'être conventionnés au titre du logement social après rénovation, le faible taux des emprises publiques (6 % de la surface du territoire) et l'échec des procédures de préemption et des négociations entreprises pour disposer de deux des trois terrains identifiés comme disponibles par l'étude de la société Edater réalisée en 2002. La cour a également pris en considération le coût anormalement élevé du foncier sur le territoire communal, largement supérieur à celui des communes limitrophes, ce qui restreint nécessairement les possibilités d'acquisition des biens en vue de réaliser des logements sociaux et rend difficile l'exercice du droit de préemption. La cour a relevé à cet égard que le préfet, à la suite du constat de carence, a exercé le droit de préemption autorisé par la [loi du 25 mars 2009](#) et n'a pas réussi à faire aboutir les procédures engagées. Enfin, la cour a également relevé que le taux de construction sur le territoire de la commune, laquelle justifie au surplus avoir mis en place un droit de préemption renforcé sur tout son territoire, avoir majoré de 20 % le coefficient d'occupation des sols pour la réalisation de logements sociaux et avoir lancé un plan local de l'habitat, est très faible et qu'il est presque exclusivement consacré au logement social. Pour toutes ces raisons, la Cour administrative d'appel de Versailles a jugé que la décision du 15 octobre 2013 par laquelle le ministre de l'égalité des territoires et du logement a maintenu l'objectif triennal de 746 logements sociaux pour la période comprise entre 2008 et 2010 était entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. (CAA de Versailles, 20 juin 2019, *Commune de Neuilly-sur-Seine*, n° 17VE02936) – **Pourvoi en cassation**

2.2.17. Marchés et contrats administratifs

▪ Exécution financière du contrat - Rémunération du co-contractant

La Cour administrative d'appel de Nancy était saisie du contentieux de règlement du solde de son marché par l'entreprise titulaire du lot n° 3 « couverture-bardage métallique-zinc », conclu pour la construction d'un cinéma multiplexe sur le territoire de la commune de Chaumont. La créance revendiquée par l'entreprise correspondait à l'indemnisation des conséquences financières des importants retards subis par le chantier. La commune avait fondé son action notamment sur la théorie de sujétions imprévues, qui permet d'accorder une indemnisation au cocontractant de l'administration au titre des difficultés matérielles rencontrées lors de l'exécution d'un marché, présentant un caractère exceptionnel, imprévisibles lors de la conclusion du contrat et dont la cause est extérieure aux parties (CE, 30 juillet 2003, *Commune de Lens*, n° 223445, Rec.). Cependant, l'entreprise requérante se prévalait de telles sujétions rencontrées non par elle-même mais par d'autres entreprises intervenues sur le chantier. La Cour a jugé que le principe de l'effet relatif des conventions (CE, 11 juillet 2011, *Mme G.*, n° 339409, Rec.) s'oppose à ce qu'un cocontractant du maître d'ouvrage ayant participé à la même opération de travaux publics, mais tiers par rapport au contrat dont l'exécution a donné lieu à la



rencontre de telles sujétions, puisse s'en prévaloir pour obtenir la réparation d'un préjudice sur un tel fondement. (CAA de Nancy, 12 décembre 2019, *M. C.*, n° [17NC02898](#)).

▪ **Résiliation du marché de conception-réalisation d'une salle multimodale**

Le tribunal administratif de Montpellier a considéré que la commune de Narbonne ne pouvait pas, en l'espèce, légalement recourir à un marché de conception-réalisation, qui est un marché de travaux permettant au pouvoir adjudicateur de confier à un groupement d'opérateurs économiques une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux, dès lors que le dossier du marché en litige ne révélait pas que le choix de construction de la salle multimodale de Narbonne exigeait un mode de construction spécifique présentant des difficultés techniques particulières nécessitant d'associer les entrepreneurs aux études de l'ouvrage. Il en a déduit que le recours à la procédure de conception-réalisation était irrégulier. Le tribunal a ensuite fait application de la jurisprudence « *Département de Tarn-et-Garonne* » (CE, 4 avril 2014, n° [358994](#)) pour définir les mesures à adopter en conséquence de cette irrégularité. Il a, à ce titre, estimé que la gravité de l'illégalité constatée ne justifiait pas l'annulation du marché, mais excluait la poursuite de l'exécution du contrat, signé le 8 août 2017, laquelle ne pouvait être couverte par une mesure de régularisation. Afin de ne pas porter une atteinte excessive à l'intérêt général, eu égard notamment au bon fonctionnement des activités culturelles ou sportives et au degré d'exécution du marché, de l'ordre de 50% des prestations à la date du jugement, le tribunal a prononcé la résiliation du contrat contesté avec effet différé au 31 août 2019, ce délai permettant à la commune de Narbonne de relancer une procédure de commande publique afin d'achever les travaux sans une interruption durable du chantier (TA de Montpellier, 28 mars 2019, *M. O.*, n° [1704222](#)).

▪ **Contrat de concession pour la desserte d'un aéroport**

Le SYTRAL, société de transport en commun lyonnais, a conclu le 1^{er} mars 2007 un contrat de concession pour l'exploitation de la liaison ferroviaire express desservant l'aéroport Saint-Exupéry, avec la société Rhônexpress. Cette dernière a saisi le Tribunal administratif de Lyon pour obtenir notamment la réparation du préjudice économique qu'elle estimait avoir subi en raison de la mise en service, le 17 février 2014, de deux lignes régulières d'autobus urbain reliant Lyon à l'aéroport. Elle soutenait, en effet, que le SYTRAL avait ainsi créé une offre de transport concurrente contraire au contrat de concession qui les lie. Le Tribunal a considéré que les deux lignes d'autobus avaient pour seul objet l'amélioration de la desserte des zones économiques de l'Est lyonnais permettant ainsi d'assurer le transport des salariés entre leur domicile et la plateforme aéroportuaire et les zones d'activités adjacentes. Le jugement a également relevé que la durée du trajet en autobus était de plus de 50 minutes contre moins de 30 minutes par le service express. Le Tribunal en a déduit que ces lignes de bus n'ont pas directement concurrencé le service exploité par la société requérante et a rejeté sa demande indemnitaire (TA de Lyon, 13 juin 2019, *Sté Rhônexpress*, n° [1703281](#)) **Jugement frappé d'appel**



2.2.18. Mines et carrières

- **Obligation de remise en état du site**

Le tribunal administratif a estimé que les dispositions des [articles L. 163-1 à L. 163-10](#) du code minier relatives à la procédure d'arrêt des travaux d'exploitation miniers étaient applicables non seulement à l'exploitant expressément visé par ces dispositions, mais également à son ayant-droit, à qui il incombait alors, en cas de défaillance de l'exploitant, de déclarer la cessation de l'exploitation et de mettre en œuvre les mesures permettant de préserver l'installation minière qui a été le siège de l'exploitation dans l'intérêt, notamment, de la sécurité publique. Le tribunal en a déduit que l'administration pouvait enjoindre aux personnes en cause de procéder à cette déclaration, les contraindre à exécuter ces mesures et, en cas de défaillance, y faire procéder d'office et à leurs frais. En l'espèce, le titulaire du titre minier n'avait pas respecté la procédure d'arrêt des travaux miniers lors de l'arrêt de l'exploitation de la concession de lignite en 1953, et l'administration avait enjoint à son héritier, en sa qualité d'ayant-droit de l'exploitant, plus de soixante ans après la fin de l'exploitation de déposer une déclaration d'arrêt définitif des travaux. Le tribunal a admis que l'héritier de l'exploitant, qui avait la qualité d'ayant-droit au sens du code civil, pouvait se voir appliquer la procédure d'arrêt des travaux même en l'absence de titre minier (TA de Bordeaux, 4 juillet 2019, *M. du P.*, [n° 1704879](#)) – **Jugement frappé d'appel**

2.2.19. Monuments et sites

- **Fouilles archéologiques**

Le Tribunal administratif de Grenoble a jugé légales des prescriptions des fouilles archéologiques émises par le préfet de la région Rhône-Alpes lors de la construction d'un parking souterrain situé dans une zone de présomption de prescription archéologique. Le tribunal a jugé, contrairement à ce que soutenait la commune de Vienne, d'une part, que les moyens d'intervention de l'archéologie préventive définis par le préfet n'étaient ni disproportionnés ni exorbitants et que le préfet était bien compétent, en vertu de [l'article R. 523-39](#) du code du patrimoine, pour définir les principes méthodologiques et techniques de l'intervention et des techniques à réaliser, fixer la durée minimale des fouilles archéologiques et fournir une composition indicative de l'équipe de fouilles. D'autre part, il a jugé que le coût des fouilles était proportionné eu égard aux caractéristiques exceptionnelles du site. Enfin, il a considéré que la circonstance que des vestiges archéologiques existent sur l'ensemble du territoire de la commune était inopérante (TA de Grenoble, 9 juillet 2019, *Commune de Vienne*, [n° 1702351](#)) – **Jugement frappé d'appel**



- **Permis de démolir – site classé**

Le tribunal administratif de Rouen a annulé un refus de permis de démolir deux bâtiments ruraux situés dans le site classé « Giverny-Claude Monet-Confluent de la Seine et de l'Epte ». L'avis du ministre chargé des sites - dont l'illégalité peut être invoquée par voie d'exception – était entaché d'erreur d'appréciation en ce que la démolition ne ferait pas perdre son objet au classement, même partiellement. Le tribunal a relevé que le classement de la partie concernée du site, la « Grande île », était motivé par la préservation des marais et peupleraies en bord de l'Epte dont l'atmosphère avait été rendue par les œuvres de Monet. Or, la démolition projetée n'affectait pas cet objectif, puisque dans l'ensemble de l'œuvre de Monet, à deux exceptions près ne concernant pas les bâtiments concernés, la représentation du bâti rural n'est qu'un accessoire de celle du paysage. (TA de Rouen, 20 décembre 2019, *Académie des Beaux-Arts - Fondation Claude Monet*, [n°1801842](#))

2.2.20. Nature et environnement

- **Articulation de la police spéciale des installations classées pour la protection de l'environnement avec d'autres polices spéciales**

Le tribunal administratif de Limoges a rejeté le recours pour excès de pouvoir formé par l'association Sources et Rivières du Limousin à l'encontre d'un arrêté du préfet de la Creuse, pris au titre de la police des mines, et encadrant l'opération de dépôt de stériles miniers sur la mise en verse d'un ancien site minier, situé sur la commune d'Anzème. Le jugement se prononce sur l'articulation de la police spéciale des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) avec d'autres polices spéciales. Il retient que lorsque, pour une même situation, l'autorité préfectorale agit à la fois sur le fondement de la réglementation des ICPE et sur le fondement d'une ou de plusieurs autres polices spéciales concurrentes, il lui appartient de faire usage de celle qui souscrit le mieux aux exigences de sévérité découlant de la situation traitée, sous réserve que son application ne contrarie pas les intérêts protégés par l'autre police dont l'application est écartée. Faisant application de ce principe, le tribunal considère, au regard de l'ensemble des mesures de prescriptions et de surveillances prévues par l'arrêté litigieux, que le préfet n'a pas commis d'erreur de droit en fondant sa compétence sur les pouvoirs qu'il détient au titre de la police des mines. (TA de Limoges, 14 novembre 2019, *Association Source et rivière c/ préfet de la Creuse*, [n°1700079](#))

- **« Roundup Pro 360 »**

L'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) avait autorisé par une décision du 6 mars 2017 la mise sur le marché du Roundup Pro 360, herbicide à base de glyphosate, commercialisé par la société Monsanto. Le Tribunal administratif de Lyon, saisi par le Comité de Recherche et d'Information Indépendantes sur le Génie Génétique (CRIIGEN), a annulé cette décision. Malgré l'approbation de la substance active (glyphosate) par l'Union européenne, le tribunal a estimé que les études scientifiques et les expériences animales montraient que le Roundup Pro 360, préparation dont la toxicité est plus



importante que celle du glyphosate, est un produit potentiellement cancérigène pour l'homme, suspecté d'être toxique pour la reproduction humaine et pour les organismes aquatiques. Il en a déduit que l'utilisation du Roundup Pro 360 porte une atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé humaine. (TA de Lyon, 15 janvier 2019, *CRIIGEN*, n° [1704067](#)) – **Jugement frappé d'appel**

▪ **Autorisation de travaux d'exploitation d'or alluvionnaire**

Le tribunal administratif de la Guyane a annulé l'arrêté par lequel le préfet de la Guyane a autorisé une société à ouvrir des travaux d'exploitation d'or alluvionnaire sur le territoire de la commune de Saint-Laurent-du-Maroni. Le jugement a retenu deux motifs d'annulation. D'une part, le tribunal a estimé que les travaux d'exploitation d'or alluvionnaire autorisés par l'arrêté du préfet de la Guyane et le programme d'extraction industrielle envisagée dans le même secteur, connu sous le nom de « Montagne d'Or », situés à proximité immédiate l'un de l'autre, constituaient en fait un seul projet d'exploitation minière. Dans ce contexte, l'étude d'impact du programme d'exploitation alluvionnaire aurait dû comporter une appréciation des impacts de l'ensemble des travaux susceptibles d'affecter le secteur Montagne d'Or. Ainsi, le caractère partiel de l'étude d'impact n'a pas permis à l'autorité environnementale puis au préfet de la Guyane de disposer d'une vue précise et cohérente des enjeux et effets du projet dans son ensemble. D'autre part, le Tribunal, se fondant sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et du Conseil d'Etat, a jugé que l'autorité environnementale, en l'espèce un fonctionnaire de la direction de l'environnement, de l'aménagement du logement (DEAL) de Guyane, en charge de donner un avis sur le programme d'exploitation d'or alluvionnaire en cause, ne disposait pas de l'autonomie requise par rapport au préfet de la Guyane, signataire de l'arrêté en litige. (TA de Guyane, 11 février 2019, *Association X. et association Y.*, n° [1800145](#) et [1800149](#)).

▪ **Permis de recherches d'hydrocarbures**

Le tribunal administratif a rejeté les requêtes présentées par des sociétés pétrolières, toutes candidates à l'attribution de permis exclusifs de recherches d'hydrocarbures, au large de la Guyane, contre les décisions des ministres de la transition écologique et solidaire et de l'économie et des finances. La juridiction a tout d'abord constaté que la [loi n° 2017-1839](#) du 30 décembre 2017, dite loi Hulot, imposait l'arrêt immédiat et définitif de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures en France. Le tribunal a ensuite considéré qu'en consacrant la pleine souveraineté des Etats membres sur leurs ressources en hydrocarbures situées sur leur territoire, et en particulier le droit de chacun d'entre eux de déterminer les zones ouvertes ou non aux activités de prospection, d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures, le droit de l'Union a entendu exclure du champ de la [directive 94/22/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 1994, relative aux conditions d'octroi et d'exercice des autorisations de prospecter, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures, la situation juridique en cause. Il en a déduit que le moyen tiré de la violation de la directive européenne, en ce que les dispositions précitées de l'article 3 de la [loi du 30 décembre 2017](#) auraient introduit un nouveau critère d'octroi des autorisations tenant à la réserve faite aux « *décisions juridictionnelles passées en force de chose*



jugées enjoignant à l'administration de procéder à la délivrance » était inopérant. Il a également considéré que le moyen tiré de la méconnaissance du principe de confiance légitime, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, et qui ne trouve à s'appliquer dans l'ordre juridique national que dans le cas où la situation juridique dont a à connaître le juge administratif français est régie par le droit communautaire était également inopérant en l'espèce, dès lors que la directive du 30 mai 1994 ne trouve pas à s'appliquer lorsqu'un Etat membre, disposant des droits souverains sur les ressources en hydrocarbures situées sur son territoire, a entendu, comme en l'espèce, du fait de la loi, ne plus délivrer de permis exclusif de recherches portant sur des hydrocarbures liquides ou gazeux. (TA de Guyane, 31 janvier 2019, *Société X., société X.*, [n° 1800209](#), *société Z.*, [n° 1800936](#)).

2.2.21. Police

- **Carence de l'autorité chargée du pouvoir de police exposant des personnes à être soumises à un traitement inhumain et dégradant**

Le 23 septembre 2019, une fondation, propriétaire d'un gymnase situé à Saint-Herblain, a saisi le tribunal administratif de Nantes d'un référé-liberté afin qu'il soit enjoint au préfet de la Loire Atlantique de prendre toutes mesures nécessaires pour procéder à l'évacuation des personnes occupant le gymnase. Cet immeuble désaffecté avait en effet été occupé par des migrants qui y avaient installé un campement. Le nombre d'occupants n'avait cessé d'augmenter jusqu'à atteindre plusieurs centaines. Par ordonnance du 28 mars 2019, le juge judiciaire avait ordonné la libération des lieux dans un délai maximal de deux mois. Toutefois, les occupants s'étaient maintenus dans les lieux et le préfet, saisi par la fondation d'une demande de concours de la force publique, avait implicitement rejeté celle-ci. Parallèlement à cette action, le tribunal a été saisi par deux associations, la Cimade et le Secours catholique, d'un référé-liberté tendant à ce qu'il soit enjoint au préfet de la Loire-Atlantique de procéder à une mise à l'abri immédiate de l'ensemble des personnes présentées dans le gymnase et aux abords de ce dernier. Le juge des référés a, d'une part, enjoint au préfet de la Loire-Atlantique de prendre toutes mesures nécessaires pour assurer l'exécution de l'ordonnance du juge judiciaire du 28 mars 2019 dans un délai de trois mois à compter de sa notification, ce délai devant permettre au préfet d'identifier les occupants, de déterminer leur situation juridique et familiale, leur vulnérabilité, leur état de santé, de rechercher des lieux d'hébergement pour ceux dont la situation le justifie, de sécuriser les lieux et de mettre à disposition des équipements d'hygiène suffisants au regard de l'importance de la population présente dans et aux abords du gymnase jusqu'à son évacuation. Le juge des référés a estimé, au vu des pièces produites par les parties, que l'octroi du concours de la force publique ne risquait pas de provoquer des réactions de nature à entraîner troubles et violences alors qu'à l'inverse, des préoccupations d'ordre public découlaient tant de l'état dégradé de l'immeuble que des inconvénients pour le voisinage et des dangers pour les occupants du gymnase dont le nombre était évalué par la fondation à environ 800. D'autre part, le juge des référés, statuant sur la requête de la Cimade et du Secours catholique, a enjoint au préfet de mettre en place, dans tout lieu adapté situé à proximité du gymnase ou, en lien avec la



fondation propriétaire, sur le site lui-même, des équipements provisoires d'accès à l'eau potable permettant aux occupants de boire, de se laver et de nettoyer leurs vêtements, ainsi que des toilettes en nombre suffisant, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de l'ordonnance et ce, jusqu'à l'évacuation du gymnase. Il a en effet estimé que les conditions de vie, à l'intérieur du gymnase, révélaient une carence des autorités publiques investies de pouvoirs de police générale de nature à exposer les occupants, de manière caractérisée, à des traitements inhumains ou dégradants (CE, 31 juillet 2017, Commune de Calais et Ministre d'Etat, Ministre de l'intérieur, n°s [412125](#), [412171](#), Rec.). En revanche, il a rejeté les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint au préfet de procéder à la mise à l'abri immédiate de l'ensemble des occupants du gymnase et de ses abords, sans distinction, l'existence d'une carence des services de l'Etat de nature à porter une atteinte grave et manifestement illégale au droit de toutes ces personnes à bénéficier d'un hébergement d'urgence n'étant pas établie en l'état, d'autant que le dispositif d'hébergement d'urgence existant dans le département de Loire Atlantique était d'ores et déjà saturé. (TA de Nantes, 30 septembre 2019, *CIMADE*, n° [1910212](#)).

- **Arrêté d'interdiction de circulation de véhicules à moteur**

La cour administrative d'appel de Paris a jugé que la maire de Paris avait pu légalement, par un arrêté pris sur le fondement de [l'article L. 2213-4](#) du code général des collectivités territoriales, interdire la circulation automobile sur les berges de la rive droite de la Seine pour des motifs tenant à la protection et à la mise en valeur à des fins esthétiques ou touristiques de ce site, classé au patrimoine mondial de l'UNESCO, dès lors que cette circulation portait une atteinte visuelle à l'intégrité de celui-ci et aux nombreux monuments d'exception qui s'y trouvent, et faisait obstacle au libre accès aux berges des piétons et des cyclistes. (CAA de Paris, 21 juin 2019, *Union pour la défense et liberté de circuler motorisé et autres, Établissement public territorial de Paris Est Marne-et-Bois, Fédération française des automobilistes citoyens, Association « Commerçants et riverains du cœur de Paris et autres », M. B.*, n°s [18PA03774](#), [18PA03888](#), [18PA03889](#), [18PA03987](#) et [18PA04046](#)).

- **Police spéciale des produits phytopharmaceutiques**

Le tribunal administratif de Rennes, après avoir relevé que le législateur a organisé, conformément au droit de l'Union européenne, la réglementation de la mise sur le marché et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, dans le but d'assurer un niveau élevé et uniforme de protection de la santé publique et de l'environnement et qu'il a confié à l'Etat le soin de déterminer les mesures de précaution et de surveillance a considéré que la police spéciale ainsi instituée régit, en prenant appui sur l'expertise de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, de manière précise et sur l'ensemble du territoire national, les activités qu'elle encadre. Il en a déduit que le maire d'une commune ne pouvait s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale par l'édiction d'une réglementation locale (TA de Rennes, 25 octobre 2019, *Commune de Langouët*, n° [1904029](#)) – **Jugement frappé d'appel.**



2.2.22. Pouvoirs publics et autorités administratives indépendantes

- **Procédure de sanction de l'ACNUSA contraire aux exigences d'impartialité de l'article 6§ de la CEDH**

La Cour administrative d'appel de Paris a jugé que la procédure de sanction mise en œuvre par l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) à l'encontre d'une compagnie aérienne pour manquement à la réglementation méconnaissait, eu égard à la confusion apparente des rôles dévolus au président de cette autorité, qui dispose du pouvoir d'opportunité des poursuites alors qu'il est également membre de la formation prononçant des sanctions, l'exigence d'impartialité consacrée par les stipulations de l'article 6§1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La cour a en outre considéré que si, dans une [décision du 24 novembre 2017](#), le Conseil constitutionnel, après avoir constaté l'inconstitutionnalité des dispositions du code des transports régissant la procédure de sanction devant l'ACNUSA, avait choisi de différer leur abrogation, cette circonstance ne faisait pas obstacle à ce que le juge administratif censure les sanctions prises avant la date d'effet de cette abrogation du fait de l'inconventionnalité de ces mêmes dispositions (CAA de Paris, 12 juillet 2019 *Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires c/ société Air Horizont Limited*, n° [18PA03025](#)).

2.2.23. Procédure

A la suite d'un différend apparu dans le cadre d'un marché public de travaux, un processus de médiation a été engagé à l'issue duquel un accord, formalisé par un avenant au marché, a été conclu. La cour administrative d'appel de Bordeaux était saisie du rejet par le tribunal administratif de la demande d'homologation de cet accord. La cour a précisé que lorsque le juge est saisi d'une demande d'homologation d'un accord de médiation, il lui appartient d'appliquer les dispositions du code de justice administrative propres à ce type d'accord en s'assurant de l'accord de volonté des parties, de ce que celles-ci n'ont pas porté atteinte à des droits dont elles n'auraient pas eu la libre disposition et de ce que l'accord ne contrevient pas à l'ordre public ni n'accorde de libéralité. Les dispositions de [l'article L. 213-1](#) du code de justice administrative n'imposent pas aux parties de conclure une médiation par une transaction au sens de l'article 2044 du code civil. Toutefois, lorsqu'il est saisi d'une demande d'homologation d'une transaction concrétisant un accord de médiation, le juge doit encore examiner si celle-ci répond aux exigences fixées par le code civil et par le code des relations entre le public et l'administration. Appliquant ces principes, la cour a jugé être en présence d'un accord transactionnel et a examiné la demande d'homologation selon les conditions applicables en matière de transaction. Cet avenant transactionnel étant signé par une autorité compétente, son objet étant licite et son contenu respectant l'ordre public et comportant des concessions réciproques qui n'apparaissent pas manifestement déséquilibrées au détriment de l'une ou l'autre partie, la cour a annulé le jugement refusant l'homologation de l'accord et a prononcé son homologation. (CAA de Bordeaux, Formation plénière, 30 décembre 2019, Bordeaux Métropole, n° [19BX03235](#), C+)



- **Liaison de l'instance**

Le tribunal administratif de Montpellier a jugé que la saisine, en application de [l'article L. 1142-7](#) du code de la santé publique, de la commission de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux de la région Languedoc-Roussillon dans le cadre d'une réclamation à la suite d'une intervention chirurgicale au centre hospitalier universitaire de Montpellier, n'avait pas eu pour effet de lier le contentieux, au sens de [l'article R. 421-1](#) du code de justice administrative, à l'égard de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) dès lors que ce dernier n'avait pas opposé d'office un refus d'indemnisation à l'issue de la procédure menée devant la commission (TA de Montpellier, 1^{er} avril 2019, [n° 1802329](#)).

- **Office du juge du référé-constat**

A la suite de l'incendie qui a eu lieu sur le site de l'usine Lubrizol le 26 septembre 2019, le juge du référé-constat a diligencé un contradictoire avec les différentes parties prenantes, pour statuer dans les cinq jours de sa saisine soit huit jours après le sinistre. Le tribunal a confié à un expert en chimie-produits industriels la mission de lui remettre rapidement les prélèvements de matières polluantes libérées qui pourraient être utiles pour d'éventuelles analyses et études ultérieures complémentaires. Afin de ne pas excéder son office dans le cadre d'un référé constat, le tribunal a circonscrit la mission et pris soin de préciser qu'il incombait à l'expert d'établir d'abord un état des lieux des prélèvements déjà effectués, pour ensuite limiter les éventuels prélèvements auxquels il procèdera aux seuls éléments non encore prélevés qu'il estimerait utiles. (TA de Rouen, 4 octobre 2019, *Association RESPIRE et autres*, [n°1903386](#))

- **Référé suspension – faculté pour le juge de ne pas ordonner la suspension alors même que les conditions posées par l'article L. 521-1 sont satisfaites**

Un syndicat de copropriétaires d'un immeuble et son syndic ont saisi le juge des référés, sur le fondement de [l'article L. 521-1](#) du code de justice administrative, d'une demande tendant à la suspension des effets d'un arrêté par lequel le maire de la commune de Marseille a décidé, sur le fondement de ses pouvoirs de police générale, la démolition de cet immeuble. Le juge des référés a considéré qu'en égard à l'extrême gravité des risques inhérents à l'état de l'immeuble et à la nécessité tant d'assurer la sécurité publique que de restaurer la continuité du service public des transports - une station de métro avoisinant l'immeuble avait en effet dû être fermée par précaution - et quel que soit par ailleurs le bien-fondé des moyens de légalité articulés par les requérants à l'encontre de l'arrêté litigieux, s'agissant notamment de l'effectivité du risque d'effondrement de leur immeuble, il y avait lieu de ne pas ordonner la suspension demandée. Il a ainsi fait application de la possibilité (CE, 15 juin 2001, *Société Robert Nioche et ses fils*, [n° 230637](#), T.) de ne pas ordonner la suspension alors même que les conditions posées par l'article L. 521-1 sont satisfaites. (TA de Marseille, juge des référés, 2 octobre 2019, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble sis 6 rue de la Butte et cabinet Cogefim Fouque*, [n° 1907551](#)).



- **Nécessité de représentativité d'une organisation syndicale pour introduire une action de groupe**

Le tribunal administratif de Paris a jugé qu'un syndicat créé entre deux élections professionnelles ne peut être considéré comme une organisation syndicale représentative au sens des dispositions du code de justice administrative instituant l'action de groupe. Le syndicat Alternative-police-CFDT avait introduit une action de groupe dirigée contre le ministre de l'intérieur afin que l'administration soit déclarée responsable des discriminations subies par de nombreux agents de police dans l'évolution de leur carrière et que ces discriminations cessent. En vertu des [articles L. 77-11-2](#) du code de justice administrative et du III de l'article 8 bis de la loi du 13 juillet 1983, pour pouvoir engager une telle action, une organisation syndicale doit disposer d'au moins un siège dans les organismes consultatifs au sein desquels s'exerce la participation des fonctionnaires. En l'espèce, le tribunal a jugé que le syndicat requérant, qui avait été créé en 2015, soit après les dernières élections professionnelles de 2014 et avant les élections professionnelles qui ont eu lieu le 6 décembre 2018, ne disposait d'aucun siège et n'avait donc pas qualité pour introduire l'action. Il ne pouvait en effet se prévaloir de son affiliation à la CFDT, laquelle est nécessairement postérieure aux élections de 2014, ni de ce que son secrétaire général siège depuis les dernières élections professionnelles, qui ont eu lieu le 6 décembre 2018, en tant que membre suppléant au comité technique ministériel du ministère de l'intérieur (TA de Paris, 7 mars 2019, *Syndicat alternative police – CFDT*, n° [1816174](#)).

2.2.24. Répression

- **Application immédiate de la loi répressive plus douce**

[La loi n° 2014-344](#) du 17 mars 2014 a, s'agissant des manquements aux délais maximaux de paiement entre commerçants, substitué à un régime de sanction prononcé par la juridiction civile qui pouvait notamment être saisie par le ministre de l'économie et des finances, un régime de sanction administrative. Dans l'ancien régime, l'amende civile susceptible d'être prononcée était d'un montant maximal de 2 000 000 euros alors que le montant maximal de l'amende administrative est désormais de 375 000 euros. La cour administrative d'appel de Marseille a jugé que ces nouvelles dispositions, qui ont modifié les règles de compétence et de procédure au terme desquelles sont adoptées les sanctions infligées, tout en réduisant le plafond des peines encourues, doivent être regardées comme ayant édicté une loi pénale plus douce, sans qu'il y ait lieu de tenir compte des sanctions réellement prononcées par les juridictions et autorités compétentes avant et après l'entrée en vigueur de la [loi du 17 mars 2014](#) (CAA de Marseille, 25 février 2019, *Société Airbus Helicopters c/ ministre de l'économie et des finances*, n° [18MA01094](#)) – **Pourvoi en cassation.**



2.2.25. Responsabilité de la puissance publique

- **Responsabilité de l'Etat du fait de l'insuffisance des mesures prises pour lutter contre la pollution atmosphérique**

Une ancienne habitante de la Seine-Saint-Denis, agissant en son nom propre et au nom de sa fille mineure, a demandé la condamnation de l'État à la réparation des préjudices consécutifs à la pollution atmosphérique en Ile-de-France. Le tribunal a jugé que l'insuffisance des mesures prises pour remédier au dépassement des valeurs limites était constitutive d'une carence fautive susceptible d'engager la responsabilité de l'État. En revanche, il a jugé que le préfet de police n'avait pas commis de faute en prenant suffisamment rapidement les mesures d'urgence qu'il a adoptées pour lutter contre l'épisode de pollution de décembre 2016. Enfin, en l'espèce, sur la question du lien de causalité, le tribunal a rejeté la demande de la requérante en considérant qu'il ne résultait pas des éléments produits à l'instance que les pathologies de la requérante et de sa fille trouveraient directement leur cause dans l'insuffisance des mesures prises par l'État (TA de Montreuil, 25 juin 2019, *Mme T.*, [n° 1802202](#)) – **Jugement frappé d'appel.**

- **Responsabilité sans faute au titre de la solidarité nationale**

[L'article L. 1142-17](#) du code de la santé publique prévoit que lorsque la commission régionale de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales estime qu'un dommage est indemnisable au titre de la solidarité nationale, l'offre d'indemnisation faite par l'ONIAM indique le montant des indemnités qui reviennent à la victime déduction faite des prestations énumérées à l'article 29 de la [loi n° 85-677](#) du 5 juillet 1985 et plus généralement des indemnités de toute nature reçues ou à recevoir d'autres débiteurs du chef du même préjudice. Le tribunal administratif de Besançon a estimé en conséquence que l'assureur qui, en application des stipulations spécifiques d'un contrat « d'assurance de personnes » souscrit volontairement par une personne privée, verse à son assuré, victime d'un dommage indemnisable au titre de la solidarité nationale, des indemnités qui, bien qu'ayant le caractère de garanties contractuelles couvertes par le contrat, correspondent également, en tout ou partie, à la réparation d'un ou plusieurs des préjudices subis par ce dernier, devait être regardé comme un « débiteur » pour l'application de [l'article L. 1142-17](#) du code de la santé publique. Le tribunal en a déduit que le montant de la réparation que doit assurer l'ONIAM au titre de la solidarité nationale était égal à la différence existante, sur chaque poste de préjudice, entre l'indemnisation de droit commun des préjudices subis par la victime et les indemnités que celle-ci a reçues au titre de son contrat d'assurance (TA de Besançon, 2 juillet 2019, *M. et Mme P.*, [n° 1700076](#)) – **Jugement frappé d'appel.**

- **Responsabilité des établissements de santé - Prescription décennale de l'art. L 1148-28 du CSP (loi du 26 janvier 2016)**

Le tribunal administratif de Bastia, après avoir relevé qu'en application de l'article L. 1142-28 du code de la santé publique dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-14 du 26 janvier 2016, qui renvoie aux dispositions édictées par le code civil, les



conditions d'interruption de la prescription édictées par ce code s'appliquent, a jugé qu'aucune disposition du code civil, ni aucun principe général ne le prévoyant, la prescription n'est pas interrompue par une réclamation indemnitaire préalable, qui ne peut être regardée comme une demande en justice au sens de l'article 2241 du code civil et ne constitue pas une mesure conservatoire prise en application du code des procédures civiles d'exécution ou un acte d'exécution forcée ((TA de Bastia, 7 novembre 2019, Mme O. et autres, [n° 1801179](#)).

- **Responsabilité pour défaut de surveillance sanitaire générale**

L'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) n'a pas commis de faute dans l'étude du phénomène de mortalité massive des naissains d'huîtres durant les années 2008 à 2012 et n'est pas responsable des préjudices économiques subis par les ostréiculteurs. En l'état des connaissances scientifiques de l'époque, l'IFREMER qui a assuré des recherches sur le virus de type herpès infectant l'huître dès 1992 et sur les mortalités des huîtres dès 2001, et qui ne pouvait prévoir la mutation pathogène du virus, n'a pas commis de faute de nature à engager sa responsabilité en n'identifiant pas rapidement ce virus comme étant un élément déterminant des mortalités de naissains. N'étant pas chargé d'une mission de surveillance sanitaire du milieu marin, il n'a pas engagé sa responsabilité pour défaut de surveillance sanitaire générale. Il n'y a pas eu non plus, compte tenu de la particularité du milieu marin et de la difficulté à s'y protéger d'un virus, un défaut de conseil de prophylaxie sanitaire. Par ailleurs, si l'IFREMER qui a mis au point la production des huîtres triploïdes, opère un contrôle des huîtres tétraploïdes qu'il fournit aux éclosiers privées, il ne fournit pas les huîtres diploïdes avec lesquelles elles sont croisées et n'a pas d'obligation de contrôle sur celles-ci. (TA de Rennes, 11 mars 2019, M. G., [n° 1701512](#)) – **Jugement frappé d'appel**

- **Tempête « Xynthia »**

En 2010, la tempête Xynthia a inondé une partie du territoire de la commune de La-Faute-Sur-Mer (Vendée), entraînant la mort par noyade de plusieurs personnes et d'importants dégâts matériels. La cour administrative d'appel de Nantes a examiné 116 dossiers portant sur les responsabilités encourues et le montant des indemnités accordées en première instance aux 25 familles concernées. La cour a confirmé la responsabilité de la commune de La Faute-Sur-Mer, de l'Etat et de l'association syndicale de la Vallée du Lay ainsi que la part de responsabilité incombant à chacun d'entre eux, et a fixé les dommages-intérêts dus au titre des préjudices matériels et financiers ainsi qu'au titre des préjudices personnels : préjudice moral subi par ceux qui ont perdu des membres de leur famille au cours de la tempête, préjudice d'« angoisse de mort » subi par les victimes décédées, préjudice résultant des souffrances physiques subies par les survivants. (CAA de Nantes, 10 décembre 2019, *Ministre de la transition écologique et solidaire et autres*, [n° 18NT01531](#), 18NT01546, 18NT01620, 18NT01621, 18NT01642).



▪ **Défaut d'information sur les risques liés à un traitement médicamenteux**

En 2003, le requérant avait été pris en charge par le service de neurochirurgie du centre hospitalier régional universitaire (CHRU) de Nancy et s'était vu délivrer un traitement médicamenteux à base de Norpolac, contenant la molécule quinagolide. Après avoir été suivi par son médecin traitant entre 2007 et 2015, le requérant avait de nouveau consulté le CHRU de Nancy en signalant une intolérance au Norprolac, se manifestant sous la forme d'une ludopathie. Estimant qu'il n'avait pas été informé de ces effets indésirables, il a engagé la responsabilité de l'établissement de santé. Le Tribunal administratif de Nancy a partiellement fait droit à la demande du requérant. Il a notamment estimé que si, avant 2009, le risque de développement d'une ludopathie par les patients traités par la molécule du Norpolac n'était pas identifié comme suffisamment fréquent ou grave pour nécessiter une information systématique de l'ensemble des patients traités, dans le cadre de l'obligation résultant de [l'article L. 1111-2](#) du code de la santé publique, une note de pharmacovigilance de l'AFSSAPS, diffusée en octobre 2009, a préconisé aux praticiens, compte tenu de la gravité des cas répertoriés, d'être attentifs à toute modification du comportement des patients traités. Le tribunal a ainsi considéré qu'il appartenait au service du CHRU de s'assurer que les traitements administrés à ses patients n'avaient pas provoqué de tels effets secondaires, ce qu'il n'avait pas fait. La circonstance que le requérant avait consulté uniquement son médecin traitant de 2007 à 2015 n'a pas été jugée comme étant de nature à exonérer le CHRU de sa responsabilité, dès lors qu'il était acté que le suivi médical du requérant devait être mené conjointement avec le CHRU, de nouvelles consultations et des examens étant notamment envisagés à l'hôpital de 2007 à 2010. Le tribunal a également relevé que le CHRU n'était pas dans l'impossibilité de retrouver son patient. Le tribunal a toutefois constaté que les alternatives thérapeutiques comportant des risques significatifs de mortalité, de complications post-opératoires et de morbidité majeure, le requérant n'aurait disposé d'aucune possibilité raisonnable de refuser le traitement médicamenteux, de sorte que le défaut d'information ne l'a privé d'aucune chance d'échapper au risque de développer une ludopathie. Il a également estimé que le requérant, dont les habitudes de jeux préexistaient à la prise du traitement et ont perduré après 2015, alors même qu'il s'était signalé au fichier national des interdits de jeux, n'était pas fondé à demander la réparation des préjudices patrimoniaux et personnels qu'il invoquait. En revanche, le tribunal a considéré que s'il appartenait au patient d'établir la réalité et l'ampleur des préjudices résultant du fait qu'il n'a pu prendre certaines dispositions personnelles dans l'éventualité de la réalisation des risques encourus, la souffrance morale endurée lorsqu'il a découvert, sans y avoir été préparé, les conséquences du traitement devait quant à elle être présumées. Le tribunal a en conséquence condamné le CHRU à indemniser le requérant d'un préjudice moral d'impréparation, eu égard au caractère certain de la réalisation du risque de développer une ludopathie (TA de Nancy, 23 mai 2019, *M. M.*, [n° 1601926](#)) – **Jugement frappé d'appel.**



- **Surveillance des dispositifs médicaux implantables**

Dans le cadre de l'affaire des prothèses mammaires à visée esthétique Poly implant prothèse (PIP), le tribunal administratif d'Orléans a reconnu la responsabilité de l'Etat à raison de la faute commise par l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (Afssaps), chargée notamment de la surveillance des dispositifs médicaux implantables. Le tribunal a estimé que compte tenu des données de matériovigilance pour l'année 2008 reçues par cet organisme en avril 2009 faisant apparaître une augmentation significative des signalements, l'Afssaps était en mesure de prendre l'ensemble des mesures d'investigation et de contrôle de la société PIP dès cette période. Or ces mesures n'ont été mises en place qu'à compter du mois de décembre 2009 pour aboutir le 29 mars 2010 à la décision de retrait et de suspension de la mise sur le marché, de la distribution, de l'exportation et de l'utilisation des implants mammaires fabriqués par la société PIP. Le tribunal a jugé que l'inaction de l'Afssaps entre avril et décembre 2009 est constitutive d'une faute engageant la responsabilité de l'Etat. En conséquence, la requérante dont l'implantation, réalisée en janvier 2010, aurait pu être évitée en cas d'action plus diligente des autorités sanitaires, justifie d'un préjudice en relation directe et certaine avec la faute commise lui ouvrant droit à indemnisation. (TA d'Orléans, 9 mai 2019, *Mme T.*, n° [1703560](#)).

2.2.26. Travail et emploi

- **Bénéfice du statut de salarié protégé pour les gérants non-salariés des succursales de maisons d'alimentation de détail**

La Cour administrative d'appel de Lyon a jugé que le statut protecteur de salarié protégé reste applicable aux gérants non-salariés des succursales de maisons d'alimentation de détail malgré la rédaction plus restrictive de [l'article L.7322-1](#) du code du travail qui ne prévoit plus, contrairement à [l'article L. 782-7](#) de l'ancien code du travail, que ces gérants « *bénéficient de tous les avantages accordés aux salariés par la législation sociale* ». Elle a estimé que le législateur, qui avait procédé à une recodification à droit constant du code du travail, n'avait pas entendu exclure ceux d'entre eux qui sont investis de fonctions représentatives du bénéfice de la protection exceptionnelle que prévoit ce code. Elle a ainsi repris à son compte la jurisprudence de la Cour de cassation (C. Cass, Ass. Plén., 9 janvier 2015, n° [13-80.967](#)) (CAA de Lyon, 21 février 2019, *Société Casino Distribution France*, n° [17LY02930](#)).

- **Contribution spéciale due à raison de l'emploi irrégulier d'un travailleur étranger – principe *non bis in idem***

Le tribunal administratif de Paris a jugé que les dispositions de [l'article L. 8253-1](#) du code du travail et de [l'article L. 626-1](#) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) doivent être interprétées conformément aux objectifs de la [directive 2009/52/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 dont elles assurent la transposition. D'une part les dispositions du 2 de l'article 5 de cette directive sont inconditionnelles et précises en tant qu'elles imposent aux États membres que des sanctions financières soient exigées en cas de violation de l'interdiction de l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et d'autre



part les articles 5 et 7 de la directive prévoient le cumul des sanctions financières avec celle de la fermeture d'établissement. Il en résulte que [l'article L. 8253-1](#) du code du travail et [l'article L. 626-1](#) du CESEDA doivent être interprétés comme prévoyant le cumul des sanctions de contributions financières avec celle de la fermeture d'établissement. Le principe général du droit français selon lequel un même manquement ne peut donner lieu qu'à une seule sanction administrative n'est en conséquence pas applicable. Le tribunal a par ailleurs jugé qu'aucun des droits fondamentaux protégés par l'article 6 du traité sur l'Union européenne ne faisait obstacle au cumul de sanctions ne présentant pas de nature pénale. Il en a déduit que le moyen tiré de ce que les articles 5 et 7 de la directive méconnaissent ces droits fondamentaux en prévoyant le cumul de deux sanctions administratives ne présentait pas de difficulté sérieuse. (TA de Paris, 26 avril 2019, *Société Yuxuan*, n° [1704159](#))

▪ **Qualité d'employeur au sens de l'article L. 2411-5 du code du travail**

La cour administrative d'appel de Paris a jugé qu'un État étranger (en l'espèce, la République fédérative du Brésil), qui employait dans son ambassade en France un agent exerçant la mission de délégué du personnel en application d'un accord collectif, ne pouvait être regardé comme un employeur soumis à la procédure d'autorisation de licenciement des salariés protégés prévue par [l'article L. 2411-5](#) du code du travail. Elle a, en conséquence, jugé que c'est à bon droit que l'inspecteur du travail s'était déclaré incompétent pour se prononcer sur la demande d'autorisation de licenciement de l'agent intéressé qui lui avait été présentée par l'ambassadeur de cet État (CAA de Paris, 20 juin 2019, *Mme B*, n° [18PA02619](#)).

▪ **Licenciement pour faute d'un lanceur d'alerte**

Par une décision du 25 avril 2018, prise sur recours hiérarchique, le ministre du travail a refusé à une société spécialisée dans le traitement mécanique et chimique des métaux, sous le régime des installations classées, l'autorisation de licencier une salariée protégée qui exerçait les fonctions de responsable qualité sécurité et environnement au motif qu'en informant la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie d'Ile-de-France (DRIEE) d'un risque de déversement d'eaux industrielles polluées dans les eaux pluviales, elle avait agi en qualité de lanceur d'alerte au sens de l'article 6 de la [loi n° 2016-1691](#) du 9 novembre 2016 et ne pouvait donc être licenciée pour un manquement à son obligation contractuelle de loyauté. Le tribunal administratif de Melun a validé le sens et les motifs de cette décision. Conformément au régime de preuve institué par [l'article L. 1132-3-3](#) du code du travail, le tribunal a d'abord estimé qu'au regard de l'enchaînement des faits, la salariée devait être présumée avoir relaté de bonne foi les agissements de la société, sans que l'employeur n'apporte d'éléments probants permettant de renverser cette présomption. Le tribunal a ensuite relevé que le déversement envisagé présentait une menace grave pour la santé publique et l'environnement, le site étant situé à proximité d'une crèche. Il en a déduit qu'au vu de la gravité et de l'imminence du danger, la salariée avait pu directement porter ce signalement auprès de la DRIEE, sans informer au préalable son employeur, conformément aux dispositions de l'article 8 de la [loi du 9 novembre 2016](#) (TA de Melun, 18 octobre 2019, *Mme J. A. et Société Wipelec*, n° [1709352](#), [1803139](#) et [1805154](#)) – **Jugement frappé d'appel.**



- **Plan de sauvegarde de l'emploi**

La cour administrative d'appel de Douai a jugé que les syndicats présents dans l'entreprise (SNC) Novandie avaient qualité pour agir contre la décision validant l'accord collectif majoritaire fixant le plan de sauvegarde de l'emploi. Elle a considéré que la circonstance que le syndicat CFDT des entreprises agroalimentaires et agricoles de Seine-Maritime, non signataire de l'accord majoritaire, demande l'annulation de la décision validant cet accord, alors que celui-ci a été signé par la fédération générale de l'agroalimentaire CFDT, dont il est membre, n'était pas de nature, au nom de « l'unicité syndicale » invoquée par Novandie, principe applicable aux seules élections professionnelles, à l'empêcher d'agir en justice, ces deux organisations constituant des personnes morales différentes. La cour a par ailleurs relevé que les comités d'établissement concernés et le comité central d'entreprise avaient rendu leur avis sur le projet de plan de sauvegarde de l'emploi alors qu'ils étaient irrégulièrement composés, le mandat des membres de ces comités n'étant pas prorogé. Elle en a en déduit que l'irrégularité de la composition de ces instances avait eu pour conséquence de retirer toute portée aux avis ainsi recueillis, de vicier ces consultations et, par suite, l'accord majoritaire (CAA de Douai, 26 septembre 2019, *Syndicat CFDT des entreprises agroalimentaires et agricoles de Seine-Maritime*, n° [19DA01528](#)).

2.2.27. Urbanisme

- **Aménagement d'une unité touristique**

Le tribunal administratif de Grenoble a annulé l'arrêté autorisant l'aménagement d'une unité touristique nouvelle présentée par les communes de Sixt-Fer-à-Cheval et Samoëns qui tendait à la construction de 20 000 m² de surface d'habitat touristique et à la création de plusieurs remontées mécaniques, dont certaines en zone vierge de tout équipement. Deux moyens d'annulation ont été retenus. D'une part, le tribunal a jugé que ce projet, compte tenu de ses incidences notables sur l'environnement, devait être précédé d'une évaluation environnementale et que l'absence de cette évaluation, au regard de l'importance des opérations autorisées, est nécessairement susceptible d'avoir eu une influence sur le sens de la décision contestée (ce qui a conduit le tribunal à écarter l'application de la jurisprudence *Danthony* en l'espèce). D'autre part, il a jugé que les mesures compensatoires prescrites par l'arrêté étaient insuffisantes pour atténuer les atteintes aux grands équilibres naturels et qu'ainsi les dispositions de l'article L. 122-15 du code de l'urbanisme ont été méconnues (TA de Grenoble, 31 décembre 2019, Union régionale fédération Rhône-Alpes de la protection de la Nature, n° [1707080](#)).



- **Légalité du permis de construire un parc éolien et soumission au régime des ICPE**

Le tribunal administratif de Montpellier a jugé que la nature d'un permis de construire un parc éolien dont la demande est soumise à une enquête publique faisant à elle seule entrer cette autorisation dans le champ d'application du régime des installations classées pour la protection de l'environnement et donc des mesures transitoires prévues au 4e alinéa de [l'article L. 553-1](#) du code de l'environnement, postérieurement à sa mise en service, son annulation n'était pas de nature à remettre en cause l'existence et la légalité de l'autorisation d'exploitation du parc éolien. Le tribunal a ainsi considéré que le préfet de département n'avait pas commis d'erreur de droit en refusant de considérer que ledit parc éolien était exploité sans autorisation. (TA de Montpellier, 4 juin 2019, *SCA Let autres*, [n° 1705417](#)) – **Jugement frappé d'appel.**

- **Méconnaissance de la loi Littoral**

Par arrêté du 12 juillet 2013, le préfet du Pas de Calais a déclaré d'utilité publique le projet « Destination Sangatte » qui prévoit la réalisation à Sangatte d'un golf et d'un programme immobilier. Les dispositions de [l'article L. 146-4 II](#) du code de l'urbanisme, applicables en l'absence de schéma de cohérence territoriale opposable, prévoient qu'une extension de l'urbanisation dans un espace proche du rivage d'une commune littorale doit être limitée. Après avoir relevé que le projet doit être réalisé sur un terrain situé à une distance allant de 300 à 1 200 mètres du rivage, en covisibilité avec la mer et sans rupture entre le littoral et cet ensemble immobilier, la cour administrative d'appel de Douai a jugé que compte-tenu de l'emplacement et de l'ampleur du programme, la réalisation du projet, situé dans les espaces proches du rivage, ne pouvait être qualifiée d'extension limitée de l'urbanisation existante, malgré sa continuité avec certaines parties urbanisées de la commune. (CAA de Douai, 3 juillet 2019, *Groupement de défense de l'environnement de Montreuil sur mer et du Pas-de-Calais*, [n° 17DA00556](#)).

- **Pouvoirs du juge saisi d'une demande d'injonction**

Le tribunal administratif de Limoges a fait droit aux conclusions en excès de pouvoir présentées par la SNC Ferme éolienne des Besses à l'encontre d'un arrêté du préfet de l'Indre lui refusant un permis de construire en vue de l'édification d'un parc éolien sur la commune d'Orsennes. Après avoir censuré l'ensemble des motifs de ce refus, le tribunal, au stade de l'examen de la demande d'injonction présentée sur le fondement de [l'article L.911-1](#) du code de justice administrative, s'est prononcé sur le bien-fondé des moyens soulevés par des intervenants en défense au soutien d'une demande de substitution de motifs. Ces derniers faisaient valoir que le permis de construire demandé par la société requérante devait être refusé, sur le fondement des dispositions de [l'article R. 122-3](#) du code de l'environnement, en raison des insuffisances entachant l'étude d'impact ainsi que des nuisances sonores susceptibles d'être occasionnées par le fonctionnement des éoliennes pour les habitations les plus exposées. Le tribunal administratif a examiné si les dispositions en vigueur à la date



de la décision annulée interdisaient d'accueillir les conclusions à fin d'injonction pour un motif que l'administration n'avait pas relevé, ou que, par suite d'un changement de circonstances, la situation de fait existant à la date du jugement y fait obstacle. En l'espèce, après avoir relevé que l'unique motif de refus était illégal et que le préfet de l'Indre n'avait invoqué aucun autre motif de refus en cours d'instance, il a jugé qu'il ne résultait pas des moyens soulevés par les intervenants en défense que les dispositions en vigueur à la date de la décision refusant le permis de construire interdisent de l'accueillir pour un motif que le préfet de l'Indre n'a pas relevé, ni, qu'à la suite d'un changement de circonstances, la situation de fait existant à la date du jugement fasse obstacle à sa délivrance. Il en a déduit que dans ces conditions, il devait être enjoint au préfet de l'Indre de délivrer à la société requérante le permis de construire sollicité. (TA de Limoges, 12 décembre 2019, *SNC ferme éolienne de Besses c/préfet de l'Indre*, [n° 1700754](#)).

- **Effets du retrait du PLU approuvé par délibération de la commune**

Le tribunal administratif de Bordeaux a estimé que le retrait, par une délibération du conseil municipal du 20 septembre 2018, du plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 12 juillet 2018, entraînait, eu égard aux motifs de ce retrait, une reprise intégrale de la procédure d'élaboration du PLU. Les modifications concernaient en effet la limitation de l'extension de l'urbanisation, une meilleure prise en compte des risques naturels et de la loi « littoral » et, compte tenu de leur portée, la délibération du conseil prévoyait la reprise de la procédure au stade de la concertation et du débat sur les orientations du PADD. Eu égard à l'effet rétroactif qui s'attache à un tel retrait, dont le caractère définitif n'était pas contesté, le PLU tel qu'approuvé le 12 juillet 2018 ainsi que l'ensemble de la procédure ayant conduit à son approbation devaient donc être regardés comme ayant rétroactivement disparu de l'ordonnancement juridique. Le tribunal a ainsi considéré qu'à la date de l'arrêté attaqué, le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable, qui constitue le moment à compter duquel la faculté de surseoir à statuer est ouverte, devait être regardé comme n'étant pas intervenu. Il en a déduit que le maire ne pouvait donc pas opposer un sursis à statuer à la demande de permis de construire du pétitionnaire, contrairement à ce que soutenait le requérant. (TA de Bordeaux, 18 avril 2019, *M. D.*, [n° 1800716](#)).

- **Qualification de travaux de déconstruction et de reconstruction d'une maison à l'identique**

Le tribunal administratif de Nancy a statué sur la légalité d'un permis de construire délivré par le maire de la commune de Schiltigheim à la commune portant sur le déplacement et la réhabilitation d'une maison traditionnelle alsacienne à pans. Le plan d'occupation des sols de la commune interdisant expressément la démolition de telles constructions traditionnelles, l'affaire posait la question, a priori inédite, de savoir si l'opération consistant à « déconstruire » la maison et à la reconstruire à l'identique quelques mètres plus loin sur la même parcelle, en restaurant ou reconstituant les éléments manquants, détruits ou modifiés, devait être qualifiée de démolition ou d'amélioration et de restauration. Le tribunal a jugé qu'en l'espèce les travaux envisagés constituaient des travaux de démolition et a annulé le permis de



construire. Il s'est fondé sur deux considérations : d'une part, la circonstance que la bâtisse fait partie d'un « Dinghof » présentant un intérêt dans la sauvegarde du patrimoine de la commune, et plus particulièrement la préservation des méthodes ancestrales de construction, qui inclut l'orientation et l'implantation des constructions et, d'autre part, la circonstance que la cave attenante à la maison, édifiée en moellon, devait être également déplacée, ce qui ne permettait pas de démonter et remonter l'ensemble de la bâtisse sans porter atteinte au gros œuvre. (TA de Nancy, 19 novembre 2019, Association des riverains du Dinghof, n° [1721271](#))

- **Refus de délivrance d'un permis de démolir**

L'APEI des 2 vallées, propriétaire du château de Coyolles, n'ayant pas les moyens financiers de procéder aux travaux nécessaires à sa restauration, a sollicité le 13 juin 2016, un permis de démolir ce bâtiment. Par un arrêté du 5 juillet 2016, le maire de Coyolles a rejeté cette demande. L'APEI des 2 vallées en a demandé l'annulation au tribunal administratif d'Amiens. A l'appui de sa requête, l'APEI soutenait que l'édifice, non entretenu faute de disposer des moyens financiers nécessaires à cette fin, était vétuste et présentait un caractère dangereux et qu'ainsi, le maire avait commis une erreur d'appréciation au regard de l'article L. 451-1 du code de l'urbanisme. Pour refuser de faire droit à la requête, le tribunal a considéré qu'il ressortait des pièces du dossier que si le plancher haut du rez-de-chaussée du bâtiment présentait une flèche importante et était partiellement effondré, si des traces d'humidité ont été relevées en sous-sol et si une partie de la toiture était éventrée, les murs étaient en bon état de conservation et présentaient un état de solidité satisfaisant et des travaux de rénovation et d'étanchéité de la toiture étaient réalisables. Par suite, il en a déduit que l'état du bâtiment en litige n'était pas tel que sa démolition serait le seul moyen de mettre fin à sa ruine prétendue, la circonstance que ces travaux auraient un coût onéreux étant sans influence sur la légalité de la décision attaquée. Le Tribunal a donc jugé que le maire de Coyolles n'avait commis aucune erreur d'appréciation, au regard des dispositions précitées de l'article L. 451-1 du code de l'urbanisme, en rejetant la demande de permis de démolir présentée par l'APEI des 2 Vallées. (TA d'Amiens, 26 mars 2019, APEI des 2 Vallées n° [1700291](#))

- **Sursis à statuer sur une demande d'autorisation de travaux**

La cour administrative d'appel de Nantes était saisie d'une demande tendant à l'annulation de décisions d'un maire de surseoir à statuer, jusqu'à l'intervention de l'acte approuvant le plan local d'urbanisme en cours d'élaboration, sur des demandes d'autorisation en matière d'urbanisme. Elle a jugé qu'il ressort des dispositions de l'article L. 424-1 du code de l'urbanisme qu'une décision de sursis à statuer sur une demande d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations ne peut, en principe, excéder deux ans et que l'autorité compétente ne peut, à l'expiration du délai de validité du sursis ordonné, opposer à une même demande d'autorisation un nouveau sursis fondé sur le même motif que le sursis initial. De plus, lorsque des motifs différents rendent possible l'intervention d'une nouvelle décision de sursis à statuer, la durée totale des sursis ordonnés ne peut en aucun cas excéder trois ans. Elle en a déduit qu'eu égard à ces garanties prévues par la loi au profit du pétitionnaire, une décision de sursis à statuer sur une demande



d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations doit être regardée comme une décision créatrice de droits. (CAA de Nantes, 8 novembre 2019, *Commune de la Bouillie c/ Groupement foncier agricole Urfie*, n° s [18NT01390](#) [18NT01392](#) [19NT00034](#))

▪ **Permis de construire : lien de nécessité**

En principe, seules sont admises dans les zones agricoles les constructions ou installations liées et nécessaires à l'exploitation agricole. Un GAEC exploitant 400 hectares de terre céréalière avait déposé une demande de permis de construire un chenil, qui constituait une activité agricole, pour diversifier son activité. Le préfet de la Haute-Garonne a refusé de délivrer le permis de construire sollicité car le lien de nécessité devant exister entre le chenil et l'activité céréalière n'était pas démontré. Le tribunal a censuré ce motif et annulé le refus, le lien de nécessité devant être apprécié non par rapport à l'activité céréalière préexistante mais par rapport à la nouvelle activité. Il a estimé que le chenil étant lié et nécessaire à la nouvelle activité agricole que constituait l'élevage canin, le refus de permis de construire devait être annulé. Le préfet de la Haute-Garonne n'a pas interjeté appel et a délivré le permis de construire (TA de Toulouse, 29 mai 2019, *GAEC X et M. F. X*, n° [1703273](#))

▪ **Permis de construire valant autorisation d'aménagement commercial**

Une société qui exploite un supermarché situé à proximité d'un nouveau projet autorisé, a demandé l'annulation du permis de construire en tant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale. Elle a notamment contesté le rejet pour irrecevabilité par la CNAC de son recours dirigé contre l'avis favorable de la CDAC. La Cour a constaté dans un premier temps que l'avis de la CNAC était entaché de deux irrégularités, en ce qu'elle n'a pas informé la requérante de la date de la séance au cours de laquelle serait débattu son recours, faisant obstacle à une demande d'audition, et en ce qu'elle n'a pas tenu compte du chevauchement de sa zone de chalandise avec celle du projet pour admettre son intérêt pour agir. Elle a estimé dans un second temps qu'alors que deux autres recours de concurrents également situés hors de la zone de chalandise n'ont pas davantage été examinés, l'absence de prise de position de la CNAC sur le projet ne pouvait être regardée comme sans influence sur le sens de la décision, ce qui faisait obstacle à la neutralisation du vice au regard de la jurisprudence « *Danthony* ». Elle a examiné dans un troisième temps, pour l'application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, les autres moyens de la requérante. Toutefois elle a regardé les moyens tirés de la méconnaissance des critères de l'article L. 752-6 du code de commerce comme inopérants en l'état, dès lors qu'un nouvel avis de la CNAC se prononçant au fond viendrait se substituer à celui de la CDAC, et que ces moyens devraient être dirigés, en cas d'avis favorable de la CNAC suivi d'un permis de construire modificatif, contre ce dernier permis. Elle en a conclu qu'il y avait lieu de surseoir à statuer en application de l'article L.600-5-1 du code de l'urbanisme, pour permettre la régularisation du vice par reprise de la procédure devant la CNAC. (CAA de Bordeaux, 11 juillet 2019, *Société Difradis*, n° [16BX03291](#))





3. Les missions qui concourent à l'activité juridictionnelle : aide juridictionnelle, exécution des décisions de justice, inspection des juridictions administratives

3.1. Bilan d'activité du bureau d'aide juridictionnelle

■ Demandes d'aide juridictionnelle

En 2019, 4 667 demandes ont été enregistrées par le bureau d'aide juridictionnelle, contre 4 101 en 2018, soit une augmentation de 13,8% liée pour l'essentiel au contentieux du droit d'asile. Ces demandes concernent en premier lieu le droit des étrangers qui représente 61,97% des demandes d'aide juridictionnelle, soit 2 892 affaires enregistrées en 2019 (2 322 en 2018).

Sur ces 2 892 affaires, 715 concernent des refus de titre de séjour (contre 671 en 2018), et 2 086 le contentieux des réfugiés (contre 1 571 en 2018). Le contentieux des réfugiés représente 44,70% de l'ensemble des demandes.

Viennent ensuite les contentieux liés à l'aide sociale (362 demandes en 2019 ; 7,76% des demandes), au logement (181 demandes en 2019, soit 3,88% des demandes) et aux droits des personnes et libertés publiques (186 demandes en 2019, soit 3,99% des demandes).

Enfin trois autres types de contentieux ressortent des statistiques : le contentieux de la fonction publique (210 dossiers enregistrés en 2019), celui des pensions (99 dossiers dont 46 concernant les pensions militaires d'invalidité), et enfin le contentieux fiscal (97 dossiers).

Le nombre de décisions rendues en 2019 s'élève à 4 705 contre 4 110 en 2018 (14,5 %). Ces décisions se répartissent de la manière suivante :

- 4 511 ordonnances du président du bureau, contre 3 881 en 2018.
- 134 décisions prises par le bureau d'aide juridictionnelle statuant en formation collégiale, contre 151 en 2018.
- 60 autres décisions faisant suite à une ordonnance du président de la section du contentieux, contre 78 en 2018.

Les ordonnances du président du bureau d'aide juridictionnelle représentent donc près de 96% du total des décisions rendues.

4 005 rejets ont été prononcés contre 3 453 en 2018, tandis que le nombre d'aides accordées est passé de 574 en 2018 à 635 en 2019.

Le taux d'admission est de 13,5% (13,97% en 2018).



■ Statistiques

Tableau 1 - Evolution de l'activité du bureau d'aide juridictionnelle

Année	Affaires traitées	Aides accordées	Rejets
2008	3 803	271	3 532
2009	3 020	330	2 690
2010	3 472	664	2 681
2011	4 110	740	3 217
2012	3 683	425	3 019
2013	3 570	498	2 974
2014	3 710	337	3 251
2015	3 888	350	3 412
2016	4 019	428	3 491
2017	4 327	530	3 730
2018	4 110	574	3 453
2019	4 705	635	4 005

Tableau 2 - Evolution du stock au 31 décembre

Année	Nombres d'affaires en stock	Année	Nombres d'affaires en stock	Année	Nombres d'affaires en stock
1998	559	2006	815	2014	65
1999	666	2007	621	2015	56
2000	1083	2008	889	2016	62
2001	676	2009	874	2017	49
2002	615	2010	817	2018	62
2003	698	2011	182	2019	38
2004	562	2012	49		
2005	1 108	2013	56		

Tableau 3 - Sens des décisions rendues par principaux types de saisines

	Nombre de décisions lues	Sens		
		Rejet	Admission	Non-lieu
Premier ressort	76	36	40	0
Appel	51	38	13	0
Cassation TA (référés)	610	504	106	0
Cassation TA (autres)	764	621	115	28
Cassation CAA	1 146	943	199	4
Cassation (autres juridictions)	1 982	1 825	153	4
Autres (Tribunal des conflits, avis, DNI...)	47	38	9	0



Tableau 4 - Sens des décisions rendues par principaux types de matières

	Nombre de décisions lues	Sens		
		Rejet	Admission	Non-lieu
Réfugiés	2 097	1 940	152	5
Etrangers (hors réfugiés)	813	700	108	5
Aide sociale	370	370	41	0
Logement	169	169	23	0
Droits des personnes et libertés publiques	178	135	42	0
Fonction publique	209	129	80	0
Contentieux fiscal	95	79	16	0
Pensions de retraite	40	30	10	0
Pensions militaires d'invalidité	47	35	12	0

Les tableaux ne comprennent pas les décisions de caducité qui ont été rendues cette année



3.2. Bilan d'activité de l'exécution des décisions de la juridiction administrative

Le code de justice administrative énonce, dans ses articles [L. 911-1](#) à [L. 911-10](#) et [R. 911-1](#) à [R. 931-8](#), les dispositions applicables à l'exécution des décisions rendues par les juridictions administratives.

La procédure d'exécution des décisions prises en application de [l'article L. 441-2-3-1](#) du code de la construction et de l'habitation et enjoignant, le cas échéant sous astreinte, aux préfets d'attribuer un logement ou un hébergement d'urgence à une personne reconnue prioritaire par les commissions de médiation fait toutefois l'objet de dispositions spécifiques ([article R. 778-8](#) du code de justice administrative).

Le Conseil d'État, ainsi que les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, examinent les demandes d'exécution des décisions de justice présentées par les bénéficiaires de celles-ci et répondent aux demandes d'éclaircissement qui leur sont adressées par les administrations.

■ En matière d'exécution des décisions de justice

[Le décret n° 2017-493](#) du 6 avril 2017 a simplifié la procédure applicable aux demandes d'exécution des décisions du Conseil d'Etat et des juridictions spécialisées, en la rapprochant de celle déjà applicable aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel.

Désormais, quelle que soit la juridiction, la **procédure d'exécution** est susceptible de se dérouler en deux temps :

- une « **phase administrative** » pendant laquelle le président de la juridiction (au Conseil d'Etat, le président de la section du rapport et des études), saisi par la partie bénéficiaire d'une décision, accomplit toutes les démarches qu'il estime utiles pour assurer l'exécution de la décision. Si la décision est exécutée ou si la demande n'est pas fondée, celle-ci fait l'objet d'un « classement administratif ».
- une « **phase juridictionnelle** », ouverte par le président de la juridiction (le président de la section du contentieux, s'agissant du Conseil d'Etat) dans trois hypothèses : lorsque le président estime nécessaire de prescrire des mesures d'exécution ; lorsque le demandeur conteste le classement administratif de sa demande (dans un délai d'un mois suivant la notification de ce classement) ; lorsqu'un délai de six mois courant à compter de l'enregistrement de la demande d'exécution a expiré. Ce délai de six mois peut éventuellement être porté à dix mois lorsque le président de la juridiction ou le président de la section du rapport et des études estime que l'exécution de la chose jugée est imminente.



Le suivi, même en l'absence de demande d'exécution, des décisions du Conseil d'Etat

Le [décret du 6 avril 2017](#) permet désormais au président de la section du rapport et des études de demander à toute administration de justifier de l'exécution d'une décision du Conseil d'Etat, même en l'absence de toute demande d'exécution ([articles L. 911-5](#) et [R. 931-6](#) du code de justice administrative). S'il estime que la décision n'a pas été exécutée, il peut saisir le président de la section du contentieux aux fins d'ouverture d'une procédure d'astreinte d'office.

■ En matière de demande d'éclaircissement

La section du rapport et des études du Conseil d'Etat peut être saisie, en application de [l'article R. 931-1](#) du code de justice administrative, d'une demande présentée par l'administration à laquelle il revient d'exécuter une décision du Conseil d'Etat ou d'une juridiction administrative spécialisée, et qui souhaite obtenir des précisions sur les modalités d'exécution de cette décision.

Depuis l'entrée en vigueur du [décret n° 2015-1145](#) du 15 septembre 2015, les présidents de tribunaux administratifs et de cours administratives d'appel peuvent également être saisis par l'administration, en application de [l'article R. 921-1](#) du code de justice administrative, d'une demande relative à l'exécution d'un jugement ou d'un arrêt rendu par leur juridiction. Il leur est possible de renvoyer la demande à la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

■ La mise en place d'un « réseau » consacré à l'exécution, au sein de la juridiction administrative

En septembre 2015 a été mis en place un « réseau de l'exécution » permettant d'organiser, entre le Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, des échanges sur les difficultés juridiques rencontrées et sur les bonnes pratiques à adopter en matière d'exécution des décisions juridictionnelles. La section du rapport et des études (délégation à l'exécution des décisions de justice) anime ce réseau et diffuse des informations à l'ensemble des juridictions. En 2019, 25 questions ont été adressées au Conseil d'Etat.

Pour la première fois, une journée d'études regroupant 25 membres du réseau (présidents de juridictions, magistrats, greffiers en chef, agents chargés de l'exécution) a été organisée le 25 mars 2019 par la section du rapport et des études. Cette journée d'études a été consacrée à « la phase administrative dans les procédures d'exécution ».



3.2.2. Les nouvelles dispositions concernant l'exécution et l'évolution de la jurisprudence en 2019

■ La possibilité pour le juge de prononcer d'office une injonction assortie, le cas échéant, d'une astreinte

La loi [n° 95-125](#) du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, subordonnait le prononcé des injonctions et des astreintes préventives à la condition qu'elles soient expressément demandées par les parties. Or, les requérants ne pensent pas systématiquement à présenter de telles conclusions, alors même que l'annulation qu'ils sollicitent implique nécessairement que l'administration prenne une mesure précise ou, à tout le moins, statue à nouveau sur leur cas. Par ailleurs, le requérant n'invoque pas toujours l'article correspondant à sa situation ([L. 911-1](#) ou [L. 911-2](#) du code de justice administrative) : or, dans une telle hypothèse, la requalification de ses conclusions n'était pas obligatoire.

L'article 40 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, en modifiant les articles L. [L. 911-1](#), [L. 911-2](#) et [L. 911-3](#), supprime la condition posée par le législateur de 1995 et permet désormais au juge administratif de prescrire, même d'office, des injonctions et astreintes préventives.

S'agissant de la mise en œuvre de ce pouvoir d'injonction d'office, l'article 5 du [décret n° 2019-1502](#) du 30 décembre 2019 portant application du titre III de la [loi n° 2019-222](#) du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice insère, dans la partie réglementaire du code de justice administrative, un [article R. 611-7-3](#) qui prévoit l'information préalable des parties lorsque le juge envisage de prononcer d'office une injonction, assortie le cas échéant d'une astreinte, pour leur permettre de présenter des observations.

■ La clarification, en matière d'exécution des décisions de justice, de la répartition des compétences au sein de la juridiction administrative

L'article 40 de la [loi du 23 mars 2019](#) ayant supprimé de la partie législative du livre IX du code de justice administrative certaines dispositions, de nature réglementaire, concernant la répartition des compétences au sein de la juridiction administrative, l'article 5 du [décret du 30 décembre 2019](#) réintroduit ces dispositions dans la partie réglementaire du code, tout en les complétant. Il en résulte les règles suivantes :

- l'exécution d'un jugement, même frappé partiellement d'appel, relève de la juridiction d'appel (nouvel [article R. 921-2](#) du CJA)
- le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel demeure compétent pour se prononcer sur la demande d'exécution :
 - ° lorsque le jugement ou l'arrêt fait l'objet d'un pourvoi en cassation ([article R. 921-2](#) du code de justice administrative) ;
 - ° lorsque le Conseil d'Etat rejette le pourvoi en cassation ;
 - ° lorsque le Conseil d'Etat, après avoir annulé le jugement ou l'arrêt, renvoie l'affaire devant la juridiction concernée.



- le nouvel [article R. 921-3](#) du code de justice administrative dispose que le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel peut renvoyer au Conseil d'Etat une demande d'exécution, sauf si une procédure juridictionnelle a été ouverte en application de [l'article R. 921-6](#) du code de justice administrative. Cet article reprend les dispositions du dernier alinéa de l'ancien article L. 911-4 tout en codifiant la jurisprudence *Coatleven* (CE, 19 juin 2009, [n° 318341](#) qui ne permettait cette transmission que pendant la phase administrative de traitement de la demande d'exécution), récemment rappelée par la décision du Conseil d'Etat du 20 décembre 2019, [n° 428474](#) (cf infra). Ce même article précise que la transmission au Conseil d'Etat d'une demande d'exécution relevant en principe de la compétence d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel doit répondre à la préoccupation d'une bonne administration de la justice.

- le Conseil d'Etat, en application de [l'article L. 911-5](#) du code de justice administrative, est compétent pour assurer :

- ° l'exécution de ses décisions rendues en premier et dernière ressort ainsi que celles rendues par des juridictions administratives spécialisées ;
- ° l'exécution des décisions rendues en qualité de juge d'appel ;
- ° l'exécution de ses décisions de règlement au fond d'une affaire après cassation.

- enfin, le nouvel [article R. 931-5-1](#) du code de justice administrative donne la possibilité au Conseil d'Etat, lorsqu'il annule un jugement ou un arrêt faisant l'objet d'une demande d'exécution, de constater que celle-ci est devenue sans objet sauf si la juridiction concernée s'est déjà prononcée sur la demande d'exécution.

■ Les apports de la jurisprudence en matière d'exécution

Le renvoi au Conseil d'Etat, par le président d'une juridiction, d'une demande d'exécution relevant en principe de la compétence de celle-ci, est exclu lorsqu'une procédure juridictionnelle a déjà été ouverte en application de [l'article R. 921-6](#) du code de justice administrative (CE, 20 décembre 2019, *M. Lambert*, [n° 428474](#)).

Le Conseil d'Etat a estimé que le juge de l'exécution pouvait modifier des mesures d'exécution déjà prescrites en tenant compte tant des circonstances de droit et de fait existant à la date de sa décision. En l'espèce, un tribunal administratif avait enjoint à une association paramunicipale de communiquer au requérant certains documents administratifs. Constatant que l'activité de l'association avait été transférée à la commune, le Conseil d'Etat a donc enjoint à cette dernière de produire les documents sollicités (CE, 16 octobre 2019, *M. et Mme Chouffot*, [n° 421839](#)). Cette décision est à rapprocher de la jurisprudence selon laquelle le juge de l'exécution peut, lorsqu'il est saisi d'une demande d'exécution d'une décision qui a déjà prescrit des mesures d'exécution en application de [l'article L. 911-1](#) du code de justice administrative, et dans l'hypothèse où celles-ci seraient entachées d'une obscurité ou d'une ambiguïté, en préciser la portée. Le cas échéant, il lui appartient aussi d'en édicter de nouvelles en se plaçant, de même, à la date de sa décision, sans toutefois pouvoir remettre en cause celles qui ont précédemment été prescrites (CE, 23 mars 2015, *Mme Veysset*, [n° 366813](#)).



Enfin, des précisions ont été apportées sur le régime des liquidations prononcées par le juge de l'exécution. Ainsi, une cour administrative d'appel est compétente pour liquider l'astreinte prononcée par un tribunal administratif dès lorsqu'elle modifie le taux de l'astreinte fixé par le jugement (CAA de Paris, 4 juillet 2019, *M. Soares Fernandes*, n° [19PA01454](#)). Par ailleurs, lorsqu'il procède à une liquidation provisoire de l'astreinte qu'il a prononcée, le juge de l'exécution peut majorer le taux de cette astreinte, notamment en cas de mauvais vouloir persistant opposé par l'administration à l'exécution de la décision juridictionnelle. Le juge n'est pas tenu, dans ce cas, de mettre les parties à même de présenter leurs observations sur cette éventuelle majoration (CE, 1^{er} avril 2019, *M. Contant*, n° [405532](#)). Enfin, il n'y a pas lieu de liquider provisoirement une astreinte lorsque l'inexécution de la décision de justice ne relève pas du fait de la société tenue de l'exécuter mais du comportement des personnes morales de droit public bénéficiaires de la décision (CE, 20 décembre 2019, *Commune d'Isola, syndicat mixte pour l'aménagement et l'exploitation de la station d'Isola 2000*, n° [407865](#)).

3.2.3. Les caractéristiques générales de l'activité de la juridiction administrative en matière d'exécution en 2019

■ Un nombre de demandes d'exécution globalement en hausse

En 2019, le nombre de demandes d'exécution enregistrées devant la juridiction administrative a continué à croître. Ainsi, le seuil des 3000 affaires a été dépassé pour les tribunaux administratifs (2 898 en 2018) et la hausse a atteint 10 % en un an pour les cours administratives d'appel (683 nouvelles demandes, contre 594 en 2018). La baisse du nombre de demandes enregistrées devant le Conseil d'Etat (66 contre 89 en 2018) s'explique par le poids du contentieux de cassation et par la diminution des décisions rendues par les juridictions administratives spécialisées. Globalement, pour l'ensemble de la juridiction administrative, 3 757 demandes d'exécution ont été présentées en 2019, contre 3501 en 2018. Cette augmentation est liée à celle du nombre de décisions rendues par la juridiction administrative (269 570 contre 252 055 en 2018).

Le nombre d'affaires d'exécution réglées a progressé lui aussi, dans une proportion voisine (3 748 en 2019 contre 3 557 en 2018).

■ La confirmation du rôle essentiel joué par la « phase administrative »

A l'instar des années précédentes, la « phase administrative » permet de dénouer l'essentiel des demandes d'exécution : 69 % pour les tribunaux administratifs, 78 % pour les cours administratives d'appel et même 83 % pour le Conseil d'Etat.

Il convient toutefois de relever que ce taux pourrait être plus élevé encore si certaines administrations présentaient leurs observations et acceptaient de dialoguer avec la juridiction avant l'expiration du délai de six mois prévu à [l'article R. 921-6](#) du code de justice administrative. Le non-respect du délai imparti oblige en effet le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel à ouvrir une procédure juridictionnelle qui aboutit souvent, compte tenu des justificatifs apportés par l'administration devant la formation de jugement, à une décision constatant qu'il n'y a pas lieu de prononcer une astreinte.



■ Les matières concernées

Le contentieux de l'exécution des décisions juridictionnelles rendues en matière d'étrangers (jugements au fond, mais également ordonnances du juge des référés) a connu une augmentation particulièrement sensible, en particulier s'agissant des transferts de demandeurs d'asile vers d'autres pays de l'Union européenne et des refus de l'Office de l'immigration et de l'intégration d'accorder le « bénéfice des conditions matérielles d'accueil ». La part des demandes d'exécution relatives à des décisions rendues en matière d'environnement est elle aussi en nette croissance, ce qui reflète l'évolution générale de ce contentieux.

Quelques thèmes plus spécifiques sont apparus en 2019, comme l'exécution de jugements condamnant l'Etat à verser des rémunérations à certains détenus effectuant un travail pénitentiaire.

Enfin, concernant les séries, le contentieux de l'ASA (« avantage spécifique d'ancienneté » accordé à certains policiers) continue sa lente décroissance (541 dossiers ont pu ainsi être clôturés en 2019).

3.2.4. Les difficultés d'exécution des décisions du Conseil d'Etat impliquant l'adoption ou l'abrogation de mesures à caractère réglementaire

Compte tenu de leur portée, l'exécution des décisions du Conseil d'Etat annulant des actes réglementaires ou des refus d'adopter ou d'abroger des actes réglementaires, qu'elles soient ou non assorties d'une injonction a priori, revêt une importance particulière.

En 2019, et à l'instar des années précédentes, plusieurs demandes d'exécution ont été présentées par les bénéficiaires de ces décisions. Elles se sont également traduites par la mise en œuvre de la procédure prévue par l'article R. 931-6 du code de justice administrative.

■ L'examen des demandes d'exécution

Malgré le prononcé d'injonctions, assorties pour certaines d'entre elles d'une astreinte, plusieurs décisions du Conseil d'Etat restaient inexécutées au 31 décembre 2019. Ainsi, n'étaient toujours pas publiés, à cette date, le décret devant modifier [l'article R. 422-53](#) du code de l'environnement, concernant les hypothèses dans lesquelles un propriétaire peut se retirer du territoire d'une association communale de chasse (CE, Section, 5 octobre 2018, [n° 407715](#)).

Par ailleurs, la publication, en avril 2019, en exécution d'une décision du Conseil d'Etat du 17 mars 2017, d'un décret modifiant l'article D. 311-1 du code de la sécurité sociale, qui fixe la liste des collaborateurs occasionnels du service public pris en charge par le régime général, est intervenue très tardivement.

■ Le suivi de décisions du Conseil d'Etat dans le cadre des dispositions de l'article R. 931-6 du code de justice administrative

[L'article R. 931-6](#) du code de justice administrative permet au président de la section du rapport et des études de demander à l'administration de justifier de l'exécution



d'une décision du Conseil d'Etat. Lorsqu'il estime que cette décision n'a pas été exécutée, il saisit le président de la section du contentieux aux fins d'ouverture d'une procédure d'astreinte d'office (cf le rapport public 2019, p.154 pour une étude détaillée sur la mise en œuvre de l'article R. 931-6).

Aussi, dans le cadre de [l'article R. 931-6](#) du code de justice administrative, la section du rapport et des études a assuré en 2019 le suivi d'une trentaine de décisions rendues par la section du contentieux, dont certaines rendues en 2017 ou 2018 et non encore exécutées.

Quatre demandes de justifications ont été adressées à l'administration et à trois reprises, une demande d'exécution est venue finalement se substituer au suivi engagé par la section du rapport et des études.

De manière générale, il convient de relever que le prononcé d'une injonction préventive non assortie d'une astreinte ne suffit pas à prévenir une inexécution, puisque la majeure partie des décisions inexécutées ou exécutées tardivement étaient, en 2019, assorties d'une injonction.

3.2.5. Statistiques

Tableau 1 – Demandes d'exécution devant les juridictions administratives en 2019

	TA	CAA	CE	Total
Affaires enregistrées	3 008	683	66	3 757
Affaires réglées	3 077	594	77	3 748

Tableau 2 - Détail de l'activité des juridictions administratives en matière d'exécution

Tribunaux administratifs

Affaires en stock au 1^{er} janvier 2019 (*)	2 353
Affaires enregistrées	3 008
<i>Dont séries</i>	216
<i>Dont demandes d'éclaircissement</i>	14
Nombre d'ordonnances d'ouverture d'une procédure juridictionnelle	700
<i>Dont contestations de la lettre de classement</i>	86
<i>Dont ouvertures à l'initiative du président de la juridiction</i>	369
Affaires réglées (1+2+3)	3 077
1- Affaires réglées en phase administrative (**)	2 280
<i>Dont séries</i>	541
Dont celles pour lesquelles la phase administrative a été prolongée de 4 mois	501
2- Décisions juridictionnelles rendues	784
<i>Dont séries</i>	262
<i>Dont astreintes prononcées</i>	113
<i>Dont liquidations prononcées</i>	15
3- Réponses à des demandes d'éclaircissements	13
Affaires en stock au 31 décembre 2019 (*)	2 284

* il s'agit des affaires non réglées en phase administrative ou en phase juridictionnelle

**il s'agit des affaires classées non contestées par les demandeurs.



Cours administratives d'appel

Affaires en stock au 1^{er} janvier 2019 (*)	360
Affaires enregistrées	683
<i>Dont séries</i>	70
<i>Dont demandes d'exécution d'un jugement frappé d'appel</i>	276
<i>Dont demandes d'éclaircissement</i>	
Nombre d'ordonnances d'ouverture d'une procédure juridictionnelle	186
<i>Dont contestations de la lettre de classement</i>	52
<i>Dont ouvertures à l'initiative du président de la juridiction</i>	57
Affaires réglées (1+2+3)	594
1- Affaires classées en phase administrative (**)	476
<i>Dont séries</i>	36
<i>Dont celles pour lesquelles la phase administrative a été prolongée de 4 mois</i>	27
2- Décisions juridictionnelles rendues	118
<i>Dont séries</i>	0
<i>Dont astreintes prononcées</i>	20
<i>Dont liquidations prononcées</i>	2
3- Réponses à des demandes d'éclaircissements	0
Affaires en stock au 31 décembre 2019 (*)	449

* il s'agit des affaires non réglées en phase administrative ou en phase juridictionnelle

**il s'agit des affaires classées non contestées par les demandeurs.

Conseil d'Etat

Affaires en stock au 1^{er} janvier 2019 (*)	21
Affaires enregistrées	66
<i>Dont demandes d'exécution**</i>	63
<i>Dont demandes d'éclaircissement</i>	3
Nombre d'ordonnances d'ouverture d'une procédure juridictionnelle	7
<i>Dont contestations de la lettre de classement</i>	2
<i>Dont demandes d'ouverture par le président de la SRE</i>	5
<i>Dont ouverture d'une procédure d'astreinte d'office</i>	0
Affaires réglées (1+2+3)	77
1- Affaires définitivement classées en phase administrative (***)	64
<i>dont celles pour lesquelles la phase administrative a été prolongée de 4 mois</i>	3
2- Décisions juridictionnelles rendues	10
<i>Dont astreintes prononcées</i>	2
<i>Dont liquidations prononcées</i>	0
3- Réponses à des demandes d'éclaircissements	3
Affaires en stock au 31 décembre 2019 (*)	10

* il s'agit des affaires non réglées en phase administrative ou en phase juridictionnelle

** dont 2 dossiers transmis par des TA

***il s'agit des affaires classées non contestées par les demandeurs



Autres décisions d'astreintes prononcées ou liquidées par la section du contentieux en matière d'exécution	15
Nombre d'astreintes prononcées ou liquidées en matière de référés	2
Astreinte(s) prononcée(s)	1
Liquidation(s) prononcée(s)	1
Nombre d'astreintes <i>a priori</i> prononcées ou liquidées par des décisions de premier et dernier ressort	3
Astreinte(s) prononcée(s)	1
Liquidation(s) prononcée(s)	2
Liquidation(s) prononcée(s)	0
Nombre d'astreintes <i>a posteriori</i> prononcées ou liquidées dans le cadre d'un règlement au fond après cassation	10
Astreinte(s) prononcée(s)	3
Astreinte(s) prononcée(s)	7
Liquidation(s) prononcée(s)	0
Suivi, par la section du rapport et des études, des affaires dans lesquelles une astreinte a été prononcée par la section du contentieux	11
Demandes de justifications adressées à l'administration en application de l'article R. 931-6	4
Procédure d'astreinte d'office	0

Tableau 3 – Evolution de l'activité des juridictions administratives en matière d'exécution

Tribunaux administratifs	2015	2016	2017	2018	2019
Affaires enregistrées	3003	4531	2763	2898	3008
<i>Dont séries</i>	1493	2109	1002	698	216
Affaires réglées	1464	2016	2977	2952	3077
<i>Dont séries</i>	70	650	1858	294	541
Cours administratives d'appel	2015	2016	2017	2018	2019
Affaires enregistrées	453	522	530	594	683
<i>Dont séries</i>	7	-	17	23	70
Affaires réglées	544	434	453	527	594
<i>Dont séries</i>	-	-	-	-	36
Conseil d'État	2015	2016	2017	2018	2019
Affaires enregistrées	119	101	78	89	66
<i>Dont séries</i>	-	-	-	-	-
Affaires réglées	108	116	100	78	77
<i>Dont séries</i>	-	-	-	-	-



3.3. Mission permanente d'inspection des juridictions administratives

3.3.1. Missions d'inspection des juridictions administratives

En 2019, la Mission a procédé à l'inspection programmée de 4 cours administratives d'appel : Marseille, Nancy, Nantes et Versailles et de 8 tribunaux administratifs : Cergy-Pontoise, Guadeloupe, Guyane, Martinique, Montpellier, Pau, Poitiers et Rennes.

Toutes ces missions ont été conduites en s'appuyant sur le guide méthodologique défini par la note du 3 décembre 2009 du vice-président du Conseil d'Etat qui prévoit notamment un entretien préalable avec le chef de juridiction quelques semaines avant la mission pour préparer celle-ci, l'élaboration d'une liste de préconisations, les observations du chef de juridiction, la diffusion du rapport au sein de la juridiction.

Selon cette méthodologie, les missions peuvent donner lieu, le cas échéant, à des « retours sur mission », conduits par le chef de la mission, auprès des juridictions inspectées l'année précédente.

Elles font l'objet d'un suivi des recommandations avec le chef de la juridiction inspectée au cours de son entretien annuel d'évaluation par le président de la Mission et d'un « suivi de mission » par les services du secrétariat général pour ce qui les concerne.

Les tableaux des recommandations de la mission, qui comportent les réponses du chef de juridiction, ont compté, en 2019, entre quatorze et vingt-quatre recommandations (en moyenne une vingtaine) dont le suivi est assuré de manière systématique lors de la mission suivante.

Ils comprennent cent vingt et un points (contre quatre-vingts en 2013 et cent dix en 2017) analysés au cours d'une mission, regroupés au sein de quatre sous-ensembles (« management de la juridiction », « activité juridictionnelle », « gestion de la juridiction » et « la juridiction et les justiciables »). Le recueil de bonnes pratiques élaboré, en 2016, à l'attention des juridictions administratives, dans l'esprit des dispositions de [l'article R.112-1](#) du code de justice administrative, remis à jour en juillet 2017, sera enrichi en 2020.

Le président de la Mission a assuré par ailleurs l'instruction des réclamations individuelles qui lui sont adressées par des justiciables mécontents ou s'interrogeant sur certains aspects du déroulement des procédures devant les tribunaux et les cours. Soixante-huit réclamations ont été enregistrées en 2019 (contre quatre-vingts en 2018) : elles concernent le plus souvent des interrogations sur des délais de jugement ou sur des difficultés rencontrées pour faire exécuter une décision. Pour le reste, il s'agit de signalements de dysfonctionnements allégués avec une proportion importante de courriers critiquant le bien fondé des décisions juridictionnelles ou mettant ouvertement en cause le comportement de la formation de jugement ou



d'un magistrat en particulier. Si certains faits ont pu donner lieu à observations à l'égard du chef de juridiction, ils sont très à la marge et aucun fait signalé n'a revêtu en tout cas un caractère de gravité nécessitant une inspection. Chaque réclamation nouvelle donne lieu, après instruction, à une réponse circonstanciée, même lorsqu'elle apparaît dénuée de fondement.

■ Les missions

1 - Une mission d'étude et d'appui ayant pour objet la mesure de la charge de travail des agents et juges de la Cour nationale du droit d'asile et la formulation de propositions intéressant l'organisation et le fonctionnement de la Cour, avait débuté en 2018. La mission a rendu un rapport fin 2019. Elle dresse le constat d'une augmentation continue des requêtes et d'une légère baisse du nombre de sorties par rapporteur, qui va pourtant de pair avec le sentiment d'un alourdissement de la charge de travail.

Après un examen des éléments constitutifs de la charge de travail, des tâches incombant aux différents intervenants, et l'étude plus particulière de la question des renvois d'audience et du système dit « du double compte » des dossiers dans le cadre d'une norme encadrant le travail des rapporteurs, la mission formule plusieurs propositions.

Elles portent sur les outils (en particulier, le développement des applications de gestion de stock et des téléprocédures), les circuits et l'organisation de la Cour (amélioration du « tri » ; rétablissement d'un calendrier de pré-instruction suffisamment long ; harmonisation de la cotation des dossiers ; poursuite de la mise en œuvre de la spécialisation...), la gestion des ressources humaines (amélioration du management à différents niveaux ; réflexion approfondie sur les profils recherchés lors des recrutements ou des nominations...) et la formation initiale et permanente.

Surtout, la mission préconise plusieurs mesures visant à diminuer le taux de renvoi des affaires.

Elle invite la Cour à engager une réflexion sur la suppression du double compte et préconise, dans ce cadre, de passer d'une norme « apparente » de 325 dossiers à une norme « réelle » de l'ordre de 270 dossiers, assortie d'éléments de souplesse.

2 - Le rapport provisoire de la mission relative aux juridictions disciplinaires de l'enseignement supérieur, démarrée en 2018, a été transmis pour observations au printemps 2019 au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, au ministère de l'agriculture, aux présidents du conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche statuant en matière disciplinaire (CNESER), du conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire, et enfin au président de la juridiction mentionnée à [l'article L. 952-22](#) du code de l'éducation, compétente à l'égard des professeurs d'université, praticiens hospitaliers.



Au cours de cette phase contradictoire, l'article 33 de la [loi n°2019-828](#) du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique a sensiblement modifié l'organisation du contentieux disciplinaire de l'enseignement supérieur, reprenant ainsi plusieurs des propositions contenues dans le rapport provisoire, parmi les plus importantes :

- le CNESER n'est désormais plus compétent pour les appels formés dans les instances concernant les usagers, c'est-à-dire les étudiants, mais seulement dans les instances intéressant les enseignants. Le double degré de juridiction est ainsi maintenu pour ces derniers, les sections disciplinaires des établissements restant compétentes pour statuer en premier ressort et le CNESER en appel. La présidence du CNESER est confiée à un conseiller d'Etat désigné par le vice-président du Conseil d'Etat. Le président du CNESER peut faire appel à un magistrat des juridictions administratives pour exercer les fonctions de rapporteur, sans voix délibérative.

- le caractère juridictionnel des sections disciplinaires des établissements, compétentes à l'égard des usagers, est supprimé. Tout en continuant à se prononcer sur les poursuites disciplinaires à leur égard, ces sections deviennent des instances administratives.

La mission a déposé son rapport définitif en décembre 2019. Des décrets d'application de la loi du 6 août 2019 sont attendus en 2020, qui devraient reprendre d'autres préconisations du rapport.

3 - La Mission a par ailleurs rendu un pré-rapport relatif aux juridictions de la tarification sanitaire et sociale en novembre 2019. Elle constate que ces juridictions spécialisées fonctionnent correctement mais que leur organisation est fragile et peu efficace. Elle s'interroge sur l'utilité de l'échevinage au sein des formations de jugement, compte tenu de l'évolution du contentieux de la tarification. Dans ces conditions, elle propose soit d'attribuer ce contentieux aux juridictions de droit commun, soit de mettre en œuvre un certain nombre de mesures facilitant la constitution des juridictions, et améliorant la procédure contentieuse et les outils à la disposition des juridictions. Ce rapport a été transmis pour observations aux différentes autorités intéressées, avant établissement d'un rapport définitif.

4 - Enfin, le Conseil d'Etat ayant été saisi par la Cour des comptes dans le cadre d'un relevé d'observations provisoires d'un contrôle de l'ordre des médecins, la Mission a préparé des éléments de réponse, en se fondant notamment sur le rapport d'inspection de 2013 sur les juridictions disciplinaires de l'ordre des médecins. Le Conseil d'Etat s'est prononcé contre la mise en place d'une indemnité destinée à rémunérer l'animation des juridictions disciplinaires de l'ordre des médecins par leurs présidents. Il a approuvé l'objectif visé par la recommandation de la Cour visant à mieux garantir l'indépendance des greffiers de ces juridictions, mais a estimé que la création d'un corps spécifique de greffiers n'y répondait pas de manière satisfaisante. Il a enfin constaté que la recommandation envisagée par la Cour, tendant à « *intégrer les sections des assurances sociales aux chambres disciplinaires, tant au niveau régional que national et à adapter en conséquence, le régime des sanctions et la composition de la formation de jugement* » avait été formulée, à titre subsidiaire,



dans le rapport d'inspection de 2013 visé plus haut. La proposition principale de la Mission consistant à supprimer les sections des assurances sociales de première instance et à transformer la section des assurances sociales du conseil national de l'ordre des médecins en juridiction de premier ressort, a également été rappelée.

■ Etudes et groupes de travail

1 - Le groupe de travail, constitué en 2018, et animé par les présidents successifs de la Mission d'inspection, en vue de cerner les déterminants de la demande de justice administrative, a remis son étude au vice-président en octobre 2019.

Cette étude multiplie les angles d'attaque, complétant des analyses causales classiques par des approches quantitatives novatrices dans ce champ d'investigation. Ces efforts conceptuels et méthodologiques butent cependant sur l'insuffisance des outils d'exploitation des données recueillies par les juridictions à l'occasion de l'enregistrement des requêtes et amènent à s'interroger sur les conditions d'une amélioration de ces outils.

Ces travaux ne fournissent pas de formule unique et définitive permettant d'anticiper les flux d'entrées devant les juridictions. Ils permettent cependant d'explorer d'utiles pistes de réflexion sur les déterminants de la demande de justice et mettent en lumière des facteurs de causalité propres à certains contentieux.

2 - La Mission a également rendu une étude dressant le bilan et les perspectives du traitement des contentieux sociaux, dans le cadre fixé par le [décret du 13 août 2013](#). La Mission fait le constat d'une architecture générale bien adaptée à la prise en charge de ce type de contentieux, d'une légère amélioration de l'accès au juge et d'un bilan coût/efficacité positif bien que contesté par une minorité de juridictions. Ces constats l'amènent à formuler des propositions relevant de quatre rubriques : modifications de textes (notamment en donnant un caractère suspensif à la demande de médiation préalable obligatoire et en permettant la représentation et l'assistance des parties par des tiers non avocats) ; réflexions à confier à un groupe de travail (sur les pouvoirs d'instruction du juge des contentieux sociaux ; les modalités de l'oralité et les voies de recours) ; dispositions à prendre au sein de la juridiction administrative (en particulier la refonte des formulaires et des courriers skipper) ; contacts à prendre en dehors de la juridiction (notamment en vue d'examiner avec la Caisse nationale des allocations familiales les possibilités d'amélioration de la rédaction des décisions des caisses d'allocations familiales).

Le chargé de mission « greffe », affecté à la Mission depuis septembre 2019, a assisté, tout comme son prédécesseur, aux réunions « greffe » organisées par le secrétariat général ainsi qu'au CTS des greffes, en qualité d'expert. En outre, il a été auditionné dans le cadre du groupe de travail présidé par le président du tribunal administratif de Paris ayant pour objet de proposer d'une part, un cadre-rénové du projet de juridiction des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs et d'autre part, un guide méthodologique pour son élaboration, sa mise à jour et son suivi.



■ Participation à des instances collégiales

La Mission participe aux réunions du comité *juradinfo*, instance collégiale présidée par le président de la Section du contentieux, chargée de coordonner la gestion des séries de requêtes introduites devant les tribunaux administratifs et les Cours administratives d'appel, les questions d'attribution de compétence, les demandes d'avis, ainsi que du suivi des questions préjudicielles.

Elle a également été représentée au comité « Justice Administrative et Médiation », et à ce titre, aux premières assises de la médiation organisées par le Conseil d'Etat le 18 décembre 2019, qui a réuni un grand nombre d'acteurs engagés dans le développement de la médiation administrative.

Elle participe à l'activité de la cellule « écoute discrimination » que peut saisir tout agent de la juridiction ou personne souhaitant être recruté dans la juridiction, qui s'interroge sur une situation ressentie comme une discrimination. En 2019, la cellule a été utilement saisie à huit reprises et a formulé sept avis, l'une des saisines étant encore en cours d'instruction en fin d'année. Aucune situation de discrimination avérée n'a été mise en évidence ; mais l'instruction de ces saisines a parfois révélé des problématiques relevant de la gestion des ressources humaines ou de la prévention des risques psycho-sociaux, dont les autorités compétentes ont été informées et dont elles se sont saisies.

La création, à titre expérimental, d'une cellule d'écoute nationale compétente en matière de risques psycho-sociaux, co-pilotée par la Mission et au sein de laquelle figure le médecin de prévention et le chef du département des politiques sociales du Conseil d'Etat, a été décidée en 2019. Elle sera opérationnelle en 2020. Elle pourra notamment demander l'intervention d'assistants de prévention volontaires (magistrats et agents de greffe) pour la réalisation d'enquêtes. Elle pourra, s'il y a lieu, formuler des recommandations auprès des chefs de juridiction et assurer le suivi de leur mise en œuvre.

Cette cellule a vocation à compléter utilement l'intervention de la cellule « écoute discrimination ».

Enfin, au titre de la coopération internationale, la Mission a participé à l'accueil de délégations étrangères, dans le cadre des visites d'études qu'elles effectuaient au Conseil d'Etat. Les attributions de la Mission d'inspection des juridictions administratives ont été présentées à une délégation de magistrats et hauts fonctionnaires de la république de Serbie, dans le cadre d'une visite d'étude sur le thème de l'inspection administrative et du contrôle de l'administration.

3.3.2. Participation à la gestion du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

Le président de la Mission d'inspection des juridictions administratives, en vertu des dispositions de [l'article L. 232-2](#) du code de justice administrative, est membre du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, qu'il préside de plein droit en cas d'empêchement du vice-président du Conseil d'Etat.



A ce titre, le président de la Mission a été associé, en 2019, à la gestion du corps des magistrats, au travers des avis qu'il a été amené à rendre sur diverses mesures relatives au déroulement de carrière des membres de ce corps et, plus encore peut-être, au travers des diverses tâches de sélection qui lui incombent.

Il exerce ainsi, en vertu de [l'article R. 233-8](#) du code de justice administrative, la présidence du jury des concours de recrutement direct. 417 candidats se sont inscrits en 2019 pour les concours ouverts au titre de l'année 2020 pour 30 postes offerts (respectivement 510 en 2018 au titre de 2019 pour 38 postes ouverts, 461 en 2017 au titre de 2018 pour 38 postes ouverts, 622 en 2016 au titre de 2017 pour 35 postes ouverts, 467 en 2015 au titre de 2016 pour 30 postes ouverts, 497 en 2014 au titre de 2015 pour 25 postes ouverts). 62 candidats ont été déclarés admissibles et tous les postes ont été pourvus à l'issue de l'épreuve orale.

La loi du 12 mars 2012 avait modifié l'intitulé du concours de recrutement complémentaire devenu concours de recrutement direct. Elle a institué un concours interne. Le décret 2012-1088 du 28 septembre 2012 a défini les épreuves du concours interne ainsi que la nouvelle épreuve du concours externe, et l'arrêté du même jour en a défini les programmes. L'élargissement du programme a été conçu avec le souci de conserver un concours de recrutement de haut niveau de spécialistes de droit public ayant une ouverture sur le monde contemporain. Sur les 30 postes ouverts, 18 ont été pourvus au titre du concours externe et 12 au titre du concours interne.

S'agissant des autres modes de recrutement dans le corps des conseillers de tribunal administratif et de cours administratives d'appel (détachement et tour extérieur), le président de la Mission préside la formation restreinte issue du conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel pour procéder à la sélection des candidats. Cette formation, qui comprend des membres élus du corps et une des personnes qualifiées siégeant au sein du conseil supérieur, a procédé à la présélection sur dossier et aux auditions des candidats. Le rapport est ensuite présenté au Conseil supérieur par le président de la Mission. Au titre de l'année 2020 ont été ainsi recrutés 5 premiers conseillers et 7 conseillers au tour extérieur. Le conseil supérieur a en 2019, comme il l'avait fait en 2015, 2016 et 2017, utilisé la possibilité offerte par les dispositions de l'article 82 de la loi du 12 mars 2012 permettant de reporter sur le grade de conseiller les emplois non proposés au grade de premier conseiller. Enfin, 11 conseillers ou premiers conseillers ont été recrutés en détachement, dont 2 au titre de [l'article L.4139-2](#) du code de la Défense et 2 pour la Commission du contentieux du stationnement payant.

Dans le cadre également du processus de recrutement de magistrats administratifs, cette fois-ci par la voie de l'école nationale d'administration, le président de la MIJA, le secrétaire général des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi qu'un président de juridiction administrative ont rencontré 23 élèves intéressés par le corps des magistrats administratifs. A l'issue de ces rencontres individuelles, 21 élèves ont obtenu un avis favorable et 2 un avis réservé. Les 8 postes ouverts dans le corps ont été pourvus parmi les élèves ayant reçu un avis favorable.



S'agissant enfin des recrutements au sein du Conseil d'Etat, le président de la Mission a procédé, en vue de la présentation au bureau du Conseil d'Etat, aux auditions des candidats aux postes de maître des requêtes (deux recrutements en 2019).

Le président de la Mission a procédé à l'entretien professionnel des présidents de tribunaux administratifs chefs de juridiction selon les modalités renouvelées par le [décret n° 2007-1365](#) du 17 septembre 2007 et l'arrêté du 12 mai 2009, modalités qui se traduisent par l'abandon de la note chiffrée et par un modèle d'évaluation spécifique comportant des rubriques plus centrées sur les tâches propres aux chefs de juridiction comme l'animation des équipes composant le tribunal et le respect des objectifs qualitatifs et quantitatifs assignés à la juridiction. Le président de la mission s'est assuré que les objectifs définis pour la juridiction puissent être en phase avec ceux arrêtés plus tard par le secrétariat général, dans le cadre des conférences de gestion.

Le président de la Mission a eu à connaître et à régler diverses situations individuelles de magistrats relatives à leur comportement au regard des principes déontologiques. Il a, en outre, rapporté devant le Conseil supérieur sur deux contestations d'évaluation introduites par des magistrats.

La Mission d'inspection avait eu recours, pour la première fois en 2015, aux dispositions de [l'article L.234-3](#) du code de justice administrative qui permettent l'affectation d'un président de TA-CAA auprès de la Mission d'inspection, pour exercer des fonctions d'inspection, possibilité ouverte par [l'article R.112-1-1](#) du même code.

M. Guillaume Chazan a ainsi remplacé, le 1^{er} avril 2018, M. Francis Polizzi, nommé premier vice-président du Tribunal administratif de Montreuil.

Cette arrivée a permis à la MIJA de mieux remplir ses missions et d'élargir le champ de ses inspections comme des études thématiques.





L'activité consultative





Présentation générale

Cette partie du rapport public rend compte du bilan de l'activité consultative du Conseil d'État en proposant près de deux cents résumés d'avis et appréciations émis par les différentes formations consultatives : assemblée générale, commission permanente, sections administratives, à l'occasion de l'examen des projets de texte qui leur ont été soumis en 2019.

Les avis rendus par le Conseil d'État dans le cadre de sa fonction consultative sont transmis au Gouvernement ou au Parlement qui apprécient les suites qu'ils entendent leur donner. Ils ne préjugent pas les solutions qui pourraient être retenues par les juridictions compétentes et en particulier par le juge administratif. Les développements qui suivent ne se bornent pas à constituer un recueil des principales questions de droit tranchées lors de l'examen des projets de texte ; ils ont pour ambition de proposer une analyse ordonnée de l'activité consultative du Conseil d'État.

La partie consultative du rapport public comporte trois sous parties.

■ La partie « **1. Observations d'ordre général** » propose une analyse synthétique de l'activité consultative du Conseil d'État : nature et flux des textes examinés, questions communes à l'examen des projets de texte par les formations consultatives (conditions de saisine et d'examen des dossiers accompagnant les projets de texte, délais d'examen...)

■ La partie « **2. Sélection d'avis rendus en 2019** » propose, selon un plan thématique ordonné, une sélection de résumés d'avis que le Conseil d'État a rendus à l'occasion de l'examen des projets et propositions de loi, d'ordonnance et de décret qui lui ont été soumis. Ces résumés présentent les prises de position juridiques du Conseil d'État sur les projets de texte transmis par le Gouvernement ou les présidents des Assemblées parlementaires au regard de leur conformité aux normes supérieures et aux exigences de bonne administration. Ils apportent également un éclairage sur le contexte institutionnel, économique, juridique et social, témoignage de ce que le Conseil d'État ne se limite pas à assurer la sécurité juridique des politiques publiques mais qu'il se prononce réellement sur ces politiques, notamment au travers de la définition des meilleures conditions de leur mise en œuvre, dans le souci constant de favoriser les pratiques de bonne administration.

■ La liste des **avis sur questions** du Gouvernement ou des autorités d'outre-mer émis en 2019 par le Conseil d'État et rendus publics, les tableaux statistiques détaillés de l'activité consultative et un index complètent cette partie du rapport.

Il est rappelé que les textes des avis sont consultables sur l'application [ConsiliaWeb](#), accessible librement sur le site internet du Conseil d'État.

V. [ConsiliaWeb](#) sur www.conseil-etat.fr



Notes méthodologiques

■ Pour chaque avis, la date mentionnée correspond à celle de sa transmission aux autorités de saisine, avant toute intervention du conseil des ministres, du Parlement ou du Conseil constitutionnel.

■ Pour permettre au lecteur d'identifier la formation consultative ayant rendu l'avis, la convention suivante a été retenue : la formule « le Conseil d'État, au rapport de la section... » signifie que **l'avis a été rendu par l'assemblée générale** ; la formule « le Conseil d'État (section...) » signifie que **l'avis a été rendu par la section concernée** ;

- en cas d'examen d'un projet de texte par plusieurs sections administratives, la section saisie à titre principal du projet de texte (dite section pilote) est mentionnée en premier lieu, suivie le cas échéant du nom des autres sections associées à l'examen du texte ;

- lorsque, pour des raisons d'urgence, le texte a été examiné par la **commission permanente** du Conseil d'État, en lieu et place de la section et de l'assemblée générale, la mention en est expressément faite.



1. Observations d'ordre général

1.1. Activité consultative en 2019

● ● ● *Le Conseil d'État est le conseiller du Gouvernement pour l'élaboration des normes juridiques et des principaux actes administratifs. Après avoir presque disparu en matière législative sous la III^e République, la fonction consultative a été rétablie par l'ordonnance du 31 juillet 1945 qui a rendu obligatoire la consultation du Conseil d'État sur les projets de loi. La Constitution du 4 octobre 1958 a consacré cette fonction au niveau constitutionnel. Le Conseil d'État doit ainsi être saisi, avant leur délibération en Conseil des ministres, sur tous les projets de texte relevant du domaine de la loi qui sont élaborés à l'initiative du Gouvernement, c'est-à-dire les projets de loi, mais aussi les projets d'ordonnance. Il est également saisi des principaux décrets, les « décrets en Conseil d'État » qui sont pris sur habilitation expresse du législateur pour l'application des lois.*

1.1.1. Sections administratives : 1 090 textes examinés en 411 séances

1. Les sections administratives ont fait face à une activité soutenue tout au long de 2019 : elles ont examiné 1 090 projets de texte – contre 976 en 2018 –, renouant ainsi avec les seuils d'activité observés sur la dernière décennie.

⇒ V. *infra* « 4. Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État »

En 2019, le Conseil d'État a ainsi examiné 93 projets de loi – contre 69 en 2018 – 3 propositions de loi, 57 projets d'ordonnance – 27 en 2018 –, 20 projets de loi du pays, 902 projets de décret – 822 en 2018 –, ainsi que 15 avis rendus sur questions du Gouvernement ou des autorités d'outre-mer.

2 – Les sections administratives ont intensifié leur rythme d'activité en 2019, pour se réunir à 411 reprises – 440 séances en tenant compte de l'activité de la section du rapport et des études.

Tout au long de l'année, le Conseil d'État a été consulté sur d'importants projets de texte, dont des projets de loi inscrits au cœur des enjeux de l'actualité et des réformes des politiques publiques. Tel a été notamment le cas pour un projet de loi constitutionnelle, un projet de loi organique et un projet de loi « pour un renouveau de la vie démocratique », pour le projet de loi relatif à la bioéthique, dont le Conseil d'État avait déjà examiné les enjeux juridiques dans son étude de 2018 remise au Premier ministre, pour le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, pour le projet de loi relatif à l'énergie et au climat, pour le projet de loi pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet, ou encore pour le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé.



3 – La portée des projets de texte examinés et la diversité de leurs incidences juridiques conduisent le Conseil d'État à adapter son travail d'analyse et d'expertise.

● ● ● En vertu des dispositions de l'[article R. 123-3](#) du code de justice administrative, les affaires sont réparties entre les sections administratives conformément aux dispositions d'un arrêté du Premier ministre et du garde des sceaux, ministre de la justice, pris sur proposition du vice-président du Conseil d'État (Arrêté du 26 juillet 2019 portant répartition des affaires entre les sections administratives du Conseil d'État)

■ Lorsque qu'un projet de texte relève de la compétence de plusieurs sections, ce qui est assez fréquent, plusieurs modes de collaboration de ces sections sont possibles. Le [décret n° 2019-792](#) du 26 juillet 2019 a adapté et précisé sur certains points les dispositions du code de justice administratives applicables à cet égard.

Le plus souvent, la section à laquelle le texte a été attribué demande à la ou aux autres sections intéressées de désigner en leur sein un rapporteur pour contribuer à ses travaux et participer à ses délibérations (article R. 123-10-1).

Si les parties de ce texte sont divisibles, il peut être soumis à l'examen conjoint des sections intéressées, en application de l'[article R. 123-10-2](#). Chaque section examine alors de son côté les dispositions qui lui ont été attribuées, sous la coordination de la section principalement compétente. Cette façon de faire ne dépend pas de la nature du texte examiné : elle peut concerner des projets de loi comme des projets d'ordonnance ou de décret dont le périmètre ou la complexité relèvent de plusieurs domaines du droit.

En 2019, sept projets de texte ont ainsi été examinés conjointement par plusieurs sections, dont un projet de loi et un projet de décret par les cinq sections administratives chargées de l'examen des textes :

- le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (avis n° 399408, section de l'administration pilote, examen de certains articles par la section de l'intérieur, la section des finances, la section des travaux publics et la section sociale) ;

- le projet de décret pris pour l'application de l'article 22 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (avis n° 396560, section de l'intérieur pilote, examen de certains articles par la section des finances, la section de l'administration, la section des travaux publics et la section sociale).

Les projets de texte couvrant plusieurs champs du droit peuvent également faire l'objet d'un examen par deux sections administratives réunies, qui en ce cas délibèrent ensemble (article R. 123-10). S'il y a lieu de réunir plus de deux sections, il est constitué une commission, dite commission spéciale, où les sections intéressées, y compris, le cas échéant, la section du contentieux, sont représentées (même article).

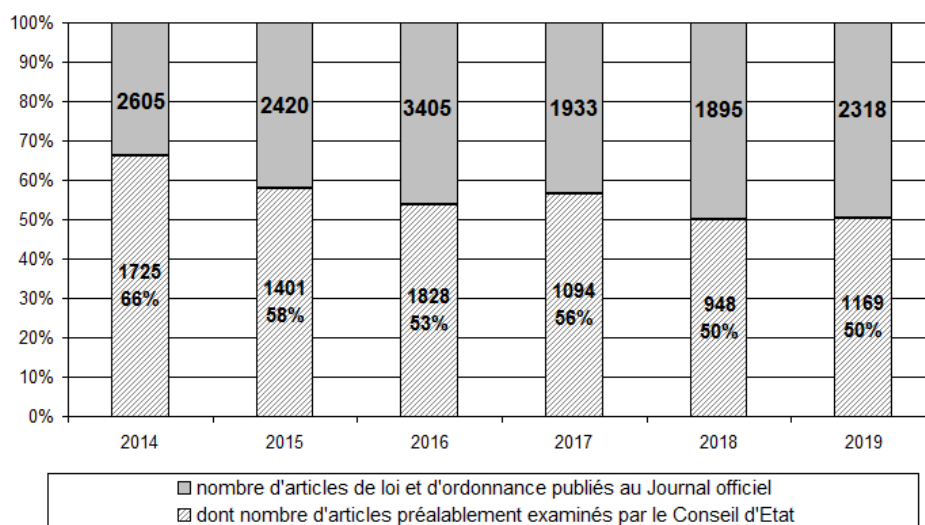


En 2019, la section de l'administration et la section de l'intérieur ont ainsi été réunies pour examiner ensemble le projet de décret relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement chargé de la conservation et de la restauration de Notre-Dame de Paris (n° 398729).

Une commission spéciale, réunissant plus de deux sections, a également été constituée à trois reprises par le vice-président du Conseil d'État.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Examen conjoint par 3 sections administratives	0	0	3	3	1	0	3
Examen conjoint par 4 sections administratives	0	3	9	3	1	1	2
Examen conjoint par 5 sections administratives	2	1	2	1	2	2	2
Total	2	4	14	7	4	3	7

4- Le nombre important de textes soumis à l'examen du Conseil d'État ne doit pas occulter le fait que beaucoup de dispositions législatives adoptées échappent à son examen : l'augmentation de la proportion de dispositions issues de propositions parlementaires et les amendements présentés en cours d'examen des projets de loi devant le Parlement aboutissent à ce qu'en 2019, la moitié seulement des dispositions de nature législative (lois et ordonnances de l'article 38 de la Constitution) ont fait l'objet d'un examen préalable du Conseil d'État.



1.1.2. Assemblée générale : 43 textes examinés en 44 séances

● ● ● *L'assemblée générale, présidée par le vice-président du Conseil d'État, examine la plupart des projets et propositions de loi et d'ordonnance ainsi que les autres affaires (projets de décret ou demandes d'avis) dont l'importance le justifie. Tous ces textes ont préalablement fait l'objet d'une instruction en section administrative ou en sections administratives réunies. L'Assemblée générale est présidée par le vice-président du Conseil d'État. (Source : site internet du Conseil d'État, www.conseil-etat.fr)*

En 2019, l'assemblée générale a examiné 43 textes en 44 séances – contre 49 textes en 51 séances en 2018 –, qui ont concerné 21 projets de loi, 3 propositions de loi, 7 projets d'ordonnances, 6 projets de décret, 3 demandes d'avis et 3 projets de rapport ou d'étude.

1.1.3. Commission permanente : 7 textes examinés en 7 séances

● ● ● *La commission permanente est chargée de l'examen des projets de loi et d'ordonnance dans des cas exceptionnels où l'urgence est signalée par le Gouvernement : son examen se substitue alors à la fois à celui de la section compétente et à celui de l'assemblée générale. Cette formation comprend le vice-président, un président de section permanent, le ou les président(s) de section concerné(s), deux conseillers d'État par section concernée, un rapporteur et, le cas échéant, deux conseillers d'État supplémentaires. (Source : site internet du Conseil d'État, www.conseil-etat.fr)*

En 2019, la commission permanente a examiné en 7 séances certaines dispositions des 5 projets de loi et des 2 projets d'ordonnance suivants :

- le projet de loi de finances pour 2020 – avis n° 398288 ;
- le projet de loi de finances rectificative pour 2019 – avis n° 399 009 ;
- le projet de loi pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris – avis n° 397683 ;
- le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 – avis n° 397772 ;
- le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique – avis n° 398013 ;
- le projet d'ordonnance réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard – avis n° 398057 ;
- le projet d'ordonnance relatif au régime juridique du schéma d'aménagement régional – avis n° 398735.

1.1.4. Délais moyens d'examen

En 2019, les sections administratives ont examiné la totalité des 93 projets de loi, des 3 propositions de loi et des 57 projets d'ordonnance qui leur ont été soumis en moins de 2 mois. 99,4% des projets de décret réglementaire qui leur ont été soumis ont également été examinés dans les mêmes délais.



Le délai d'examen moyen des projets de texte examinés par l'assemblée générale a été réduit, en 2019, à 16 jours – contre 21 jours en 2018. Cette réduction importante du délai moyen tient, d'une part, à la réception tardive de dispositions par le Conseil d'État, dans le cadre de saisines rectificatives et, d'autre part, à l'urgence déclarée par le Gouvernement pour l'examen de certains projets.

La commission permanente a examiné les 7 textes dont elle a eu à connaître dans un délai moyen de 15 jours, qui reste stable par rapport à 2018.

1.2. Publication par le Gouvernement des avis sur projets de loi

● ● ● Lors de ses vœux aux corps constitués le 20 janvier 2015, le Président de la République a annoncé sa décision de **rendre publics les avis du Conseil d'État sur la plupart des projets de loi** : « Mieux légiférer, c'est aussi mieux préparer les projets de loi. C'est la raison pour laquelle j'ai décidé de rompre avec une tradition séculaire des secrets qui entourent les avis du Conseil d'État. Le Conseil d'État est le conseil juridique du Gouvernement. Son avis est d'intérêt public et son expertise sera donc rendue publique. Le Conseil d'État, par ses avis, informera donc les citoyens, mais **il éclairera aussi les débats parlementaires** ». Il est par ailleurs précisé que le Gouvernement ne rend pas publics les avis sur les projets de loi de finances, et de loi de financement de la sécurité sociale, ni sur les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'accords internationaux. Le premier avis, donné sur le projet de loi relatif au renseignement, a été rendu public le 19 mars 2015, à l'issue du conseil des ministres qui en a délibéré, et a été joint au projet de texte lors de son dépôt au Parlement. L'avis du Conseil d'État sur le projet est publié, mais le texte adopté par le Conseil d'État est conservé par le Gouvernement.

En 2019, le Gouvernement a publié 24 avis rendus par le Conseil d'État sur des projets de loi. Ces avis sont consultables dans leur intégralité sur Légifrance.

⇒ Le texte intégral des avis (minute) est consultable sur [ConsiliaWeb](#)

1. [Projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution \(MICE1927831L\), conseil des ministres du 5 décembre 2019](#)
2. [Projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique \(MICE1927829L\), conseil des ministres du 5 décembre 2019](#)
3. [Projet de loi ratifiant diverses ordonnances de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel et portant diverses mesures d'ordre social \(MTRX1929197L\), conseil des ministres du 13 novembre 2019](#)
4. [Projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 \(PRMX1930546L\) et projet de loi modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 \(PRMX1930544L\), conseil des ministres du 13 novembre 2019](#)
5. [Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-738 du 17 juillet 2019 prise en application de l'article 28 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de](#)



[programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et portant diverses dispositions relatives au divorce et à la séparation de corps par consentement mutuel et en matière de protection juridique des majeurs \(JUSC1928510L\), conseil des ministres du 7 novembre 2019](#)

6. [Lettre rectificative au projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique \(TERX1921111L\), conseil des ministres du 11 septembre 2019](#)
7. [Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-610 du 19 juin 2019 portant harmonisation de la terminologie du droit de l'armement dans le code de la défense et le code de la sécurité intérieure et portant diverses dispositions de coordination \(ARMD1921465L\), conseil des ministres du 11 septembre 2019](#)
8. [Projet de loi organique \(INTX1915527L\) et projet de loi \(INTX1915519L\) pour un renouveau de la vie démocratique, conseil des ministres du 28 août 2019](#)
9. [Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique \(JUSX1915618L\), conseil des ministres du 28 août 2019](#)
10. [Projet de loi relatif à la bioéthique \(SSAX1917211L\), conseil des ministres du 24 juillet 2019](#)
11. [Projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique \(TERX1917292L\), conseil des ministres du 17 juillet 2019](#)
12. [Projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire \(TREP1902395L\), conseil des ministres du 10 juillet 2019](#)
13. [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 \(SPOV1913474L\), conseil des ministres du 12 juin 2019](#)
14. [Lettre rectificative au projet de loi relatif à l'énergie et au climat \(TREX1914696L\), conseil des ministres du 12 juin 2019](#)
15. [Projet de loi relatif à l'énergie et au climat \(TREX1911204L\), conseil des ministres du 30 avril 2019](#)
16. [Projet de loi relatif à l'application de la décision du Conseil européen du 28 juin 2018 relative à l'entrée en fonction des représentants élus au Parlement européen aux élections de 2019 \(INTX1911079L\), conseil des ministres du 24 avril 2019](#)
17. [Projet de loi pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet \(MICX1911677L\), conseil des ministres du 24 avril 2019](#)
18. [Projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse \(MICE1906427L\), conseil des ministres du 10 avril 2019](#)
19. [Projet de loi de transformation de la fonction publique \(CPAF1832065L\), conseil des ministres du 27 mars 2019](#)
20. [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 \(SPOV1903806L\), conseil des ministres du 6 mars 2019](#)

21. [Projet de loi portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés \(ECOE1902865L\), conseil des ministres du 6 mars 2019](#)
22. [Projet de loi relatif aux compétences de la collectivité européenne d'Alsace \(TERB1901105L\), conseil des ministres du 27 février 2019](#)
23. [Lettre rectificative au projet de loi d'orientation des mobilités \(TREX1832818L\), conseil des ministres du 20 février 2019](#)
24. [Projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé \(SSAX1900401L\), conseil des ministres du 13 février 2019](#)

1.3. Conseil du Parlement

● ● ● *La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a prévu que le Conseil d'État pourrait être consulté pour avis sur une proposition de loi (article 39, dernier alinéa). La loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 et le décret n° 2009-926 du 29 juillet 2009 ont fixé les modalités de la procédure de demande d'avis.*

La consultation du Conseil d'État par le Parlement, telle qu'elle a été organisée par ces textes, présente cinq caractéristiques.

1 – Il s'agit d'une consultation facultative (à l'inverse de ce que prescrit l'article 39, alinéa 2 pour les projets de loi) ;

2 – Elle est déclenchée, avec l'accord de l'auteur de la proposition, par le président de l'assemblée dans laquelle cette proposition a été déposée ;

3 – L'avis est sollicité après dépôt de la proposition et avant son examen par la commission dont elle relève, c'est-à-dire sur un état public et cristallisé du texte, à l'inverse de ce qui se fait pour les projets de loi ;

4 – La procédure d'examen par le Conseil d'État ne diffère de celle habituellement pratiquée par ses formations administratives que par les interlocuteurs associés à cet examen (le parlementaire auteur de la proposition de loi qui assiste à la séance de section puis à l'Assemblée générale) et par la forme revêtue par son avis : en effet le produit de l'examen d'une proposition de loi n'est pas un texte alternatif, mais une note relevant les difficultés juridiques que pourrait soulever la rédaction retenue par l'auteur de la proposition et exposant, le cas échéant, les voies permettant de surmonter ces difficultés. Cet avis est adressé au président de l'assemblée qui a saisi le Conseil d'État ;

5 – Comme pour les projets, l'avis rendu sur les propositions est purement consultatif. Il appartient donc à l'auteur de la proposition – et aux autres instances parlementaires qui en auront connaissance (ce qui dépend de l'auteur) – de choisir ou non de le suivre.

En 2019, le Conseil d'État a rendu 3 avis sur des propositions de loi transmises par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Le tableau pluriannuel ci-dessous recense, pour les années 2009 à 2019, l'ensemble des propositions de loi soumises pour avis au Conseil d'État et signale, pour chacune d'elles, la suite donnée au texte.



Proposition de loi	Devenir de la proposition
Avis rendu par le Conseil d'État en 2009	
1. Proposition de loi sur la simplification et l'amélioration de la qualité du droit ● Avis du Conseil d'État rendu le 01/10/2009	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 1890 de M. Jean-Luc WARSMANN, <i>déposé à l'Assemblée Nationale le 7 août 2009</i>	PUBLICATION – Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit publiée au Journal Officiel du 18 mai 2011 DECISION du Conseil constitutionnel n° 2011-629 DC du 12 mai 2011 (partiellement conforme)
Avis rendus par le Conseil d'État en 2010	
2. Proposition de loi tendant à améliorer l'indemnisation des victimes de dommages corporels à la suite d'un accident de la circulation ● Avis du Conseil d'État rendu le 28/01/2010	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2055 de M. Guy LEFRAND et plusieurs de ses collègues, <i>déposé à l'Assemblée Nationale le 5 novembre 2009</i>	Texte n° 301 (2009 – 2010) transmis au Sénat le 17 février 2010 en première lecture
3. Proposition de loi sur le contrôle des armes à feu ● Avis du Conseil d'État rendu le 07/10/2010	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2773, de MM. Claude BODIN, Bruno LE ROUX et Jean-Luc WARSMANN, <i>déposé à l'Assemblée Nationale le 30 juillet 2010</i>	PUBLICATION – Loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif publiée au Journal officiel du 7 mars 2012
Avis rendus par le Conseil d'État en 2011	
4. Proposition de loi relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique ● Avis du Conseil d'État rendu le 07/04/2011	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2977 de M. Pierre MOREL-A-L'HUISSIER et plusieurs de ses collègues, <i>déposé à l'Assemblée nationale le 18 novembre 2010</i>	Procédure accélérée engagée par le Gouvernement le 17 février 2011 PUBLICATION – Loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique publiée au Journal officiel du 21 juillet 2011



<p>5. Proposition de loi visant à permettre aux services départementaux d'incendies et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire</p> <p>● Avis du Conseil d'État rendu le 28/04/2011</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Texte n° 3232 de M. Bernard DEFLESSELLES et plusieurs de ses collègues déposé à l'Assemblée nationale le 9 mars 2011</p>	<p>Texte n° 564 (2010-2011) transmis au Sénat le 31 mai 2011 en première lecture</p>
<p>6. Proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives</p> <p>● Avis du Conseil d'État rendu le 19/09/2011</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Texte n° 3706 de M. Jean-Luc WARSMANN déposé à l'Assemblée nationale le 28 juillet 2011</p>	<p>Procédure accélérée engagée par le Gouvernement le 10 octobre 2011</p> <p>DECISION du Conseil constitutionnel n° 2012-649 du 15 mars 2012 (partiellement conforme)</p> <p>PUBLICATION – Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives publiée au Journal officiel du 23/03/2012</p>
<p>7. Proposition de loi tendant à adapter la loi de réforme des collectivités territoriales aux caractéristiques et contraintes particulières de la Guadeloupe</p> <p>● Avis du Conseil d'État rendu le 22/09/2011</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Texte n° 3585 de MM. Victorin LUREL et Jean-Marc AYRAULT déposé à l'Assemblée nationale le 22 juin 2011</p>	<p>Examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale en commission le 28 septembre 2011. Le texte est aujourd'hui caduc.</p>
<p>8. Proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales</p> <p>● Avis du Conseil d'État rendu le 06/10/2011</p>	
<p>SÉNAT</p> <p>Texte n° 779 (2010-2011) de M. Éric DOLIGÉ, déposé au Sénat le 4 août 2011</p>	<p>Texte n° 1134 transmis à l'Assemblée nationale le 12 juin 2013 en 2° lecture</p>



Avis rendus par le Conseil d'État en 2013	
<p>9. Proposition de loi relative à l'assistance médicalisée pour mourir</p> <p>10. Proposition de loi relative à l'assistance médicale pour mourir et à l'accès aux soins palliatifs</p> <p>11. Proposition de loi visant à légaliser une aide active à mourir dans le respect des consciences et des volontés</p> <p>12. Proposition de loi visant à mieux prendre en compte les demandes des malades en fin de vie exprimant une volonté de mourir</p> <p>13. Proposition de loi relative à l'assistance médicalisée pour mourir</p> <p>● Avis du Conseil d'État rendu le 07/02/2013</p>	
<p>SÉNAT</p> <p>Texte n° 312 (2011 – 2012) de M. Jean-Pierre GODEFROY et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 31 janvier 2012</p> <p>Texte n° 586 (2011 – 2012) de M. Roland COURTEAU, déposé au Sénat le 8 juin 2012</p> <p>Texte n° 623 (2011 – 2012) de M. Alain FOUCHÉ, déposé au Sénat le 3 juillet 2012</p> <p>Texte n° 686 (2011 – 2012) de M. Gaëtan GORCE, déposé au Sénat le 20 juillet 2012</p> <p>Texte n° 735 (2011 – 2012) de M. Jacques MÉZARD et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 31 juillet 2012</p>	<p>Les propositions de loi sont toutes caduques.</p>
<p>14. Proposition de loi visant à redonner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel</p> <p>● Avis du Conseil d'État rendu le 27/06/2013</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Texte n° 1037 de MM. Bruno LE ROUX, François BROTTES, François DE RUGY, Mme Barbara POMPILI et M. Guillaume BACHELAY, déposé à l'Assemblée nationale le 15 mai 2013</p>	<p>Procédure accélérée engagée par le Gouvernement le 30 août 2013</p> <p>DECISION du Conseil constitutionnel n° 2014-692 du 27 mars 2014 (partiellement conforme)</p> <p>PUBLICATION – Loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle parue au journal officiel du 1er avril 2014</p>
Avis rendus par le Conseil d'État en 2014	
<p>15. Proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence</p> <p>● Avis du Conseil d'État rendu le 23/01/2014</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Texte n° 1546 de MM. Christian ECKERT, Bruno LE ROUX et Dominique LEFEBVRE et plusieurs de leurs collègues déposé à l'Assemblée nationale le 13 novembre 2013</p>	<p>Procédure accélérée engagée par le Gouvernement le 29 janvier 2014</p> <p>PUBLICATION – Loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence parue au Journal officiel du 15 juin 2014</p>



Avis rendus par le Conseil d'État en 2015	
16. Proposition de loi n° 2467 relative à l'entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques ● Avis du Conseil d'État rendu le 09/04/2015	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2467 de M. André CHASSAIGNE et plusieurs de ses collègues déposé à l'Assemblée nationale le 16/12/2014	Texte n° 429 transmis en 2° lecture au Sénat le 07/05/2015.
17. Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale ● AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 01/10/2015	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2931 de MM. Alain TOURRET et Georges FENECH déposé à l'Assemblée nationale le 01/07/2015	PUBLICATION – Loi n° 2017-242 du 27 février 2017 parue au Journal officiel du 28/02/2017
18. Proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales ● Avis du Conseil d'État rendu le 15/10/2015	
SÉNAT Texte n° 700 (2014 – 2015) de M. Philippe BAS, déposé au Sénat le 21/09/2015 (projet en première lecture au Sénat).	PUBLICATION – Loi n° 2015-1556 du 30/11/2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales parue le 01/12/2015 DECISION du Conseil constitutionnel n° 2015-722 DC du 26/11/2015
19. Proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée ● Avis du Conseil d'État rendu le 12/11/2015	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 3022 de MM. Bruno LE ROUX, Laurent GRANDGUILLAUME et plusieurs de leurs collègues, déposé à l'Assemblée nationale le 22/07/2015	Procédure accélérée engagée par le Gouvernement le 30/10/2015 PUBLICATION – Loi n° 2016-231 du 29/02/2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée publiée au Journal Officiel du 01/03/2016
Avis rendus par le Conseil d'État en 2016	
20. Proposition de loi rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales 21. Proposition de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France 22 – Proposition de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales ● AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 03/03/2016	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 3336 de Mme Elisabeth POCHON et M. Jean-Luc WARSMANN, déposé à l'Assemblée nationale le 09/12/2015	Procédure accélérée engagée par le Gouvernement le 6 mai 2016 PUBLICATION – Loi n° 2016-1048 du 01/08/2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, publiée au Journal officiel du 02/08/2016



<p>ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 3337 de Mme Elisabeth POCHON et M. Jean-Luc WARSMANN, déposé à l'Assemblée nationale le 9 décembre 2015</p>	<p>Procédure accélérée engagée par le Gouvernement le 06/05/2016 DÉCISION du Conseil constitutionnel n° 2016-734 DC du 28/07/2016 (conforme) PUBLICATION – Loi organique n° 2016-1047 du 01/08/2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France, publiée au Journal officiel du 02/08/2016</p>
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 3338 de Mme Elisabeth POCHON et M. Jean-Luc WARSMANN, déposé à l'Assemblée nationale le 09/12/2015</p>	<p>Procédure accélérée engagée par le Gouvernement le 06/05/2016 PUBLICATION – Loi n° 2016-1048 du 01/08/2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, publiée au Journal officiel du 02/08/2016</p>

Avis rendus par le Conseil d'État en 2018	
<p>23. Proposition de loi n° 711 (2016-2017) relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs ● AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 22/02/2018</p>	
<p>SÉNAT Proposition de loi n° 711 relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, de MM. Hervé MAUREY et Louis NÈGRE, déposée au Sénat le 06/09/2017</p>	<p>TEXTE renvoyé en première lecture à l'Assemblée nationale le 29/03/2018</p>
<p>24. Proposition de loi portant transposition de la directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites ● AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 15/03/2018</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE Proposition de loi n° 675, déposée par M. Raphaël GAUVAIN, M. Richard FERRAND et plusieurs de leurs collègues, déposée à l'Assemblée nationale le 19/02/2018</p>	<p>DÉCISION n° 2018-768 DC du Conseil constitutionnel du 26/07/2018 PUBLICATION – Loi n° 2018-670 du 30/07/2018 relative à la protection du secret des affaires</p>
<p>25. Proposition de loi organique n° 772 relative à la lutte contre les fausses informations ● Avis du Conseil d'État rendu le 19/04/2018</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE Proposition de loi n° 772 de M. Richard FERRAND et plusieurs de ses collègues, déposée à l'Assemblée nationale le 16/03/2018</p>	<p>DÉCISION du Conseil constitutionnel n° 2018-774 DC du 20/12/2018 PUBLICATION – Loi organique n° 2018-1201 du 22/12/2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information</p>



26. Proposition de loi n° 799 relative à la lutte contre les fausses informations	
● AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 19/04/2018	
ASSEMBLÉE NATIONALE Proposition de loi n° 799 de M. Richard FERRAND et plusieurs de ses collègues, déposée à l'Assemblée nationale le 16/03/2018	DÉCISION du Conseil constitutionnel n° 2018-773 DC du 20/12/2018 PUBLICATION – Loi n° 2018-1202 du 22/12/2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information
27. Proposition de loi n° 465 tendant à adapter aux caractéristiques et contraintes particulières de Mayotte les règles d'acquisition de la nationalité française par une personne née en France de parents étrangers	
● AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 05/06/2018	
SÉNAT Proposition de loi n° 465 (2017-2018) de M. Thani MOHAMED SOILIH, déposée au Sénat le 25/04/2018	PUBLICATION – Loi n° 2018-778 du 10/09/2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie
28. Proposition de loi n° 2 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires	
● AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 25/10/2018	
SÉNAT Proposition de loi n° 2 (2018-2019) de M. Jean-Claude REQUIER et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 02/10/2018	PUBLICATION : loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires
29. Proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes	
● Avis du Conseil d'État rendu le 20/12/2018	
SÉNAT Proposition de loi n° 8 (2018-2019) de M. Vincent DELAHAYE, Mme Valérie LÉTARD et plusieurs de leurs collègues, déposée au Sénat le 03/10/2018	PUBLICATION : Loi n° 2019-1332 du 11 décembre 2019 tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes

Avis rendus par le Conseil d'État en 2019

30. Proposition de loi n° 788 visant à renforcer l'intégrité des mandats électifs et de la représentation nationale	
● Avis du Conseil d'État rendu le 14/02/2019	
ASSEMBLÉE NATIONALE Proposition de loi n° 788 de M. Moetai Brotherson et plusieurs de ses collègues visant à renforcer l'intégrité des mandats électifs et de la représentation nationale	TEXTE n° 788 déposé à l'Assemblée nationale le 21/03/2018 et renvoyé à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (<i>travaux parlementaires en cours au 31/12/2019</i>)



31. Proposition de loi n° 2534 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet ● AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 16/05/2019	
ASSEMBLÉE NATIONALE <i>Proposition de loi, modifiée par le Sénat, visant à lutter contre les contenus haineux sur internet , n° 2534 , de M. Gilles Le Gendre, Mme Yaël Braun-Pivet, Mme Naïma Moutchou, Mme Caroline Abadie et plusieurs de leurs collègues déposée à l'Assemblée nationale le 18/12/2019</i>	TEXTE transmis au Sénat en première lecture le 09/07/2019, examiné en CMP le 18/12/2019, et transmis pour nouvelle lecture à l'Assemblée nationale le 18/12/2019 (<i>travaux parlementaire en cours au 31/12/2019</i>)
32. Proposition de loi n° 48 visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace ● Avis du Conseil d'État rendu le 19/12/2019	
SÉNAT <i>Proposition de loi n° 48 (2019-2020) de Mme Sophie PRIMAS et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 10/10/2019</i>	TEXTE n° 48 déposé au Sénat le 10/10/2019 et renvoyé à la commission des affaires économiques (<i>travaux parlementaires en cours au 31/12/2019</i>)



1.4. Questions communes relatives à l'examen des projets de texte soumis au Conseil d'État

● ● ● Dans sa fonction de conseiller du Gouvernement, le Conseil d'État est **obligatoirement consulté par le Gouvernement** sur :

- les projets de loi ([article 39 de la Constitution](#)),
- les projets d'ordonnance ([article 38 et 74-1 de la Constitution](#)),
- les projets de décret pris pour l'application de dispositions, le plus souvent législatives, prévoyant sa consultation ou pris en application du second alinéa de l'article 37 de la Constitution.

Depuis la [loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999](#), le Conseil d'État est **obligatoirement consulté par le gouvernement de Nouvelle-Calédonie ou par le président du congrès** sur les projets ou les propositions de loi du pays.

Depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, le **Conseil d'État peut également être saisi par le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat** d'une proposition de loi élaborée par les parlementaires ([article 39, dernier alinéa](#)).

Le Gouvernement n'est pas tenu de suivre l'avis du Conseil d'État, mais, s'agissant des décrets, il ne peut édicter que le texte adopté par le Conseil d'État ou le projet qu'il lui a soumis. **Dans tous les cas autres que ceux énumérés ci-dessus, la consultation du Conseil d'État n'est pas obligatoire** mais le Gouvernement peut toujours soumettre un texte au Conseil d'État afin qu'il donne son avis. (Source : www.conseil-etat.fr)

Les avis du Conseil d'État portent sur la régularité juridique des textes ; ils éclairent le Gouvernement sur les moyens juridiques les plus appropriés pour atteindre les objectifs qu'il recherche. Ils attirent l'attention sur les garanties nécessaires à la faisabilité et la sécurité juridique de son action.

L'année 2019 a été l'occasion pour les formations consultatives de faire un certain nombre d'observations dans les domaines suivants :

- les conditions de saisine des projets de texte ;
- la qualité des études d'impact et des évaluations préalables ;
- le respect des obligations en matière de consultations ;
- les règles de codification des textes.

Les conditions de saisine des projets de texte

Délais de saisine du Conseil d'État – Le Conseil d'État (section des finances) a relevé que les conditions d'examen du projet de loi de finances pour 2020 n'ont pas été satisfaisantes. D'une part, 21 des 68 articles dits « de lettre » du projet (hors, donc, les 12 articles dits « de chiffres »), soit 90 pages de texte, n'ont été transmis qu'entre le 6 et le 9 septembre, alors que la date de l'examen du projet par l'Assemblée générale du Conseil d'État était fixée au 19 septembre. D'autre part, 15 de ces 68 articles ont fait l'objet de saisines rectificatives, emportant des modifications parfois importantes des textes initialement transmis. Ces conditions d'examen sont d'autant



plus regrettables qu'une partie non négligeable des dispositions en cause revêtait un caractère avant tout technique et était dépourvue d'incidence significative sur le « bouclage » de l'équilibre budgétaire ; les articles en question auraient donc pu sans difficulté faire l'objet d'une transmission beaucoup plus précoce au Conseil d'État.

1.4.1. La qualité des études d'impact et des évaluations préalables

● ● ● **L'étude d'impact** est un instrument d'évaluation de la norme préalablement à son adoption, indispensable dans le cadre d'une politique de qualité et de simplification du droit. Le Conseil d'État en a préconisé le développement dès 2006 dans son étude Sécurité juridique et complexité du droit (pp. 303 et s.), à la suite de laquelle l'article 39 de la Constitution a été révisé par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Celui-ci prévoit désormais que la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. Promulguée le 15 avril 2009, cette dernière impose la réalisation d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude doivent définir **les objectifs poursuivis** par le projet de loi, recenser **les options possibles** en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et **exposer les motifs du recours à une nouvelle législation**. Ils sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État (article 8 de la loi organique). **Une évaluation préalable** est également requise pour certains projets de texte réglementaire, en application de l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales et de la circulaire du Premier ministre du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales (V. infra développements consacrés au Conseil National d'évaluation des normes). Le Conseil d'État opère un examen approfondi de la qualité des études d'impact qui accompagnent les projets de loi dont il est saisi dans le cadre de ses fonctions consultatives, au regard des exigences de la loi organique du 15 avril 2009. Il est obligatoirement destinataire de celles qui accompagnent certains projets de textes réglementaires, qui lui permettent si elles sont de bonne qualité de mieux mesurer les enjeux et les effets attendus de ces projets et viennent ainsi enrichir ses travaux.

Comme il le fait de façon récurrente, le Conseil d'État s'est montré attentif en 2019 à la qualité des études d'impact qui doivent, aux termes de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, accompagner les projets de loi. S'il arrive que des études d'impact soient complètes et bien documentées dès la saisine initiale, comme par exemple pour le projet de loi relatif à la bioéthique, il reste trop fréquent qu'elles doivent être enrichies en cours d'examen des projets devant le Conseil d'État. Les principales observations faites en 2019 ont porté sur les points suivants.

Etude d'impact insuffisante pour permettre de compléter les dispositions procédurales devant figurer au niveau législatif d'une mesure de sanction prévue par un projet de loi (TP/AG – 397668 – 25/04/2019) – Le projet de loi relatif à l'énergie et au climat soumis au Conseil d'État comporte notamment des mesures de lutte contre la fraude aux certificats d'économie d'énergie. Parmi ces mesures figure la possibilité de mettre en place un mécanisme nouveau permettant au ministre d'imposer à une personne sanctionnée un « contrôle » qui pourrait porter sur les certificats d'économies d'énergie délivrés à cette personne au cours d'une période passée pour d'autres actions



d'économies d'énergie réalisées et susceptibles d'être affectées par des manquements de même nature que ceux qui ont donné lieu à la sanction, ou sur la délivrance future de certificats d'économies d'énergie. Ce contrôle serait confié à un « *organisme tiers* ». Le Conseil d'État relève que les intentions du Gouvernement ne ressortent pas clairement de l'étude d'impact du projet. En ce qui concerne les certificats délivrés dans la période passée, cette étude ne précise pas quel est l'objet du contrôle, n'indique pas s'il peut déboucher sur de nouvelles sanctions, n'explique pas quels sont les pouvoirs de l'organisme tiers, les obligations de la personne contrôlée, n'apporte pas d'éléments sur la procédure à suivre dans le cas d'une opposition à contrôle de l'intéressé. De même, en ce qui concerne la période postérieure à la sanction, la nature de l'intervention de l'organisme tiers n'apparaît pas clairement. Si l'intervention d'un organisme tiers n'est pas juridiquement à exclure, elle impose que soient précisément définies ses missions, ses obligations et, en particulier, les conditions de sa rémunération, qui serait en l'espèce à la charge de la personne contrôlée. De nombreux éléments de procédure devraient être précisés par le projet. Pour ces raisons, le Conseil d'État écarte dans la version du texte qu'il retient l'ensemble du dispositif proposé qui, à ce stade, **ne définit pas ses objectifs et ne précise pas clairement les missions et obligations de chacun.**

De manière plus générale, et même en dehors du champ d'application de la loi organique du 15 avril 2009, le caractère suffisant ou non des analyses préalables à une réforme n'est pas sans incidence sur les positions que les formations consultatives du Conseil d'État sont amenées à prendre lorsqu'elles examinent le texte qui la met en œuvre.

Défaut d'étude préalable de l'extension d'une règle d'exclusion du bénéfice des allocations logement (TP/AG – 397814 – 4 et 11/07/2019) – [L'article 117](#) de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté habilite le Gouvernement à procéder, à droit constant, à la recodification au sein du code de la construction et de l'habilitation, d'une part des dispositions relatives à l'aide personnalisée au logement qui figurent dans ce code et, d'autre part, des dispositions propres à l'allocation de logement familiale et à l'allocation de logement sociale régies par le code de la sécurité sociale. Dans le projet d'ordonnance pris sur ce fondement, le Gouvernement fait, à diverses reprises, usage de l'autorisation qui lui est donnée d'apporter aux règles relatives aux aides au logement les modifications nécessaires « *pour harmoniser l'état du droit* ». Il entend notamment étendre aux aides personnalisées au logement les dispositions issues du quatrième alinéa de [l'article L. 831-1](#) du code de la sécurité sociale qui prévoient qu'aucune allocation de logement n'est due lorsque la même personne peut bénéficier par ailleurs, « *au titre d'une autre réglementation* », d'une indemnité répondant au même objet, qui conduisent à fermer le droit à une allocation de logement aux personnes bénéficiant d'aides légalement instituées par des collectivités territoriales (V. CCass., Ch. soc., 5 février 1998, [n° 96-13270](#), Bull.). Le Conseil d'État considère que l'extension de cette règle d'exclusion ne peut être admise **faute d'une étude préalable de toutes ses conséquences sur les aides consenties par des collectivités territoriales, notamment par des communes, en faveur du logement de certains de leurs habitants, que ces aides résultent de dispositions figurant au code général des collectivités territoriales ou de règlements adoptés de leur propre initiative par des collectivités territoriales et admis**



par la jurisprudence du Conseil d'État (CE, 29 juin 2002, *Commune de Mons-en-Barœul*, n° 193716, Rec.). Cette disposition, que le droit constant ne permet ni d'abroger, ni de modifier, devra, par conséquent, conserver sa portée actuelle.

1.4.2. Le respect des obligations en matière de consultations

● ● ● *L'édition des textes législatifs ou réglementaires ou des décisions administratives individuelles est souvent précédée de la consultation d'organismes créés à cet effet ou dont c'est l'une des missions. Cette consultation peut être facultative ou obligatoire, voire être assortie de la nécessité d'un avis conforme. [...] Le caractère obligatoire ou facultatif d'une consultation résulte des termes mêmes du texte ayant institué l'organisme ou prévu la consultation (Source : [guide de légistique](#), Légifrance)*

■ Consultation obligatoire

-- Commission européenne

Obligation de notifier à la Commission européenne les « règles techniques » au sens de l'article 1^{er} de la directive (UE) 2015/1535 / « Autres exigences » constituant une règle technique au sens de l'article 1^{er} de cette directive / Existence s'agissant d'une interdiction de vente de produits biocides en libre-service à des non-professionnels (TP – 397723 et 397750 – 18/06/2019 ; TP – 398408 – 24/08/2019) – La [directive \(UE\) 2015/1535](#) du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (texte codifié), comme les directives [98/34/CE](#) et [83/189/CEE](#) qui l'ont précédée, prévoit l'obligation pour les États membres de notifier préalablement à leur publication toutes les « règles techniques » qu'ils entendent édicter. En l'absence de notification préalable, la « règle technique » n'est pas opposable. Un texte comportant des règles techniques qui n'aurait pas fait l'objet de cette notification serait annulé (CE, 6 juillet 2016, *Association nationale pommes poires*, n° 391684, T). La « règle technique » est définie par l'article 1^{er} de la directive comme : « une spécification technique ou autre exigence ou une règle relative aux services, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire de jure ou de facto, pour la commercialisation, la prestation de services, l'établissement d'un opérateur de services ou l'utilisation dans un État membre ou dans une partie importante de cet État, de même que, sous réserve de celles visées à l'article 7, les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres interdisant la fabrication, l'importation, la commercialisation ou l'utilisation d'un produit ou interdisant de fournir ou d'utiliser un service ou de s'établir comme prestataire de services ». Saisi d'un projet de décret définissant les catégories de produits biocides dont la vente en libre-service est interdite aux non-professionnels, le Conseil d'État (section des travaux publics) considère que la notification préalable de ses dispositions à la Commission européenne au titre de la [directive \(UE\) 2015/1535](#), à laquelle a procédé le Gouvernement, est bien nécessaire, ces dispositions constituant une règle technique au sens de la directive. Certes, de telles dispositions ne sont :



- ni des « spécifications techniques », définies par l'article 1^{er} de la directive comme « *une spécification qui figure dans un document définissant les caractéristiques requises d'un produit, telles que les niveaux de qualité ou de propriété d'emploi, la sécurité, les dimensions, y compris les exigences applicables au produit en ce qui concerne la dénomination de vente, la terminologie, les symboles, les essais et les méthodes d'essai, l'emballage, le marquage et l'étiquetage, ainsi que les procédures d'évaluation de la conformité./ Les termes " spécification technique " recouvrent également les méthodes et les procédés de production (...)dès lors qu'ils ont une incidence sur les caractéristiques (...)* » ;

- ni des « règles relatives aux services », ces services étant exclusivement ceux de la société de l'information, c'est-à-dire tout service presté normalement contre rémunération, à distance, par voie électronique et à la demande individuelle d'un destinataire de services ;

- ni des dispositions interdisant la fabrication, l'importation, la commercialisation ou l'utilisation d'un produit ou interdisant de fournir ou d'utiliser un service ou de s'établir comme prestataire de services (de la société de l'information).

Mais le Conseil d'État considère que le projet de décret édicte d'« autres exigences », au sens de cette directive, qui définit celles-ci comme « *une exigence, autre qu'une spécification technique, imposée à l'égard d'un produit pour des motifs de protection, notamment des consommateurs ou de l'environnement, et visant son cycle de vie après mise sur le marché, telle que ses conditions d'utilisation, de recyclage, de réemploi ou d'élimination, lorsque ces conditions peuvent influencer de manière significative la composition ou la nature du produit ou sa commercialisation* ». La notion d'« autre exigence » a été introduite dans la [directive 83/189/CEE](#) par la [directive 94/10/CE](#). Il ressort tant des dispositions précitées de la [directive \(UE\) 2015/1535](#), qui a repris cette notion, que de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (notamment, CJUE, 21 avril 2005, *Lindberg*, [C-267/03](#), points 64 et suivants ; CJUE, 13 octobre 2016, *M. et S.*, [C-303/15](#), points 26 et 29 ; CJUE, 26 septembre 2018, *Van Gennip et autres*, [C-137/17](#), point 40), même si elle ne rappelle pas toujours expressément que l'exigence en cause doit porter sur un produit « *après sa mise sur le marché* », qu'une « *autre exigence* », au sens de la directive, doit nécessairement concerner le produit en tant que tel, matériellement, dans son cycle de vie postérieur à la mise sur le marché, notamment ses conditions d'utilisation, y compris le lieu dans lequel il est utilisé.

En revanche, ne constitue pas une « *autre exigence* », au sens de la directive, une obligation s'imposant aux personnes qui commercialisent, utilisent ou détiennent le produit, quand bien même cette obligation aurait des incidences sur la commercialisation du produit. Ainsi, ni le projet de décret interdisant les remises, rabais et ristournes sur les produits biocides, qui édicte une obligation pesant sur les seuls vendeurs et acheteurs de produits biocides, et non une condition portant sur le produit lui-même, ni le projet de décret interdisant la publicité pour ces produits en dehors des médias destinés aux professionnels, qui édicte une obligation pesant sur les vendeurs de produits biocides et non une condition imposée au produit, son étiquetage ou son emballage, ne devaient être notifiés à la Commission européenne



au titre de la [directive \(UE\) 2015/1535](#). Le Conseil d'État (section des travaux publics) considère au contraire que l'interdiction de vente en libre-service aux non-professionnels de certains produits biocides, qui a pour objectif la protection des consommateurs et de l'environnement et peut influencer de manière significative la commercialisation des produits biocides concernés, doit être regardée comme constituant une exigence à « *l'égard d'un produit* », et « *visant son cycle de vie après mise sur le marché* ». En effet :

- les produits biocides sont matériellement concernés par la règle, qui a des conséquences sur leur lieu de stockage dans l'attente de leur vente : ceux-ci ne doivent pas se trouver sur les rayons d'un supermarché, mais dans une armoire fermée à clef, ou derrière un comptoir ;

- si le texte de la directive comme le commentaire de la Commission paraît faire démarrer l'étape concernée du cycle de vie du produit à son utilisation, l'« autre exigence » imposée à un produit « *visant son cycle de vie après mise sur le marché, telle que ses conditions d'utilisation, de recyclage, de réemploi ou d'élimination* », sa rédaction n'exclut pas la prise en compte d'une étape entre la mise sur le marché du produit et son utilisation ;

- or, si la [directive \(UE\) 2015/1535](#) ne définit pas la mise sur le marché, l'article 3 du [règlement n° 528/2012](#) relatif aux biocides précise qu'aux fins de ce règlement, on entend par « i) "mise à disposition sur le marché" : toute fourniture d'un produit biocide ou d'un article traité destiné à être distribué ou utilisé dans le cadre d'une activité commerciale, à titre onéreux ou gratuit ; / j) "mise sur le marché" : la première mise à disposition sur le marché d'un produit biocide ou d'un article traité ; / k) "utilisation" : l'ensemble des opérations effectuées avec un produit biocide, y compris le stockage, la manutention, le mélange et l'application, à l'exception des opérations réalisées en vue d'exporter le produit biocide ou l'article traité hors de l'Union ; ».

Une réglementation des conditions dans lesquelles les produits biocides sont stockés et présentés par les distributeurs vise donc une étape du cycle de vie de ces produits postérieure à leur mise sur le marché. Dès lors, il y a lieu de la regarder comme une « autre exigence » au sens des dispositions précitées de la [directive \(UE\) 2015/1535](#), qui doit faire l'objet de la notification préalable prévue par cette directive.

-- Autorité de la concurrence

Consultation obligatoire sur des dispositions relevant d'une saisine rectificative d'un projet de décret / Existence (TP – 399071 – 3/12/2019) – Le Gouvernement soumet au Conseil d'État un projet de décret relatif aux réductions accordées aux familles nombreuses sur les tarifs des services de transport ferroviaire domestique de voyageurs, fondé sur le 4° de l'[article L. 112-2](#) du code de l'action sociale et des familles, en deux temps. Le projet initial prévoit dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du transport domestique de voyageurs, une réduction tarifaire uniforme, au bénéfice des familles nombreuses, déduit du prix de vente librement déterminé par l'entreprise ferroviaire. Le montant de cet avantage est calculé en appliquant un coefficient de réduction dépendant du nombre d'enfants composant la famille à une assiette composée de trois catégories de tarifs fixés par l'État, s'analysant



comme des multiples du barème kilométrique dégressif. La valeur monétaire de cet avantage demeure, ainsi, indépendante de l'entreprise ferroviaire choisie par le détenteur de la carte « Familles nombreuses ». Ces dispositions définissent donc un **avantage tarifaire ayant pour effet d'affecter le prix final du service de transport** mais non de porter atteinte à la liberté des entreprises ferroviaires de fixer leurs prix. Elles peuvent dès lors, être regardées comme n'ayant pas directement pour effet d'imposer des pratiques uniformes en matière de prix au sens et pour l'application du 3° de l'[article L. 462-2](#) du code de commerce qui définit les projets de texte nouveaux sur lesquels l'Autorité de la concurrence doit obligatoirement être consultée. La consultation de l'Autorité de la concurrence sur le projet de décret à laquelle le Gouvernement a procédé revêt donc un caractère facultatif. La saisine rectificative apporte trois séries de modifications substantielles au projet initial.

- En premier lieu, elle substitue au mécanisme de réduction tarifaire précédemment décrit des prix de vente uniformes, s'imposant aux entreprises ferroviaires dès lors que les titulaires d'une carte « Familles nombreuses » demandent à bénéficier de l'avantage qui s'y attache.

- En deuxième lieu, pour les relations ferroviaires présentant des avantages particuliers de rapidité et de confort, de nouvelles dispositions déterminent expressément le tarif uniforme avant application du coefficient de réduction en fonction de l'intensité de la fréquentation (périodes creuses et périodes de pointe) et étendent à cette fin à toutes les autres entreprises ferroviaires le calendrier, pour chaque relation ferroviaire, des périodes creuses et des périodes de pointe pris par SNCF Mobilités.

- En troisième lieu, le nouveau texte prévoit que le ministre chargé des transports peut, par un arrêté pris à l'issue d'une consultation ouverte sur internet, exclure du champ d'application du décret les services librement organisés dont le tarif est inférieur à un seuil en-deçà duquel il est regardé comme abordable pour toute personne, en particulier les familles comprenant ou ayant compris au moins trois enfants.

Compte tenu des deux premières séries de modifications, les dispositions de la saisine rectificative ont directement pour effet d'imposer aux autres entreprises ferroviaires des pratiques uniformes en matière de prix, correspondant aux tarifs appliqués par SNCF Mobilités aux détenteurs de cartes « Familles nombreuses ». Elles instituent, par ailleurs, un régime nouveau. En effet, ni le 4° de l'[article L. 112-2](#) du code de l'action sociale et des familles ni l'[article L. 2151-4](#) du code des transports, qui constitue le second fondement légal de la saisine rectificative, ne prévoient que l'autorité investie du pouvoir réglementaire impose des pratiques uniformes en matière de prix aux entreprises ferroviaires dans leurs relations avec des voyageurs détenteurs de la carte « Familles nombreuses ». Il en résulte, d'une part, que ces dispositions entrent dans les prévisions du 3° de l'[article L. 462-2](#) du code de commerce, d'autre part que les trois modifications substantielles apportées par cette saisine rectificative soulèvent de nouvelles questions susceptibles d'avoir une incidence sur l'appréciation à laquelle s'est livrée l'Autorité de la concurrence. Le Gouvernement est donc tenu de consulter l'Autorité de la concurrence sur la saisine rectificative, dans des conditions la mettant à même d'exprimer son avis sur



l'ensemble des questions qu'elle soulève, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État statuant au contentieux (CE, 15 février 2012, *Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication*, n° 332640; CE, 17 novembre 2017, *Syndicat national des établissements et résidences privés pour les personnes âgées*, n° 400939).

-- Comité des finances locales

(FIN – 27/08/2019 – 398169) – Le Conseil d'État (section des finances), saisi d'un projet de décret relatif aux taxes de séjour, considère que ses dispositions ont la nature de « dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales », impliquant ainsi la consultation du Comité des finances locales en application de l'[article L. 1211-3](#) du code général des collectivités territoriales. En effet, si les dispositions en question n'ont pas d'incidence financière directe et mesurable sur les recettes fiscales des collectivités locales affectataires des taxes de séjour, elles portent sur des impositions affectées à ces collectivités et sont, de ce seul fait, relatives aux finances locales, dès lors que leur portée n'est, en outre, pas uniquement rédactionnelle.

-- Commission nationale informatique et libertés (CNIL)

(ADM/AG – 396435 – 23/05/2019) – La consultation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sur un projet de décret créant un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif à la gestion des ressources humaines de certains agents de l'État est obligatoire tant au titre du paragraphe 1 de l'[article 36](#) du [règlement \(UE\) 2016/679](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la [directive 95/46/CE](#) (dit " RGPD ") qu'au titre de l'[article 11 devenu 8](#) de la loi du 6 janvier 1978. D'une part, l'article 36, paragraphe 1 du RGPD, qui prévoit la consultation de l'Autorité de contrôle si l'analyse d'impact « *indique que le traitement présenterait un risque élevé si le responsable du traitement ne prenait pas de mesures pour atténuer le risque* », a été interprété tant par le comité européen de la protection des données que par la CNIL dans sa [délibération n° 2018-326](#) du 11 octobre 2018 portant adoption de lignes directrices sur les analyses d'impact relatives à la protection des données (AIPD) prévues par le RGPD, comme impliquant une consultation de l'autorité de contrôle lorsque le responsable du traitement ne parvient pas à identifier des mesures suffisantes pour réduire les risques confirmés par l'AIPD à un niveau acceptable, autrement dit lorsque les risques résiduels demeurent élevés. Le Conseil d'État considère qu'il y a lieu de retenir cette interprétation. C'est donc à bon droit que la CNIL a été consultée avant la mise en œuvre de ce traitement dès lors que l'analyse d'impact montre que les mesures prises ne permettent pas de lever tous les risques. D'autre part, il résulte de la première phrase du a) du 4° du I de l'[article 8](#) de la loi du 6 janvier 1978, que la CNIL doit être préalablement consultée sur tout projet de loi ou de décret qui détermine, dans leurs caractéristiques essentielles, les conditions de création ou de mise en œuvre d'un traitement de données à caractère personnel (1). En l'absence de disposition législative ayant prévu la création du traitement en cause, l'obligation de consulter la CNIL sur le projet de décret qui définit les principales caractéristiques de ce



traitement résulte uniquement de ce fondement législatif et n'entre pas dans le champ d'application du paragraphe 4 de l'[article 36 du RGPD](#) qui n'est pas limité aux traitements mentionnés au paragraphe 1 du même article (2) mais qui, s'agissant des mesures réglementaires, ne mentionne que celles qui sont « *fondée[s] sur une [telle] mesure législative* ».

(FIN – 397691 – 18/06/2019) – Il résulte tant du paragraphe 4 de l'[article 36](#) du règlement général sur la protection des données (RGPD) que de l'[article 8](#) de la loi du 6 janvier 1978, que la CNIL doit être préalablement consultée sur tout projet de loi ou de décret qui détermine, dans leurs caractéristiques essentielles, les conditions de création ou de mise en œuvre d'un traitement de données à caractère personnel. Si un projet d'ordonnance n'est pas un projet de loi ou de décret, seuls soumis à l'obligation de consultation de la CNIL en vertu de l'[article 8](#) de la loi du 6 janvier 1978, le Conseil d'État (section des finances) estime, toutefois, que ce projet d'ordonnance doit être regardé comme entrant dans le champ d'application du paragraphe 4 de [article 36 du RGPD](#) selon lequel « *les États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement* ». Il estime donc qu'en égard à la nature et à la portée du projet d'ordonnance relatif à l'expérimentation de la dématérialisation des actes de l'état civil établi par le ministère des affaires étrangères, la consultation de la CNIL, qui a rendu un avis le 13 juin 2019 sur ce projet, était requise au titre du paragraphe 4 de l'[article 36 du RGPD](#).

-- Commission supérieure du Conseil d'État et conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

(CS – 399243 – 18/12/2019) Saisi d'un projet de décret portant application du titre III de la [loi n° 2019-222](#) du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et autres mesures relatives à la procédure contentieuse administrative, le Conseil d'État (section de l'intérieur) ne retient pas les dispositions de la saisine rectificative relatives aux assistants de justice. En effet, il ne peut que constater que ces dispositions, qui ne figuraient pas dans le projet initial, posent des questions nouvelles au sens de la jurisprudence d'assemblée *Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilés* (23 octobre 1998, [n° 169797](#)) qui auraient dû être préalablement soumises à la commission supérieure du Conseil d'État et au conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, comme l'ont été les dispositions relatives aux juristes assistants.

-- Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTA)

Consultation obligatoire en matière de régimes contentieux d'aides sociales (TP/AG – 397814 – 4 et 11/07/2019) – L'[article 117](#) de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté habilite le Gouvernement à procéder, à droit constant, à la recodification au sein du code de la construction et de l'habilitation, d'une part des dispositions relatives à l'aide personnalisée au logement qui figurent dans ce code, et d'autre part des dispositions propres à l'allocation de logement familiale et à



l'allocation de logement sociale régies par le code de la sécurité sociale. À cette occasion, le législateur autorise le Gouvernement à unifier, par des dispositions nouvelles, les régimes contentieux de ces trois aides « *afin de garantir l'égalité de traitement des bénéficiaires de ces aides en cas de contentieux et de simplifier la gestion de ces contentieux par les organismes payeurs* ». La compétence juridictionnelle en cette matière est, en effet, actuellement répartie entre la juridiction administrative compétente pour connaître des litiges relatifs à l'aide personnalisée au logement et la juridiction judiciaire compétente pour connaître de ceux relatifs aux deux allocations de logement. À cet effet, le législateur a désigné « *la juridiction administrative comme compétente pour traiter de l'ensemble des contentieux relatifs à ces aides* ». Le Gouvernement a fait le choix de ne pas consulter le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTA) sur le projet d'ordonnance pris sur ce fondement au motif que, selon son analyse, le transfert opéré par le projet d'ordonnance aux tribunaux administratifs de la compétence pour connaître des recours relatifs aux allocations de logement ne revêtait pas un caractère significatif. Le Conseil d'État relève, au contraire, que, dès lors que le projet d'ordonnance affecte les compétences des tribunaux administratifs, au sens de l'[article L. 232-3](#) du code de justice administrative, il appelle la consultation du CSTA indépendamment du caractère significatif ou non de l'impact de ce transfert sur l'organisation et le fonctionnement de la juridiction administrative.

-- **Comités techniques ministériels**

Régularité de la consultation / Organisation du vote (ADM – 398711 – 15/10/2019)

– Saisi d'un projet de décret modifiant les statuts particuliers de directeurs des services de greffe judiciaires et greffiers des services judiciaires ainsi que les statuts d'emplois de directeurs fonctionnels et greffiers fonctionnels, le Conseil d'État (section de l'administration) ne peut, en l'état, lui donner un avis favorable pour les raisons suivantes. L'[article 47](#) du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État prévoit notamment que « *Les comités techniques émettent leur avis à la majorité des présents. S'il est procédé à un vote, celui-ci a lieu à main levée. Les abstentions sont admises. L'avis est favorable ou défavorable lorsque la majorité des membres présents s'est prononcée en ce sens (...)* ». Le règlement intérieur du comité technique ministériel du ministère de la justice, annexé à l'arrêté ministériel du 29 mars 2019, précise, à son article 16, qu'« *en toute matière, il ne peut être procédé à un vote avant que chaque membre présent ayant voix délibérative ait été invité à prendre la parole. S'il est procédé à un vote, celui-ci a lieu à main levée. Aucun vote par procuration n'est admis.* » Il résulte de ces dispositions que la comptabilisation des voix doit se faire en fonction des représentants du personnel effectivement présents au moment du vote, lorsque le comité technique est appelé à émettre un avis sur un projet de texte soumis à son examen et non en se fondant sur le nombre des membres présents à l'ouverture de la séance lors de la vérification du quorum. Or, il ressort des indications fournies par le Gouvernement afin d'éclairer la section sur les incertitudes constatées dans le relevé d'avis du comité technique ministériel du ministère de la justice du 9 juillet 2019 sur le projet de décret en cause que le représentant du syndicat FSU et celui de la CGT, présents à l'ouverture de la séance au moment où a



été constaté le quorum, ne l'étaient pas lors du vote sur le projet de décret, alors qu'ils ont été considérés comme n'ayant pas participé au vote et que leurs votes ont été décomptés, et assimilés à deux abstentions. Le décompte des voix figurant dans le relevé d'avis, totalisant 13 voix contre le projet et 2 abstentions, et concluant à un vote défavorable, doit donc être regardé comme un vote unanimement défavorable, par 13 voix contre. Le Conseil d'État estime par suite qu'en application de l'[article 48](#) du décret du 15 février 2011 précité, qui dispose que « *Lorsqu'un projet de texte recueille un vote défavorable unanime, le projet fait l'objet d'un réexamen et une nouvelle délibération est organisée dans un délai qui ne peut être inférieur à huit jours et excéder trente jours. La nouvelle convocation est adressée dans un délai de huit jours aux membres du comité. / Le comité technique siège alors valablement quel que soit le nombre de représentants du personnel présents. Il ne peut être appelé à délibérer une nouvelle fois suivant cette même procédure.* », l'administration aurait dû organiser une nouvelle séance du comité technique afin qu'il soit procédé à un réexamen du projet et à une nouvelle délibération. Le Conseil d'État observe toutefois que la tenue d'une telle séance dans les délais prescrits relève en l'espèce de la formalité impossible et considère que la seconde réunion que doit tenir le comité technique sur le projet de décret en cause doit être regardée comme celle qu'implique l'article 48 précité, et non comme une nouvelle séance qui, en cas de vote unanimement défavorable, impliquerait d'en tenir une autre.

Délégation de certains pouvoirs du ministre de recrutement et de gestion d'agents affectés dans ses services (ADM – 399211 – 11/12/2019) – Interprétant les dispositions de l'[article 34](#) du décret 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de soumettre à ces comités les textes qui ont directement pour objet de régir l'organisation et le fonctionnement des services ou qui emportent des conséquences directes sur l'organisation et le fonctionnement des services, pourvu que, dans un cas comme dans l'autre, leurs effets soient suffisamment significatifs (AG, 16 mai 2103, affaire n° 387542). Saisi d'un projet de décret modifiant trois projets de décret pour autoriser le ministre chargé du développement durable à déléguer certains de ses pouvoirs de recrutement et de gestion d'agents affectés dans ses services, à Voies navigables de France (VNF) et au centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), le Conseil d'État (section de l'administration) estime que la consultation préalable du comité technique ministériel du ministère de la transition écologique et solidaire et des comités techniques des deux établissements publics concernés n'était en l'espèce pas nécessaire. En effet, compte tenu du nombre d'actes en cause (environ 6 000 décisions par an réparties entre 13 centres de gestion régionaux pour les agents des services du ministère et quelques centaines pour les agents des deux établissements publics), de leur nature et de l'absence de transfert corrélatif à ces mesures de déconcentration d'effectifs vers les services déconcentrés du ministère ou vers les deux établissements publics concernés, les effets des décisions prévues dans le projet de décret n'apparaissent pas suffisamment significatifs pour rendre obligatoire la consultation de ces comités techniques. Le Conseil d'État retient cette position bien qu'il ait considéré, lors de l'examen du [décret n° 2014-15](#) du 8 janvier 2014 portant délégation de pouvoirs en matière de recrutement et de gestion des agents relevant



du ministre chargé du développement durable affectés au CEREMA, que « *l'avis du comité technique ministériel était nécessaire et suffisant* » (ADM, 17 décembre 2013, 388211). Ce décret du 8 janvier 2014 mettant en place le dispositif de délégation de pouvoirs du ministre avait un objet plus large et des effets plus significatifs que le projet de décret venant le modifier de façon limitée.

-- Consultations particulières aux collectivités d'outre-mer

Conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle Calédonie / Loi du pays / Code des assurances calédonien / Refonte des dispositions en matière d'assurance automobile (FIN – 397893 – 25/06/2019) – Saisi d'un projet de loi du pays procédant à la refonte des dispositions du code des assurances calédonien en matière d'assurance automobile qui tend à la refonte du livre II du code des assurances applicables en Nouvelle-Calédonie, actualise les dispositions relatives à l'obligation de s'assurer et insère des dispositions nouvelles concernant l'indemnisation des victimes, en s'inspirant de celles issues au plan national de la loi Badinter du 5 juillet 1985, le Conseil d'État (section des finances) considère que les dispositions de ce texte ont des incidences sur le fonctionnement du marché de l'assurance en Nouvelle-Calédonie, en particulier sur les relations contractuelles entre assureurs et assurés, et fournissent un cadre juridique sécurisé au développement de ce secteur d'activité dans ce territoire. Elles présentent donc « un caractère économique », au sens de [l'article 155 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie](#), rendant ainsi obligatoire la consultation du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie.

Assemblées délibérantes des collectivités de Guyane et de Martinique / Prévention des maladies vectorielles / Transfert de compétences des collectivités territoriales vers l'État en matière de lutte contre les maladies vectorielles / Obligation de consultation des assemblées de Guyane et de Martinique / Existence (SOC – 396627 – 19/02/2019) – A l'occasion de l'examen d'un projet de décret opérant un transfert de compétences des collectivités territoriales vers l'État en matière de lutte contre les maladies vectorielles, le Conseil d'État (section sociale) estime qu'une disposition différant de plusieurs années l'entrée en vigueur de la réforme dans les seules collectivités de Guyane et de Martinique doit être soumise pour avis aux assemblées délibérantes de ces collectivités régies par l'article 73 de la Constitution. Il résulte des dispositions des [articles L. 7152-2](#) et [L. 7252-2](#) du code général des collectivités territoriales que les assemblées de Guyane et de Martinique sont « *consultées sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative* » de ces collectivités. Le fait de différer l'application dans le temps d'une réforme pendant une durée de trois ans eu égard aux particularités locales liées à l'existence d'une organisation administrative distincte, au nombre plus important des acteurs en place et à la vigilance particulière qui est requise dans ces collectivités du fait d'un risque accru de développement de maladies vectorielles doit être regardé comme une adaptation de l'organisation administrative de ces collectivités au sens des dispositions précitées du code général des collectivités territoriales.



■ Consultation non obligatoire

-- Comité des finances locales

Dispositions financières relatives aux collectivités territoriales (FIN – 398733 – 19/11/2019) – Saisi d'un projet de décret modifiant le décret du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population, le Conseil d'État (section des finances) considère que ce texte, s'il est susceptible d'avoir une incidence sur les dépenses des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, ne peut, néanmoins, être regardé comme comportant « *des dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales* » au sens de l'[article L. 1211-3](#) du code général des collectivités territoriales. Par suite, la consultation du comité des finances locales, qui avait été effectuée, ne revêtait pas un caractère obligatoire.

-- Commission supérieure du Conseil d'État et conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

Régimes contentieux d'aides sociales (TP/AG – 397814 – 04 et 11/07/2019) – L'[article 117](#) de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté habilite le Gouvernement à procéder, à droit constant, à la recodification au sein du code de la construction et de l'habilitation, d'une part des dispositions relatives à l'aide personnalisée au logement qui figurent dans ce code, et d'autre part des dispositions propres à l'allocation de logement familiale et à l'allocation de logement sociale régies par le code de la sécurité sociale. À cette occasion, le législateur autorise le Gouvernement à unifier, par des dispositions nouvelles, les régimes contentieux de ces trois aides « afin de garantir l'égalité de traitement des bénéficiaires de ces aides en cas de contentieux et de simplifier la gestion de ces contentieux par les organismes payeurs ». La compétence juridictionnelle en cette matière est, en effet, actuellement répartie entre la juridiction administrative compétente pour connaître des litiges relatifs à l'aide personnalisée au logement et la juridiction judiciaire compétente pour connaître de ceux relatifs aux deux allocations de logement. À cet effet, le législateur a désigné « la juridiction administrative comme compétente pour traiter de l'ensemble des contentieux relatifs à ces aides ». La consultation de la commission supérieure du Conseil d'État n'est pas nécessaire, dès lors que le transfert de compétence aux tribunaux administratifs n'affecte pas, par lui-même, la compétence du Conseil d'État, au sens des dispositions de l'[article L. 132-2](#) du code de justice administrative. En effet, le Conseil d'État continuera à connaître, en vertu des [articles L. 111-1](#) et [R. 811-1](#) du code de justice administrative, des pourvois en cassation introduits contre l'ensemble des jugements rendus en premier et dernier ressort par les tribunaux administratifs en matière d'aide au logement.

-- Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

Consultation sur des dispositions relevant d'une saisine rectificative d'un projet d'ordonnance (TP – 396848 – 12/03/2019) – Le projet d'ordonnance pris sur le fondement de l'habilitation accordée au Gouvernement par l'[article 24](#) de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 prévoit que des voies ou portions de voie peuvent être



réservées, de façon permanente ou durant des périodes déterminées, à compter du 1^{er} juillet 2024 jusqu'au 15 septembre 2024 inclus, aux véhicules des personnes accréditées par le comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ainsi qu'aux véhicules de secours et de sécurité afin d'assurer leur circulation dans des conditions optimales de sécurité et de fluidité. Il transfère les pouvoirs de police de la circulation et du stationnement du maire et du président du conseil départemental sur ces voies à un représentant de l'État. Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que ce projet doit être soumis à la consultation du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) prévue par l'[article L. 1212-2](#) du code général des collectivités territoriales dans la mesure où ce transfert affecte spécifiquement les collectivités territoriales. A été introduite au cours de l'examen par le Conseil d'État une disposition nouvelle ayant pour objet de soumettre, en Ile-de-France, les projets de travaux ou d'aménagement effectués sur la voirie routière qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'utilisation des voies ou portions de voies réservées pendant la période en cause à l'avis du préfet de police, et de permettre à celui-ci de subordonner la réalisation des travaux ou aménagements projetés à des prescriptions visant à garantir la circulation sur les voies réservées dans des conditions optimales de sécurité et de fluidité. Le Conseil d'État (section des travaux publics) ne juge pas nécessaire de saisir pour avis le CNEN de la norme nouvelle constituée par cette obligation, alors même que le projet initial lui avait été soumis. Il estime que cette norme supplémentaire est hors du champ d'application de l'[article L. 1212-2](#) du code général des collectivités territoriales :

- d'une part, les travaux et aménagements visés pouvant affecter les voies réservées ne sont pas spécifiquement effectués par les collectivités territoriales, et les collectivités territoriales ne seraient pas non plus principalement concernées dès lors que le réseau des voies réservées ne sera composé de voies communales que pour un tiers environ ;

- d'autre part, eu égard au caractère très limité, dans le temps, dans l'espace ainsi que dans son objet, du pouvoir ainsi donné au préfet de police d'édicter des prescriptions, cette norme n'est pas susceptible d'affecter de manière suffisamment significative les compétences des collectivités territoriales.

Normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics (ADM – 397918 – 18/06/2019) – Saisi d'un projet de décret relatif aux modalités de mise en œuvre du télétravail à l'égard de certains agents publics et magistrats, le Conseil d'État (section de l'administration) estime que ce projet n'avait pas à être soumis à la consultation du Conseil national d'évaluation des normes. La consultation préalable du CNEN est prescrite par l'[article L. 1212-2](#) du code général des collectivités territoriales, qui dispose que celui-ci : « (...) *est consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des projets de textes réglementaires créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables* ». Il résulte de la jurisprudence « *que doivent être regardées comme des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics soit les normes qui les concernent spécifiquement ou principalement, soit les normes qui affectent de façon significative leurs compétences, leur organisation, leur fonctionnement ou leurs finances* » (26 octobre 2018, Association Regards citoyens,



n° 403916, rejoignant l'avis d'Assemblée générale n° 395785 du 27 septembre 2018). Or le projet de texte n'apportant que deux modifications mineures au [décret n° 2016-151](#) du 11 février 2016 relatif aux conditions de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature, d'une part, ne concerne pas spécifiquement ou principalement les agents de la fonction publique territoriale et, d'autre part, ne comporte aucun impact significatif ni sur les compétences, ni sur l'organisation, le fonctionnement ou les finances des collectivités territoriales, comme l'indiquait expressément la fiche générale d'impact. Dans ces conditions, le visa de la consultation du CNEN a été supprimé.

Statuts de personnels d'établissements sociaux et médico-sociaux financés par les départements (ADM – 398111 – 23/07/2019) – Saisi d'un projet de décret modifiant le [décret n° 2018-584](#) du 5 juillet 2018 relatif aux mesures d'accompagnement des personnels de direction de la fonction publique hospitalière liées à la mise en œuvre des groupements hospitaliers de territoire, le Conseil d'État (section de l'administration) a estimé que ce projet n'avait pas à être soumis à la consultation du Conseil national d'évaluation des normes. En l'espèce, le dispositif envisagé est limité à ceux des agents appartenant au personnel de direction des établissements publics de santé dont la situation financière est affectée par la mise en place d'une nouvelle organisation administrative. Il n'est susceptible d'affecter les finances des collectivités territoriales qu'en tant que ces réorganisations concernent des établissements sociaux et médico-sociaux financés par les départements. Il y a lieu de relever aussi que ce dispositif ne bénéficie qu'aux agents détachés dans un emploi fonctionnel ou placés dans l'échelon fonctionnel du grade hors classe, soit au maximum 28 agents sur les 383 agents susceptibles d'être concernés par les mesures d'accompagnement de ces réorganisations, en cas de modification dans la situation du directeur. Le Conseil d'État estime, par suite, qu'en l'absence d'incidence significative pour les finances des collectivités territoriales, la consultation préalable du CNEN n'est pas requise.

-- Conseil supérieur de la fonction militaire

Occupation des logements domaniaux du ministère des armées (ADM – 397892 – 11/06/2019) – Aux termes du deuxième alinéa de l'[article L. 4124-1](#) du code de la défense: « *Le Conseil supérieur de la fonction militaire exprime son avis sur les questions de caractère général relatives à la condition militaire. Il est obligatoirement saisi des projets de loi modifiant le présent livre et des textes d'application de ce livre ayant une portée statutaire, indiciare ou indemnitaire.* » Pour la mise en œuvre de ces dispositions, l'[article R. 4124-1](#) mentionne, au 1°, les « *questions générales relatives à la condition militaire dont il est saisi par le ministre de la défense ou qui sont inscrites à l'ordre du jour d'une session sur proposition de ses membres (...)* » et énumère, aux 2° à 4°, les textes statutaires, indiciars ou indemnitaires sur lesquels il exprime son avis. Il résulte du rapprochement de ces dispositions, notamment des termes « *dont il est saisi par le ministre* » figurant au 1° de l'[article R. 4124-1](#), qu'il appartient à ce dernier d'apprécier l'opportunité de soumettre au Conseil supérieur un texte relatif à la condition militaire n'ayant pas de portée statutaire, indiciare ou indemnitaire. Saisi d'un projet de décret relatif à l'occupation des logements domaniaux du ministère des armées et modifiant le code général de la propriété des personnes publiques, le Conseil d'État (section de l'administration) constate que ce



texte relève des dispositions du 1° de l'[article R. 4124-1](#). Il en résulte que la saisine à laquelle il a été procédé n'avait, en l'espèce, pas de caractère obligatoire et qu'il n'y a, dès lors, pas lieu de mentionner l'avis du Conseil supérieur dans les visas du projet de décret qui lui est soumis.

-- Conseil supérieur de la fonction publique de l'État

Qualification requise pour l'accès au corps des éducateurs spécialisés (ADM – 397290 – 16/04/2019) – Saisi une première fois d'un projet de décret portant statut particulier du corps des éducateurs spécialisés des instituts nationaux de jeunes sourds et de l'Institut national des jeunes aveugles, le Conseil d'État (section de l'administration) lui a donné un avis défavorable au motif que ce projet ne comportait pas, en méconnaissance des exigences posées par l'article 78 de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et la recherche codifié aux 3° et 4° alinéas de l'[article L. 412-1](#) du code de la recherche, la prise en compte des acquis de l'expérience professionnelle résultant de la formation de l'agent titularisé lorsqu'elle a été sanctionnée par le doctorat. Ce premier projet de décret avait été soumis à la consultation, d'une part, en raison de son caractère statutaire, du comité technique ministériel placé auprès des ministres chargés des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes qui a émis son avis le 16 octobre 2018, d'autre part, en vertu de l'[article 10](#) de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État pour l'une de ses dispositions qui exigeait un diplôme d'État d'éducateur spécialisé ou une qualification reconnue comme équivalente pour l'accès au corps des éducateurs spécialisés, y compris par la voie interne. Après le rejet de son premier projet, le Gouvernement a présenté au Conseil d'État un nouveau projet identique au premier et comportant en outre, une disposition assurant, conformément à la note de ce dernier du 5 février 2019 (n° 396551), la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle résultant de la formation à la recherche et par la recherche lorsqu'elle a été sanctionnée par la délivrance du doctorat. Ce projet de décret a été soumis une seconde fois à la consultation du seul comité technique ministériel qui a émis un avis le 20 février 2019. Le Conseil d'État (section de l'administration) donne un avis favorable à ce projet de décret en estimant que le Gouvernement n'était pas dans l'obligation de le soumettre à une seconde consultation du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État alors même que celui-ci a été renouvelé à l'issue des élections professionnelles qui se sont déroulées du 29 novembre au 6 décembre 2018. Il estime en effet que la seule intervention de cette élection entre la date de la première et celle de la seconde saisine n'est pas de nature à rendre caduc l'avis émis par le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État sur l'article dont il était saisi avant les élections professionnelles, en l'absence de toute modification des règles relatives au mode de désignation des représentants du personnel, à la composition ou au fonctionnement de l'instance et alors que la rédaction du nouveau projet ne requérait à aucun titre une nouvelle consultation de cette instance.



-- Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière (CSFPH) / Conseil supérieur des personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques (CSPM)

Prolongation ou réduction de la durée des mandats de membres des commissions médicales d'établissement / Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière (CSFPH) / Conseil supérieur des personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques (CSPM) (SOC – 397178 - 26/03/2019) – Le Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière (CSFPH) est obligatoirement saisi, en application de l'[article 12](#) de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, « *pour avis des projets de loi, des projets de décret de portée générale relatifs à la situation des personnels des établissements mentionnés à l'article 2 et des projets de statuts particuliers des corps et emplois* ». Le Conseil supérieur des personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques (CSPMOP) est, quant à lui, obligatoirement saisi, en application de l'[article L. 6156-5](#) du code de la santé publique, « *pour avis des projets de loi, des projets de décret de portée générale relatifs à l'exercice hospitalier de ces personnels et des projets de statuts particuliers qui leur sont applicables* ». Le Conseil d'État (section sociale) estime qu'un projet de décret modifiant uniquement et exceptionnellement la durée du mandat des membres des commissions médicales d'établissement ne peut être regardé comme nécessitant la consultation de ces deux Conseils supérieurs. Toutefois, l'absence de consultation obligatoire sur le projet de décret relatif à la prolongation ou la réduction de la durée des mandats de membres des commissions médicales d'établissement ne préjuge en rien de l'éventuelle obligation de consulter le CSPMOP sur des projets de textes relatifs au fonctionnement des commissions médicales d'établissement. Il en va de même pour le CSFPH dont relèvent les sages-femmes hospitalières.

-- Comités techniques ministériels

Conditions de recrutement dans un corps de catégorie A (ADM – 396394 – 07/05/2019) – A l'occasion de l'examen d'un projet de décret modifiant divers décrets portant statuts particuliers des personnels enseignants et d'éducation du ministère chargé de l'éducation nationale, le Conseil d'État (section de l'administration) s'est interrogé sur la régularité de la consultation du comité technique ministériel requise préalablement à l'adoption du texte. Pour la mise en œuvre de l'obligation, découlant de l'[article L. 421-1](#) du code de la recherche, de prendre en compte à l'entrée dans un corps de catégorie A l'expérience acquise par les titulaires du doctorat, le projet retenait pour un des corps l'adaptation des épreuves du concours externe, soit une modalité différente de celle qui figurait dans le texte soumis à consultation, consistant à prévoir dans tous les cas la création d'un concours spécial. Faisant application de la jurisprudence relative à la notion de question nouvelle, le Conseil d'État estime qu'en examinant un projet prévoyant la création d'un concours spécial, le comité avait nécessairement été saisi de la question de savoir si les modalités de prise en compte du doctorat dans le recrutement des fonctionnaires en cause devait prendre cette forme plutôt qu'une autre, notamment celle d'une épreuve adaptée ajoutée au programme du concours externe. Il a donc considéré qu'aucune « question nouvelle » ne nécessitait de recueillir à nouveau l'avis du comité technique ministériel, celui-ci ayant été nécessairement mis à même



d'apprécier les effets des mesures envisagées et d'émettre un avis informé. Au surplus, le Gouvernement a indiqué que, lors des débats devant le comité technique, celui-ci avait été informé de ce que la mise en œuvre de l'obligation découlant de l'[article L. 421-1](#) du code de la recherche pouvait prendre ces deux formes.

-- Consultations propres aux collectivités d'outre-mer

Assemblées délibérantes des collectivités d'outre-mer / Application des « lois de souveraineté » (ADM/AG – 398850 – 26/11/2019) – Examinant un projet d'ordonnance ayant pour objet de réécrire les dispositions législatives du code de la défense relatives à l'outre-mer afin d'en améliorer l'intelligibilité en assurant une meilleure distinction entre les dispositions applicables de plein droit et celles qui doivent faire l'objet d'une extension expresse, le Conseil d'État rappelle qu'aucune consultation des organes des collectivités d'outre-mer n'est requise pour les textes qui se bornent à faire mention de leur applicabilité, se limitent à étendre des dispositions préexistantes sans introduire aucune disposition spécifique ou procèdent à la codification à droit constant de dispositions antérieurement étendues, le cas échéant, avec des adaptations (CE, 24 octobre 2001, *Gouvernement de la Polynésie française*, n° 227331). Il n'y a ainsi pas lieu de consulter les collectivités d'outre-mer sur les dispositions qui se bornent à expliciter l'application de plein droit des « lois de souveraineté », telles celles relatives à la défense nationale, à la sécurité nationale ou au statut des militaires (CC., décisions n° 2003-478 DC et n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003). Le Conseil d'État considère en conséquence qu'aucune consultation des organes des collectivités d'outre-mer n'était requise sur le projet d'ordonnance soumis à son examen.

Assemblées délibérantes des collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie / Lutte contre la piraterie et pouvoirs de police en mer (ADM/AG – 397308 – 18/04/2019) – Les dispositions organiques régissant les collectivités régies par l'[article 74](#) et de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie imposent une consultation obligatoire sur les textes « *qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières* » à ces collectivités. Saisi d'un projet d'ordonnance modifiant la [loi n° 94-589](#) du 15 juillet 1994 relative à la lutte contre la piraterie et aux modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer afin, notamment, de prévoir que la possibilité de détruire en haute mer des embarcations dépourvues de pavillon, que cette loi limitait aux seules zones bordant les collectivités ultramarines, sera étendue, dans les conditions qu'elle détermine, à l'ensemble des zones de haute mer, le Conseil d'État estime que la consultation prévue par les statuts de ces collectivités n'était pas obligatoire. En effet :

- d'une part, une disposition régissant l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en haute mer, au-delà de la mer territoriale bordant ces collectivités, ne peut être regardée comme une disposition applicable à ces collectivités ;

- d'autre part, la généralisation à l'ensemble de la haute mer des dispositions antérieures n'a, en tout état de cause, ni pour objet ni pour effet de modifier ou de supprimer le régime qui s'applique dans les zones bordant les collectivités ultramarines, lequel sera désormais celui du droit commun.



Assemblées délibérantes des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution / Intérim du préfet de région (ADM – 398063 – 27/08/2019) – A l'occasion de l'examen d'un projet de décret relatif à l'organisation et aux missions des services de l'État en Guyane, le Conseil d'État (section de l'administration) considère qu'une disposition relative à l'intérim du préfet de région dans les régions d'outre-mer et à Mayotte n'avait pas à être obligatoirement soumise pour avis aux assemblées délibérantes de ces collectivités régies par l'[article 73](#) de la Constitution. Il résulte des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la consultation des organes délibérants de ces collectivités, figurant respectivement aux articles [L. 3444-1](#) pour les départements, [L. 4433-1](#) pour les régions, [L. 7152-2](#) pour la Guyane et [L. 7252-2](#) pour la Martinique, que cette formalité est requise « ...sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative » de ces collectivités. Si ces dispositions ne visent pas seulement l'organisation propre de ces collectivités mais aussi celle des services de l'État, la section a estimé que, comme c'est le cas de manière générale pour l'application d'autres textes instituant des consultations obligatoires, elles doivent être interprétées comme ne trouvant pas à s'appliquer en l'absence d'effets suffisamment significatifs sur les dispositions applicables dans ces collectivités ou leur organisation administrative. En l'espèce, le Conseil d'État considère que la disposition se bornant à compléter l'article 84 du [décret n° 2004-374](#) du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements pour prévoir qu'en cas de vacance momentanée du poste de préfet de région, son intérim est assuré par le secrétaire général pour les affaires régionales, déjà chargé par le même article d'en assurer la suppléance, ne pouvait être regardée comme dotée d'effets suffisamment significatifs sur l'organisation administrative de ces collectivités.

1.4.3. Les règles de codification des textes

Etendue de l'habilitation à harmoniser l'état du droit (TP/AG – 397814 – 04 et 11/07/2019) – L'[article 117](#) de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté habilite le Gouvernement à procéder, à droit constant, à la recodification au sein du code de la construction et de l'habitation, d'une part des dispositions relatives à l'aide personnalisée au logement qui figurent dans ce code, et d'autre part des dispositions propres à l'allocation de logement familiale et à l'allocation de logement sociale régies par le code de la sécurité sociale. Dans le projet d'ordonnance pris sur ce fondement, le Gouvernement fait, à diverses reprises, usage de l'autorisation qui lui est donnée d'apporter aux règles relatives aux aides au logement les modifications nécessaires « pour harmoniser l'état du droit ». Replacée dans le contexte particulier créé par la volonté du législateur de réunir au sein d'un même code des dispositions actuellement réparties entre deux codes distincts, cette autorisation permet au Gouvernement de codifier, sous forme de dispositions communes, des règles de fond ou de procédure ayant le même objet ou tendant aux mêmes finalités mais aussi de remédier à des discordances entre les règles de gestion de ces trois aides révélées par leur recodification et dont rien ne justifie le maintien (V. CE, Assemblée générale, note au Gouvernement, 8 novembre 2018, n° 395340-395425, paragraphes 6 et suivants). Le Conseil d'État admet, par conséquent, que soit appliquée



au calcul du barème de l'aide personnalisée au logement la condition actuellement prévue pour les seules allocations de logement subordonnant, pour les personnes de nationalité étrangère, la prise en compte des enfants à charge au respect des conditions posées à l'[article L. 512-2](#) du code de la sécurité sociale, relatives notamment à l'entrée et au séjour en France. L'harmonisation du droit permet aussi au Gouvernement d'étendre aux allocations de logement le bénéfice de la jurisprudence dégagée par le Conseil d'État en matière d'aide personnalisée au logement, concernant les enfants en situation de garde alternée (CE, 21 juillet 2017, *Ministre du logement et de l'habitat durable c/ M. A.B.*, [n° 398563](#)). Le Conseil d'État considère également que rien ne fait obstacle à ce que l'autorisation à harmoniser le droit s'étende à la matière pénale. Il accepte donc la codification, comme disposition commune aux trois aides, de la sanction pénale actuellement applicable aux seules allocations de logement, après avoir vérifié qu'elle était susceptible d'avoir une portée pour toutes les aides au logement et qu'elle ne revêtait pas un caractère disproportionné.

Applicabilité outre-mer des dispositions figurant dans un code / Date d'entrée en vigueur (ADM – 397214 – 19/03/2019) – Saisi d'un projet de décret portant modification de diverses dispositions inscrites dans la partie réglementaire du code de la commande publique, le Conseil d'État (section de l'administration) rappelle, conformément à la jurisprudence des sections administratives, que la mise à jour, par ce décret, des tableaux d'applicabilité outre-mer de ce code (selon la technique dite du "compteur Lifou") suffit à rendre compte de l'extension, dans les collectivités concernées, des dispositions introduites par ce texte, sans qu'il y a lieu d'y insérer, comme le faisait le projet du Gouvernement, un article qui mentionnait en outre expressément son application dans ces collectivités. Il relève néanmoins qu'une mention d'applicabilité peut être nécessaire pour tenir compte de la règle, figurant dans les statuts de la Polynésie française, des îles Wallis et Futuna, de la Nouvelle Calédonie et des Terres australes et antarctiques françaises, selon laquelle les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française, les actes administratifs, s'ils ne fixent pas eux-mêmes leur date d'entrée en vigueur ou ne font pas l'objet, en cas d'urgence, d'un acte prescrivant leur entrée en vigueur dès leur publication, y entrent en vigueur non le lendemain de leur publication au Journal officiel mais seulement le dixième jour suivant celle-ci (V. [Guide de légistique](#), fiche 3.6.1). Afin d'écartier l'application du délai de dix jours, il y a donc lieu lorsque, comme en l'espèce, le projet de texte prévoit son entrée en vigueur à une date rapprochée, de spécifier que la disposition correspondante est applicable dans les collectivités en cause. Le Conseil d'État a dès lors limité le champ des dispositions qui mentionnaient expressément l'application de l'ensemble du décret dans ces collectivités à la seule disposition qui aligne la date d'entrée en vigueur du projet sur celle du 1^{er} avril 2019, prévue pour le code de la commande publique.

Applicabilité outre-mer des dispositions figurant dans un code / Distinction entre les dispositions applicables de plein droit et celles qui doivent faire l'objet d'une extension expresse (ADM – 398850 – 26/11/2019) – Examinant un projet d'ordonnance ayant pour objet de réécrire les dispositions législatives du code de la défense relatives à l'outre-mer afin d'en améliorer l'intelligibilité en assurant une meilleure distinction entre les dispositions applicables de plein droit et celles qui



doivent faire l'objet d'une extension expresse, le Conseil d'État (section de l'administration) estime que cette ordonnance permettra à l'avenir d'éviter la confection et la mise à jour de tableaux d'applicabilité qui ne se justifient que pour les dispositions qui ne sont pas applicables de plein droit, peu nombreuses dans ce code. Il relève que si une distinction a été introduite en 2009 à l'[article L. 1111-1](#) du code de la défense entre la politique de défense et la stratégie de sécurité nationale, les dispositions relevant de la sécurité nationale, au même titre que celles relatives à la défense nationale et au statut des militaires, ainsi que celles qui en sont indissociables, sont, en raison de leur objet, nécessairement destinées à régir l'ensemble du territoire de la République. Le code de la défense ne comportant en principe que des dispositions touchant à ces matières, il peut être utilement complété par un article selon lequel ses dispositions s'appliquent de plein droit dans les collectivités et territoires mentionnés à l'[article 72-3](#) de la Constitution sous les réserves et avec les adaptations qu'il prévoit. N'ayant de portée et d'utilité qu'en ce qui concerne ces collectivités et territoires, cet article doit être placé en tête de la nouvelle partie du code consacrée à l'outre-mer, dont il annonce les dispositions. Il estime qu'il y a lieu toutefois de procéder à un examen des dispositions effectivement incluses dans le code de la défense afin d'identifier celles qui ne peuvent être rendues applicables dans les collectivités d'outre-mer parce qu'elles touchent aux compétences de celles-ci, ainsi que celles qui, dissociables de la défense nationale, de la sécurité nationale et du statut des militaires, ne peuvent s'y appliquer qu'en vertu d'une mention expresse. Ayant procédé à cet examen pour la partie législative, objet du projet d'ordonnance, le Conseil d'État ne décèle pas de dispositions législatives dissociables de la défense nationale, de la sécurité nationale ou du statut des militaires à l'exception de celles prévues par l'[article L. 4123-9-1](#) relatives aux mesures de protection à l'égard des traitements de données dans lesquelles figure la mention de la qualité de militaire. Il y a donc lieu pour ces dispositions, ainsi que le fait le projet du Gouvernement, de maintenir une mention expresse d'application dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises (nouvel [article L. 6315-1](#)). En ce qui concerne les dispositions du code de la défense touchant à la sécurité civile, qui sont pour l'essentiel relatives à la contribution des forces armées en vue de pourvoir à la sécurité civile et relatives au concours de la sécurité civile à la défense et à la sécurité nationale, le Conseil d'État considère qu'elles sont indissociables de la défense nationale et de la sécurité nationale et qu'en conséquence elles s'appliquent de plein droit dans l'ensemble des collectivités d'outre-mer. Il en va ainsi alors même que la compétence en matière de sécurité civile a été transférée pour l'essentiel à la Nouvelle Calédonie et partiellement à la Polynésie française ; au demeurant, dans l'état actuel du code, ces dispositions sont expressément rendues applicables à ces collectivités. Il devra être procédé à une vérification de même nature lors de la réécriture, à la suite de la présente ordonnance, des dispositions réglementaires du code de la défense relatives à l'outre-mer.

V. aussi *in* « 2.1.7. Lois d'habilitation » les avis relatifs à la mise en cohérence de nouvelles dispositions législatives et réglementaires avec « *les dispositions de tout code* »



2. Sélection d'avis rendus en 2019

2.1. Actes et respect de la hiérarchie des normes

2.1.1. Accords internationaux

■ Accords relevant de l'article 53 de la Constitution

Traités ou accords qui engagent les finances de l'État

-- (FIN – 396569 – 29/01/2019) – L'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif à leur coopération dans le domaine de la mobilité terrestre stipule que la partie belge confie un mandat à la partie française pour négocier et passer, en son nom et pour son compte, sous forme d'un marché public, un contrat d'acquisition de véhicules et engins blindés. Il prévoit que l'ensemble des coûts directs et induits d'exécution, de modification et de dénonciation de ce contrat est à la charge de la partie belge, qui alimente à cet effet un compte ouvert dans un établissement financier français. Les versements de la partie belge, qui ont le caractère d'une rémunération pour service rendu, traduisent l'existence, pour la partie française, d'une charge brute directe et certaine résultant de cet accord. Le Conseil d'État (section des finances) estime, en conséquence, que celui-ci doit, dès lors que cette charge est d'un montant significatif, être regardé comme engageant les finances de l'État au sens de l'[article 53](#) de la Constitution. Il en va ainsi alors même que, par application de la procédure d'attribution de produits prévue par l'[article 17](#) de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, des crédits supplémentaires d'un montant égal aux versements de la partie belge viendront, en gestion, majorer d'autant les programmes budgétaires correspondants du ministère de la défense, assurant ainsi la neutralité budgétaire de l'opération.

-- (FIN – 12/02/2019 – 396769) – Les traités ou accords qui « *engagent les finances de l'État* », au sens de l'[article 53](#) de la Constitution sont ceux qui créent une charge financière certaine et directe pour l'État. Toutefois, lorsque les charges financières impliquées par un accord n'excèdent pas, compte tenu de leur montant limité, les dépenses de fonctionnement courant incombant normalement à l'administration, elles ne peuvent être regardées comme engageant les finances de l'État au sens de l'[article 53](#) de la Constitution. Le protocole d'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers, signé le 20 mars 2018, engage la partie française à réaliser, en France, des investissements ferroviaires et routiers. Bien qu'aucun crédit d'investissement pour des infrastructures nouvelles n'apparaisse plus au sein de la mission écologie-transport du budget de l'État, le financement de ces infrastructures étant désormais assuré par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), établissement public administratif de



l'État dont les ressources sont notamment constituées de taxes affectées ou du produit de certaines amendes, le Conseil d'État (section des finances) considère que les investissements que la partie française s'engage à réaliser doivent être regardés comme occasionnant une charge financière certaine et directe engageant les finances de l'État au sens de l'[article 53](#) de la Constitution.

Traités ou accords qui modifient des dispositions de nature législative (FIN – 396770 – 05/03/2019) – Un accord entre la France et l'Arménie a pour objet de permettre aux membres des familles des agents diplomatiques ou consulaires des deux pays de solliciter et, donc, de pouvoir obtenir une autorisation de travail pendant le temps d'affectation dans l'un de ces deux pays. Cet accord portant sur la détermination des conditions d'entrée et de séjour des étrangers sur le territoire français, le Conseil d'État (section des finances) estime que l'autorisation de son approbation relève du domaine de la loi et entre, ainsi, dans le champ de l'[article 53](#) de la Constitution.

Traités ou accords relatifs à l'organisation internationale (FIN/AG – 397963 – 11/07/2019) – Le Conseil d'État estime que le projet de loi autorisant la ratification du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Macédoine du Nord relève du champ de l'[article 53](#) de la Constitution, qui impose qu'un traité ou un accord relatif à l'organisation internationale ne puisse être ratifié ou approuvé qu'en vertu d'une loi. Selon sa position constante, relèvent des traités relatifs à l'organisation internationale ceux qui créent une organisation internationale dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière, en définissent l'objet et les règles constitutives et la dotent de pouvoirs qui ne se limitent pas à des mesures d'administration interne. Par ailleurs, lorsqu'est modifié un tel traité, seules les modifications substantielles sont soumises à une procédure d'autorisation parlementaire. En l'espèce, s'il est vrai que le traité de Washington ayant créé l'Alliance atlantique n'institue pas, par lui-même, une organisation internationale répondant à ces critères, faute d'établir directement une personne morale de droit international dotée de l'autonomie juridique et financière, l'adhésion d'un nouvel État à ce traité permet ensuite à ce dernier d'adhérer à sa seule demande à la convention d'Ottawa du 20 septembre 1951 relative à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, organisation internationale répondant à la définition rappelée ci-dessus, sans que cette dernière adhésion fasse elle-même l'objet d'un accord international signé par les autres États membres de l'organisation, ni *a fortiori* qu'elle conduise ces autres États à engager une procédure de ratification pouvant nécessiter une autorisation parlementaire. Par suite, le traité de Washington, combiné au traité d'Ottawa, doit être regardé comme « relatif à l'organisation internationale » en raison de la force des liens existant entre ces deux textes. Si, par ailleurs, un traité ou accord prévoyant l'adhésion d'un nouveau membre à une organisation internationale existante ne constitue généralement pas, par lui-même, une modification substantielle du traité ou accord créant cette organisation, l'extension, en l'espèce, du champ géographique de l'Alliance atlantique doit être regardée comme une telle modification, en raison de l'objet de sécurité collective du Traité de l'Atlantique Nord et des obligations qu'il impose à l'Organisation et à chacun de ses membres en cas d'atteinte à l'intégrité du territoire de l'un d'entre eux.



2.1.2. Application dans le temps des lois et des actes administratifs

Rétroactivité (ADM – 398111 – 23/07/2019) – Le Conseil d’État (section de l’administration), saisi le 3 juillet 2019 d’un projet de décret prorogeant un régime de rémunération qui avait été institué, jusqu’au 30 juin 2019, au bénéfice d’agents dont la situation financière est affectée par la mise en place d’une nouvelle organisation des établissements publics de santé, n’a pas retenu la disposition prévoyant l’application de ce décret à compter du 1^{er} juillet. La rémunération des fonctionnaires, due après service fait, ayant un caractère mensuel, la situation est juridiquement constituée à la fin de chaque période mensuelle. Le décret peut donc légalement régir la situation des agents concernés au titre du mois de juillet à la seule condition qu’il entre en vigueur au plus tard le 31 juillet. Afin d’en faciliter l’application par les services compétents et bien que ce ne soit pas juridiquement nécessaire, le Conseil d’État a accepté d’insérer, à la place de la disposition litigieuse, un article aux termes duquel « *Les dispositions du présent décret s’appliquent aux rémunérations versées à compter du mois de juillet 2019* », tout en appelant l’attention du Gouvernement sur le fait qu’une publication de ce décret après le 30 juillet donnerait à cette disposition un caractère rétroactif qui, en l’absence de disposition législative l’autorisant, serait illégal.

Application par le juge civil de nouvelles sanctions (FIN – 397996 – 09/07/2019) – Le projet d’ordonnance relative aux sanctions civiles applicables en cas de défaut ou d’erreur du taux effectif global introduit, dans plusieurs articles du code de la consommation et du code monétaire et financier, une formulation unique des sanctions civiles applicables en cas d’erreur sur le taux effectif global ou de défaut d’un tel taux, qu’il s’agisse d’un contrat de crédit à la consommation, d’un contrat de crédit immobilier ou d’un autre crédit. Il prévoit que le prêteur pourra être déchu, dans ces situations, de son droit aux intérêts dans la proportion qui sera fixée par le juge civil, au regard notamment du préjudice pour l’emprunteur. Le Conseil d’État (section des finances) relève que l’[article 55](#) de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d’une société de confiance, qui autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure visant à modifier les dispositions du code de la consommation et du code monétaire et financier relatives au taux effectif global et en vue de clarifier et d’harmoniser le régime des sanctions civiles applicables en cas d’erreur ou de défaut de ce taux, ne prévoit pas que la sanction harmonisée qui sera infligée dans ces situations doive s’appliquer aux actions en justice introduites avant la publication de l’ordonnance. Il estime, en conséquence, qu’il y a lieu de laisser aux juges civils le soin d’apprécier, selon les cas, si la nouvelle sanction harmonisée présente un caractère de sévérité moindre que les sanctions actuellement en vigueur et, dans cette hypothèse, d’en faire une application immédiate dans le cadre d’actions en justice introduites avant la publication de l’ordonnance. En conséquence, il écarte de l’ordonnance une disposition qui prévoyait l’application immédiate de la nouvelle sanction aux litiges en cours.

Effets de la transposition d’une directive de l’Union européenne sur les dispositions de contrats en cours (FIN – 397818 – 25/06/2019) – Les dispositions d’une ordonnance, qui n’ont jusqu’à leur ratification qu’une valeur réglementaire, ne peuvent, en principe, régir les contrats en cours. S’il est toutefois possible qu’une



ordonnance tendant à la transposition d'une directive de l'Union européenne prévoit l'application de ses dispositions aux contrats en cours, c'est à la triple condition que les termes de l'habilitation l'autorisent, que cette directive comporte des dispositions d'application impérative ayant précisément pour objet de régir certains contrats en cours et, enfin, que l'omission de la transposition des dispositions en question dans les délais impartis conduise à un manquement aux obligations découlant de la directive. Ni la [directive n° 2014/50/UE](#), ni la disposition législative qui a habilité le Gouvernement à prendre l'ordonnance relative aux régimes professionnels de retraite supplémentaire, qui assure la transposition de cette directive, ne contiennent de disposition prévoyant expressément l'application des règles nouvelles aux contrats de retraite supplémentaire en cours. Toutefois, la directive précise qu'elle ne « s'applique qu'aux périodes d'emploi accomplies après sa transposition » et l'article d'habilitation dispose que le Gouvernement est autorisé à établir l'interdiction de conditionner l'acquisition définitive des droits à retraite supplémentaire dans le cadre des régimes concernés à une présence des bénéficiaires dans l'entreprise au-delà d'une période de trois ans, « dans le respect des droits en cours de constitution antérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance » et qu'il peut prendre « les dispositions transitoires pour les régimes de retraite à prestations définies existants ». Le Conseil d'État (section des finances) considère qu'il se déduit nécessairement de cet ensemble de dispositions que les dispositions de l'ordonnance à prendre s'appliquent aux contrats de retraite supplémentaire en cours.

Attribution d'une valeur légale à une pratique administrative (FIN/AG – 19/09/2019 – 398288) – Une disposition du projet de loi de finances pour 2020 prévoit d'augmenter, au 1^{er} janvier 2020, le barème du malus CO2 prévu à l'[article 1011 bis](#) du code général des impôts (CGI) et de mettre en œuvre, au premier semestre 2020, pour les besoins de l'application des règles fiscales nationales, la bascule vers les nouvelles méthodes européennes de détermination des émissions de CO2. Le Conseil d'État considère que le fait pour le législateur de conférer, de façon rétroactive, une valeur légale à une pratique administrative destinée à préciser, dans le silence de la loi, les modalités de calcul des émissions de CO2 et de puissance administrative qui servent de fondement à la liquidation de certaines taxes à l'immatriculation, n'est pas constitutif d'une validation législative au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. En premier lieu, la pratique administrative à laquelle une portée légale est rétroactivement conférée n'est pas manifestement contraire aux dispositions en vigueur au moment où elle a été mise en œuvre et se borne à en expliciter la portée ; en deuxième lieu, aucun contentieux portant sur la liquidation des taxes faisant intervenir les méthodes de calcul des émissions ou de la puissance administrative selon la méthode prescrite par la pratique administrative n'a été recensé ; enfin, son application n'a pas conduit à léser de façon certaine les contribuables.

Atteinte excessive aux contrats légalement conclus (FIN/AG – 398288 – 19/09/2019) – Un article du projet de loi de finances pour 2020 prévoit la suppression progressive des tarifs réduits de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques applicables aux carburants sous conditions d'emploi. Le Conseil d'État lui donne un avis favorable, mais écarte une disposition du projet du Gouvernement prévoyant que les prix stipulés par les contrats conclus par les entreprises exerçant une activité pour



laquelle la part du gazole supportant la hausse des tarifs réduits représente plus de 2% des coûts de production sont majorés de plein droit, selon des coefficients fixés par arrêté, dès lors que ces contrats sont en cours au 1^{er} janvier 2020 et d'une durée supérieure à six mois. En effet, comme le rappelle la jurisprudence du Conseil constitutionnel, « *le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789* ». Certes, les dispositions envisagées visent à tempérer les effets de la hausse des taux réduits, en ne faisant pas supporter aux entreprises des secteurs les plus exposés à cette hausse une charge de nature à mettre en péril leur activité et poursuivent, ainsi, un objectif d'intérêt général. Toutefois, elles ont pour conséquence de faire supporter de manière générale aux co-contractants de ces entreprises la charge de la hausse des tarifs, en ne considérant ni l'objet des contrats ainsi modifiés, ni la situation économique de l'entreprise qui bénéficierait de la répercussion de la hausse comme de celle du co-contractant qui la subirait, ni enfin l'équilibre contractuel que ces dispositions ont pour objet de modifier. Elles portent atteinte à la libre formation des prix entre acteurs économiques pourtant liés entre eux par un contrat déjà conclu, sans que ceux qui subiront *in fine* la hausse des tarifs puissent vérifier que la condition légale permettant la répercussion est remplie, les coûts de production de leur fournisseur étant impossibles à connaître précisément. Il en résulte, en conséquence, compte tenu de l'objectif poursuivi, une atteinte excessive aux contrats légalement conclus en méconnaissance des exigences résultant des [articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789](#).

⇒ V. « 2.14 Expropriation », Texte applicable aux prorogations de déclaration d'utilité publique postérieures au 1^{er} janvier 2015 (TP – 397985 – 09/07/2019)

2.1.3. Autorités disposant du pouvoir réglementaire

Différentes catégories de décrets / Décrets en conseil des ministres / Décrets en Conseil d'État (INT – 398673 – 10/9/2019) – À l'occasion de l'examen d'un projet de décret en conseil des ministres portant substitution du tribunal judiciaire au tribunal de grande instance et au tribunal d'instance dans les textes réglementaires en application de l'[article 95](#) de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le Conseil d'État (section de l'intérieur), constatant que nombre des dispositions du projet ne relèvent pas du niveau du décret en conseil des ministres mais peuvent être prises par décret en Conseil d'État, fait application des règles qui régissent la répartition entre les décrets du Président de la République délibérés en conseil des ministres et les autres décrets relevant de la compétence de droit commun du Premier ministre en application de l'[article 21](#) de la Constitution. En particulier :

- Conformément à la décision *Meyet* (CE, Ass., 10 septembre 1992, [n° 140376](#)) un décret délibéré en conseil des ministres postérieurement à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958 ne peut plus être modifié ou abrogé que par décret en conseil des ministres ;



- Un décret soumis au conseil des ministres antérieurement à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958 peut être modifié par un décret en Conseil d'État sauf si un texte postérieur à 1958 exige une délibération en conseil des ministres, ou si les dispositions en cause ont été, sous l'empire de la Constitution de 1958, déjà modifiées par un décret en conseil des ministres ;
- Un décret antérieur à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958 peut comporter des dispositions relevant du domaine de la loi au sens de l'[article 34](#) de la Constitution qui, par suite, ne peuvent être modifiées que par la loi ou le cas échéant par voie d'ordonnance. C'est le cas de certaines des dispositions du [décret n° 55-22](#) du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière ;
- Un décret délibéré en conseil des ministres postérieurement à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958 peut comporter une disposition prévoyant que certaines de ses dispositions pourront être modifiées par décret en Conseil d'État ;
- Les dispositions réglementaires même postérieures à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958 insérées dans des codes antérieurs à la codification moderne entreprise par la Commission supérieure de codification instituée par le [décret n° 89-647](#) du 12 septembre 1989 ne sont pas du seul fait de leur désignation par un « R* » des dispositions relevant du conseil des ministres.

Ces différents cas de figure pouvant se présenter simultanément au sein d'un même décret, le Conseil d'État vérifie pour chacune des dispositions du projet le niveau de norme exact dont elle relève. Au terme de cet examen il scinde en deux textes distincts le projet qui lui est soumis, un décret en conseil des ministres d'une part, un décret en Conseil d'État d'autre part, chacun comportant les dispositions correspondant à son niveau de norme.

Pouvoirs des ministres (FIN – 397097 – 06/03/2019) – Le projet de décret relatif à la traçabilité des produits du tabac a notamment pour objet de définir les conditions de désignation de « l'entité de délivrance » des identifiants uniques mentionnée au II de l'[article L. 3512-23](#) du code de la santé publique. Le Conseil d'État (section des finances) considère que le choix, opéré par ce décret, de prévoir que cette entité soit désignée par arrêté du ministre chargé des douanes, n'emporte pas, en lui-même, de choix quant à la procédure au terme de laquelle la désignation a lieu. Cette rédaction réserve ainsi la possibilité de procéder par voie de décision unilatérale sans procédure préalable, tout autant que celle de prendre acte du résultat de la mise en œuvre des règles de la commande publique.

Pouvoirs du préfet (INT – 398187 – 10/9/2019) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a été saisi d'un projet de décret modifiant le 2° de l'[article R. 212-94-2](#) du code du sport, relatif à certaines mesures d'instruction des demandes de la carte professionnelle européenne des guides de montagne. Ces dispositions donnent compétence au préfet de l'Isère, à l'[article R. 212-94-1](#), pour instruire les demandes de carte professionnelle européenne de guide de montagne, et à l'[article R. 212-94-2](#), pour statuer sur les demandes présentées par des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen qualifiés pour y exercer l'activité de guide de montagne et souhaitant s'établir en France ou y effectuer une prestation de services à titre temporaire et



occasionnelle. Le Conseil d'État considère que si cette organisation paraît opportune en termes de bonne gestion administrative, les prérogatives ainsi conférées au préfet de l'Isère par un décret en Conseil d'État non pris en conseil des ministres dérogent illégalement au principe général posé par le décret en conseil des ministres et en Conseil d'État [n° 2004-374](#) du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements selon lequel chaque préfet de département, « *dépositaire de l'autorité de l'État* » et représentant du « *Premier ministre et chacun des ministres* », prend dans son ressort les décisions dans les matières relevant des attributions des services déconcentrés des administrations civiles de l'État (note du 24 juillet 2018 n° 395088 à propos des [articles R. 212-10-1](#) et suivants du code du sport dans leur rédaction issue du [décret n° 2015-1527](#) du 24 novembre 2015). Aucune autre disposition du décret du 29 avril 2004 n'est susceptible de fonder cette compétence particulière du préfet de l'Isère. Le Conseil d'État relève en ce sens que ce décret a été modifié ([décret n° 2019-38](#) du 23 janvier 2019) pour y inscrire la possibilité de donner compétence à un préfet en matière d'asile en dehors de son ressort départemental. Il invite en conséquence le Gouvernement à donner aux dispositions relatives à la compétence du préfet de l'Isère pour délivrer la carte professionnelle de guide de haute montagne la base légale exigée par le décret du 29 avril 2004. Il suggère en outre que soit introduite dans le décret du 29 avril 2004 une disposition ouvrant, de manière générale, la possibilité pour le Gouvernement de confier à un préfet, en dehors de son ressort, l'exercice d'une compétence comportant un pouvoir de décision.

Déconcentration des décisions administratives individuelles (ADM – 398750 – 29/10/2019) – Saisi d'un projet de décret modifiant le [décret n° 97-1184](#) du 19 décembre 1997 pris pour l'application au Premier ministre du 1° de l'article 2 du [décret n° 97-34](#) du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles et ayant pour objet d'attribuer au directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, service à compétence nationale, la compétence pour prendre certaines décisions qui relevaient auparavant du Premier ministre, le Conseil d'État (section de l'administration) s'est interrogé sur l'interprétation à retenir du second alinéa de ce même article 2 du décret du 15 janvier 1997, lequel constitue le fondement de cette déconcentration fonctionnelle. Y sont mentionnées des autorités administratives – notamment les chefs des services à compétence nationale, le préfet de zone, le préfet de région, le préfet de police, le préfet maritime ainsi que les « *autres autorités déconcentrées de l'État, ou leurs agents* » – auprès desquelles il est possible de déconcentrer, par décret en Conseil d'État, le pouvoir de prendre certaines décisions administratives individuelles. Ce second alinéa énonce en outre que les décisions qu'il s'agit de déconcentrer doivent se rattacher à « *l'exercice des missions mentionnées aux articles 32 et 33 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements* ». Le Conseil d'État estime que si cette condition se comprend afin d'assurer une articulation avec les prérogatives des préfets de département qui bénéficient par principe de la déconcentration du pouvoir de prendre de telles décisions, elle n'est, en revanche, pas pertinente pour ce qui relève des chefs des services à compétence nationale. Il résulte en effet des [décrets n° 97-463](#) du 9 mai 1997 modifiant la [loi d'orientation](#)



[n° 92-125](#) du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le [décret n° 92-604](#) du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration, et [n° 97-464](#) du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale que ces derniers ne constituent pas des services déconcentrés et que leurs missions, qui correspondent aux attributions du ministre sous l'autorité duquel ils sont placés, présentent par nature un caractère national. Les articles 2 et 4 du [décret n° 2015-510](#) du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration reprennent d'ailleurs ces mêmes dispositions qui demeurent en vigueur. La référence, figurant à la fin de cet alinéa, aux missions mentionnées aux articles 32 et 33 du décret du 29 avril 2004 doit donc s'entendre comme ne s'appliquant qu'aux « *autres autorités déconcentrées de l'État* », ainsi que le faisait d'ailleurs apparaître plus nettement la rédaction initiale du décret du 15 janvier 1997. Par ailleurs, le second alinéa de l'[article 2](#) du décret du 15 janvier 1997 implique seulement qu'un décret en Conseil d'État est nécessaire pour déroger, au profit des autorités qu'il mentionne, au principe de la compétence du préfet de département pour prendre une décision administrative individuelle. Il n'impose pas en revanche, contrairement au premier alinéa du même article, l'établissement ni la mise à jour de listes récapitulantes, pour chaque département ministériel, les dérogations relevant de ce fondement, même si la pratique – au demeurant suivie de manière inégale – a été de modifier les décrets pris sur ce fondement en décembre 1997. L'insertion dans ces décrets et leur mise à jour n'apparaît ainsi nécessaire que lorsque la détermination de l'autorité compétente ne figure dans aucun autre texte, notamment lorsque la procédure en cause relève de règlements de l'Union européenne. Il n'y a donc pas lieu d'inscrire dans un décret propre aux administrations relevant du Premier ministre la déconcentration fonctionnelle à laquelle procède le projet.

2.1.4. Dispositions à caractère expérimental

Conduite de l'expérimentation / Comité de pilotage / Comité d'évaluation (INT – 398692 – 22/10/2019) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret relatif à l'expérimentation prévue à l'[article 106](#) de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, déterminant les matières civiles dans lesquelles, à titre expérimental, les recours contre les décisions des juridictions de première instance seront jugés par une cour d'appel spécialement désignée sur le ressort de plusieurs cours d'une même région, apporte plusieurs compléments au projet. Il y précise les conditions de conduite et d'évaluation de l'expérimentation, conformément aux préconisations de son étude du 4 juillet 2019 sur *Les expérimentations, méthode d'innovation des politiques publiques*. Il introduit une disposition instituant un comité de pilotage, dont les membres seront désignés par le ministre, chargé d'accompagner les cours désignées pour l'expérimentation et de veiller à ce que les différentes catégories de personnes concernées par l'expérimentation soient informées, consultées ou associées. S'agissant de l'évaluation, dont la loi prévoit qu'elle donne lieu à un rapport, le Conseil d'État introduit une disposition instituant un comité d'évaluation qui comprend des magistrats et des fonctionnaires ayant participé à l'expérimentation et à son suivi, ainsi que des personnes n'y ayant pas participé, désignées par le ministre chargé de la justice. Le Conseil d'État précise certains points qui devront notamment



figurer au rapport d'évaluation, concernant les incidences de l'expérimentation sur le fonctionnement et l'organisation des cours, les conditions de son déroulement et l'appréciation de ses résultats au regard de ses objectifs. Le Conseil d'État précise également qu'au vu de ce rapport, le ministre chargé de la justice proposera de généraliser tout ou partie de l'expérimentation, de la prolonger ou d'y mettre fin.

2.1.5. Domaines respectifs de la loi et du règlement

■ Domaine de la loi

Ressources budgétaires des collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (FIN/AG – 398288 – 19/09/2019) – Un article du projet de loi de finances pour 2020 crée un prélèvement sur recettes au profit de la Polynésie française, destiné à compenser les charges et pertes de ressources supportées par cette collectivité à la suite de la cessation des essais nucléaires et tire, ainsi, les conséquences de la [décision n° 2019-784 DC](#) du 27 juin 2019 par laquelle le Conseil constitutionnel a invalidé une disposition ayant le même objet. Le Conseil constitutionnel ayant, à cette occasion, indiqué dans sa décision qu'il était loisible à la loi ordinaire ou à la loi de finances de prévoir un prélèvement sur les recettes de l'État au bénéfice de la Polynésie française, il a également implicitement admis que l'intervention du législateur organique n'était pas requise pour la création d'une aide à une collectivité de l'[article 74](#) de la Constitution, faute qu'une telle aide relève des éléments du statut de cette collectivité qu'il appartient à la loi organique de déterminer. En conséquence, le Conseil d'État accepte que ce prélèvement sur recettes fasse l'objet d'une disposition du projet de loi de finances pour 2020.

Modalités de désignation et de participation de parlementaires aux conseils de juridiction des tribunaux de grande instance et des cours d'appels (INT – 398023 – 30/07/2019) – Saisi d'un projet de décret modifiant le code de l'organisation judiciaire et pris en application des articles 95 et 103 de la [loi n° 2019-222](#) du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le Conseil d'État (section de l'intérieur) écarte les dispositions du projet de décret qui prévoient la présence, au sein des conseils de juridiction des tribunaux de grande instance et des cours d'appels, des députés et sénateurs dont la circonscription s'étend sur tout ou partie du ressort de ces juridictions lorsque la consultation de cette instance est requise par des dispositions législatives ou réglementaires. Le pouvoir réglementaire ne peut en effet compétemment prévoir de quelque manière que ce soit une participation de parlementaires au conseil de juridiction, l'[article L.O. 145](#) du code électoral, issu de l'[article 13](#) de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, disposant qu'un « *député [ou un sénateur] ne peut être désigné en cette qualité dans une institution ou un organisme extérieur qu'en vertu d'une disposition législative qui détermine les conditions de sa désignation* ». Le Conseil d'État estime, pour les mêmes motifs, que les dispositions des articles [R. 212-64](#) et [R. 312-85](#) du code de l'organisation judiciaire, issues d'un [décret n° 2016-514](#) du 26 avril 2016, doivent être abrogées en tant qu'elles prévoient que le conseil de juridiction, « *lieu d'échanges et de communication entre la juridiction et la cité* », comprend en son sein des parlementaires élus dans le ressort



de la juridiction. Il appartient au législateur de prévoir, s'il le souhaite, la participation de parlementaires aux conseils de juridiction et les modalités de leur désignation. À cet égard, le Conseil d'État estime que la participation de l'ensemble des députés et sénateurs du ressort n'apparaît pas nécessairement appropriée au regard du nombre, le cas échéant, important de parlementaires concernés.

Sanctions administratives en cas de manquement aux obligations attachées à l'exercice d'une activité professionnelle (INT – 398617 – 24/9/2019) – Saisi d'un projet de décret relatif aux entrepreneurs de spectacles vivants, portant application des dispositions nouvelles du code du travail introduites par l'[ordonnance n° 2019-700](#) du 3 juillet 2019 relative aux entrepreneurs de spectacles vivants, le Conseil d'État (section de l'intérieur) écarte les dispositions instituant des obligations dont la méconnaissance serait sanctionnée par des amendes administratives. Il résulte en effet de la jurisprudence du Conseil d'État statuant au contentieux (CE, 18 juillet 2008, *Fédération de l'hospitalisation privée*, [n° 300304](#), Rec.) que lorsque la définition des obligations auxquelles est soumis l'exercice d'une activité relève du législateur en application de l'[article 34](#) de la Constitution, il n'appartient qu'à la loi de fixer, le cas échéant, le régime des sanctions administratives dont la méconnaissance de ces obligations peut être assortie et, en particulier, de déterminer tant les sanctions encourues que les éléments constitutifs des infractions que ces sanctions ont pour objet de réprimer. Si, s'agissant des professions réglementées, la jurisprudence (Ass., 7 juillet 2004, *Benkerrou*, [n° 255136](#)) autorise le pouvoir réglementaire à fixer, en vertu des pouvoirs qu'il tient de l'[article 37](#) de la Constitution, des prescriptions complémentaires de celles résultant de la loi et de les assortir de sanctions administratives, il faut que ces prescriptions et ces sanctions soient, par leur objet et leur nature, en rapport avec cette réglementation. Les conditions d'exercice de l'activité d'entrepreneurs de spectacle vivant relèvent, en application de l'article 34 de la Constitution, de la loi, et les dispositions insérées dans la partie législative du code du travail par l'[ordonnance n° 2019-700](#) du 3 juillet 2019 soumettent cette activité à des obligations de déclaration, de production de titre équivalent ou d'information préalable, mises à la charge de chaque entrepreneur selon la nature de son activité et son lieu d'établissement et d'exercice, et prévoient les sanctions administratives applicables en cas de méconnaissance de ces obligations. L'interdiction de contracter, pour un entrepreneur de spectacle vivant ayant satisfait à ses propres obligations de déclaration, avec un entrepreneur n'ayant pas respecté les siennes fait porter au premier la responsabilité du contrôle de la régularité de la situation de co-contractant. Dès lors, et dans la mesure où elle porte atteinte à sa liberté contractuelle, elle ne s'analyse pas comme une prescription complémentaire de celles résultant de la loi, en rapport avec la réglementation que celle-ci institue. Il n'appartient en conséquence qu'au législateur de prévoir cette obligation et les sanctions dont sa méconnaissance peut être assortie. Le Conseil d'État admet en revanche que constitue une prescription complémentaire en rapport avec la réglementation de l'activité d'entrepreneur de spectacles l'obligation, prévue par le 1^{er} alinéa du projet de nouvel article D. 7112-13, de mentionner les numéros de récépissé de déclaration des producteurs et des diffuseurs sur les supports de communication et la billetterie de tout spectacle vivant, et admet par suite la compétence du pouvoir réglementaire tant pour l'instituer que pour en sanctionner



la méconnaissance par une amende administrative. Il estime cependant que l'obligation en cause ne peut être instituée que par décret en Conseil d'État.

■ **Domaine du règlement**

Règles d'organisation interne de la Cour de cassation (INT – 396548 – 26/02/2019) – Saisi d'un projet de décret modifiant certaines dispositions relatives à l'organisation de la Cour de cassation, ayant notamment pour objet de définir les différentes formations dans lesquelles peuvent se réunir les chambres de la Cour et de modifier les règles de désignation des doyens de section, le Conseil d'État (section de l'intérieur) considère que les nouvelles règles de désignation des doyens de section, appelés à suppléer le président de chambre, désormais désignés non plus à l'ancienneté mais par une ordonnance du Premier président sur proposition du président de chambre, relèvent de l'organisation interne de la Cour de cassation. S'agissant de la chambre criminelle, ces nouvelles règles qui n'affectent pas l'examen des pourvois et ne mettent pas en cause la procédure pénale peuvent de même être instituées par voie réglementaire.

Mesures relevant par nature du domaine du règlement (SOC – 397251 – 07/05/2019) – Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret relatif à la participation forfaitaire de l'État aux dépenses engagées par les conseils départementaux pour la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, destiné notamment à substituer un financement direct de ces dépenses par l'État au financement par le fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE). Le FNFPE, créé par la [loi du 5 mars 2007](#) réformant la protection de l'enfance, a pour objet de compenser les charges résultant de cette loi pour les départements. Les missions des départements relatives aux personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille ne relevant pas de cette loi, et le projet de décret ne remettant pas en cause les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, en prévoyant une aide financière directe de l'État pour contribuer forfaitairement à la compensation de ces dépenses, le Conseil d'État estime que, pour déterminer les modalités de compensation de ces dépenses, le Gouvernement pouvait faire usage de son pouvoir réglementaire autonome reconnu par l'[article 37](#) de la Constitution.

Nature réglementaire de disposition incluses dans des articles de forme législative issus d'une ordonnance non ratifiée (ADM – 399201 – 27/11/2019) – Saisi d'un projet de décret portant diverses mesures de déconcentration des décisions individuelles dans le domaine des sports, le Conseil d'État (section de l'administration) constate que ce projet modifie notamment l'[article L. 232-1](#) (agrément des antennes médicales de prévention du dopage) et l'[article L. 332-17](#) (agrément d'une association ayant pour objet la prévention de la violence à l'occasion de manifestations sportives) du code du sport, qui n'ont pas fait préalablement l'objet d'une décision de déclassement du Conseil constitutionnel selon la procédure prévue au second alinéa de l'article 37 de la Constitution. Toutefois, ces deux articles ont été introduits dans l'ordonnancement juridique par l'[ordonnance n° 2006-596](#) du 23 mai 2006 relative à la partie législative du code du sport, laquelle n'a pas, à ce



jour, été expressément ratifiée par le Parlement (CE, 11 mars 2011, *Benzoni*, [n° 341658](#)). Ces deux articles, en outre, ne peuvent être regardés comme ayant été implicitement ratifiés antérieurement à l'entrée en vigueur de la [loi constitutionnelle n° 2008-724](#) du 23 juillet 2008, qui a ajouté à l'article 38 de la Constitution la précision selon laquelle les ordonnances « *ne peuvent être ratifiées que de manière expresse* ». En particulier, la [loi n° 2008-650](#) du 3 juillet 2008 relative à la lutte contre le trafic de produits dopants, qui n'a pas modifié ni complété ces deux articles, ne peut être regardée comme ayant eu cet effet (*v., a contrario*, la même décision). S'agissant des lois postérieures à la révision constitutionnelle de 2008, le Conseil d'État observe d'une part qu'aucune n'a modifié l'[article L. 232-1](#). D'autre part, si l'[article L. 332-17](#) a été modifié par la loi n° 2017-261 du 1^{er} mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs, le législateur s'est borné à ajouter les « *ligues professionnelles* » à l'énumération des personnes morales mentionnées à cet article. Eu égard aux exigences désormais posées par l'article 38 de la Constitution, le Conseil d'État estime que cet ajout ne peut conduire, à lui seul, à considérer que l'ensemble de l'article est désormais de niveau législatif. Dès lors, il est possible de modifier, par un décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres, les dispositions de nature réglementaire incluses dans ces articles de forme législative issus d'une ordonnance non ratifiée (cf. CE, 30 juin 2003, *Fédération régionale ovine du Sud-Est*, [n° 236571](#)).

2.1.6. Elaboration des actes administratifs

Régime des délégations (FIN – 397568 – 07/05/2019) – Saisi d'un projet de décret portant notamment modification de l'[article R* 228-1](#) du livre des procédures fiscales relatif à la saisine de la commission des infractions fiscales, le Conseil d'État (section des finances) admet l'extension de la délégation que peut consentir le ministre chargé du budget, aux fins de saisir la commission des infractions fiscales, aux directeurs ou directeurs-adjoints des directions nationales, ou interrégionales, de contrôle fiscal de la direction générale des finances publiques, soit 22 délégués supplémentaires. La saisine de la commission permet, ensuite, sur avis conforme de celle-ci, de déposer une plainte en cas de faits susceptibles d'être qualifiés de fraude fiscale au sens de l'[article 1741](#) du code général des impôts, dans les hypothèses où la dénonciation au procureur n'est pas obligatoire. S'il résultait, en effet, de l'article 1^{er} de la [loi n° 77-1453](#) du 29 décembre 1977 codifié à l'[article L. 228](#) du livre des procédures fiscales, éclairé par les travaux préparatoires de l'époque, que le législateur avait alors entendu, en réservant au ministre la saisine de la commission, écarter la saisine directe de celle-ci par des services déconcentrés ou spécialisés, le Conseil d'État estime que les circonstances de droit et de fait ont changé, bien que la disposition de la loi donnant compétence au ministre n'ait pas été modifiée, du fait, d'une part, de la création, en 2017, au sein de la direction générale des finances publiques, de pôles pénaux interrégionaux, d'autre part, de l'intervention de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, et que ce changement de contexte autorise la réforme proposée par le Gouvernement.



Modification du document-cadre ne constituant pas une révision mais réalisée dans le respect de la règle du parallélisme des formes / Régularité (TP – 398014 – 17/09/2019) – L'[article L. 371-2](#) du code de l'environnement prévoit qu'un document-cadre, intitulé « *Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* », est élaboré pour permettre la mise en œuvre de la « *trame verte et bleue* » prévue à l'[article L. 371-1](#) du même code et qu'il est approuvé par décret en Conseil d'État. Le Gouvernement a décidé de modifier ce document-cadre, approuvé par le [décret n° 2014-45](#) du 20 janvier 2014, pour compléter sa partie « méthodologique » afin d'y insérer un nouveau chapitre, destiné à préciser comment les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), créés par la [loi n° 2015-991](#) du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), doivent prendre en compte les orientations nationales. Toutefois, le dernier alinéa de l'[article L. 371-2](#) du code de l'environnement se borne à prévoir une procédure de « révision », intervenant au plus tard dans un délai fixé par décret (sept ans), après une analyse des résultats obtenus, du point de vue de la préservation et de la remise en bon état des continuités écologiques, par la mise en œuvre du document-cadre existant et une analyse du développement du territoire en termes d'activité humaine, à l'issue desquelles les ministres chargés de l'environnement et de l'urbanisme décident de maintenir en vigueur le document-cadre ou de le réviser « *selon la procédure prévue pour son élaboration* ». En l'espèce, si la condition de délai a été respectée, aucune analyse des résultats de la mise en œuvre du document-cadre approuvé en 2014 n'a été effectuée et aucune décision ministérielle n'est intervenue. Dans ces conditions, le Conseil d'État (section des travaux publics) considère que le projet de décret qui lui est soumis ne peut être regardé comme une « révision » du document-cadre, au sens des dispositions qui le régissent. Il admet cependant la modification qui y est apportée dès lors que la procédure prévue pour l'élaboration initiale du document-cadre a été respectée. Il considère notamment que la condition d'association à cette procédure du Comité national de la biodiversité est remplie alors même que celui-ci n'était pas encore constitué lorsque la procédure a été entreprise dès lors que les membres de ce comité ont été invités à participer à la procédure dès leur nomination, qu'ils ont formulé des observations et propositions sur le projet qui leur était soumis et que le comité lui-même a été consulté et a rendu un avis motivé en formation plénière. Le document-cadre a ainsi fait l'objet d'une adaptation régulière.

2.1.7. Lois d'habilitation et ordonnances de l'article 38 de la Constitution

■ Champ de l'habilitation

Nécessité de recourir à l'ensemble du champ de l'habilitation (FIN – 397084 – 02/04/2019) – Saisi d'un projet d'ordonnance modifiant l'[article L. 442-9](#) du code de commerce relatif à l'action en responsabilité pour prix abusivement bas, le Conseil d'État (section des finances) écarte la disposition de ce projet tendant à restreindre le champ d'application de cette action contentieuse aux seuls « *produits agricoles destinés à la revente à l'état frais ou à la première transformation* », alors que l'autorisation



conférée au Gouvernement par le 7° de l'[article 17](#) de la loi dite EGALIM du 30 octobre 2018 vise à modifier les dispositions de l'[article L. 442-9](#) du code de commerce « *pour élargir l'interdiction de céder à un prix abusivement bas aux produits agricoles et aux denrées alimentaires(...)* ». La restriction opérée par le projet d'ordonnance aurait pour conséquence d'exclure du champ d'application du dispositif les produits transformés incorporant certains produits agricoles et, par suite, de priver les industriels de l'agroalimentaire de la possibilité d'intenter une action en responsabilité contre leurs acheteurs de la grande distribution. Le Conseil d'État (section des finances) considère que cette limitation méconnaît à la fois les termes de l'habilitation qui, outre les produits agricoles, mentionnent expressément les denrées alimentaires et donc les produits issus de la transformation des produits agricoles, et la finalité assignée à l'ordonnance, qui est d'élargir le champ d'application du dispositif afin d'en faciliter l'utilisation par tous les professionnels concernés.

Intention du législateur concernant le champ de l'habilitation (FIN – 25/06/2019 – 397988) – Saisi d'un projet d'ordonnance pris sur le fondement d'une disposition législative habilitant le Gouvernement à mettre en cohérence les dispositions de l'ordonnance avec « *les dispositions de tout code* », le Conseil d'État (section des finances) considère, en s'appuyant notamment sur les travaux préparatoires de la loi d'habilitation, que le champ d'application de cet exercice peut être étendu aux textes législatifs non codifiés dès lors, d'une part, que les modifications affectant ces textes découlent directement des dispositions concernées par l'habilitation et, d'autre part, qu'elles n'entraînent aucune modification du fond du droit.

Conditions attachées à la limitation du champ de l'habilitation (FIN – 398021 – 16/07/2019) – Alors que le Gouvernement est tenu de prendre dans un délai raisonnable les mesures réglementaires d'application d'une loi, hors le cas où cette dernière serait incompatible avec les engagements internationaux de la France, il lui est loisible de ne pas faire usage des pouvoirs qui lui ont été conférés par une loi d'habilitation prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution sous réserve de l'hypothèse dans laquelle le Parlement a subordonné l'autorisation donnée au Gouvernement à l'intervention de l'ensemble des mesures et finalités qu'il prescrit. Le V de l'[article 71](#) de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, qui habilitait le Gouvernement, en vertu de son 1°, à prendre, par ordonnance, les mesures relevant du domaine de la loi afin d'instituer un régime juridique harmonisé de l'épargne constituée en vue de la cessation d'activité professionnelle, l'habilite également, à son 9°, à « *définir les conditions dans lesquelles les dispositions du I du présent article et celles prises en application des 1° à 5° du présent V sont applicables, en tout ou partie, aux produits d'épargne retraite existants et aux contrats en cours* ». Le Conseil d'État (section des finances) admet que le Gouvernement ne mette pas en œuvre cette disposition et ne fasse donc pas usage de la faculté lui permettant de faire application des nouvelles règles issues de la loi et de l'ordonnance aux contrats en cours, dès lors que cette mesure est détachable des autres éléments de la réforme et que l'absence d'application des nouvelles règles aux contrats en cours ne remet pas en cause l'objectif d'harmonisation poursuivi par la réforme.



Conditions attachées à l'extension du champ de l'habilitation (ADM/AG – 397308 – 18/04/2019) – L'[article 62](#) de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense habilite le Gouvernement à « *modifier la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à la lutte contre la piraterie et aux modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer afin de définir les conditions d'exercice des nouvelles compétences de police en mer de l'État résultant de la ratification du protocole relatif à la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime fait à Londres le 14 octobre 2005, de simplifier et réorganiser les dispositions de la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 précitée et de prendre les mesures de cohérence nécessaires* ». Sans que cela soit rendu nécessaire par l'entrée en vigueur du protocole du 14 octobre 2005, le projet d'ordonnance procède à l'extension du champ d'application de la loi à la mer territoriale pour la marine nationale et à l'extension de la compétence des agents des douanes à la haute mer. Par ailleurs, et afin de respecter les exigences constitutionnelles et conventionnelles, il renforce les garanties prévues lors de la visite des navires, notamment dans les locaux d'habitation, et en cas de destruction d'une embarcation. Le Conseil d'État estime que l'habilitation définie à l'article 62 permettait au Gouvernement non seulement de procéder à ces extensions de compétence qui assurent une meilleure cohérence, dans l'exercice par l'État de ses pouvoirs en mer, entre le régime défini par la loi du 15 juillet 1994 et celui qui s'applique dans d'autres domaines, tels que la pêche ou l'environnement, mais par ailleurs de renforcer aussi les garanties applicables en matière de visites de navires et de destruction d'embarcations. En effet, et alors même qu'en l'espèce l'habilitation n'ouvre pas expressément, comme c'est le cas en matière de codification, la possibilité de déroger au droit constant pour assurer le respect de la hiérarchie des normes, le Gouvernement est nécessairement tenu de respecter le principe de légalité dans l'exercice du pouvoir qu'il tient d'une habilitation accordée en application de l'[article 38](#) de la Constitution. Mettant en œuvre l'habilitation à simplifier et à réorganiser les dispositions de la loi du 15 juillet 1994, il ne saurait donc s'abstenir de compléter ou modifier celles qui s'avèrent insuffisamment protectrices afin de mieux répondre aux exigences constitutionnelles et conventionnelles.

Etendue d'une habilitation à harmoniser l'état du droit (TP/AG – 397814 – 4 et 11/07/2019) – L'[article 117](#) de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté habilite le Gouvernement à procéder, à droit constant, à la recodification au sein du code de la construction et de l'habitation, d'une part des dispositions relatives à l'aide personnalisée au logement qui figurent dans ce code et, d'autre part, des dispositions propres à l'allocation de logement familiale et à l'allocation de logement sociale régies par le code de la sécurité sociale. Le Gouvernement fait, à diverses reprises, usage de l'autorisation qui lui est donnée d'apporter aux règles relatives aux aides au logement les modifications nécessaires « *pour harmoniser l'état du droit* ». Replacée dans le contexte particulier créé par la volonté du législateur de réunir au sein d'un même code des dispositions auparavant réparties entre deux codes distincts, cette autorisation permet au Gouvernement de codifier, sous forme de dispositions communes, des règles de fond ou de procédure ayant le même objet ou tendant aux mêmes finalités mais aussi de



remédier à des discordances entre les règles de gestion de ces trois aides révélées par leur recodification et dont rien ne justifie le maintien (V. CE, assemblée générale, note au Gouvernement, 8 novembre 2018, n° 395340-395425, paragraphes 6 et suivants). Le Conseil d'État admet, par conséquent, que soit appliquée au calcul du barème de l'aide personnalisée au logement la condition actuellement prévue pour les seules allocations de logement subordonnant, pour les personnes de nationalité étrangère, la prise en compte des enfants à charge au respect des conditions posées à l'[article L. 512-2](#) du code de la sécurité sociale, relatives notamment à l'entrée et au séjour en France. L'harmonisation du droit permet aussi au Gouvernement d'étendre aux allocations de logement le bénéfice de la jurisprudence dégagée par le Conseil d'État en matière d'aide personnalisée au logement, concernant les enfants en situation de garde alternée (CE, 21 juillet 2017, *Ministre du logement et de l'habitat durable c/ M. A.B.*, [n° 398563](#)). Le Conseil d'État considère également que rien ne fait obstacle à ce que l'autorisation à harmoniser le droit s'étende à la matière pénale. Il accepte donc la codification, comme disposition commune aux trois aides, de la sanction pénale actuellement applicable aux seules allocations de logement, après avoir vérifié qu'elle était susceptible d'avoir une portée pour toutes les aides au logement et qu'elle ne revêtait pas un caractère disproportionné.

■ Contenu de l'habilitation

Contenu d'une habilitation à apporter à la législation les adaptations rendues nécessaires par l'entrée en application de deux règlements européens (TP – 398567 – 15 et 24 /10/2019) – Le 4° du II de l'article 88 de la [loi n° 2018-938](#) du 30 octobre 2018, dite loi Egalim, habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin d'apporter au livre II du code rural et de la pêche maritime les adaptations rendues nécessaires par l'entrée en application notamment du [règlement \(UE\) 2016/2031](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux et du [règlement \(UE\) 2017/625](#) du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles. Le Conseil d'État (section des travaux publics) considère que le respect de cette habilitation n'implique pas de rechercher quelles évolutions prévoient les deux règlements ci-dessus mentionnés par rapport aux règlements et directives auxquels ils se substituent et que les mesures « rendues nécessaires » par leur entrée en application sont celles qui permettent la complète mise en œuvre de ces règlements, comprenant ainsi :

- la suppression de dispositions qui font double emploi avec des dispositions directement applicables du règlement (que le droit national ne doit pas répéter) ou de dispositions incompatibles ou peu cohérentes avec celui-ci ;
- des dispositions d'articulation entre droit national et règlements ;
- des dispositions d'application des règlements ;
- des dispositions pour lesquelles les États membres disposent d'une liberté de choix prévue par le règlement, soit que le règlement leur offre un choix entre deux ou trois possibilités, soit qu'il leur permette de décider de prendre ou non certaines mesures.



■ Ordonnances

Contenu des ordonnances / Qualité du droit (INT – 399135 – 12/11/2019) – Le Conseil d’État (section de l’intérieur), saisi d’un projet de loi ratifiant l'[ordonnance n° 2019-964](#) du 18 septembre 2019 prise en application de la [loi n° 2019-222](#) du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, qui comporte un article unique dont l’objet est de ratifier l’ordonnance, lui donne un avis favorable. Le Gouvernement ayant identifié des erreurs matérielles dans la rédaction de l’ordonnance, le Conseil d’État estime qu’il n’est pas opportun de les laisser subsister et qu’alors même que l’inscription du projet de loi à l’ordre du jour des assemblées n’est pas certaine, il convient de compléter le projet de loi par des dispositions corrigeant ces erreurs matérielles.

Habilitation à actualiser, clarifier, simplifier et compléter le régime juridique des schémas d’aménagement régional outre-mer

- ⇒ V. partie 3, (TP/ AG – 398735 – 7 et 8 /11/ 2019), « 1.3. La contribution du Conseil d’État à la simplification du droit », « 1.3.2. La contribution des sections administratives »

2.2. Associations et fondations

2.2.1. Reconnaissance du statut d’utilité publique

Abrogation du décret de reconnaissance d’utilité publique (INT – 398693 – 29/10/2019) – Le Conseil d’État (section de l’intérieur) a été saisi d’un projet de décret abrogeant le décret portant reconnaissance de l’association reconnue d’utilité publique dite « Entraide ». Il lui donne un avis favorable après avoir vérifié que l’association n’agit pas par manœuvre aux fins de détourner des éléments de patrimoine provenant de subventions ou libéralités. Il considère légitime le motif invoqué par l’association selon lequel elle ne trouve plus, pour poursuivre son objet social, d’avantage particulier tiré du statut d’association reconnue d’utilité publique au regard des contraintes de gestion attachées à celui-ci. Le Conseil d’État constate que les contraintes liées à la reconnaissance d’utilité publique sont aujourd’hui régulièrement mises en avant par ces associations qui les jugent excessives au regard des avantages, notamment fiscaux, dont elles bénéficient en raison de cette reconnaissance. Il y a sans doute lieu de s’interroger sur la réduction dont ces avantages ont fait l’objet, au regard de ceux consentis aux associations simplement déclarées par des textes récents.

2.2.2. Statuts

Objet de la fondation justifiant d’exceptions aux statuts types ou à la jurisprudence relative aux fondations d’utilité publique / Dotations et ressources (INT – 398654 – 08/10/2019) – Saisi d’un projet de décret portant reconnaissance d’utilité publique et approbation des statuts de la Fondation pour la mémoire de l’esclavage, le Conseil d’État (section de l’intérieur) lui donne un avis favorable, en considération, en ce qui



concerne la constitution de la dotation et la qualité de certains des fondateurs, de l'intérêt public qui s'attache à l'objet de cet établissement d'utilité publique chargé notamment de développer la connaissance et la transmission de l'histoire de l'esclavage en France et dans le monde. Le Conseil d'État, dans ces circonstances et à titre exceptionnel, fait exception à sa jurisprudence et admet que la dotation puisse être constituée majoritairement d'apports de fonds publics et d'apports de personnes morales de droit privé chargées de missions de service public ou filiales de personnes de droit public. Il admet également que les collectivités territoriales fondatrices agissent dans le cadre de la compétence en matière de culture que leur confère l'[article L. 1111-4](#) du code général des collectivités territoriales, et en vue d'actions intéressant leur territoire, dès lors que chacune d'entre elles mène ou soutient des activités entrant dans l'objet de la fondation. Il prend acte de la modification dans les statuts des modalités de désignation des associations représentées au collège des « associations mémorielles » du conseil d'administration. Il n'aurait pas été conforme au principe d'indépendance que, comme le prévoyait le projet de statuts, les associations appelées à désigner celles d'entre elles qui succéderaient aux deux associations membres de ce collège dans la constitution initiale du conseil d'administration soient choisies par le conseil d'administration, même au regard de critères énoncés par les statuts. La disposition finalement approuvée supprime l'intervention du conseil d'administration dans le choix des associations admises à désigner les membres de ce collège. La solution retenue prévoit que le règlement intérieur fixe les modalités selon lesquelles la liste des associations chargées d'élire leurs représentants au conseil est établie et fait l'objet d'une mise à jour périodique sur le seul fondement des critères énumérés par les statuts : agir dans le champ des missions de la Fondation, être régulièrement déclarées ou inscrites depuis au moins trois ans, disposer d'au moins dix adhérents personnes physiques ou morales de droit privé, avoir demandé à faire partie des associations amies de la fondation, verser à la fondation une contribution annuelle dont le montant est fixé par le conseil d'administration dans la limite de cent euros.

Modification des statuts (INT – 398700 – 26/11/2019) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), donne un avis favorable à un projet d'arrêté approuvant la modification des statuts de la fondation de Lille, qui fait pour la première fois application à une fondation déclarée d'utilité publique des dispositions de l'[article L. 329-1](#) du code de l'urbanisme, dans leur rédaction issue de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, qui autorise les organismes sans but lucratif à être agréés en tant qu'organisme de foncier solidaire. L'organisme de foncier solidaire a pour objectif principal d'acheter des terrains pour y réhabiliter ou construire des logements, qui sont ensuite vendus à des particuliers sous conditions de ressources. Ces personnes ne sont propriétaires que des murs et sont en contrepartie, dans le cadre d'un bail réel solidaire (BRS), redevables d'un loyer modique indemnisant l'organisme pour l'achat du terrain. Le Conseil d'État considère, d'une part, que seule la fondation qui dispose de la personnalité morale peut être agréée en tant qu'organisme de foncier solidaire, même s'il lui est loisible de la gérer sous forme de fondation sous égide, décision qui revient à son conseil d'administration si ses statuts l'y autorisent et, d'autre part, que les statuts de la fondation doivent se conformer aux dispositions applicables du code



de l'urbanisme. S'agissant de ce second point, les statuts de la fondation doivent faire application explicitement des prescriptions suivantes :

- celles de l'[article R. 329-3](#), qui visent à identifier et isoler l'activité d'organisme de foncier solidaire par rapport aux autres activités de la fondation en termes d'affectation des bénéfiques, d'alimentation des réserves obligatoires et de comptabilité séparée ;
- celles de l'[article R. 329-4](#), qui obligent à préciser son périmètre géographique d'intervention, la part des bénéfiques issus des activités autres que celles liées aux baux réels solidaires qui sont, le cas échéant, affectées aux réserves obligatoires constituées au titre de ces baux, et enfin les conditions de gestion et de dévolution des biens en cas de suspension ou de retrait de l'agrément préfectoral relatif à l'activité OFS ;
- celles de l'[article R. 329-11](#), relatives au rapport annuel spécifique à l'activité OFS qui doit être envoyé au préfet, après approbation dudit rapport par le conseil d'administration de la fondation.

En dernier lieu, le Conseil d'État souligne qu'il y a lieu de préciser, dans l'article régissant les conditions de dissolution de la fondation, les conditions spéciales de dévolution de l'ensemble des droits et obligations résultant le cas échéant de l'activité d'organisme de foncier solidaire, notamment les baux réels solidaires signés par la fondation et les biens immobiliers objets de tels baux, ainsi que les réserves affectées mentionnées à l'[article R. 329-4](#) du code de l'urbanisme, qui doivent être dévolus à un autre organisme de foncier solidaire, ainsi que le prévoit l'[article R. 329-17](#) du même code. À défaut de décision de la fondation sur ce point avant sa dissolution, cette dévolution doit être prononcée par le préfet de région.

Modification des statuts (INT – 397890 – 23/07/2019) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet d'arrêté approuvant la modification des statuts de la fondation Avril déclarée d'utilité publique par décret du 11 décembre 2014, lui donne un avis favorable au bénéfice des observations suivantes. En premier lieu ce projet fait pour la première fois application des dispositions de l'[article 178](#) de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi PACTE,

- dont le I a modifié les dispositions de l'[article 18-3](#) de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, désormais ainsi rédigé : « Art. 18-3. – *Une fondation reconnue d'utilité publique peut recevoir et détenir des parts sociales ou des actions d'une société ayant une activité industrielle ou commerciale, sans limitation de seuil de capital ou de droits de vote. Lorsque ces parts ou ces actions confèrent à la fondation le contrôle de la société au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, les statuts de la fondation indiquent comment, en application du principe de spécialité, cette dernière assure la gestion de ces parts ou actions sans s'immiscer dans la gestion de la société et les conditions dans lesquelles la fondation se prononce notamment sur l'approbation des comptes de la société, la distribution de ses dividendes, l'augmentation ou la réduction de son capital ainsi que sur les décisions susceptibles d'entraîner une modification de ses statuts.* »,



- et dont le II a prévu que le second alinéa de cet [article 18-3](#) dans sa nouvelle rédaction s'applique à compter de la première modification des statuts qu'il mentionne réalisée après la publication de la loi du 22 mai 2019.

La Conseil d'État déduit du II de l'[article 178](#) de la loi que la modification des statuts qui lui est soumise, dès lors qu'elle concernerait une fondation exerçant le contrôle d'une société ayant une activité industrielle ou commerciale, devrait faire application des dispositions du I du même article, alors même que la délibération du conseil d'administration de la fondation serait antérieure à la publication de cette loi. Il déduit également de la nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'[article 18-3](#) de la loi du 23 juillet 1987 que le principe de spécialité qui régit une fondation d'utilité publique ne lui interdit pas d'exercer le contrôle d'une société ayant une activité industrielle et commerciale dans un domaine étranger à la mission d'intérêt général ayant justifié sa reconnaissance comme établissement d'utilité publique, mais l'oblige à exercer ses droits d'actionnaire ou de porteur de parts dans des conditions précisées dans ses statuts et propres à garantir que la fondation ne s'immisce pas dans la gestion de la société contrôlée, qu'elle fonctionne de manière désintéressée et qu'elle se consacre exclusivement à l'accomplissement de sa mission, tout en veillant à préserver la valeur et le rendement des actifs qui lui permettent de financer son activité. En deuxième lieu à la date du projet d'arrêté, la fondation Avril détient plus de la moitié du capital de 187 M euros de la société en commandite par actions Avril, qui exerce son activité dans le domaine agro-alimentaire, ainsi que 50,72% des droits de vote à l'assemblée générale et 34,7% des droits à dividende. Elle en exerce par suite le contrôle en application de l'[article L. 233-3](#) du code de commerce et doit en conséquence adopter des statuts conformes aux dispositions du second alinéa de l'[article 18-3](#) de la loi du 23 juillet 1987, dans leur rédaction issue de la loi du 22 mai 2019. En troisième lieu, le Conseil d'État estime que l'existence d'une société en commandite par actions où la fondation Avril siège au conseil de surveillance, telle que prévue par le projet de statuts, garantit que la fondation ne s'immisce pas dans la gestion de l'activité industrielle et commerciale de la seule société qu'elle contrôle à la date du projet d'arrêté. Cette représentation de la fondation au conseil de surveillance de la société en commandite, ainsi que la disposition de l'article 2 de ses statuts qui lui garantit l'accès à « *toute information concernant tout événement susceptible d'affecter significativement la valeur des participations* » qu'elle détient, lui permettent d'agir utilement sur la prise de décisions susceptibles d'entraîner une modification des statuts. Le Conseil d'État a en conséquence admis en l'espèce que les statuts de la fondation ne reprennent pas les termes de la loi selon lesquels une fondation qui contrôle une société se prononce sur les décisions de celle-ci « *susceptibles d'entraîner une modification des statuts* » de la société contrôlée, mais mentionnent seulement qu'elle se prononce sur « *toute modification des statuts* ». En quatrième lieu le Conseil d'État relève que les titres de la société en commandite par actions Avril sont affectés d'une part à la dotation de la fondation (pour 1 M euros), d'autre part à un fonds de réserve mentionné par ses statuts. Si les libéralités dont elle a bénéficié sont définitives et irrévocables de la part de leurs auteurs, ni les statuts actuels de la fondation, ni la modification qui lui est soumise, ne prévoient que la fondation est tenue de garder les titres en cause. Elle peut donc en céder tout ou partie, à la seule condition de réaffecter à la dotation le



produit de la vente nécessaire au maintien de sa valeur (article 9 des statuts modifiés). La fondation pourrait en conséquence cesser d'exercer le contrôle de la SCA Avril. Le Conseil d'État n'y a pas vu d'obstacle, ni de raison d'exiger des précautions statutaires identiques à celles qu'appellerait le statut d'une fondation chargée de la garde des actions d'une société contrôlée. En particulier, il n'a pas demandé que les statuts de la fondation Avril précisent que les dispositions applicables en cas de contrôle d'une société seraient applicables également dans l'hypothèse où la fondation cesserait de contrôler la SCA Avril tout en demeurant un actionnaire de référence ou un actionnaire exerçant une influence significative. La rédaction proposée pour l'article 2 (« *lorsque la Fondation Avril détient des participations dans des sociétés civiles ou commerciales* ») lui a en effet paru couvrir une telle situation.

2.3. Banque, assurance, produits et services financiers

2.3.1. Produits financiers

Mesures d'urgence en l'absence d'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (FIN – 396728 – 29/01/2019) – Le projet d'ordonnance relative aux mesures de préparation, en matière de services financiers, à la perspective d'un retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne contient un ensemble de mesures visant à répondre en urgence, en l'absence d'accord de retrait, à des difficultés particulières signalées par les acteurs français du marché en matière d'assurances, de services d'investissements et de gestion d'actifs. Ces mesures tendent à sécuriser juridiquement, d'une part, la continuité de l'accès des acteurs financiers français aux plateformes de négociation et de règlement centralisées britanniques, afin de ne pas compromettre la place qu'ils occupent actuellement sur les marchés de change ou de négociation de titres et, d'autre part, l'exécution des contrats en cours au bénéfice des clients et assurés. Le Conseil d'État (section des finances) relève que ces mesures, encouragées par le Conseil européen et étroitement coordonnées par la Commission européenne, dans le contexte inédit de la mise en œuvre de l'[article 50](#) du traité sur l'Union européenne, ne soulèvent pas de problème de compatibilité avec le droit de l'UE. Outre que ce traité n'encadre pas les initiatives nationales dans ce cas de figure, les mesures relèvent par ailleurs du domaine de compétence des États membres, puisque les services financiers font l'objet d'une compétence partagée entre l'Union et ces États. En l'espèce, soit elles tendent à modifier les obligations civiles et commerciales régissant le droit national du contrat, soit elles interviennent dans des matières non régies par le droit de l'Union, soit il s'agit de pures mesures d'ordre interne comme celles tendant à la transposition d'une directive ou à la désignation de l'autorité de supervision nationale.



2.4. Budget et comptabilité publique

2.4.1. Budget de l'État

■ Dispositions figurant dans les lois de finances

Recouvrement de la TVA / Facturation électronique (FIN/AG – 398288 – 19/09/2019)

– Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit que les assujettis à la TVA établissent entre eux des factures électroniques, à compter d'une date fixée par décret, et que les données de ces factures sont transmises à l'administration fiscale aux fins d'exploitation. Le Conseil d'État (section des finances) considère que cette obligation de facturation électronique se rattache à l'assiette et aux modalités de recouvrement de la TVA, dès lors que les caractéristiques particulières de cet impôt, notamment ses modalités de déclaration, d'imputation et de déduction, sont intrinsèquement liées au mode d'établissement de la réalité, de l'objet et du prix des transactions. Il estime donc que la mesure relève bien du domaine des lois de finances.

■ Régime juridique des lois de finances

Solde structurel / Nécessité d'actualiser la programmation des finances publiques (CP – 399009 – 04/11/2019)

– Saisi de l'article liminaire du projet de loi de finances rectificative pour 2019, le Conseil d'État constate, au vu notamment de l'avis rendu par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) le 31 octobre 2019, que si le cadrage macroéconomique qui sous-tend le projet ainsi que les montants retenus par l'article ne méconnaissent pas le principe de sincérité des lois de finances, qui s'entend de l'absence d'erreur manifeste ou d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, s'agissant des orientations du solde structurel, l'effort structurel estimé pour 2019 est nul, alors même que le chemin à parcourir pour ramener le solde structurel à l'objectif de moyen terme de -0,4% en 2023 reste important, le solde structurel prévu pour 2019 s'élevant à -2,2%. Il appelle l'attention du Gouvernement sur le fait que l'ajustement de solde structurel qui résulte de ce projet de loi de finances rectificative (+0,1 point de produit intérieur brut), ne permet pas à la France, au titre de l'année 2019, de se conformer à l'ajustement minimum de 0,5 point de produit intérieur brut prévu par les règles européennes issues du Pacte de stabilité et de croissance pour les pays qui n'ont pas atteint l'équilibre structurel. Comme le HCFP et de même que lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, le Conseil d'État relève en outre que la trajectoire de solde structurel s'éloigne de façon croissante et dans un sens défavorable de celle définie par la [loi du 22 janvier 2018](#) de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Il observe que l'écart moyen de solde structurel attendu pour les années 2018 et 2019 par rapport à cette dernière trajectoire (-0,2 point de produit intérieur brut) est proche du seuil de déclenchement du mécanisme de correction prévu à l'[article 23](#) de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (-0,25 point en moyenne sur deux ans). Il estime que cette situation rend nécessaire l'actualisation de la programmation des finances publiques que le Gouvernement envisage de présenter au Parlement au printemps 2020.



2.5. Collectivités territoriales

2.5.1. Dispositions générales

- ⇒ (CP – 398013 – 15/07/2019) – Avis sur un projet de loi relatif à l’engagement dans la vie locale et à la proximité de l’action publique (à consulter sur [ConsiliaWeb](#))
 - ⇒ (INT-TP/AG – 398312 – 05/09/2019) – Avis sur une lettre rectificative au projet de loi relatif à l’engagement dans la vie locale et à la proximité de l’action publique (à consulter sur [ConsiliaWeb](#))
-

2.5.2. Principe de libre administration des collectivités territoriales

- ⇒ (AG/FIN – 31/01/2019 – 396589) – V. points 36 à 38 et 46 à 52 – Demande d’avis relative aux conditions de constitutionnalité d’une réforme de la taxe d’habitation
-

Ressources des départements en matière de revenu de solidarité active (FIN/AG – 398288 – 19/09/2019) – Un article du projet de loi de finances pour 2020 précise le régime de la compensation des charges résultant des majorations exceptionnelles de revenu de solidarité active (RSA) opérée dans le cadre de trois dispositifs mis en place par la loi de finances pour 2014. Le Conseil d’État estime, tout d’abord, que le législateur peut prévoir pour l’avenir, sans méconnaître les exigences constitutionnelles, que les ressources issues de ces trois dispositifs sont les compensations, octroyées aux départements par l’État, des effets des revalorisations exceptionnelles du montant forfaitaire du RSA, résultant de décrets intervenus entre 2013 et 2017. Le Conseil d’État relève également qu’il ressort des travaux préparatoires de la loi de finances pour 2014 qu’en adoptant ces trois dispositifs, le législateur a notamment entendu assurer le financement des revalorisations exceptionnelles du montant forfaitaire du revenu de solidarité active. Par suite, en prévoyant que, pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2019, l’objet de ces ressources a été la compensation des dépenses exposées par les départements, du 1^{er} septembre 2013 au 31 août 2019, en application des revalorisations exceptionnelles du montant forfaitaire du RSA, ces dispositions se bornent à rappeler l’objet initial de ces trois dispositifs et ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle. Ce dispositif a été validé par le Conseil constitutionnel dans sa [décision n° 2019-796 DC](#) du 27 décembre 2019 sur le projet de loi de finances pour 2020.

2.5.3. Communes et intercommunalités

Modification de limites territoriales (INT – 396619 – 05/02/2019) – Saisi d’un projet de décret portant modification des limites territoriales de communes et de cantons du département de la Sarthe rattachant à la commune d’Allones (Sarthe) une partie de la commune du Mans, le Conseil d’État (section de l’intérieur) écarte un article aux termes duquel : « *Cette modification n’entraîne aucun changement dans la population des communes.* » Cette précision, initialement justifiée par le fait qu’aux



termes de l'[article L. 2334-10](#) du code général des collectivités territoriales : « *En cas de modification des limites territoriales de communes entraînant des variations de population, les dotations forfaitaires revenant à chacune de ces communes sont calculées (...)* », apparaît inutile, dès lors qu'en l'espèce, aucun habitant ni aucun propriétaire foncier n'a été recensé sur la portion du territoire concernée par le projet de décret. En revanche le Conseil d'État maintient l'article aux termes duquel : « *Les conseils municipaux des deux communes sont maintenus en fonction.* » Cette mention est nécessaire, dès lors que l'[article L. 2112-11](#) du code général des collectivités territoriales dispose que : « *Lorsqu'une portion de territoire d'une commune est rattachée à une autre commune, l'autorité habilitée à prendre cette mesure peut décider que les conseils municipaux sont maintenus en fonction.* »

2.5.4. Départements

- ⇒ (INT/AG – 396789 – 21/02/2019) – Avis sur un projet de loi relatif aux compétences de la collectivité européenne d'Alsace (à consulter sur [ConsiliaWeb](#))

Modification de limites territoriales (INT/AG – 396829 – 21/02/2019) – Saisi d'un projet de décret portant regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, le Conseil d'État lui donne un avis favorable en substituant à la dénomination « collectivité européenne d'Alsace » celle de « département d'Alsace », qui correspond à la catégorie dont relève cette nouvelle collectivité territoriale de la République et qui prend appui sur la dimension géographique et historique de ce territoire. Il estime que le nom de « collectivité européenne d'Alsace » serait en effet susceptible d'engendrer une double méprise sur la nature juridique de la nouvelle collectivité. D'une part, cette dénomination donne à penser qu'est créée une collectivité à statut particulier au sens de l'[article 72](#) de la Constitution alors que tel n'est pas le cas. D'autre part, l'épithète « européenne », qui, sur le plan juridique, ne correspond à aucune catégorie ou régime particulier et pourrait au demeurant valoir pour toute collectivité territoriale de la République, semble évoquer à tort l'attribution d'un statut extraterritorial à ce nouveau département. Enfin, la circonstance qu'un département se voit attribuer certaines compétences spécifiques ne suffit pas, par elle-même, à justifier que sa dénomination s'écarte de la catégorie dont il relève.

2.6. Culture et patrimoine

2.6.1. Monuments historiques

- ⇒ (INT-FIN-TP-ADM/AG – 397683 – 23/04/2019) – Avis sur un projet de loi pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris (à consulter sur [ConsiliaWeb](#))



2.7. Commerce, industrie, interventions économiques de la puissance publique

2.7.1. Consommation

Conséquences en droit national de l'application de normes européennes (FIN – 396449 – 15/01/2019) – Le projet de décret relatif aux équipements de protection individuelle destinés aux consommateurs fait suite à l'entrée en application du [règlement du Parlement et du Conseil du 9 mars 2016](#) relatif aux équipements de protection individuelle, qui a abrogé la directive du 21 décembre 1989 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux équipements de protection individuelle. Le décret prévoit que les dispositions de ce règlement européen constituent des mesures d'exécution au sens des [articles L. 412-1](#) et [L. 412-2](#) du code de la consommation, de sorte que ces dispositions pourront donner lieu aux contrôles et, le cas échéant, aux sanctions prévus par ce code en matière de conformité et de sécurité des produits. Le Conseil d'État (section des finances) note que ce décret, qui vise à permettre aux agents de la direction générale de la concurrence et de la répression des fraudes de contrôler la bonne application du règlement du 9 mars 2016, sera publié plus de neuf mois après l'entrée en application de celui-ci et, qu'au surplus, il ne tire que partiellement et à titre provisoire les conséquences, dans le droit national, de la publication de ce règlement, laquelle implique non seulement d'actualiser le fondement de l'habilitation de tous les agents de contrôle concernés, notamment les inspecteurs du travail, mais également de définir le régime de sanctions correspondant et de soustraire du droit applicable toutes les dispositions issues de la transposition de la directive du 21 décembre 1989, désormais abrogée, qui continuent à ce jour à coexister avec le règlement européen d'application directe. Il en résulte que les autorités françaises ne sont toujours pas en mesure de notifier à la Commission européenne le régime de sanctions qu'elles retiennent en cas de violation des dispositions de ce règlement, en méconnaissance de l'article 45 de ce dernier qui prescrit une telle notification au plus tard le 21 mars 2018. Ce retard est préjudiciable au respect par la France de ses engagements européens et est de nature à créer de sérieuses difficultés dans l'application et le contrôle des règles en cause, qui sont relatives à la sécurité des travailleurs et des consommateurs. A cette occasion, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de mettre en place un dispositif interministériel de suivi des mesures d'adaptation du droit national impliquées par un règlement européen qui abroge une directive, à l'instar du dispositif mis en œuvre pour le suivi de la transposition des directives

2.7.2. Commande publique

(ADM – 396221 – 22/01/2019)

- ⇒ **(ADM – 396221 – 22/01/2019)** – Avis relatif aux conditions de réalisation de passerelles innovantes sur la Seine (à consulter sur [ConsiliaWeb](#))



Seuils de passation des marchés publics (ADM – 398760 – 05/11/2019) – Saisi d'un projet de décret modifiant le code de la commande publique, le Conseil d'État (section de l'administration) constate la volonté de relever, de 25 000€ HT à 40 000€ HT, le seuil fixé à l'[article R. 2122-8](#) du code de la commande publique en-deçà duquel les marchés publics peuvent être passés par les acheteurs sans procédure de publicité ni de mise en concurrence, ainsi que celui fixé à l'[article R. 2112-1](#), au-delà duquel les marchés sont conclus par écrit. Le Conseil d'État considère que le relèvement envisagé du seuil fixé à l'[article R. 2122-8](#) par le Gouvernement ne se heurte à aucun obstacle dès lors que les acheteurs concernés restent tenus par l'obligation, actuellement prescrite par les dispositions de l'[article R. 2122-8](#) précité, de veiller « à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin ». Par ailleurs, il relève que le montant fixé se situe encore dans la moyenne de ceux retenus par les États membres de l'Union européenne et que les données fournies par le Gouvernement font apparaître qu'un tel relèvement ne concerne que très marginalement les marchés passés par l'État et ne conduit pas à exonérer une part trop substantielle des marchés passés par les collectivités territoriales de toute procédure de publicité ni de mise en concurrence. En revanche le Conseil d'État estime que le montant retenu de 40 000€ HT apparaît comme une source de difficultés dès lors que le Gouvernement souhaite qu'il permette également aux acheteurs publics de passer un marché public d'un montant non négligeable sans formalisation d'un écrit. Comme le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de le relever dans une précédente note au Gouvernement (section de l'administration, 15 septembre 2015, projet de décret modifiant certains seuils du code des marchés publics, n° 390445), cette dispense d'écrit ne devrait certes que rarement trouver à s'appliquer en pratique, dès lors que les parties à un marché public, qu'il s'agisse de l'acheteur ou du candidat retenu, ont tout intérêt à établir par écrit l'étendue de leurs engagements et, qu'au surplus, les règles de la comptabilité publique conduisent nécessairement à produire un écrit, au moins sous la forme d'une facture. Le Conseil d'État considère néanmoins que le relèvement proposé qui risque d'être source d'insécurité juridique, ne repose sur aucune justification convaincante. Dans ces conditions, il ne retient pas la disposition de l'[article R. 2112-1](#) du projet qui prévoyait un relèvement de seuil s'agissant de l'exigence d'un écrit.

2.7.3. Réglementation des activités économiques

Régime nouveau ayant pour effet d'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente / Consultation de l'Autorité de la concurrence (TP – 399071 – 3/12/2019) – Le Gouvernement soumet au Conseil d'État un projet de décret relatif aux réductions accordées aux familles nombreuses sur les tarifs des services de transport ferroviaire domestique de voyageurs, fondé sur le 4° de l'[article L. 112-2](#) du code de l'action sociale et des familles, en deux temps. Le projet initial prévoit, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du transport domestique de voyageurs, une réduction tarifaire uniforme au bénéfice des familles nombreuses, déduit du prix de vente librement déterminé par l'entreprise ferroviaire. Le montant de cet avantage est calculé en appliquant un coefficient de réduction dépendant du nombre d'enfants composant la famille à une assiette composée de trois catégories de tarifs fixés par



l'État, s'analysant comme des multiples du barème kilométrique dégressif. La valeur monétaire de cet avantage demeure, ainsi, indépendante de l'entreprise ferroviaire choisie par le détenteur de la carte « Familles nombreuses ». Ces dispositions définissent ainsi un avantage tarifaire ayant pour effet d'affecter le prix final du service de transport mais non de porter atteinte à la liberté des entreprises ferroviaires de fixer leurs prix. Elles peuvent dès lors, être regardées comme n'ayant pas directement pour effet d'imposer des pratiques uniformes en matière de prix au sens et pour l'application du 3° de l'[article L. 462-2](#) du code de commerce qui définit les projets de texte nouveaux sur lesquels l'Autorité de la concurrence doit obligatoirement être consultée. La consultation de l'Autorité de la concurrence sur le projet de décret à laquelle le Gouvernement a procédé revêt donc un caractère facultatif. La saisine rectificative apporte trois séries de modifications substantielles au projet initial. En premier lieu, elle substitue au mécanisme de réduction tarifaire précédemment décrit des prix de vente uniformes, s'imposant aux entreprises ferroviaires dès lors que les titulaires d'une carte « Familles nombreuses » demandent à bénéficier de l'avantage qui s'y attache. En deuxième lieu, pour les relations ferroviaires présentant des avantages particuliers de rapidité et de confort, de nouvelles dispositions déterminent expressément le tarif uniforme avant application du coefficient de réduction en fonction de l'intensité de la fréquentation (périodes creuses et périodes de pointe) et étendent à cette fin à toutes les autres entreprises ferroviaires le calendrier, pour chaque relation ferroviaire, des périodes creuses et des périodes de pointe pris par SNCF Mobilités. En troisième lieu, le nouveau texte prévoit que le ministre chargé des transports peut, par un arrêté pris à l'issue d'une consultation ouverte sur internet, exclure du champ d'application du décret les services librement organisés dont le tarif est inférieur à un seuil en-deçà duquel il est regardé comme abordable pour toute personne, en particulier les familles comprenant ou ayant compris au moins trois enfants. Compte tenu des deux premières séries de modifications, les dispositions de la saisine rectificative ont directement pour effet d'imposer aux autres entreprises ferroviaires des pratiques uniformes en matière de prix, correspondant aux tarifs appliqués par SNCF Mobilités aux détenteurs de cartes « Familles nombreuses ». Elles instituent, par ailleurs, un régime nouveau. En effet, ni le 4° de l'[article L. 112-2](#) du code de l'action sociale et des familles ni l'[article L. 2151-4](#) du code des transports, qui constitue le second fondement légal de la saisine rectificative, ne prévoient que l'autorité investie du pouvoir réglementaire impose des pratiques uniformes en matière de prix aux entreprises ferroviaires dans leurs relations avec des voyageurs détenteurs de la carte « Familles nombreuses ». Il en résulte, d'une part, que ces dispositions entrent dans les prévisions du 3° de l'[article L. 462-2](#) du code de commerce, d'autre part que les trois modifications substantielles apportées par cette saisine rectificative soulèvent de nouvelles questions susceptibles d'avoir une incidence sur l'appréciation à laquelle s'est livrée l'Autorité de la concurrence. Le Gouvernement est donc tenu de consulter l'Autorité de la concurrence sur la saisine rectificative, dans des conditions la mettant à même d'exprimer son avis sur l'ensemble des questions qu'elle soulève, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État statuant au contentieux (CE, 15 février 2012, *Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication*, n° 332640; CE, 17 novembre 2017, *Syndicat national des établissements et résidences privés pour les personnes âgées*, n° 400939).



2.7.4. Publicité et mise en concurrence

- ⇒ V. « 2.10. Energie » – Modification des cahiers des charges des procédures de mise en concurrence pour la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité après la désignation des candidats retenus (TP – 398651 – 22/10/2019)
-

2.8. Domaine

2.8.1. Domaine public

Biens attribués par l'État / Impossibilité de modifier les conditions d'attribution par décret en l'absence de dispositions ou d'habilitation législative expresses (TP – 399310 – 20/12/2019) – Les attributions, par l'État, de biens immobiliers à la société SNCF Réseau et à sa filiale mentionnée au 5° de l'[article L. 2111-9](#) du code des transports résultent d'une part, au 1^{er} janvier 2020, de l'article 18 de l'[ordonnance n° 2019-552](#) du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF, approuvées, s'agissant de la filiale, par arrêté interministériel et d'autre part d'attributions ultérieures dont l'[article L. 2111-20](#) du code des transports prévoit qu'elles sont approuvées par décret. Un décret ne peut donner compétence à ces sociétés pour convenir que certains biens attribués à l'une d'entre elles par l'État seront attribués à l'autre, ce changement d'attribution étant constaté par un procès-verbal établi par leurs représentants et l'administration des domaines et indemnisé, et modifier ainsi d'un commun accord le périmètre des biens immobiliers qui leur ont été respectivement attribués, une telle possibilité de modification n'ayant pas été prévue et aucune disposition législative ne pouvant être regardée comme habilitant le décret en Conseil d'État à la prévoir. Il appartient donc à ces sociétés, si elles considèrent qu'un bien immobilier qui leur a été attribué par l'État est devenu inutile ou doit être attribué à l'autre société, de demander à l'État de le reprendre pour l'attribuer ensuite à l'autre société dans les conditions prévues par le code des transports, ou bien de consentir un bail à l'autre ou lui accorder une autorisation d'occupation du domaine public qui lui a été attribué.

2.8.2. Domaine privé

Règles générales du domaine privé de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics

- ⇒ (ADM – 396488 – 08/01/2019) V. [l'avis en ligne](#) sur le projet de loi du pays fixant les règles générales du domaine privé de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics
-



2.9. Élections

2.9.1. Élections locales

Circonscriptions électorales (INT – 398551, 398557, 398559, 398560, 398561, 398563, 398564, 398565 – 15/10/2019) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), est saisi de huit projets de décret modifiant, respectivement, le [décret n° 2014-149](#) du 13 février 2014 portant délimitation des cantons dans le département du Cantal, le décret modifiant le [décret n° 2014-210](#) du 21 février 2014 portant délimitation des cantons dans le département du Puy-de-Dôme, le [décret n° 2014-176](#) du 18 février 2014 portant délimitation des cantons dans le département des Deux-Sèvres, le décret modifiant le [décret n° 2014-215](#) du 21 février 2014 portant délimitation des cantons dans le département du Morbihan, le [décret n° 2014-192](#) du 20 février 2014 portant délimitation des cantons dans le département de la Gironde, le décret modifiant le [décret n° 2014-231](#) du 24 février 2014 portant délimitation des cantons dans le département d'Eure-et-Loir, le décret modifiant le [décret n° 2014-240](#) du 25 février 2014 portant délimitation des cantons dans le département du Doubs et le décret modifiant le [décret n° 2014-269](#) du 27 février 2014 portant délimitation des cantons dans le département de la Charente-Maritime. Le Conseil d'État examine ces projets au regard des critères devant être respectés dans le cadre d'un remodelage de la carte cantonale des départements rappelés dans son avis 22 novembre 2012 (AG n° 387141), tels qu'ils résultent de la décision du Conseil constitutionnel [n° 2010-618 DC](#) du 9 décembre 2010 (cons. 38) qui juge implicitement, mais nécessairement, que méconnaît le principe d'égalité devant le suffrage le tracé de la carte électorale d'une collectivité dans laquelle la population d'une circonscription s'écarte, sauf raison impérieuse, de la moyenne de plus de 20% et dans la décision du Conseil d'État de l'Assemblée du contentieux [n° 255375, M. Guinde et département des Bouches-du-Rhône](#) du 21 janvier 2004, selon laquelle les modifications des circonscriptions cantonales ne sauraient avoir notamment pour objet ni, en principe, pour effet d'accroître, sauf pour des motifs d'intérêt général, l'écart de la population de chaque canton à la population cantonale moyenne dans le département. En application de ces principes, le Conseil d'État émet un avis favorable pour sept des projets de décret. Il constate, notamment, que le rattachement des communes nouvelles à l'un ou l'autre des cantons sur lesquels elles sont situées, a soit pour effet de réduire ou de ne pas augmenter l'écart maximal qui existait auparavant entre la population de ces cantons et la moyenne de la population par canton au sein du département, soit n'a pas pour effet de s'écarter de la ligne directrice de plus ou moins 20%. S'agissant du huitième projet de décret modifiant les limites cantonales dans le département de la Charente-Maritime, il constate que le rattachement proposé de la commune nouvelle de La Devise au canton de Surgères présente un risque contentieux sérieux au regard des principes précédemment rappelés, faute pour le Gouvernement d'être en mesure de faire état de considérations géographiques ou d'impératifs d'intérêt général permettant de justifier une aggravation de l'écart de la population de ce canton à la population cantonale moyenne dans le département, aujourd'hui supérieur à 21%. Après avoir comparé les conséquences sur cet écart du rattachement de la commune aux deux autres cantons



sur lesquels elle est située, il retient la seule option permettant d'obtenir des écarts à la moyenne départementale inférieurs à 20% dans les trois cantons concernés.

2.10. Énergie

2.10.1. Energies renouvelables

Modification des cahiers des charges des procédures de mise en concurrence pour la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité après la désignation des candidats retenus / Conditions et limites (TP – 398651 – 22/10/2019) – Le Conseil d'État (section des travaux publics) admet la possibilité pour le ministre chargé de l'énergie de modifier dans certains cas les cahiers des charges élaborés en vue de l'organisation d'une procédure de mise en concurrence pour la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité, après le déroulement de cette procédure concurrentielle et la désignation des candidats retenus. Ces cahiers des charges, dont le contenu est défini aux [articles R. 311-13](#) et [R. 311-25-12](#) du code de l'énergie, comportent en effet, outre la définition des règles d'organisation de la procédure concurrentielle retenue, l'énoncé des prescriptions techniques et des obligations administratives qui seront applicables, au titre du code de l'énergie, tant aux installations qu'aux candidats, pendant la période allant de la désignation des candidats retenus jusqu'à la mise en service industrielle des installations et, dans certains cas, durant l'activité de ces dernières. Ces prescriptions et ces obligations, qui définissent le régime transitoire auquel sont soumises les installations au stade de leur développement, sont, par leur objet, distinctes des règles organisant la procédure de sélection. Si, pour tenir compte des retours d'expériences des professionnels des filières concernées, le ministre peut modifier celles de ces prescriptions ou de ces obligations qui sont apparues inadaptées, il est tenu, ce faisant, de respecter les principes du droit de la concurrence. Les modifications apportées ne peuvent, dès lors, affecter aucune des règles sur lesquelles a reposé la procédure concurrentielle et ne doivent pas conduire, par leur ampleur, à remettre en cause, rétroactivement, les critères d'admissibilité, de classement et de sélection des offres. Serait ainsi de nature à entraîner une modification substantielle des conditions d'admissibilité des offres la suppression, pour des projets de petite taille, de l'obligation faite aux candidats retenus de constituer des garanties financières qui ne connaît aucune exception dans les cahiers des charges actuels. En l'espèce, la faculté conférée au ministre étant limitée à des modifications non substantielles des prescriptions et des obligations imposées par les cahiers des charges, elle ne conduit pas à une modification rétroactive illégale des conditions de sélection portées à la connaissance des candidats et l'application du cahier des charges ainsi modifié par le ministre est subordonnée à l'accord du candidat retenu ou du porteur de projet intéressé.



2.11. Enseignement et recherche

2.11.1. Enseignement général

Sanctions disciplinaires (INT – 397753 – 25/6/2019) – À l’occasion de l’examen d’un projet de décret relatif à la discipline dans les établissements d’enseignement du second degré relevant du ministère chargé de l’éducation nationale et du ministère chargé de la mer le Conseil d’État (section de l’intérieur) constate que le projet renonce à la possibilité jusqu’ici offerte à l’autorité disciplinaire de moduler la durée pendant laquelle le sursis à exécution d’une sanction peut être révoqué. Il prévoit désormais que le sursis peut être révoqué, en cas de nouvelle faute d’une gravité au moins équivalente à la faute initiale, pendant toute la durée d’inscription de la sanction au dossier administratif de l’élève. Or, simultanément, le projet allonge la durée de conservation des sanctions dans le dossier administratif. Ainsi, les sanctions d’exclusion temporaire de la classe et d’exclusion temporaire de l’établissement ne sont-elles plus effacées du dossier au bout d’un an mais à l’issue de la deuxième année scolaire suivant celle du prononcé de la sanction. Le Conseil d’État prend acte de la volonté du Gouvernement de rendre ainsi plus effectif et plus dissuasif le prononcé des sanctions assorties d’un sursis à exécution et d’harmoniser les pratiques en matière de prononcé de sursis des autorités investies du pouvoir disciplinaire. Il estime toutefois que l’absence de toute faculté de modulation conduit à un régime plus sévère qui concernera prioritairement, sans possibilité d’appréciation des situations individuelles, les élèves les plus jeunes. Pour concilier les objectifs du Gouvernement et la préservation des garanties procédurales applicables, de façon générale, en matière disciplinaire, le Conseil d’État modifie le projet du Gouvernement pour prévoir que l’autorité disciplinaire détermine la durée pendant laquelle le sursis peut être révoqué, cette durée ne pouvant être inférieure à la durée restant à courir de l’année scolaire en cours ni supérieure à celle d’inscription de la sanction au dossier administratif de l’élève.

2.11.2. École maternelle et école primaire

Age de la scolarité obligatoire (ADM – 398088, 398110, 398139 – 29/07/2019 et ADM – 399206 – 11/12/2019) – Le Conseil d’État a été saisi de quatre projets de décret, pris pour l’application de la [loi n° 2019-791](#) du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

-- Le premier, pris pour l’application des [articles L. 131-1](#) et [L. 131-8](#) du code de l’éducation dans leur rédaction issue de la loi et qui prévoient respectivement, d’une part, l’extension de la période d’instruction obligatoire dès l’âge de trois ans au lieu de six ans et, d’autre part, la possibilité concomitante d’autoriser, à la demande des responsables légaux de l’enfant, un aménagement du temps de présence à l’école maternelle des enfants scolarisés en petite section de maternelle, est relatif aux modalités d’aménagement de cette obligation d’assiduité en petite section d’école maternelle. Le Conseil d’État constate que l’abaissement à l’âge de trois ans du début de la période d’instruction obligatoire, qui contribue à garantir les principes d’égal accès à l’instruction et de droit à l’instruction, a pour conséquence d’entraîner une augmentation d’environ 25 000 des effectifs scolarisés à ce titre.



-- Le deuxième est pris pour l'application de l'[article 18](#) de la loi du 26 juillet 2019 qui prévoit que, par dérogation à l'[article L. 131-2](#) du code de l'éducation qui détermine les lieux dans lesquels l'instruction obligatoire peut être dispensée, et pour une période transitoire de 5 ans allant de l'année scolaire à venir à celle de 2023-2024, l'instruction obligatoire peut être donnée aux enfants de 3 à 6 ans dans les établissements d'accueil collectifs existants recevant exclusivement des enfants âgés de plus de deux ans dits « jardins d'enfants », visés au 3° de l'[article R. 2324-17](#) du code de la santé publique. À l'occasion de l'examen de ce projet qui tire les conséquences de cette dérogation transitoire, le Conseil d'État relève que ne se heurtent à aucun obstacle juridique les dispositions du projet plaçant, en conséquence, les responsables de ces structures sous l'autorité du directeur académique des services de l'éducation nationale et du maire.

-- Le troisième projet de décret concerne les modalités de contrôle de l'instruction dispensée dans la famille. Les dispositions du nouvel [article L. 131-10](#) inséré dans le code de l'éducation par la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance ont pour objet de renforcer le contenu et l'effectivité du contrôle exercé sur l'instruction dispensée aux enfants au sein de la famille en lieu et place de l'école, en vue notamment de prévenir la mise en place clandestine d'« écoles de fait », tout en consolidant les garanties en faveur des parents concernés au regard notamment de leur droit, découlant de l'[article L. 131-1-1](#), de choisir, pour leurs enfants, des méthodes éducatives alternatives au système scolaire public en ayant recours à l'instruction dans la famille (cf., CE 19 juillet 2017, *Association « Les enfants d'abord »*, n° 406150). Comme l'a relevé l'assemblée générale dans son avis sur le projet de loi pour une école de la confiance, ces dispositions « *ont paru assurer une conciliation équilibrée entre, d'une part, le droit à l'instruction dans la famille reconnu par le législateur et le respect de la vie privée qui résulte de l'article 2 de la Déclaration de 1789 et inclut l'inviolabilité du domicile et, d'autre part, l'objectif de sauvegarde de l'ordre public qui s'attache au respect du régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat et le droit de l'enfant à être instruit* » (Assemblée générale (section de l'intérieur), 29 novembre 2018, avis sur un projet de loi pour une école de la confiance, n° 396047). Le projet de décret a pour objet principal de mettre en œuvre les règles et principes posés par ces nouvelles dispositions législatives en définissant les modalités du contrôle qui en découlent, dans son contenu comme dans sa procédure. Le Conseil d'État a estimé qu'en prévoyant que le premier contrôle peut, le cas échéant, avoir un caractère inopiné, alors que cette modalité n'est pas expressément prévue par la loi, ne se heurtait cependant pas à un obstacle constitutionnel ou conventionnel dès lors que le projet prévoit également que les intéressés ont la faculté de s'opposer à la réalisation de ce même contrôle. En effet, d'une part, le Conseil constitutionnel a déjà jugé que des dispositions législatives prévoyant des actions de contrôle inopinées de la part d'agents de l'administration fiscale ne méconnaissaient aucun principe de valeur constitutionnelle, dès lors que ces opérations, dictées par les nécessités de la lutte contre la fraude, devaient être précédées par la remise d'un avis d'intervention au contribuable, ce qui impliquait qu'aucun contrôle ne puisse être opéré en son absence (décision [n° 90-286 DC](#) du 28 décembre 1990, Loi de finances rectificative pour 1990). D'autre part, le Conseil d'État estime que le projet de décret, en reconnaissant, comme la loi le prévoit, la



faculté aux familles de se prévaloir d'un motif légitime de refus et eu égard à l'obligation de présence de ces derniers pour l'entretien prévu par l'[article R. 131-14](#) du code de l'éducation, la mise en œuvre de tels contrôles ne peut en toute hypothèse avoir pour conséquence d'entraîner un accès forcé au domicile sans le consentement des intéressés, ni en leur absence. Eu égard à l'importance qui s'attache, dans une société démocratique, à la sauvegarde de l'intérêt public et à l'éducation des enfants et compte tenu, par ailleurs, de la marge d'appréciation reconnue aux États parties dans ce domaine, le Conseil d'État en déduit que l'atteinte portée au droit au respect de la vie privée et du domicile garanti par l'[article 8](#) de la convention EDH n'apparaît pas en l'espèce disproportionnée au regard des buts poursuivis (cf. rapp. CEDH, 11/09/06, *Konrad c/ Allemagne*, n° 35504/030, validant le régime d'interdiction générale existant en Allemagne). De la même manière, le Conseil d'État considère que l'introduction par le projet de décret de la règle nouvelle dégagée par le législateur, en vertu de laquelle un double refus opposé, sans motif légitime, par les responsables de l'enfant est susceptible de donner lieu à une procédure de mise en demeure au même titre qu'en cas de résultats insuffisants, ne se heurte à aucune norme supérieure et semble conforme à la volonté du législateur de trouver un point d'équilibre entre le droit à l'instruction et l'intérêt supérieur de l'enfant, d'une part, et la liberté de l'enseignement et le respect de la vie privée et de l'inviolabilité du domicile, d'autre part, dès lors que sont expressément et précisément prévues par le projet les garanties en termes d'information des personnes responsables au différents stades de la procédure et la possibilité qui leur est laissée d'invoquer un motif légitime de refus.

-- Enfin, le quatrième projet de décret concerne les modalités d'obtention de la compensation financière à laquelle ont droit les communes qui subissent les conséquences de cet abaissement de l'âge de la scolarité obligatoire. En effet, en vertu du quatrième alinéa de l'[article 72-2](#) de la Constitution : « *Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ». Tel est le cas de l'extension de l'obligation de scolarisation à trois ans. L'[article 17](#) de la loi du 26 juillet 2019 a prévu l'attribution par l'État à chaque commune, de manière pérenne, de ressources correspondant à l'augmentation, par rapport à l'année scolaire 2018-2019, des dépenses obligatoires que la commune prend déjà en charge au titre du financement des écoles et classes maternelles au cours de l'année scolaire 2019-2020, dans la limite de la part d'augmentation résultant directement de l'abaissement à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire. Cette disposition a été jugée conforme par le Conseil constitutionnel dans sa [décision n° 2019-787 DC](#) du 25 juillet 2019 en estimant que les communes qui, au cours de l'année scolaire 2018-2019, avaient institué des classes maternelles ou écoles maternelles publiques ou approuvé des contrats d'association d'écoles maternelles privées ne sont pas placées dans une situation identique à celle des autres communes, qui n'exerçaient pas déjà les mêmes compétences et ne supportaient donc pas les charges correspondantes et que, dès lors, la différence de traitement entre ces deux catégories de communes est en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit, qui consiste à accompagner de ressources financières une extension de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales. Le Conseil d'État a modifié en la simplifiant, avec l'accord du Gouvernement, la rédaction de l'article du projet de



décret qui, tout en rappelant la nécessité que l'accompagnement financier nouveau soit en lien direct avec l'abaissement à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire, précise les modalités de constitution du dossier que les communes doivent constituer pour bénéficier de cette compensation. Cet article fixe ainsi la date limite d'envoi de la demande par les communes, à savoir le 30 septembre qui suit la fin de l'année scolaire, après approbation des comptes financiers correspondants. Il prévoit un délai de trois mois dont disposera le recteur, une fois le dossier réputé complet, pour donner sa réponse, et renvoie à un arrêté le soin de préciser la nature des pièces que le dossier doit comporter pour être complet.

2.11.3. Enseignement supérieur et grandes écoles

Principe de gratuité (ADM – 396491 – 29/01/2019) – L'[article L. 132-2](#) du code de l'éducation dispose que « *l'enseignement est gratuit pour les élèves des lycées et collèges publics qui donnent l'enseignement du second degré, ainsi que pour les élèves des classes préparatoires aux grandes écoles et à l'enseignement supérieur des établissements d'enseignement public du second degré* ». Ces dispositions s'appliquent à l'enseignement dans les sections de techniciens supérieurs. Saisi d'un projet de décret ouvrant la possibilité de créer des sections de techniciens supérieurs dans les lycées militaires, dont l'organisation et le fonctionnement sont prévus aux [articles R. 425-1](#) et suivants du code de l'éducation, le Conseil d'État considère que le principe de gratuité énoncé à l'[article L. 132-2](#) ne trouve pas à s'appliquer à ce projet. Dans le cadre de l'aide au recrutement, celui-ci prévoit, afin d'élargir l'attractivité de la carrière militaire pour certains métiers en concurrence forte avec le secteur civil privé, que les élèves de ces sections souscrivent un contrat d'éducation par lequel ils s'engagent notamment à présenter une candidature dans les écoles de sous-officiers et d'officiers mariniers des armées ou dans le but de servir en qualité d'agent public civil. Les intéressés bénéficieront de la solde spéciale prévue par le [décret n° 78-729](#) du 28 juin 1978 fixant les régimes de solde des militaires. Ils seront tenus de s'acquitter en tout ou partie des frais de scolarité en cas de départ au cours de la scolarité, de non engagement à l'issue de la scolarité ou de rupture de l'engagement, à moins que la cause ne leur en soit pas imputable. Au regard de ces caractéristiques, le Conseil d'État estime que les intéressés ont la qualité d'agent public et qu'il est dès lors possible d'exiger un remboursement des frais engagés pour leur formation en cas de méconnaissance de l'engagement.

2.12. Environnement

2.12.1. Evaluation environnementale

Obligation d'évaluation environnementale des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (TP – 397295 – 07/05/2019) – Les schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables prévus par l'[article L.321-7](#) du code de l'énergie sont soumis à l'évaluation environnementale prévue à l'[article L. 122-4](#) du code de l'environnement. Le Conseil d'État (section des travaux publics), saisi d'un projet de décret qui prévoit de soustraire les schémas à cette obligation, considère qu'une telle exclusion fait peser un risque très élevé en termes de



sécurité juridique. Il se fonde, pour porter cette appréciation, sur l'article 3, paragraphe 2, de la [directive 2001/42/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, qui prévoit que doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale les plans et programmes « *élaborés pour les secteurs (...) de l'énergie (...) et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir* », l'annexe II, paragraphe 1 mentionnant « *une allocation de ressources* » au nombre des critères permettant de déterminer si un plan ou programme définit un cadre pour d'autres projets ou activités. La notion de « plans et programmes » se rapporte à tout acte qui établit « *un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement* », cette notion devant être entendue « *de manière qualitative et non pas quantitative* » selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 7 juin 2018, *Raoul Thybaut*, [affaire C-160/17](#), points 54 et 55), pour laquelle, « *compte tenu de la finalité de la directive 2001/42, qui consiste à garantir un niveau élevé de protection de l'environnement, les dispositions qui délimitent son champ d'application, et notamment celles énonçant les définitions des actes envisagés par celle-ci, doivent être interprétées d'une manière large* » (par exemple : CJUE, 22 mars 2012, *Inter-Environnement Bruxelles ASBL*, [affaire C-567/10](#), point 37). Même si la finalité première des schémas régionaux de raccordement est le calcul de la quote-part de financement des réseaux de transport et de distribution mise à la charge des producteurs d'électricité d'origine renouvelable, on ne peut exclure que ces schémas soient regardés comme remplissant les critères de la directive, notamment au regard du mécanisme d'allocation de ressources constitué par la contribution due par les producteurs d'énergie au titre de la quote-part approuvée par l'autorité administrative de l'État. En effet, ces schémas définissent les ouvrages à créer, qui peuvent être des postes électriques ou des lignes électriques, ayant vocation à être mutualisés et cofinancés par ce mécanisme. Une adaptation ou une révision du schéma est nécessaire pour modifier le montant de la quote-part, notamment lorsqu'il s'agit d'y inclure de nouveaux ouvrages à créer en plus de ceux prévus initialement. La contribution due par les producteurs au titre de la quote-part implique par ailleurs que les ouvrages à créer soient prévus sur une base réaliste, afin de ne pas faire cofinancer des ouvrages purement hypothétiques ou fictifs. Dans ces circonstances, le calcul de la quote-part est de nature à orienter les solutions retenues et la définition des ouvrages à créer, notamment sur l'opportunité de créer de nouveaux ouvrages par rapport au renforcement des ouvrages existants, sur les modalités techniques privilégiées (par exemple entre une ligne électrique aérienne ou une ligne souterraine) ou sur la localisation, même sommaire, des ouvrages à créer. Le coût des ouvrages répercuté sur la quote-part de financement est en pratique l'un des critères retenus par les schémas pour le choix de la nature d'un ouvrage et de sa localisation. Compte tenu des obligations résultant du droit de l'Union européenne ainsi que du principe de non-régression prévu à l'[article L. 110-1](#) du code de l'environnement, le Conseil d'État (section des travaux publics) considère que l'absence d'évaluation environnementale est de nature à constituer un vice de procédure structurel affectant tant les schémas que les contributions dues au titre de la quote-part, auquel il ne pourrait être remédié en cas d'annulation contentieuse par une validation législative, l'obligation d'évaluation



environnementale résultant d'une directive européenne. Il rappelle toutefois que le contenu de l'évaluation environnementale doit rester proportionné au degré de précision de ces schémas, aux effets de leur mise en œuvre et aux enjeux environnementaux de la zone considérée, comme le précise d'ailleurs [l'article R. 122-20](#) du code de l'environnement.

2.12.2. Information et participation du public

Obligation de mettre en œuvre une procédure de participation du public à l'élaboration d'un texte réformant les régimes d'exploration et d'exploitation des gîtes géothermiques / Appréciation de l'incidence directe et significative sur l'environnement au vu de l'état du droit antérieur (TP/AG – 397812 – 18/07/2019) – L'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, qui définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la [Charte de l'environnement](#), est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement, précise à son troisième alinéa : « *Ne sont pas regardées comme ayant une incidence sur l'environnement les décisions qui ont sur ce dernier un effet indirect ou non significatif* ». Le projet d'ordonnance modifiant les dispositions du code minier relatives à l'octroi et à la prolongation des titres d'exploration et d'exploitation des gîtes géothermiques établit, conformément à l'habilitation donnée par [l'article 67](#) de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, deux nouveaux régimes de géothermie, l'un « simplifié », l'autre « plus complet », qui se substituent aux régimes de la haute et de la basse température pour abandonner le critère de la température. D'une part, ces nouveaux régimes conservent les titres existants, à la fois en ce qui concerne leur dénomination (permis exclusif de recherche et concession pour le régime plus complet, autorisation de recherches et permis d'exploitation pour le régime simplifié) et en ce qui concerne leurs caractéristiques principales (durée maximale initiale, nombre et durée maximale de prolongation). D'autre part, si la réforme vise à favoriser le développement de la géothermie, elle n'a en elle-même ni pour objet, ni même pour effet, d'améliorer ou de dégrader la protection de l'environnement. Enfin, la réforme concerne exclusivement les titres d'exploration et d'exploitation des gîtes géothermiques et ne porte pas sur les autorisations relatives aux travaux qui seraient réalisés dans le cadre de ces titres. Elle ne porte pas non plus sur les conditions dans lesquelles les titres sont soumis à une participation du public. Dans ces conditions, le projet d'ordonnance n'a pas une incidence directe et significative sur l'environnement et n'avait pas, par suite, à être soumis à une procédure de participation du public au titre de l'article 7 de la [Charte de l'environnement](#).

Obligation de mettre en œuvre une procédure de participation du public à l'élaboration d'un texte comportant des dispositions relatives à la protection des végétaux contre les organismes nuisibles / Appréciation de l'effet direct et significatif sur l'environnement (TP – 398567 – 15 et 24/10/2019) – L'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, qui définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la [Charte de l'environnement](#), est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités



publiques ayant une incidence sur l'environnement, précise à son troisième alinéa : « Ne sont pas regardées comme ayant une incidence sur l'environnement les décisions qui ont sur ce dernier un effet indirect ou non significatif ». Un projet d'ordonnance portant adaptation du livre II du code rural et de la pêche maritime au droit de l'Union européenne comporte des dispositions relatives à la protection des végétaux contre les organismes nuisibles, dont certains sont susceptibles d'avoir des effets significatifs sur l'environnement, notamment la biodiversité. Toutefois les dispositions applicables en métropole se bornent, d'une part, à tirer, dans le livre II du code rural et de la pêche maritime, les conséquences de l'entrée en vigueur du [règlement \(UE\) 2016/2031](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux, en abrogeant les dispositions nationales redondantes ou en les articulant avec le règlement, d'autre part, à prendre quelques mesures de mise en cohérence des rédactions. De même, la création d'espaces phytosanitaires d'outre-mer, dont la délimitation est renvoyée au décret, est la conséquence directe et nécessaire de la frontière phytosanitaire créée par le règlement entre le territoire européen de l'Union européenne et les outre-mer. Par ailleurs, compte tenu de l'exclusion des outre-mer du champ d'application de ce règlement, le projet d'ordonnance réécrit, dans le titre VII du livre II, les dispositions législatives prévoyant le régime national de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux applicable dans ces collectivités. Mais les nouvelles dispositions reprennent les caractéristiques principales du cadre législatif actuellement applicable (réglementation de la circulation des organismes nuisibles et des végétaux, produits végétaux et autres objets susceptibles de les porter, classement des organismes nuisibles selon la gravité des dommages qu'ils causent, entraînant ou non la nécessité de mesures de police systématiques, passeport phytosanitaire et certificat phytosanitaire à l'importation...) et n'ont ni pour objet, ni pour effet de réduire ou d'améliorer ce régime de protection. Dans ces conditions, le projet d'ordonnance n'a pas d'incidence directe et significative sur l'environnement et n'avait pas, par suite, à être soumis à une procédure de participation du public au titre de l'article 7 de la [Charte de l'environnement](#). Ses dispositions réglementaires d'application seront soumises à une telle participation si, par elles-mêmes, compte tenu des modifications qu'elles apportent aux dispositions réglementaires actuellement en vigueur outre-mer, elles doivent être regardées comme ayant un effet direct et significatif sur l'environnement.

Obligation de mettre en œuvre une procédure de participation du public à l'élaboration d'un texte ayant pour objet de définir des règles et des dérogations en matière d'enquête publique et de mise à disposition du public / 1° Conditions / 2° Appréciation de l'incidence directe et significative sur l'environnement au vu de l'état du droit antérieur (TP – 399319 – 17/12/2019) – Le projet d'ordonnance soumis au Conseil d'État (section des travaux publics) crée une procédure par laquelle le ministre de la défense attribue à des projets de travaux ou d'aménagements ou d'activités destinés uniquement aux besoins de la défense la qualification d'« opérations sensibles intéressant la défense nationale ». Cette qualification entraîne, de droit, la soumission des opérations concernées à divers régimes dérogatoires, notamment à ceux actuellement prévus par le code de l'environnement et le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, permettant soit d'exempter, pour des motifs tirés des besoins



de la défense, certaines opérations de toute obligation en matière de participation du public, soit d'apporter aux procédures de participation du public, lorsqu'elles leur demeurent applicables, des aménagements. En vertu de l'article 7 de la [Charte de l'environnement](#) : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». L'[article L. 123-19-1](#) du code de l'environnement, qui définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la [Charte de l'environnement](#), est applicable aux décisions des autorités publiques, autres que les décisions individuelles, ayant une incidence sur l'environnement, précise, au troisième alinéa de son I, que « ne sont pas regardées comme ayant une incidence sur l'environnement les décisions qui ont sur ce dernier un effet indirect ou non significatif ».

1° Cet [article L. 123-19-1](#) du code de l'environnement est applicable à toutes les décisions autres qu'individuelles susceptibles d'avoir une incidence directe et significative sur l'environnement, ce qui inclut les ordonnances prises sur le fondement de l'[article 38](#) de la Constitution et non ratifiées (CE, 28 décembre 2016, *Fédération du négoce agricole*, n° 394696). Il ne résulte ni des dispositions de l'[article L. 123-19-1](#) du code de l'environnement, ni d'aucune autre norme que les projets de textes réglementaires, y compris les projets d'ordonnance pris sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, contenant des règles procédurales applicables à l'élaboration de décisions ayant, elles-mêmes, un impact direct et significatif sur l'environnement, doivent être, par principe, exclues du champ d'application de l'obligation définie à cet article. Toutefois, cette obligation ne s'impose que lorsque ces règles procédurales soit constituent par elles-mêmes, soit affectent directement des garanties au regard de la préservation de l'environnement. La participation du public à l'élaboration de décisions ayant un impact sur l'environnement constitue une garantie au regard de la préservation de l'environnement, cette participation étant de nature à éclairer la décision publique sur les mesures à prendre pour protéger l'environnement. Relève par suite, en principe, du champ d'application de l'obligation définie à l'[article L. 123-19-1](#) du code de l'environnement un projet d'ordonnance exemptant de toute forme préalable de participation du public la mise en œuvre de projets de travaux ou d'aménagements ou encore d'activités destinés uniquement aux besoins de la défense qui, eu égard à leurs caractéristiques, ont un impact direct et significatif sur l'environnement.

2° Lorsqu'un projet de texte, sans créer de nouvelles règles procédurales affectant des garanties au regard de la préservation de l'environnement, se borne à apporter des modifications à des règles préexistantes, son effet direct et significatif ne peut être apprécié qu'en tenant compte de la nature et de l'ampleur des variations qu'il apporte aux garanties en vigueur. D'une part, le projet d'ordonnance soumis au Conseil d'État (section des travaux publics) organise une procédure de qualification propre au ministère de la défense qui n'a, par elle-même, pas d'impact direct et significatif. D'autre part, cette procédure permet de soumettre les projets ainsi qualifiés d'opérations sensibles par le ministre de la défense à divers régimes dérogatoires en matière de participation du public. Ces régimes, énumérés au nouvel [article L. 2391-3](#) créé au code de la défense par le projet d'ordonnance,



correspondent soit à des dérogations actuellement en vigueur, en vertu du III bis de l'article L. 123-2 et des articles L. 181-31 et L. 517-1 du code de l'environnement ainsi que de l'article L. 122-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, et que le projet d'ordonnance ne modifie pas, soit à des exemptions que le projet ne modifie que de façon marginale, en étendant le régime d'exemption applicable, en vertu de l'article L. 217-1 du code de l'environnement, aux installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA), à des opérations résiduelles dont il n'est pas certain qu'elles aient toutes un impact sur l'environnement. Enfin, le projet d'ordonnance permet au ministre de la défense, en recourant à cette nouvelle procédure, d'exempter de procédure de participation, notamment d'enquête publique, des opérations qui devraient normalement y être soumises, lorsque l'importance des informations dont la confidentialité devrait être préservée est telle que l'accomplissement, dans ces conditions, d'une telle procédure serait, concrètement, privée de toute portée. Cette mesure n'est, eu égard à sa nature, pas susceptible d'avoir un effet sur l'environnement. Dans ces conditions, le projet d'ordonnance n'a pas d'incidence directe et significative sur l'environnement et n'avait pas, par suite, à être soumis à une procédure de participation du public au titre de l'article 7 de la [Charte de l'environnement](#).

2.12.3. Parcs et réserves

Existence d'un permis de recherche de gîtes géothermiques dans le périmètre d'une future réserve naturelle / Absence de mention dans le dossier d'enquête publique et de prise en compte dans la réglementation soumise à enquête / Irrégularité de la procédure (TP – 398340 – 8/10/2019) – Le Conseil d'État (section des travaux publics) ne peut approuver la création de la réserve naturelle nationale du massif forestier de la Robertsau et de la Wantzenau, le décret la prévoyant ayant été pris sur une procédure irrégulière. Alors qu'un permis exclusif de recherche de gîtes géothermiques à haute température (dit « permis de Strasbourg ») portant sur un périmètre englobant l'ensemble de celui de la réserve avait été accordé par arrêté du 10 juin 2013 – et qui sera renouvelé par un arrêté du 29 avril 2019 – il n'a été ni mentionné dans le dossier d'enquête publique qui a eu lieu en janvier et février 2018, ni porté à la connaissance du public au cours de l'enquête. En l'espèce, une telle omission doit être regardée comme n'ayant pas permis une bonne information des personnes intéressées et vicia la procédure de l'enquête publique (v. CE, 27 février 2015, *Ministre de l'intérieur*, n° 382502). Au surplus, alors que dans le projet de réglementation soumis à enquête publique, l'activité minière était interdite sans qu'aucune exception ne soit prévue, le projet soumis au Conseil d'État autorise, sous certaines conditions, la recherche et l'exploitation minières. Il est certes possible de modifier les caractéristiques du projet à l'issue de l'enquête publique « *sous réserve, d'une part, que ne soit pas remise en cause l'économie générale du projet et, d'autre part, que cette modification procède de l'enquête ; doivent être regardées comme procédant de l'enquête les modifications destinées à tenir compte des réserves et des recommandations de la commission d'enquête et des avis émis par les collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête* » (CE, 5 décembre 2016, *Association Sauvegarde du Trégor et autres et commune de Lannion*, n° 394592-394617). En l'espèce, la modification apportée à ce projet de décret est significative et résulte des observations faites par le ministre de



l'économie et des finances dans un courrier en date du 31 janvier 2019, qui ne figurait donc pas dans le dossier soumis à enquête publique. Les irrégularités procédurales relevées imposent donc de procéder à une nouvelle enquête publique pour permettre au public et à l'autorité compétente d'apprécier à nouveau le principe et le bien-fondé de la création de la réserve et de sa réglementation.

2.12.4. Principe de non-régression

Réglementation précisant les règles relatives aux ouvrages de prévention des inondations (TP – 397952 – 16/07/2019) – Le Gouvernement entend apporter des adaptations diverses aux règles relatives aux ouvrages de prévention des inondations, qui soulèvent la question du respect du principe de non-régression de la protection de l'environnement, énoncé au 9° du II de l'[article L. 110-1](#) du code de l'environnement par le projet de décret qui les prévoit. Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que le respect de ce principe peut faire l'objet d'une appréciation globale lorsque plusieurs modifications des dispositions réglementaires existantes sont envisagées simultanément, à condition que ces modifications portent sur un même régime de protection précisément délimité. Par ailleurs, cette appréciation doit être effectuée en tenant compte de la réalité des effets prévisibles des dispositions envisagées, sans se limiter à une analyse littérale des textes antérieurs et des nouvelles dispositions. Pour cela, il est nécessaire que le Gouvernement fournisse, à l'occasion de l'examen d'un projet de décret susceptible de mettre en cause le principe de non-régression, une présentation synthétique des éléments permettant de conclure, de son point de vue, que l'ensemble des mesures envisagées ne conduit pas à une méconnaissance du principe de non-régression. Compte tenu de cette grille d'analyse, le Conseil d'État (section des travaux publics) considère que le projet de décret en cause ne méconnaît pas le principe de non-régression. Il relève en particulier, d'une part, que ce projet renforce les règles relatives aux systèmes d'endiguement, en élargissant notamment leur périmètre et la population protégée à prendre en compte, d'autre part, que la nouvelle définition du niveau de protection des aménagements hydrauliques vise à prendre en compte de façon plus efficace l'objectif de prévention des inondations, en facilitant l'intégration des barrages dans les dispositifs de protection.

2.12.5. Principe de prévention

Principe de prévention / Application aux actes déclaratifs d'utilité publique / Mesures « ERC » (TP – 389809 – 10/12/2019) – Le Conseil d'État (section des travaux publics) tire les conséquences concrètes, pour les actes déclaratifs d'utilité publique qui lui sont soumis, du contrôle par le juge administratif du respect du principe de prévention posé par l'article 3 de la [Charte de l'environnement](#), dans une décision *Commune de Villiers-le-Bâcle* du 9 juillet 2018 ([n° 410917 – 411030](#)). Ce contrôle qui porte sur les mesures destinées à éviter, réduire et compenser les atteintes à l'environnement, dites « ERC » est autonome par rapport à l'examen du bilan de l'utilité publique, et préalable à celui-ci. Le juge s'efforce de concilier l'obligation d'information complète du public et de l'autorité administrative compétente avec la difficulté pour le pétitionnaire et le maître d'ouvrage de définir en amont des mesures dont les modalités et la localisation ne pourront être précisées qu'après l'acte déclaratif d'utilité publique, notamment à



l'occasion des autorisations requises au titre des polices environnementales (eau, défrichements, espèces protégées...). L'acte déclaratif d'utilité publique doit, si les travaux, ouvrages et aménagements prévus le justifient, à peine d'illégalité, comporter, au moins dans leurs grandes lignes, compte tenu de l'état d'avancement du projet concerné, les mesures ERC appropriées et suffisantes devant être mises à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage ainsi que les modalités de leur suivi. Ces mesures sont, si nécessaires, précisées ou complétées ultérieurement, notamment à l'occasion de la délivrance des autorisations requises au titre des polices d'environnement. Le régime des mesures ERC, tel qu'éclairé par cette décision, ménage sans doute une marge d'appréciation dans la mesure où elles doivent permettre de parer ou de remédier aux seules atteintes environnementales « notables », de façon « satisfaisante » et à un « coût économiquement acceptable » et où elles peuvent n'être définies que dans leurs grandes lignes, en l'état des connaissances disponibles. Toutefois, le public et l'autorité administrative compétente doivent être mis à même, dès le stade de la déclaration d'utilité publique, de pouvoir raisonnablement apprécier leur pertinence au regard des conditions fixées par la réglementation, leur efficacité, leur effectivité et leur pérennité. Il en résulte que le Gouvernement doit faire preuve d'une vigilance accrue dans la détermination et la mise en œuvre des mesures « ERC », spécialement lorsque le projet est susceptible de porter atteinte à des espèces protégées. Il semble notamment nécessaire, s'agissant des habitats naturels tels que les espaces boisés et les zones humides, non seulement de présenter une évaluation des emprises destinées à la compensation des habitats naturels détruits ou dégradés, mais aussi de fournir des indications, fussent-elles succinctes, sur les zones de compensation qui pourraient être retenues et les démarches entreprises à cette fin. De telles informations étant disponibles en l'espèce, le Conseil d'État engage le Gouvernement à les faire figurer dans l'annexe 3 spécifique aux mesures ERC jointe au projet de décret déclarant d'utilité publique la liaison routière en cause.

2.13. Étrangers

2.13.1. Entrée et séjour des étrangers

Suivi sanitaire des étudiants étrangers (INT – 396708 – 19 et 22/2019) – À l'occasion de l'examen d'un projet de décret pris pour l'application de la [loi n° 2018-778](#) du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie et portant diverses dispositions relatives au séjour et à l'intégration des étrangers, le Conseil d'État (section de l'intérieur) s'est enquis des suites données à sa recommandation faite au Gouvernement plus de deux ans auparavant d'adresser une instruction interministérielle à l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur responsables, afin qu'ils prennent toutes les mesures propres à permettre la mise en œuvre effective dès le 1^{er} janvier 2017 du suivi sanitaire des étudiants étrangers dont ils sont responsables depuis la [loi n° 2016-274](#) du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers. Les mesures nécessaires n'ayant pas été prises, le Conseil d'État réitère cette recommandation, justifiée par un évident motif de santé publique.



2.14. Expropriation

Texte applicable aux prorogations de déclaration d'utilité publique postérieures au 1^{er} janvier 2015 (TP – 397985 – 9/07/2019) – L'[article 7](#) de l'ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 relative à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique dispose dans son II : « *Les déclarations d'utilité publiques rendues en application des dispositions de l'ancien code de l'expropriation pour cause d'utilité publique applicable avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance et en cours de validité au jour de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance restent régies par les dispositions de l'ancien code de l'expropriation jusqu'à leur échéance. (...)* » et l'[article 8](#) de la même ordonnance fixe son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015. L'échéance jusqu'à laquelle les dispositions de l'ancien code de l'expropriation pour cause d'utilité publique restent applicables aux déclarations d'utilité publique en cours de validité au 1^{er} janvier 2015, correspond au terme des effets de ces déclarations d'utilité publique résultant des textes applicables à cette date du 1^{er} janvier 2015. Dès lors, la prorogation, postérieurement au 1^{er} janvier 2015, des effets d'une déclaration d'utilité publique en vigueur à cette date, est faite en application de l'[article L. 121-5](#) du nouveau code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, et non de l'article L. 11-5 de l'ancienne version de ce code (V. CE, 13/03/2019, *Association Alsace Nature/ Commune de Kolbsheim*, n° 418994, 419239)

⇒ V. « 2.12. Environnement », Principe de prévention / Application aux actes déclaratifs d'utilité publique (TP – 389809 – 10/12/2019)

2.15. Fiscalité

2.15.1. Sanctions fiscales

Assimilation de la remise en cause du bénéfice de certains avantages fiscaux incitatifs par l'administration à une sanction fiscale (FIN/AG – 398288 – 19/09/2019) – Un article du projet de loi de finances pour 2020 crée dans le CGI un article subordonnant le bénéfice de certains avantages fiscaux incitatifs (réductions d'impôt, crédits d'impôt...) à la condition que leur bénéficiaire n'ait pas commis d'actes passibles des majorations fiscales les plus élevées (majorations applicables en cas de manœuvres frauduleuses destinées à égarer l'administration ou d'exercice d'une activité occulte, par exemple) au titre de la même année et du même impôt. Ce dispositif permet ainsi à l'administration fiscale de remettre en cause, dans le cadre de l'exercice de son droit de contrôle, l'avantage fiscal accordé au titre d'une année ou d'un exercice si, au titre de la même année et du même impôt, le contribuable concerné est passible d'une majoration d'un taux au moins égal à 80%. La reprise du bénéfice d'avantages fiscaux est toutefois plafonnée à 15 000 € par an pour une personne physique et à 75 000 € par an pour une personne morale par année ou exercice. Le Conseil d'État donne un avis favorable à ce dispositif tout en relevant qu'il permet la remise en cause de certains avantages fiscaux à caractère incitatif accordés à un contribuable alors même que le manquement grave commis par lui n'aurait aucun lien avec l'objectif poursuivi par ces avantages fiscaux. Il considère,



dans ces conditions, qu'il présente le caractère d'une sanction et non celui d'une règle d'assiette et invite en conséquence le Gouvernement à l'insérer dans la partie du code général des impôts consacrée aux sanctions fiscales. Il estime que cette sanction ne méconnaît pas le principe de proportionnalité des peines, dès lors qu'elle ne s'applique que lorsque sont encourues les pénalités fiscales réprimant les manquements les plus graves, commis au titre de la même année et du même impôt que l'avantage considéré, et que la somme des avantages fiscaux dont un contribuable perd le bénéfice ne peut, en outre, excéder au titre d'une même année, 15 000 euros pour une personne physique et 75 000 euros pour une personne morale. Ce dispositif a été validé par le Conseil constitutionnel dans sa décision [n° 2019-796 DC](#) du 27 décembre 2019 sur le projet de loi de finances pour 2020.

2.15.2. Fiscalité sur les revenus

■ Rôle des conventions fiscales internationales

- ⇒ (FIN/AG – 396878 – 28/02/2019) – V. points 25 à 27 – Avis sur un projet de loi portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés) – (à consulter sur [ConsiliaWeb](#))

■ Taux de l'impôt

Imposition des rentes d'un régime de retraite supplémentaire (FIN – 397818 – 25/06/2019) – Le projet d'ordonnance relatif aux régimes professionnels de retraite supplémentaire crée, par insertion dans le code de la sécurité sociale d'un [article L. 137-11-2](#) nouveau, un régime de retraite supplémentaire à prestations définies et droits certains. Le projet prévoit d'imposer les rentes perçues par les bénéficiaires au titre de ce nouveau régime à la même contribution que celle applicable aux rentes perçues dans le cadre des contrats existants régis par l'[article L. 137-11](#) du même code. Cette contribution frappe la fraction marginale des rentes versées au taux de 14%. Le Conseil d'État (section des finances) relève qu'en l'état actuel du droit, cette imposition spécifique au taux maximal de 14% vient s'ajouter pour la même assiette à l'impôt sur le revenu, dont le taux maximal est de 45%, à la contribution sur les hauts revenus (4%), à la CSG et la CRDS (8,8%) et à la contribution de solidarité pour l'autonomie (0,3%). Il en résulte que, application faite de la déductibilité partielle de CSG à hauteur de 5,9%, la fraction marginale de rente perçue au titre des contrats de l'[article L. 137-11](#) du code de la sécurité sociale est imposée au taux de 69,2% et qu'il en ira de même pour les rentes perçues au titre du nouveau régime. Compte tenu de la [décision n° 2012-662 DC](#) du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2012 sur la loi de finances pour 2013, par laquelle ce dernier a regardé comme confiscatoire un régime d'imposition débouchant, pour les rentes en question, sur un taux maximal d'imposition de 75,34%, le Conseil d'État appelle l'attention du Gouvernement sur les risques que pourrait comporter toute augmentation du taux d'une ou de plusieurs des impositions mentionnées, qui serait susceptible de conduire le Conseil



constitutionnel à juger que l'imposition ainsi appliquée à la fraction marginale de rente revêt un caractère confiscatoire.

2.15.3. Fiscalité sur les entreprises

- ⇒ (FIN/AG– 396878 – 28/02/2019) – V. avis sur un projet de loi portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés (à consulter sur [ConsiliaWeb](#))

2.15.4. Fiscalité locale

■ Taxe d'habitation

Compensation financière de transferts de compétences (FIN/AG – 398288 – 19/09/2019) – Un article du projet de loi de finances pour 2020 supprime l'affectation de la taxe d'habitation aux communes à compter de 2021 et leur alloue en compensation la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Pour que cette compensation soit intégrale et dynamique, le texte prévoit d'appliquer aux ressources de TFPB de chaque commune, après neutralisation des évolutions de taux par rapport à 2020, un coefficient correcteur ayant pour effet de réduire les ressources perçues à ce titre par les communes « sur-compensées » et d'augmenter celles des communes « sous-compensées ». Ce dispositif poursuit un objectif similaire à celui du mécanisme de fonds national de garantie individuelle des ressources combiné à la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, dont le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État statuant au contentieux ont relevé qu'il poursuivait l'objectif d'assurer aux collectivités territoriales un niveau de ressources voisin de celui précédant la réforme de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 2010 et qu'il reposait sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec cet objectif. En l'occurrence, le Conseil d'État estime que si le dispositif du coefficient correcteur ne constitue pas un dispositif de péréquation, dans la mesure où il ne tient pas compte des ressources ou des charges des communes et ne vise pas à corriger les inégalités entre celles-ci, l'objectif de compensation intégrale qu'il poursuit répond à un motif d'intérêt général. Il estime également que les critères de ce mécanisme sont objectifs et rationnels et en rapport avec cet objectif. Cependant, le Conseil d'État observe que ce dispositif privera de manière pérenne et sans plafond certaines communes d'une partie significative du produit de TFPB résultant du taux d'imposition qu'elles votent, cette partie incluant la fraction de produit résultant de l'évolution des bases imposables par rapport à l'année 2020. Il relève également que les différences de taux de TFPB auxquels sont soumis les redevables selon la commune d'implantation de l'immeuble taxable ne résulteront plus seulement du produit de taxe appelé par la commune pour financer son budget, mais aussi des montants alloués au mécanisme national de compensation de la suppression de la taxe d'habitation. Compte tenu du caractère pérenne et dynamique de la compensation, le Conseil d'État estime que les effets du mécanisme, qui sont peu documentés par l'évaluation préalable du projet, pourraient être regardés, s'ils se révélaient excessifs pour certaines catégories de communes



pour lesquelles la correction reviendrait à prélever une proportion importante des recettes de taxe foncière ou des recettes totales, comme portant atteinte au principe de libre administration des communes, au principe d'égalité entre collectivités territoriales devant les charges publiques et au principe d'égalité des contribuables devant la loi et devant les charges publiques. Compte tenu de ce risque, c'est au bénéfice des dispositions du projet qui prévoient une évaluation du dispositif de compensation en 2024 que le Conseil d'État donne un avis favorable au projet. Ce dispositif a été validé par le Conseil constitutionnel dans sa [décision n° 2019-796 DC](#) du 27 décembre 2019 sur le projet de loi de finances pour 2020.

Révision du mode de calcul des impôts locaux (FIN/AG – 398288 – 19/09/2019) – Le projet de loi de finances pour 2020 fixe la méthode permettant de procéder, à horizon 2026, à la révision complète de la valeur locative des locaux d'habitation utilisée pour l'établissement des impôts directs locaux, à l'instar de celle déjà utilisée pour la révision de la valeur locative des locaux professionnels (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017) et de l'expérimentation menée en 2015 dans cinq départements pour ces mêmes locaux d'habitation. La révision doit se dérouler en deux étapes : une révision initiale permettant d'actualiser les bases d'imposition des locaux d'habitation en fonction de la valeur réelle des baux constatées sur le marché locatif et un dispositif de mise à jour permanente des évaluations. Le mode de calcul des valeurs locatives est simplifié, en particulier par l'abandon de la notion de local de référence et grâce à la mise en place d'une grille tarifaire. Il est prévu que certains paramètres utiles pour liquider les impositions locales (secteurs d'évaluation, coefficient de localisation, tarifs), dits « paramètres collectifs », doivent être arrêtés par des commissions locales, dont les décisions sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant les juridictions administratives. Le Conseil d'État donne, globalement, un avis favorable à ce dispositif, sous deux réserves. D'une part, il écarte la disposition prévoyant que l'administration est en droit d'émettre des rôles supplémentaires à la suite de la fixation, après l'annulation par la juridiction administrative des décisions des commissions locales, de nouveaux paramètres par ces commissions ou à défaut par le représentant de l'État dans le département, dans la mesure où la conciliation entre l'obligation de tirer les conséquences d'une décision de justice devenue définitive, le principe du caractère réel des impositions foncières qui implique qu'une propriété ne soit pas, en principe, non taxée et la limitation dans le temps, particulièrement courte en matière d'impositions locales, du délai de reprise de l'administration, nécessite de la part du Gouvernement des travaux complémentaires, alors que le calendrier envisagé pour la mise en œuvre effective de la révision des valeurs locatives n'impose pas de traiter ces questions dès le présent projet de loi de finances. D'autre part, constatant que la multiplication des délais spéciaux imposés aux juridictions administratives pour statuer, que le respect de ces délais soit prescrit ou non à peine de dessaisissement, n'est ni opportune ni nécessaire, il supprime la disposition prévoyant que les tribunaux administratifs disposent d'un délai de six mois pour se prononcer sur les recours pour excès de pouvoir contre les décisions des commissions. L'institution d'un tel délai spécial, qui en l'espèce n'a fait l'objet d'aucune consultation du conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, est d'autant moins nécessaire que le



calendrier distendu de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation ne l'impose avec aucune urgence.

2.15.5. Taxes diverses

■ Contrat à durée déterminée dit d'usage (CDDU)

Création d'une taxe forfaitaire sur les CDDU (FIN/AG – 398288 – 19/09/2019) – Un article du projet de loi de finances pour 2020 crée une taxe forfaitaire de 10 euros pour, sauf exceptions, chaque contrat à durée déterminée dit d'usage (CDDU) conclu par les employeurs en application du 3° de l'[article L. 1242-2](#) du code du travail, afin de les inciter à proposer des contrats plus longs qu'un jour ou que quelques jours. Le Conseil d'État estime que le choix de créer une taxe forfaitaire sur les CDDU, quelle que soit leur durée (1 jour, une semaine ou trois mois), est objectif et rationnel, puisque cette taxe de 10 euros impacte plus spécifiquement les CDDU de très courte durée en entraînant un renchérissement moyen du coût de l'embauche de 9% pour un CDDU d'un jour, de 5% pour un CDDU de deux jours et moins de 1% pour les CDDU de plus de 9 jours. Il relève que le recours à une taxe forfaitaire répond à l'objectif de mettre en place un dispositif simple et lisible pour les employeurs et que le taux de la taxe n'est pas inadéquat compte tenu de l'objectif incitatif poursuivi. Il admet, enfin, le bien-fondé des trois exonérations prévues en faveur des CDDU conclus avec les salariés relevant des professions de la production cinématographique, de l'audiovisuel ou du spectacle, les ouvriers dockers occasionnels et les associations intermédiaires relevant du secteur des activités d'insertion par l'activité économique au regard du principe d'égalité devant la loi, en relevant que la différence de traitement qui en résulte est justifiée par une différence de situation et que cette différence de traitement est en rapport direct avec l'objet de la loi. Ce dispositif a été validé par le Conseil constitutionnel dans sa [décision n° 2019-796 DC](#) du 27 décembre 2019 sur le projet de loi de finances pour 2020.

2.16. Fonction publique

2.16.1. Organisation de la fonction publique

Projet de loi de transformation de la fonction publique

- **(ADM/AG – 397088 – 21/03/2019)** – Avis sur un projet de loi de transformation de la fonction publique (à consulter sur [ConsiliaWeb](#))
-



Lignes directrices de gestion (ADM – 398835 – 12/11/2019) – Examinant un projet de décret relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires, le Conseil d'État (section de l'administration) considère que, dès lors que l'[article 30](#) de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 prévoit que l'autorité compétente édicte des lignes directrices de gestion dans chaque administration, collectivité ou établissement, il n'appartient pas au pouvoir réglementaire, sauf à méconnaître le principe d'autonomie des établissements publics, de prévoir que les lignes directrices de gestion établies par un ministre s'appliquent dans les établissements publics dont il exerce la tutelle. Il est en revanche possible à l'autorité compétente d'un établissement public de se référer aux lignes directrices de gestion ministérielles. Le Conseil d'État relève par ailleurs que le législateur a prévu non seulement que les lignes directrices de gestion fixent, suivant l'administration, l'établissement ou la collectivité dans lesquelles elles s'appliquent, des orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours ou, le cas échéant, en matière de mobilité, mais également déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines. Le Conseil d'État considère que cette stratégie, qui peut être établie de manière commune ou distincte des lignes de gestion relatives à la mobilité ou à la promotion et à la valorisation des parcours, même si elle porte sur un périmètre et un horizon temporel plus larges, est soumise aux mêmes règles d'élaboration. S'agissant des commissions administratives paritaires, dont l'[article 10](#) de la loi du 6 août 2019 recentre les compétences sur l'examen d'un nombre restreint de décisions individuelles, le Conseil d'État considère qu'alors même que cet article ne distingue pas, dans les articles des lois statutaires qu'il énumère, le caractère favorable ou défavorable des décisions individuelles pour lesquelles la CAP demeure compétente, le pouvoir réglementaire peut prévoir que la règle de compétence ainsi fixée par le législateur n'est pas méconnue par des dispositions qui, s'agissant de décisions favorables, subordonnent la saisine de la CAP à une demande de l'agent intéressé.

2.16.2. Nominations équilibrées

Encadrement supérieur de la fonction publique (ADM – 398950– 27/11/2019) – Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, le Conseil d'État (section de l'administration) a été saisi d'un projet de décret modifiant le [décret n° 2012-601](#) du 30 avril 2012 relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique. L'[article 6 quater](#) de la [loi n° 83-634](#) du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, issu de l'[article 56](#) de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, prévoit que les nominations dans les emplois supérieurs de l'État et dans les autres emplois de direction de l'État doivent concerner, à l'exclusion des renouvellements dans un même emploi ou des nominations dans un même type d'emploi, au moins 40% de personnes de chaque sexe, le respect de cette obligation, sanctionné par le versement d'une contribution, étant apprécié, au terme de chaque année civile, par département ministériel. Une obligation de même nature est prévue pour les emplois de direction de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière. L'[article 82](#) de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a ajouté aux emplois entrant



dans le champ de cette obligation les emplois de direction des établissements publics de l'État. Le Conseil d'État relève, en premier lieu, que ni lors de la création de ce dispositif par la loi du 12 mars 2012 mentionnée ci-dessus, ni à l'occasion de ses différentes modifications opérées depuis lors, notamment par la loi du 6 août 2019, le législateur n'a exclu certains des emplois concernés du champ de l'obligation qu'il instituait. Le législateur n'a pas davantage autorisé le pouvoir réglementaire à prévoir des dérogations et exceptions, à la différence de ce qu'ont fait d'autres dispositifs législatifs visant à établir dans la fonction publique la parité entre les hommes et les femmes. Les dispositions du III de l'[article 6 quater](#) de la loi du 13 juillet 1983, qui renvoient à un décret en Conseil d'État « *le soin de fixer les conditions d'application du présent article, notamment la liste des emplois et types d'emploi concernés, le montant unitaire de la contribution ainsi que les conditions de déclaration, par les redevables, des montants dus* », ne sauraient en particulier être interprétées comme permettant au pouvoir réglementaire de déroger pour certains emplois ou certaines catégories d'emplois à l'obligation fixée par le I de ce même article. En conséquence, le Conseil d'État ne retient pas la proposition du Gouvernement consistant à soustraire de l'annexe au projet de décret établissant la liste des emplois concernés les emplois de secrétaires généraux, directeurs généraux et directeurs d'administration centrale « *participant directement aux programmes d'armement et aux missions opérationnelles des services de défense et de sécurité* ». En second lieu, il constate qu'il ressort tant de la lettre des dispositions de l'[article 6 quater](#) dans sa rédaction issue de la loi du 6 août 2019 que des travaux préparatoires de cette loi que le législateur n'a pas entendu limiter l'extension qu'il opérerait du champ d'application de la loi aux seuls emplois de direction des établissements publics de l'État auxquels il est pourvu par décret en conseil des ministres. Cette restriction n'est pas plus autorisée par le III de l'article que celle mentionnée au 2 ci-dessus. Constatant que l'annexe au projet de décret soumis à son examen recense exclusivement les dirigeants des établissements publics de l'État nommés en conseil des ministres, il invite par conséquent le Gouvernement à compléter cette liste, par un nouveau décret, afin d'y inclure l'ensemble des dirigeants des établissements publics de l'État dans des délais permettant d'assurer une application rapide, complète et effective de l'[article 6 quater](#) de la loi du 13 juillet 1983.

2.16.3. Emplois à la décision du Gouvernement

Recteurs délégués (ADM/AG – 398889 – 07/11/2019) – Aux termes de l'[article 25](#) de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État : « *Un décret en Conseil d'État détermine (...) les emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement. / L'accès de non-fonctionnaires à ces emplois n'entraîne pas leur titularisation dans un corps de l'administration ou du service. Les nominations aux emplois mentionnés à l'alinéa premier du présent article sont essentiellement révocables, qu'elles concernent des fonctionnaires ou des non-fonctionnaires.* » Il a été jugé que « *Constitue, au sens de ces dispositions, un emploi supérieur pour lequel la nomination est laissée à la décision du Gouvernement et qui est essentiellement révocable, par dérogation aux principes qui régissent les fonctions administratives, un emploi dont le titulaire, eu égard aux missions qu'il exerce et au niveau de responsabilité qui en découle, est associé de manière étroite à la mise en œuvre de la politique du*



Gouvernement » et que, dès lors, ne relèvent pas d'un tel emploi des « fonctions essentiellement administratives » (Sect., 27 mars 2019, *Syndicat CFDT Affaires étrangères et autres*, n^{os} [424394](#), [424656](#), [424695](#)). Saisi d'un projet de décret ayant pour effet d'inclure dans la liste fixée par le [décret n° 85-779](#) du 24 juillet 1985 les « recteurs délégués », chargés d'assister, dans sept régions, le recteur de région académique pour les questions relatives à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, le Conseil d'État, s'appuyant sur les indications données par le Gouvernement, considère qu'alors même que ces recteurs délégués seront placés sous l'autorité des recteurs de région académique, les responsabilités importantes qu'ils exerceront concrètement dans le cadre des relations de l'État avec les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, ainsi que celles qu'ils seront conduits à exercer prochainement, en vertu d'un texte en cours de préparation, en matière d'innovation et de recherche, doivent les faire regarder comme étant étroitement associés à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement dans le domaine de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

2.16.4. Recrutement

Procédure commune de recrutement (ADM – 399297 – 17/12/2019) – Le projet de décret relatif aux emplois de direction de l'État crée, pour pourvoir à ces emplois, une procédure de recrutement commune pour les fonctionnaires et les personnes n'ayant pas cette qualité (agents publics contractuels ou personnes issues du secteur privé) alors que le 1^o *bis* de l'[article 3](#) de la loi du 11 janvier 1984 issu de la loi de transformation de la fonction publique n'envisage expressément que le cas des agents publics contractuels. En conséquence, il abroge et remplace les textes antérieurs relatifs à ces emplois, en particulier le [décret n° 2012-32](#) du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État. Le Conseil d'État (section de l'administration) ne voit pas d'obstacle à cette procédure commune mais estime utile de préciser que les candidats n'ayant pas la qualité de fonctionnaire doivent avoir exercé des responsabilités d'un niveau comparable à celles dévolues aux fonctionnaires autorisés à présenter leur candidature aux emplois de direction de l'État. Par ailleurs, il prend acte de la volonté du Gouvernement d'instituer un régime de service extraordinaire dans le corps des sous-préfets, mais estime préférable d'en réduire la durée maximale à trois ans renouvelable dans la limite de six ans.

2.16.5. Agents contractuels

Condition de nationalité française pour l'accès à des fonctions comportant l'exercice de prérogatives de puissance publique (ADM – 397239 – 26/03/2019) – Saisi d'un projet de décret portant dérogation temporaire à l'[article 3-1](#) du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État pris pour l'application de l'[article 7](#) de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, le Conseil d'État estime que selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, « *en principe ne sauraient être confiées à des personnes de nationalité étrangère (...) des fonctions inséparables de l'exercice de la souveraineté nationale* » (CC, 5 mai 1998, [n° 98-399 DC](#)). Ainsi que le



Conseil d'État l'a relevé au point 5 de l'avis d'assemblée générale n° 389022 du 11 septembre 2014, la seule circonstance qu'un agent dispose, du fait de ses fonctions, de prérogatives de puissance publique ne suffit pas à le faire regarder comme exerçant des fonctions inséparables de la souveraineté nationale. Il en résulte que la règle énoncée à l'[article 3-1](#) du décret du 17 janvier 1986, selon laquelle « *Les agents contractuels de nationalité étrangère ou apatrides ne peuvent être recrutés pour pourvoir des emplois dont les attributions soit ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté, soit comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique* », n'exprime un principe constitutionnel qu'en tant qu'elle porte sur la première hypothèse et que, par suite, il est juridiquement possible de déroger à la condition de nationalité française pour l'accès à des fonctions comportant l'exercice de prérogatives de puissance publique. Eu égard à la nature de l'activité de contrôle vétérinaire à l'importation dévolue aux agents dont le recrutement est prévu, qui ne seront pas chargés d'autoriser l'importation des produits soumis à leur contrôle et dont les prérogatives de puissance publique sont au demeurant limitées, les fonctions correspondantes ne peuvent être regardées comme inséparables de l'exercice de la souveraineté. Le Conseil d'État (section de l'administration) estime donc que la dérogation envisagée ne se heurte à aucun obstacle juridique. Le Conseil d'État considère en revanche que la disposition du projet subordonnant cette dérogation à la condition que les agents ainsi recrutés ne représentent pas plus de 20% des effectifs accomplissant les mêmes missions ne répond à aucune exigence d'ordre juridique. Si le Gouvernement a entendu tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel du 5 mai 1998 précitée, qui a admis la présence dans la composition d'une juridiction, dans la proportion d'un tiers, de personnes représentant une organisation internationale, cette jurisprudence ne peut trouver à s'appliquer au présent projet dès lors qu'était en cause dans cette affaire l'exercice de fonctions inséparables de l'exercice de la souveraineté nationale. En l'espèce, le recrutement d'agents de nationalité étrangère ne porte, ainsi qu'il a été dit, aucune atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale et le nombre de ces agents, par rapport à l'effectif de ceux qui accomplissent les mêmes missions, ne peut que rester sans incidence sur la légalité de la dérogation que le projet a pour objet d'autoriser.

Procédure applicable pour occuper des emplois permanents (ADM – 398834 – 19/11/2019) – Saisi d'un projet de décret pris en application de l'[article 15](#) de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et ayant pour objet de déterminer la procédure de recrutement applicable aux agents contractuels pour occuper des emplois permanents de la fonction publique, le Conseil d'État (section de l'administration) admet le dispositif proposé par le Gouvernement tout en le perfectionnant sur plusieurs points. Il constate tout d'abord que ce texte consiste à mettre en place un socle minimal de règles permettant de garantir **le respect du principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics**, qui pourront être précisées et complétées par les autorités de recrutement, notamment en ce qui concerne les modalités d'évaluation et de départage des candidats. Pour s'assurer de l'effectivité de ce principe énoncé à l'[article 6](#) de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le Conseil d'État veille à ce que le texte prévoie des mesures de publicité suffisantes pour les offres d'emploi ainsi qu'un traitement identique des candidatures à un même emploi public et qu'il assure l'objectivité du processus de



recrutement mis en œuvre par l'autorité administrative. Enfin, le Conseil d'État veille à ce que, chaque fois que la procédure de recrutement intervient sur le fondement de dispositions législatives qui inscrivent le recrutement de contractuels dans le cadre d'une dérogation au principe énoncé à l'[article 3](#) de la loi du 13 juillet 1983, selon lequel les emplois permanents doivent être occupés par des fonctionnaires, l'examen des candidatures autres que celles de fonctionnaires n'intervienne qu'après le constat du caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire sur cet emploi.

2.16.6. Corps et cadres d'emplois

Principe d'égalité de traitement des agents d'un même corps (ADM – 397957 – 16/07/2019) – L'égalité de traitement à laquelle ont droit les agents d'un même corps fait obstacle à ce que puissent être établies légalement des différences de traitement au détriment de certains d'entre eux, à moins que des circonstances exceptionnelles ne légitiment l'institution de telles règles dans l'intérêt du service (CE, Ass, 28 juin 2002, *Chaumet*, [n° 223212](#)). Lorsqu'un projet de décret crée un nouveau corps dont le vivier initial est composé d'une partie seulement des membres d'un corps qui est mis concomitamment en voie d'extinction, le principe d'égalité de traitement des agents d'un même corps implique que les critères permettant à des agents du corps mis en voie d'extinction d'être intégrés dans le corps nouvellement créé, à moins qu'ils résultent d'une disposition de nature législative, soient objectifs et en relation avec certaines des missions statutaires qu'ils exercent, au regard de leur spécialisation ou de leur déroulement de carrière, dans leur corps d'origine. Le Conseil d'État (section de l'administration) estime que tel n'est pas le cas du projet de décret portant statut particulier du corps des cadres éducatifs de la protection judiciaire de la jeunesse qui, pour constituer le vivier initial de ce corps, prévoit que seuls les fonctionnaires du corps des chefs des services éducatifs de la protection judiciaire de la jeunesse régis par le [décret n° 92-347](#) du 27 mars 1992 exerçant, à la date de publication du décret, les missions qui seront celles du nouveau corps des cadres éducatifs pourront, sur option, être intégrés dans ce corps. À cet égard, il relève que les fonctions de direction d'une unité éducative ne sont pas au nombre de celles qui incombent aux chefs de services éducatifs de la protection judiciaire de la jeunesse en vertu de leur statut mais ne relèvent que des seules modalités d'organisation interne de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et non d'une spécialisation statutaire des chefs de service éducatif. Il relève également que les missions de conception ou d'expertise dans le domaine de l'action éducative qui seront au nombre de celles exercées par les agents du corps des cadres éducatifs constituent déjà des missions que tous les fonctionnaires du corps des chefs des services éducatifs ont exercées, exercent ou ont vocation à exercer statutairement. Le Conseil d'État en déduit que le critère retenu par le projet de décret pour distinguer les agents pouvant être intégrés dans le nouveau corps des cadres éducatifs de la protection judiciaire de la jeunesse de ceux qui ne le pourront pas, et qui demeureront dès lors fonctionnaires du corps des chefs de service éducatif de la protection judiciaire de la jeunesse mis en voie d'extinction, porte atteinte au principe d'égalité de traitement entre agents d'un même corps, sans que le Gouvernement soit en mesure de justifier une telle différence de traitement par des circonstances exceptionnelles, au sens de la jurisprudence, de nature à la légitimer



dans l'intérêt du service. Constatant que cette **illégalité affectant les dispositions relatives à la constitution initiale du nouveau corps** sont indissociables des autres dispositions du décret, le Conseil d'État ne peut donner un avis favorable à l'ensemble du projet de décret.

2.16.7. Affectation en cas de restructuration de services

Dispositifs d'accompagnement des personnels dans le cadre des transitions professionnelles consécutives à des restructurations de service (ADM – 399117 – 03/112/2019) – A l'occasion de l'examen d'un projet de décret relatif à la sécurisation des transitions professionnelles en cas de restructuration dans la fonction publique de l'État pris pour l'application de l'[article 62 bis](#) de la loi du 11 janvier 1984, dans sa rédaction issue de l'[article 75](#) de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, le Conseil d'État (section de l'administration) s'est interrogé sur le point de savoir s'il convenait de définir la notion de « restructuration » au sens des dispositions de cet [article 62 bis](#). Le Conseil d'État s'abstient de proposer une telle définition qui ne pourrait, en tout état de cause, valoir pour l'ensemble des opérations de restructuration dans la fonction publique de l'État, dès lors que le Gouvernement n'entend pas abroger ni modifier les nombreux textes statutaires ou indemnitaires qui prévoient, sans véritable cohérence d'ensemble, des dispositifs d'accompagnement des fonctionnaires dont l'emploi est affecté par de telles opérations. Le Conseil d'État s'est également interrogé sur le point de savoir si les dispositions de l'[article 62 bis](#), en vertu desquelles les dispositifs que cet article mentionne ont vocation à « accompagner le fonctionnaire dont l'emploi est supprimé » implique nécessairement que seuls les agents dont l'emploi est déjà supprimé peuvent en bénéficier. Il considère sur ce point que le décret ne méconnaît pas la loi en prévoyant que les dispositifs d'accompagnement peuvent bénéficier aux « fonctionnaires dont l'emploi est susceptible d'être supprimé ». Le Conseil d'État estime, en revanche, que, s'agissant du bénéfice des mêmes dispositifs « en vue d'accompagner collectivement les membres d'un corps de fonctionnaires », le décret n'est pas habilité par le législateur à subordonner son ouverture à une condition de suppression d'emploi. Enfin, le Conseil d'État considère qu'en prévoyant que : « Le comité social d'administration est consulté sur les conditions de mise en œuvre des dispositifs d'accompagnement prévus au I du présent article », le législateur n'a pas entendu limiter l'objet de la consultation au périmètre et à la durée de l'opération de restructuration, qui sont mentionnés au I de l'article 62 bis et que l'obligation de consultation suppose que le comité social d'administration soit également consulté sur les dispositifs que l'administration d'emploi envisage de mobiliser (à l'instar de ce que prévoit en pareil cas l'article [L. 1233-30](#) du code du travail).

2.16.8. Cessation d'activité

Cessation d'activité en cas de rupture conventionnelle (ADM – 399116 – 10/12/2019) – Saisi d'un projet de décret pris pour l'application de l'[article 72](#) de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et créant pour les agents publics un nouveau cas de cessation des fonctions sous la forme d'une procédure de rupture conventionnelle, le Conseil d'État (section de l'administration) relève que cette nouvelle procédure s'inspire de ce qui existe déjà



pour les salariés de droit privé ([articles L. 1237-11](#) et suivants du code du travail issus de la loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail). Il veille à ce que le projet de décret définisse le plus précisément possible les principales étapes de cette procédure afin que celle-ci garantisse la réalité et la sincérité de l'accord commun entre l'agent et son administration. C'est ainsi que l'entretien préalable à la conclusion de la convention de la rupture conventionnelle, au cours duquel l'agent pourra être assisté d'un conseiller syndical d'une organisation syndicale représentative, devra obligatoirement porter sur les motifs de la demande et le principe de la rupture, la fixation de la date de la cessation définitive des fonctions ou encore le montant envisagé de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle. Chacune des parties disposera d'un droit de rétractation. Conformément à l'[article 72](#) de la loi du 6 août 2019, le Conseil d'État constate que, s'agissant des agents titulaires, la procédure ainsi prévue s'appliquera du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2025 et qu'une évaluation, portant notamment sur le nombre de fonctionnaires couverts par ce nouveau dispositif et sur son coût global, sera présentée au Parlement un an avant son terme.

2.16.9. Discipline

Personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire (ADM – 399296 – 18/12/2019) – Saisi d'un projet de décret modifiant le [décret n° 66-874](#) du 21 novembre 1966 relatif au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, le Conseil d'État (section de l'administration) constate que la modification du premier alinéa de l'article 86 de ce décret a pour objet de mettre en œuvre les dispositions de l'article 3 de l'ordonnance du 6 août 1958 dans leur rédaction issue de l'[article 54](#) de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Cet article 3 interdit toute cessation concertée du service ou tout acte collectif d'indiscipline caractérisée de la part des personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire et prévoit, dans sa nouvelle rédaction, que la méconnaissance de cette interdiction peut être sanctionnée, sans consultation préalable du conseil de discipline, après que les personnes concernées ont été mises à même de présenter leurs observations sur les faits reprochés. Le projet de décret précise en conséquence que le fonctionnaire mis en cause dans ce cadre encourt l'une des sanctions disciplinaires prévues par l'[article 66](#) de la loi du 11 janvier 1984, qu'il est informé des faits qui lui sont reprochés et que lui sont communiquées les pièces sur lesquelles l'administration se fonde, qu'il peut présenter des observations écrites dans un délai de dix jours, sans que soit exclue la possibilité pour lui d'accéder à son dossier pendant cette période, que lorsque sa révocation est envisagée, il est convoqué à un entretien préalable et, enfin, qu'il peut dans tous les cas se faire assister par une ou plusieurs personnes de son choix. Le Conseil d'État estime qu'en organisant ainsi cette procédure spéciale de sanction, le projet de décret ne méconnaît, pas plus que la disposition législative qu'il applique, aucune exigence d'ordre constitutionnel ou conventionnel. Il constate également que le second alinéa de l'[article 86](#) du décret du 21 novembre 1966 ouvre la possibilité, dans la même situation, d'engager une procédure d'abandon de poste. Cependant, ni les dispositions en vigueur de cet alinéa, ni les modifications que prévoit de lui apporter le projet de décret n'ont pour objet ou pour effet de déroger aux règles applicables en matière d'abandon de poste, procédure



de portée générale et complètement distincte, par principe, d'une procédure disciplinaire. Dans ces conditions, le Conseil d'État estime que le maintien du second alinéa de l'article 86 ne se justifie pas.

2.16.10. Organes consultatifs de la fonction publique

■ Modalités d'élection des représentants du personnel

Parité / Conseil de discipline et commission statutaire nationale des praticiens hospitaliers à temps plein et des praticiens des hôpitaux à temps partiel (ADM – 396489 – 08/01/2019) – Examinant un projet de décret relatif au conseil de discipline et à la commission statutaire nationale des praticiens hospitaliers à temps plein et des praticiens des hôpitaux à temps partiel, instituée à l'[article L. 6156-6](#) du code de la santé publique par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 afin d'assurer la représentation des personnels concernés, qui ne relèvent pas de la fonction publique hospitalière, le Conseil d'État (section de l'administration) considère qu'au regard de leurs missions, de leurs compositions et des modalités d'élection des représentants des personnels, ces instances doivent être regardées comme au nombre des « organismes consultatifs » mentionnés à l'[article 9](#) de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires. En effet, les dispositions de cet article leur sont applicables par l'effet du renvoi à l'[article 9 bis](#) de la même loi, relatif aux élections professionnelles dans la fonction publique, auquel procède l'[article L. 6156-3](#), introduit dans le code de la santé publique par la loi du 26 janvier 2016. Sont ainsi applicables à ces instances, non seulement les dispositions du I de l'article 9 bis relatives aux modalités de présentation des candidats par les organisations syndicales représentatives mais aussi celles de son II, issues de [la loi n° 2016-483](#) du 20 avril 2016, aux termes desquelles « *les listes de candidats aux élections professionnelles sont composées d'un nombre de femmes et d'hommes correspondant à la part de femmes et d'hommes représentés au sein de l'instance concernée* », disposition que le projet met en œuvre. En revanche, l'obligation d'assurer une représentation équilibrée entre les hommes et les femmes devant être prévue par la loi en vertu de l'article 1^{er} de la Constitution, le Conseil d'État estime, comme il l'a déjà fait à l'occasion de l'examen du projet de décret relatif au Conseil supérieur des personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques des établissements publics de santé, que ni les articles 52, 53, 54, 55 et 56 de la [loi n° 2012-347](#) du 12 mars 2012 qui exigent, selon des modalités diverses, une proportion minimale de personnes de chaque sexe nommées au sein de divers instances, organes ou conseils, ni aucune disposition législative, ne permettent d'imposer une telle règle en l'espèce s'agissant des membres désignés par différentes autorités administratives. En conséquence, le Conseil d'État substitue à l'alinéa prévoyant une telle obligation un alinéa indiquant que, pour la désignation des représentants de l'administration, ces instances ont vocation à assurer la représentation équilibrée entre les femmes et les hommes.



2.16.11. Fonction publique de Nouvelle-Calédonie

(ADM – 396571 – 22/01/2019)

- ⇒ Projet de loi du pays relative à la fusion des fonctions publiques territoriale et communale de la Nouvelle-Calédonie, V. [l'avis en ligne](#) sur le site internet du congrès de Nouvelle Calédonie
-

2.17. Justice

2.17.1. Juridictions judiciaires

(INT – 398008 – 9/7/2019) – Saisi d'un projet d'ordonnance prise en application de l'article 28 de la [loi n° 2019-222](#) du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice autorisant le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour modifier les dispositions régissant les procédures en la forme des référés devant les juridictions judiciaires aux fins de les unifier, le Conseil d'État (section de l'intérieur) estime que ce projet procède opportunément à la mise en cohérence des dispositions en vigueur et à l'harmonisation du traitement des procédures au fond à bref délai, sous le vocable désormais commun de « procédure accélérée au fond ».

2.17.2. Magistrats

(INT – 396496 – 22/1/2019) – Saisi d'un projet de décret relatif aux concours d'accès à l'École nationale de la magistrature, le Conseil d'État (section de l'intérieur) estime que la circonstance que les épreuves orales d'admission du premier concours comprennent, à la différence de celles des deuxième et troisième concours, une épreuve obligatoire d'anglais et une épreuve, au choix du candidat, en droit de l'Union européenne, en droit international privé ou en droit administratif ne méconnaît pas l'exigence selon laquelle les trois concours doivent, en application de l'[article 17](#) de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, être « *de même niveau* ».

Code de justice administrative

(INT – 398025 et 398145 – 30/7/2019) – Saisi d'un projet relatif aux compétences des recteurs pour le règlement juridictionnel et transactionnel des litiges et aux compétences des présidents des universités et des présidents et directeurs des autres établissements publics d'enseignement supérieur pour assurer la défense de l'État dans les litiges relatifs aux décisions prises en son nom, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable tout en émettant des observations générales sur la représentation de l'État devant les juridictions administratives. Celle-ci est en principe assurée par le ministre intéressé selon le code de justice administrative, mais connaît des dérogations, certaines expressément régies par le code de justice administrative, d'autres figurant dans des « *dispositions spéciales* » sans être



mentionnées dans le code de justice administrative pour la représentation devant les tribunaux administratifs. Le Conseil d'État estime qu'une approche globale et cohérente de l'État sur ce sujet est nécessaire et que, sauf justifications propres à un contentieux donné, les exceptions particulières ne peuvent être multipliées selon les périmètres ministériels sans engendrer une complexification inutile du contentieux administratif et sans pour autant que la qualité de la défense de l'État en soit nécessairement mieux assurée.

2.17.3. Justice pénale des mineurs

(INT/AG – 398133 – 5/9/2019) – Saisi d'un projet d'ordonnance portant sur la partie législative du code de la justice pénale des mineurs, le Conseil d'État (section de l'intérieur) écarte deux dispositions au motif qu'elles méconnaissent le champ de l'habilitation :

- celle permettant l'inspection visuelle des effets personnels du mineur, placé dans un établissement du secteur public ou habilité de la protection judiciaire de la jeunesse, ainsi que l'inspection de sa chambre aux fins de prévenir l'introduction au sein de l'établissement d'objets ou de substances interdits ou constituant une menace pour la sécurité des personnes ou des biens ;
- celle permettant au tribunal de police, lorsqu'il constate que l'une des contraventions des quatre premières classes est imputée à un mineur d'au moins treize ans, de prononcer à son encontre une des peines complémentaires énumérées à l'[article 131-16](#) du code pénal.

Il relève que de telles mesures pourraient figurer dans le projet de loi de ratification de l'ordonnance qui sera déposé devant le Parlement.

Domaine de la répression administrative

Sanction administrative / Majoration par décret des péages fluviaux constitutive d'une sanction administrative pécuniaire / Conditions de légalité (TP – 396473 – 16/01/2019 et 5/02/2019) – Le Conseil d'État (section des travaux publics) précise les motifs et conditions permettant des majorations des péages fluviaux, qui sont prévus par l'[article L. 4112-1](#) du code des transports au profit de l'établissement public Voies navigables de France (VNF) et qui ont la nature non pas de taxes mais de redevances pour service rendu (V. CE, 17 mai 2013, *VNF*, [n° 356762](#)), majorations dues en cas de défaut ou d'insuffisance des déclarations des usagers du domaine public fluvial. Ces majorations constituent des sanctions soumises au principe de légalité des délits et des peines, qui doivent être instituées par un texte, et l'autorité administrative qui a défini les obligations de déclaration mises à la charge des usagers pour permettre l'établissement des péages est également compétente pour définir le régime des sanctions administratives encourues en cas de défaut ou d'insuffisance de déclaration. Le Gouvernement ne peut toutefois pas légalement adopter un dispositif permettant d'infliger des sanctions pécuniaires excédant le seuil de celles prévues en droit pénal pour les contraventions, dès lors que le Conseil constitutionnel, en s'inspirant du critère de la gravité des infractions et sanctions retenu en matière de répression pénale par l'article 34 de la Constitution pour définir les champs respectifs de la loi et du pouvoir réglementaire, subordonne à une loi l'institution de sanctions



pécuniaires excédant ce seuil fixé à l'[article 131-13](#) du code pénal (V. décisions du Conseil constitutionnel [n° 87-151 L](#) du 23 septembre 1987 et [n° 96-373 DC](#) du 9 avril 1996, considérant 46). Sous cette réserve, et compte tenu du fait que le tarif des péages reste en général en deçà du seuil fixé à l'[article 131-13](#) du code pénal, le Conseil d'État (section des travaux publics) estime qu'il est loisible au Gouvernement de prévoir l'augmentation des sanctions pécuniaires que sont les majorations de péages fluviaux pour défaut ou insuffisance de déclaration, exprimées en pourcentage de la somme éludée, et de le porter de 50% à 100% de cette somme. Compte tenu de la diversité des montants des péages, un plafonnement au montant maximal prévu à l'[article 131-13](#) du code pénal en matière de peines contraventionnelles est cependant inséré dans les dispositions en cause afin de garantir que la sanction pécuniaire ainsi fixée n'excède pas la compétence du pouvoir réglementaire. Si, à l'avenir, une augmentation du tarif des péages avait pour effet de porter la pénalité maximale de 100%, dans un nombre significatif de cas, au-delà du seuil fixé à l'[article 131-13](#) du code pénal, une disposition législative deviendrait nécessaire pour assurer l'effectivité de la sanction.

Sanction administrative / Impossibilité de demander une nouvelle inscription sur le registre des VTC (TP – 398060 – 23/07/2019) – L'activité des exploitants mettant à la disposition de leur clientèle une ou plusieurs voitures avec chauffeur (VTC) est soumise, en application de l'[article L. 3122-3](#) du code des transports, à l'inscription sur un registre public régional. L'[article L. 3122-4](#) précise que les exploitants disposent d'une ou plusieurs voitures répondant à certaines conditions et « *emploient un ou plusieurs conducteurs répondant aux conditions prévues à l'[article L. 3120-2-2](#)* », c'est-à-dire disposant d'une carte professionnelle, et justifient de capacités techniques et financières. La radiation du registre après mise en demeure préalable lorsque l'une des conditions requises lors de l'inscription à ce registre cesse d'être remplie ou lorsque l'exploitant cesse son activité de transport avec des VTC, que prévoit l'[article R. 3122-4](#) du code des transports, est une application du principe jurisprudentiel selon lequel l'exigence d'un agrément comporte nécessairement, pour l'autorité qui le donne, le pouvoir de le retirer lorsque le titulaire cesse de remplir les conditions mises à son octroi (Sec., 25 juillet 1975, *Ministre de l'équipement c/ Sieur Richoux*, [n° 96377](#)). L'ajout d'un cas de radiation donne au Conseil d'État l'occasion d'en préciser la nature, après avoir rappelé le régime applicable. Le nouveau cas de radiation est celui dans lequel « *l'exploitant met à disposition d'un tiers, à titre onéreux ou non, l'inscription au registre mentionnée à l'[article L. 3122-2](#) qu'il a obtenue pour son propre compte* », en privant dans ce cas l'intéressé de la possibilité de demander une nouvelle inscription au registre pendant un délai de six mois. Le législateur est compétent pour fixer les règles concernant le libre accès à l'exercice d'une activité professionnelle n'ayant fait l'objet d'aucune limitation légale. S'agissant des professions réglementées, le pouvoir réglementaire peut fixer des prescriptions complémentaires à celles résultant de la loi. Lorsque la définition des obligations auxquelles est soumis l'exercice d'une activité relève du législateur en application de l'article 34 de la Constitution, il n'appartient qu'à la loi de fixer, le cas échéant, les sanctions administratives dont la méconnaissance de ces obligations peut être assortie et, en particulier, de déterminer les sanctions encourues sur les éléments constitutifs des infractions que ces sanctions ont pour objet de réprimer (Sec.,



18 juillet 2008, *Fédération de l'hospitalisation privée*, n° 300304). Lorsqu'il est compétent pour fixer certaines règles d'exercice d'une profession, le pouvoir réglementaire l'est également pour prévoir des sanctions administratives qui, par leur objet et par leur nature, sont en rapport avec cette réglementation (Ass., 7 juillet 2004, *Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales c/ M. Benkerrou*, n° 255136). Le cas de radiation nouveau peut être considéré comme relevant des cas dans lesquels cesse d'être remplie l'une des conditions d'inscription au registre. En effet, l'[article L. 3122-4](#) du code des transports peut être interprété comme imposant à l'exploitant d'exercer son activité personnellement ou en employant des salariés et comme lui interdisant de mettre son inscription au registre à la disposition de tiers. Par conséquent, la méconnaissance de cette condition d'inscription entraîne la radiation du registre. En revanche, la privation de l'exploitant radié ou de ses représentants légaux de la possibilité de demander une nouvelle inscription au registre pendant une durée de six mois revient à instaurer un régime de sanction, qui va au-delà de la radiation des exploitants cessant de remplir les conditions d'inscription. Dans la mesure où les conditions d'inscription au registre des exploitants sont énoncées par les dispositions de l'[article L. 3122-4](#) du code des transports, la fixation d'un régime de sanction de la méconnaissance de ces conditions relève également de la compétence du législateur.

Sanction administrative / Retrait d'une inscription sur une liste de plateformes industrielles (TP – 398606 – 15/10/2019) – L'[article L. 515-48](#) du code de l'environnement définit une plateforme industrielle comme le regroupement, sur un territoire délimité et homogène, d'installations soumises à la législation des installations classées pour la protection de l'environnement, qui conduit, par la similarité ou la complémentarité des activités de ces installations, à la mutualisation de la gestion de certains des biens et services qui leur sont nécessaires. Il prévoit que la liste des plateformes est fixée par un arrêté du ministre chargé des installations classées pour la protection de l'environnement. Un projet de décret relatif aux plateformes industrielles donne pouvoir au ministre chargé des installations classées de retirer une plateforme de la liste en cas de méconnaissance grave et répétée des obligations de la présente section figurant au contrat de plateforme. Le Conseil d'État (section des travaux publics) analysant ce retrait d'inscription comme une sanction administrative prise en vue de réprimer les manquements aux obligations en cause, estime que le Gouvernement ne tient pas des dispositions de l'[article L. 515-48](#) du code de l'environnement une base légale lui permettant d'introduire, en sus des dispositions de l'[article L. 171-8](#) du code de l'environnement qui définissent les sanctions administratives, une sanction propre aux plateformes. Une mesure de retrait d'inscription peut cependant être fondée sur le fait que si les conditions exigées du contrat qui lie les partenaires de la plateforme en vue de l'inscription de celle-ci sur la liste ne sont plus remplies, que ce constat intervienne à l'issue d'une procédure d'instruction des modifications ou indépendamment de toute procédure de porter à connaissance, l'autorité ministérielle peut procéder au retrait de la plateforme puisqu'une autorité compétente pour édicter un acte l'est également pour y mettre fin (CE, 8 août 1919, *Labonne*).



2.17.4. Domaine de la répression pénale

Répression pénale / Peine interdisant aux personnes condamnées de se porter enchérisseur (INT – 397679 – 14/5/2019) – À l’occasion de l’examen d’un projet de décret relatif aux personnes condamnées à une peine leur interdisant de se porter enchérisseur, le Conseil d’État (section de l’intérieur) appelle l’attention du Gouvernement sur la différence de contrôle du respect de la peine complémentaire d’acheter un bien immobilier à usage d’habitation ou un fonds de commerce d’un établissement recevant du public à usage total ou partiel d’hébergement prévue aux [articles 225-26](#) du code pénal, [L. 1337-4](#) du code de la santé publique, [L. 123-3](#), [L. 511-6](#) et [L. 521-4](#) du code de la construction et de l’habitation, selon que l’enchérisseur est une personne physique ou une personne morale. Alors qu’en application du 3° de l’[article 776](#) du code de procédure pénale les services du greffe où a eu lieu l’adjudication peuvent demander au casier judiciaire national la délivrance du Bulletin N° 2 d’une personne physique, sur lequel a vocation à figurer la peine complémentaire, ils ne peuvent le faire s’agissant des personnes morales, n’étant pas au nombre des services et administrations, dont la liste est donnée à l’[article 776-1](#) du code de procédure pénale, qui sont habilités à demander ce bulletin pour ces personnes. La volonté du législateur de faire porter le contrôle institué à l’[article L.322-7-1](#) du code des procédures civiles d’exécution sur les « *personnes condamnées* » ne se trouve par suite pas respectée. Au-delà de cette difficulté, le Conseil d’État estime opportun de clarifier et de simplifier le dispositif de contrôle du respect de cette peine complémentaire. D’une part, la rédaction des dispositions des articles du code pénal, du code de la santé publique et du code de la construction et de l’habitation relative à cette peine gagnerait à être harmonisée pour assurer une répression unifiée en matière d’habitat indigne. Il convient, d’autre part, de s’interroger sur la proportionnalité d’un système lourd et complexe de contrôle, tant en cas de vente à l’amiable ([article L. 511-1](#) code de la construction et de l’habitation) qu’en cas de vente par adjudication, qui mobilise des moyens de la part des notaires, du casier judiciaire national et des greffes alors que la violation de l’interdiction d’acheter un bien immobilier ou un fonds de commerce résultant de certaines de ces peines complémentaires est punie de deux ans d’emprisonnement et de 30 000 euros d’amende en application de l’[article 434-41](#) du code pénal.

2.18. Libertés et droits fondamentaux

2.18.1. Asile

Allocation pour demandeur d’asile / Instauration d’un barème forfaitaire (INT – 398070 – 1/10/2019) – Saisi d’un projet relatif à l’adaptation de l’allocation pour demandeur d’asile, le Conseil d’État (section de l’intérieur) ne peut lui réserver de suite favorable. Le projet de décret instaure un barème particulier pour le montant forfaitaire de l’allocation pour demandeur d’asile prévu par l’[article D. 744-26](#) du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile, pris en application de son [article L. 744-9](#). Ce barème minore de 25% les montants pour certaines catégories de demandeurs d’asile : ceux dont la demande est rejetée alors qu’ils sont issus d’un « *pays d’origine sûr* » au sens de l’[article L. 722-1](#) du CESEDA, ou dont la demande de



réexamen est jugée irrecevable ou dont la présence constitue une menace pour l'ordre public ainsi que les demandeurs d'asile en instance de transfert vers un pays regardé comme responsable de l'examen de leur demande. Le Conseil d'État considère cette mesure incompatible avec les exigences de la [directive 2013/33/UE](#) du 26 juin 2013.

2.18.2. Droits civils et individuels

■ État des personnes / Nationalité

Naturalisation (INT – 396393 – 08/01/2019) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur) donne un avis favorable à un projet de décret rapportant un décret de naturalisation au motif qu'il résulte des éléments du dossier que l'intéressée a obtenu sa naturalisation en dissimulant son remariage. Le retrait du décret s'appliquant à ses deux enfants, nés en France, qui ont bénéficié de l'effet collectif de la naturalisation de leur mère, le Conseil d'État vérifie également la proportionnalité de la mesure au regard de la situation de ces derniers. Toutefois, à partir de l'âge de treize ans, ces deux enfants pourront réclamer la nationalité française par déclaration en application des dispositions du second alinéa de l'[article 21-11](#) du code civil, s'ils en remplissent les conditions.

Naturalisation (INT – 396387 – 08/01/2019) – Saisi d'un projet de décret rapportant, sur le fondement des dispositions de l'[article 27-2](#) du code civil, la naturalisation, au motif que l'intéressée ne justifiait pas de son assimilation à la communauté française, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable sous réserve des observations suivantes. Un décret de naturalisation est un acte créateur de droits. L'[article 27-2](#) du code civil prévoit deux hypothèses dans lesquels un tel décret peut être rapporté sur avis conforme du Conseil d'État. En premier lieu, un décret portant naturalisation peut être rapporté si le requérant ne satisfait pas aux conditions légales fixées par le code civil. Dans cette hypothèse, le législateur a prévu un délai spécifique de deux ans à compter de la publication du décret au Journal officiel, distinct du délai de quatre mois fixé par la jurisprudence [Ternon](#), dans lequel l'administration peut légalement retirer le décret portant naturalisation. Passé ce délai de deux ans, un décret portant naturalisation ne peut être retiré que si la décision a été obtenue par mensonge ou fraude portant sur des faits antérieurs à sa publication. Ce décret peut alors être rapporté dans le délai de deux ans à partir de la découverte de la fraude. L'administration ne peut donc, en l'absence de fraude, sans méconnaître les droits acquis qui résultent de la naturalisation, décider plus de deux ans après celle-ci, de retirer sa nationalité à l'intéressé au motif que les éléments au vu desquels il a été naturalisé n'auraient pas été de nature à permettre légalement sa naturalisation. Dès lors que le projet de décret a été soumis au Conseil d'État et qu'il doit être publié dans le délai de deux ans à compter de la publication du décret portant naturalisation de l'intéressée, l'administration peut légalement fonder son retrait sur l'absence de respect des conditions légales à la naturalisation, sans même que le dossier ne révèle de mensonge ou de fraude de sa part. En l'espèce, le Conseil d'État estime que l'intéressée peut être regardée comme ne remplissant pas la condition légale d'assimilation posée par l'[article 21-24](#) du code civil dès lors qu'elle



était dans les liens du mariage avec un conjoint bigame de fait et de droit depuis près d'une vingtaine d'années et qu'il ressortait des pièces du dossier soumis au Conseil d'État qu'elle avait connaissance de cette union.

Naturalisation (INT – 398790 – 12/11/2019) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret rapportant un décret portant naturalisation, lui donne un avis favorable au motif qu'il résulte des éléments du dossier que l'intéressé a acquis la nationalité française par fraude. En réponse au moyen tiré de ce que le retrait de la nationalité française placerait l'intéressé en situation d'apatridie, le Conseil d'État précise, en se fondant sur l'[arrêt C-135/08 Janko Rottmann c/ Freistaat Bayern](#) du 2 mars 2010 de la Cour de justice de l'Union européenne, qu'un État de l'Union peut retirer à un citoyen de l'Union la nationalité qu'il a acquise frauduleusement, même si ce dernier devient apatride. En outre, rien ne permet d'établir en l'espèce que l'intéressé a perdu la nationalité de son pays d'origine. La Cour a jugé que, dans cette hypothèse, « *Il incombe néanmoins à la juridiction nationale d'apprécier si, au regard de l'ensemble des circonstances pertinentes, le respect du principe de proportionnalité exige que, avant qu'une telle décision de retrait de la naturalisation prenne effet, il soit accordé à l'intéressé un délai raisonnable afin qu'il puisse essayer de recouvrer la nationalité de son État membre d'origine.* » En l'espèce, le Conseil d'État considère que les éléments présents au dossier n'établissent pas que M. M a perdu la nationalité camerounaise et que, en tout état de cause, le Gouvernement est fondé à prendre une décision de retrait de sa nationalité française dans la mesure où il l'a acquise par fraude.

Acquisition de la nationalité (INT-396623- 29/01/2019) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur) donne un avis défavorable à un projet de décret portant refus d'acquisition de la nationalité pour indignité au motif que l'intéressé aurait répondu de manière évasive sur ses liens avec les autorités de son pays d'origine, la Russie, lors de son entretien avec les services de sécurité spécialisés, grief qui fait aussi implicitement référence au fait que l'intéressé travaillait jusqu'à une date récente au sein de l'agence de presse TASS à Paris. En l'absence d'élément précis cette circonstance ne caractérise pas à elle seule un défaut de loyalisme de l'intéressé envers la France.

Acquisition de la nationalité (INT – 397729 – 04/06/2019) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur) donne un avis défavorable à un projet de décret portant refus d'acquisition de la nationalité de M. O pour indignité. S'il ressort des pièces du dossier qu'en 2012, M. O, qui conduisait un véhicule terrestre à moteur sur une route secondaire, a franchi, sans s'arrêter, une intersection où il était tenu de marquer l'arrêt et a violemment percuté un autre véhicule dont le conducteur est décédé, faits pour lesquels il a été condamné en 2014, pour le délit d'homicide involontaire, à une peine de deux ans d'emprisonnement avec sursis et à l'annulation de son permis de conduire avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pendant un an, les éléments du dossier ne font apparaître aucun élément défavorable concernant M. O depuis 2012 et il ressort enfin de ses observations qu'il a pleinement pris conscience de la gravité de l'accident qu'il a causé. Dans ces conditions, malgré la gravité de ses conséquences, l'accident mortel causé par lui il y a plus de sept ans est



trop ancien pour justifier encore une décision d'opposition à l'acquisition de la nationalité française.

Acquisition de la nationalité (INT – 397863 – 02/07/2019) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur) donne un avis favorable à un projet de décret portant refus d'acquisition de la nationalité pour indignité. Il considère que les faits de participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme, bien qu'anciens, car remontant aux mois de février et mai 1998, et ayant été effacés du bulletin n° 2 du casier judiciaire de l'intéressé, sont de nature à justifier ce refus.

Acquisition de la nationalité (INT – 398619 – 01/10/2019) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur) estime que la situation de bigamie, bien qu'ayant cessé à la date à laquelle le Conseil d'État a été consulté, en conséquence du décès de la première épouse de l'intéressé depuis quatre années, peut fonder l'opposition pour défaut d'assimilation à l'acquisition de la nationalité française (déclaration souscrite en qualité d'ascendant direct d'un ressortissant français), pris sur le fondement de l'[article 21-4](#) du code civil.

■ Liberté d'expression

⇒ V. (INT/AG – 397368 – 16/05/2019)
Proposition de loi visant à lutter contre la haine sur Internet ([avis](#) en ligne sur le site internet de l'Assemblée nationale)

■ Libertés publiques

Droits des personnes handicapées (FIN – 397871 – 02/04/2019) – Le projet de décret relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des services de communication au public en ligne définit les montants et les modalités de mise en œuvre de l'amende prévue par la [loi n° 2005-102](#) du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées dans sa rédaction résultant de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Cette sanction administrative réprime le défaut de mise en conformité d'un service de communication au public en ligne avec les obligations d'information du public sur la conformité de ce service aux règles relatives à l'accessibilité, par une mention d'accessibilité sur la page d'accueil de celui-ci et la mise à disposition d'un dispositif de signalement des manquements aux règles d'accessibilité, ainsi que par la publication d'une déclaration d'accessibilité, d'un schéma pluriannuel de mise en accessibilité et d'un plan d'actions annuel. En premier lieu, le Conseil d'État (section des finances) estime que la circonstance que les règles relatives à l'accessibilité des services en question soient définies, en vertu de la décision d'exécution de la Commission du 20 décembre 2018 concernant la norme harmonisée applicable aux sites internet et aux applications mobiles élaborée à l'appui de la [directive \(UE\) 2016/2102](#), par la norme européenne [EN 301 549](#), dont la version originale n'est publiée qu'en langue anglaise, n'est pas de nature à méconnaître le principe de légalité des délits et des peines, combiné au principe selon lequel la langue de la République est le français conformément à l'article 2 de la Constitution du 4 octobre



1958, dès lors que la sanction ne réprime pas la méconnaissance de ces règles d'accessibilité mais seulement les obligations formelles rappelées ci-dessus. En deuxième lieu, s'agissant d'une sanction réprimant le manquement à des obligations strictement formelles, le caractère forfaitaire de l'amende, sans possibilité d'en moduler le montant, n'est pas contraire au principe de proportionnalité des peines, son montant, fixé à 2 000 ou 20 000 euros selon la catégorie de la personne sanctionnée, n'étant pas manifestement disproportionné. En troisième lieu, la circonstance que cette sanction soit instruite et infligée par le ministre chargé des personnes handicapées, sans distinction entre une autorité de poursuite et une autorité de sanction, ne méconnaît pas l'exigence de procès équitable découlant de l'[article 6 §1](#) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dès lors que le ministre ne constitue pas un tribunal au sens de ces stipulations et que le fait de confier à l'administration la poursuite de la répression de certaines infractions n'est pas contraire à cette convention pour autant que l'intéressé puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de cet article 6.

2.18.3. Principe d'égalité

Règles de domiciliation fiscale en France à raison de l'exercice d'une activité professionnelle (FIN/AG – 398288 – 19/09/2019) – Le projet de loi de finances pour 2020 complète le critère dit professionnel de domiciliation fiscale en France énoncé au b du 1 de l'[article 4 B](#) du code général des impôts, tiré de l'exercice en France d'une activité professionnelle à titre principal, par une disposition regardant comme satisfaisant ce critère les dirigeants d'une entreprise française qui réalise en France plus d'un milliard d'euros de chiffre d'affaires, indépendamment du lieu d'exercice effectif de leur activité et de son caractère accessoire ou principal. Le Conseil d'État estime qu'au regard de l'objet des règles de domiciliation fiscale en France à raison de l'exercice d'une activité professionnelle, les dirigeants d'entreprises sont placés dans une situation différente selon que le siège de l'entreprise dont ils sont mandataires est situé en France ou pas et selon l'importance de l'activité de cette entreprise, en l'occurrence mesurée par le montant de chiffre d'affaires réalisé en France. À cet égard, le critère tiré de la réalisation par l'entreprise d'un chiffre d'affaires d'au moins 1 milliard d'euros en France est objectif et rationnel et en rapport avec le but poursuivi de soumettre à une obligation fiscale illimitée les dirigeants des grandes entreprises françaises. Par suite, le projet ne méconnaît ni le principe d'égalité devant la loi ni le principe d'égalité devant les charges publiques. Ce dispositif a été validé par le Conseil constitutionnel dans sa [décision n° 2019-796 DC](#) du 27 décembre 2019 sur le projet de loi de finances pour 2020.



2.19. Logement

2.19.1. Copropriétés

Lutte contre la dégradation du parc des logements vieillissant / Constitution d'un fonds de travaux et mise en œuvre d'un plan pluriannuel de travaux / Droit de propriété et libre disposition des biens / Atteinte disproportionnée au regard de l'objet du dispositif (INT – 398554 – 08/10/2019) Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet d'ordonnance portant réforme du droit de la copropriété des immeubles bâtis, lui donne un avis favorable, à l'exception du dispositif créé dans son article 13. L'article 13 du projet d'ordonnance impose à la copropriété d'un immeuble à destination partielle ou totale d'habitation, à l'issue d'un délai de quinze ans à compter de la date de réception de l'immeuble, de faire élaborer un plan pluriannuel de travaux, sauf si l'immeuble a fait l'objet du diagnostic prévu à l'[article L. 731-1](#) du code de la construction et de l'habitation et si ce diagnostic n'a fait apparaître aucun besoin de travaux dans les dix prochaines années. Le projet de plan est présenté à l'assemblée générale des copropriétaires, et il est soumis à l'adoption de celle-ci lorsqu'il fait apparaître un besoin de travaux dans les dix prochaines années. En outre, l'article 13 du projet introduit dans la loi du 10 juillet 1965 un article 14-2-1 nouveau qui oblige chaque copropriété à constituer un fonds de travaux à l'issue d'une période de cinq ans après la réception de l'immeuble. Ce fonds est destiné à faire face à des dépenses éventuelles, non inscrites au budget prévisionnel, qui pourraient résulter de l'élaboration du plan pluriannuel de travaux, des travaux prévus dans ce plan s'il a été adopté, des travaux d'urgence et des travaux prescrits par les lois et règlements. Il est alimenté par une cotisation annuelle obligatoire qui ne peut être inférieure à 2,5% du montant des travaux prévus, le cas échéant, dans le plan pluriannuel de travaux lorsque celui-ci a été adopté. En tout état de cause, la contribution doit être au moins égale à 6% du montant moyen par lot à usage d'habitation des charges annuelles du budget prévisionnel des copropriétés immatriculées au registre des syndicats de copropriétaires. Le Gouvernement entend ainsi lutter contre la dégradation d'un parc de logements vieillissant. Ce dispositif est plus contraignant que celui créé par la loi ALUR : alors que la réalisation d'un diagnostic technique global est optionnelle, il oblige la majorité des copropriétés à élaborer un plan pluriannuel de travaux, et il impose à toutes de constituer un fonds de travaux alimenté par une cotisation annuelle obligatoire, quel que soit l'état de l'immeuble et alors même que le plan de travaux n'aurait pas été adopté. Dans ces conditions, le Conseil d'État considère qu'un tel dispositif porte une atteinte disproportionnée à l'exercice du droit de propriété et, en particulier, à la libre disposition des biens. Le Conseil d'État constate par ailleurs que le projet remet en cause des mesures en vigueur depuis moins de trois ans, sans qu'un bilan en ait été dressé. Il observe enfin, comme il l'avait fait dans son avis du 20 juin 2013, que le dispositif proposé ne contribue pas à l'objectif général de simplification du droit. L'ensemble de ces motifs conduit le Conseil d'État à écarter l'article 13 du projet d'ordonnance ainsi que les articles qui en sont la conséquence. Le Conseil d'État invite le Gouvernement à étudier des solutions alternatives visant spécifiquement à remédier aux défaillances des copropriétés d'immeubles en voie de dégradation, de façon à garantir leur conservation et la sécurité de leurs occupants.



2.20. Outre-mer

2.20.1. Applicabilité outre-mer des textes législatifs et réglementaires

Demandes d’asile (INT – 398388- 8/10 et 12/11 2019) – Saisi d’un projet de décret portant adaptation de certaines dispositions relatives aux modalités de traitement des demandes d’asile dans les Antilles et en Guyane et modifiant les règles de recours contre les décisions de l’Office français de protection des réfugiés et apatrides dans les collectivités mentionnées à l’[article 72-3](#) de la Constitution, le Conseil d’État (section de l’intérieur) lui donne un avis favorable. Il admet, en application de l’article 73 de la Constitution, le dispositif particulier prévoyant que lorsque l’augmentation significative du niveau de la demande d’asile constatée sur une période de trois mois le justifie au regard des caractéristiques et des contraintes particulières des collectivités concernées, le ministre chargé de l’asile puisse prévoir, par un arrêté motivé, l’application de modalités particulières de traitement des demandes d’asile: délai d’introduction de la demande auprès de l’OFPRA de sept jours au lieu de vingt et un jours, délai d’examen des demandes par l’OFPRA de vingt et un jours, au lieu de plusieurs mois notamment. Ce même dispositif, dérogatoire au droit commun du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile, avait été expérimenté quelques mois auparavant en Guyane dans le cadre d’un décret pris en application de l’[article 37-1](#) de la Constitution ([décret n° 2018-385](#) du 23 mai 2018). Le Conseil d’État relève qu’il n’y a pas d’obstacle à ce qu’un dispositif dérogatoire pris à titre expérimental puisse ultérieurement être pérennisé dans des collectivités de l’[article 72-3](#) de la Constitution, ou étendu à celles-ci, si les caractéristiques et contraintes particulières de ces dernières le justifient.

Seuils d’effectifs des entreprises (SOC – 399114 – 10/12/2019) Le Conseil d’État (section sociale) a été saisi d’un projet de décret relatif aux seuils d’effectifs dont l’objet est mettre en application les dispositions de l’[article 11](#) de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, articulés principalement dans le code de la sécurité sociale, dans le code du travail et dans le code de la construction et de l’habitation par le nouvel [article L.130-1](#) introduit au code de la sécurité sociale sur la détermination des effectifs des entreprises, auquel de nombreuses dispositions des deux codes précités font renvoi. Le Conseil d’État (section sociale) estime que bien que le code du travail soit applicable par principe à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon (cf. articles [L.1521-1](#), [L.1521-2-2](#), [L.1521-3](#) du code du travail), ainsi que le code de la construction et de l’habitation (articles [L.161-1](#) et [L.161-2](#)), le droit spécifique de la sécurité sociale qui prévaut dans ces deux collectivités (respectivement, d’une part, l’[ordonnance n° 96-1122](#) du 20 décembre 1996 relative à l’amélioration de la santé publique, à l’assurance maladie, maternité, invalidité et décès, au financement de la sécurité sociale à Mayotte et à la caisse de sécurité sociale de Mayotte et l’[ordonnance n° 2002-411](#) du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte, et d’autre part, l’[ordonnance n° 77-1102](#) du 26 septembre 1977 portant extension et adaptation au département de Saint-Pierre-et-Miquelon de diverses dispositions relatives aux affaires sociales), aux termes desquels les dispositions du code de la sécurité sociale ne sont applicables dans ces collectivités que sur mention d’extension expresse, ne peut permettre de



regarder, même implicitement, les dispositions de l'[article L.130-1](#) précité comme étendues, du fait simple de sa référence, dans un texte des deux codes précités, par ailleurs applicable à ces collectivités.

2.20.2. Nouvelle-Calédonie

■ Répartition des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie

Matières non énumérées parmi les compétences de l'État ou de la Nouvelle-Calédonie / Répartition des compétences selon l'objectif poursuivi par les mesures envisagées (TP – 396530- 15/01/2019) – Le Conseil d'État (section des travaux publics) apprécie la compétence de la Nouvelle-Calédonie s'agissant d'un projet de loi du pays définissant dans son article 1^{er} les objectifs de la politique des pêches maritimes, des cultures marines et des activités halio-alimentaires de la Nouvelle-Calédonie. Les pêches maritimes, cultures marines et activités halio-alimentaires ne sont pas expressément mentionnées dans la loi organique du 19 mars 1999, mais l'exercice de certaines des compétences que celle-ci attribue respectivement à l'État, à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces peut avoir des incidences dans ces domaines. Il s'agit notamment, pour l'État, des compétences qu'il exerce en matière de définition du statut des navires et, sous réserve des compétences attribuées à la Nouvelle-Calédonie, pour l'application de conventions internationales hors des eaux territoriales, en matière de police et sécurité de la circulation maritime, ainsi que de recherche, mentionnées aux 6°, 12° et 14° du I et au 7° du II de l'[article 21](#) de cette loi organique. Pour les provinces, il s'agit des compétences qu'elles détiennent, en vertu des articles 20, 45 et 46 de la même loi organique, en matière d'environnement, d'une part, pour la gestion de leur domaine public maritime et la réglementation et l'exercice des droits d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles biologiques de leurs eaux intérieures et de leur mer territoriale, d'autre part. Le Conseil d'État considère que la loi du pays est compétente pour fixer par son article 1^{er} les objectifs de la politique des pêches maritimes, des cultures marines et des activités halio-alimentaires de la Nouvelle-Calédonie, dès lors que chacun des objectifs énumérés par cet article peut être poursuivi par la Nouvelle-Calédonie dans l'exercice d'au moins une des compétences qui lui sont dévolues par la loi organique, sans préjudice de l'exercice des compétences précédemment énumérées dévolues à l'État et aux provinces.

Professions judiciaires (FIN – 399192 – 10/12/2019) – Saisi d'un projet de loi du pays de soutien à la croissance de l'économie calédonienne, qui réorganise en particulier les professions d'administrateur judiciaire et de mandataire judiciaire, le Conseil d'État (section des finances) estime que certaines des dispositions concernant la procédure d'inscription, le contrôle et la discipline de ces professions empiètent sur la compétence réservée à l'État en matière d'organisation judiciaire par le 2° de l'[article 21](#) de la loi organique du 19 mars 1999, à laquelle se rattache la participation de magistrats au contrôle d'une profession juridique ou judiciaire. En effet, les dispositions attribuant à des magistrats du siège ou du parquet des missions nouvelles ou précisant les conditions dans lesquelles s'exerce la mission dévolue au ministère public par l'[article L. 811-11](#) du code de commerce relèvent de



l'organisation judiciaire et excèdent, dès lors qu'elles ne font pas que tirer les conséquences de dispositions édictées par l'État, la compétence que la Nouvelle-Calédonie tient de la loi organique pour réglementer l'exercice des professions en cause. Tel est le cas des dispositions qui prévoient que deux magistrats siègent au sein de la commission des mandataires de justice et de celles chargeant spécialement un magistrat du parquet général d'exercer les fonctions de rapporteur auprès de cette commission, d'assurer l'instruction des demandes d'inscription et l'inspection des offices et de saisir cette commission siégeant comme chambre de discipline. Il en résulte que la Nouvelle-Calédonie peut décider d'exercer pleinement sa compétence en matière de surveillance, d'inspection et de discipline de ces professions en retenant des modalités n'impliquant pas d'attribuer des missions particulières à des magistrats judiciaires. S'il est au contraire jugé préférable d'édicter des règles impliquant la participation de magistrats à ce contrôle, la loi du pays peut se borner à définir les autres règles applicables à ces professions, notamment celles relatives à leurs conditions d'accès et d'exercice, et il appartient alors à la Nouvelle-Calédonie de demander à l'État de prendre des dispositions en ce sens au titre de sa compétence en matière d'organisation judiciaire.

■ Lois du pays de Nouvelle-Calédonie

Assurance maladie maternité (SOC – 396582 – 29/12/2019) – Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de loi du pays relative au ticket modérateur sur le risque maladie du régime unifié d'assurance maladie maternité qui institue un contrat responsable dans le cadre des contrats de prévoyance collective. Ce projet a pour objet d'instituer, à compter du 1^{er} juillet 2019, des « contrats responsables » par lesquels les mutuelles et unions de mutuelles s'engagent dans le cadre de contrats de prévoyance collective à ne pas dépasser un certain pourcentage du tarif servant de base aux remboursements de la CAFAT et de la mutuelle ou de l'union de mutuelle, appliqué à leur part respective ; le montant de ce pourcentage, les conditions d'application de ce taux par chaque financeur et le périmètre des prestations en nature concernées sont définies par délibération du Congrès, en application de l'article Lp76 de la [loi du pays n° 2001-016](#) du 11 janvier 2002 relative à la sécurité sociale en Nouvelle-Calédonie. Si la différence de traitement entre mutuelles et adhérents à celles-ci, pour la partie minorant la couverture par la mutuelle, est en rapport avec l'objet de la loi, la différence de traitement entre les assurés sociaux au niveau du régime de base de la CAFAT ne peut aucunement se justifier au regard du principe d'égalité. Le Conseil d'État appelle l'attention de la Nouvelle-Calédonie sur l'obstacle constitutionnel auquel se heurte le dispositif pour la partie minorant le ticket modérateur du régime de base, qui ne garantit plus à la moitié des assurés sociaux le même droit à prestations en nature contre le risque maladie.

Domaine privé (ADM – 396488 – 08/01/2019) – A l'occasion de l'examen d'un projet de loi du pays fixant les règles générales applicables au domaine privé de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics, le Conseil d'État (section de l'administration) constate que ce projet répond à des préconisations qu'il avait formulées en 2012. Il relève cependant que son adoption, alors que ce projet définit le domaine privé par opposition au domaine public, mettra



plus nettement en évidence l'absence de règles générales applicables au domaine public de la Nouvelle-Calédonie et des provinces et renouvelle donc sa suggestion qu'un prochain texte achève la définition de l'ensemble des règles applicables aux biens en cause et les réunisse au sein d'un code. Le Conseil d'État observe aussi que le projet, qui comporte par ailleurs des dispositions proches de celles du code général de la propriété des personnes publiques, innove en affirmant l'imprescriptibilité du domaine privé de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics. Il considère qu'en l'espèce l'extension de l'imprescriptibilité au domaine privé de ces personnes publiques ne heurte pas de principes constitutionnels, notamment ni le principe d'égalité, ni le droit de propriété. Il estime en outre particulièrement opportun qu'eu égard tant à l'étendue de ce domaine privé, à son importance environnementale et économique et sa localisation, qu'aux moyens humains et financiers nécessaires à sa protection, il soit ainsi fait obstacle à la prescription acquisitive qui permet d'acquérir un bien ou un droit par l'effet de la possession prolongée. Le Conseil d'État veille enfin à ce que les dispositions du projet qui prévoient la possibilité d'une cession ou de l'utilisation, pour un prix inférieur à leur valeur, des biens appartenant au domaine privé de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics soient conformes aux exigences constitutionnelles de protection des patrimoines publics.

Fonction publique (ADM – 396571 – 22/01/2019) – A l'occasion de l'examen d'un projet de loi du pays relative à la fusion des fonctions publiques territoriale et communale de la Nouvelle-Calédonie, le Conseil d'État (section de l'administration) constate que la volonté du gouvernement de Nouvelle-Calédonie est, comme cela ressort notamment de l'exposé des motifs du projet, d'intégrer les fonctionnaires des communes au sein du statut général de la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie, lequel a vocation à devenir à terme le statut général de tous les fonctionnaires exerçant dans cette collectivité. Il relève cependant que le projet se limite, en l'état, à modifier incomplètement la rédaction des textes dans le sens d'une uniformisation des termes désignant les fonctionnaires de la Nouvelle-Calédonie et à abroger partiellement la [délibération n° 486](#) du 10 août 1994 portant création du statut général des fonctionnaires des communes de Nouvelle-Calédonie, sans d'ailleurs en modifier le titre et en maintenant un certain nombre de dispositions particulières à cette dernière fonction publique. Afin que le contenu du projet soit davantage en adéquation avec l'objectif que se fixe le gouvernement, une solution, plus expédiente et plus claire, consisterait à transférer un certain nombre de dispositions de la [délibération](#) du 10 août 1994 portant création du statut général des fonctionnaires des communes de Nouvelle-Calédonie, que le projet n'abroge pas, dans l'[arrêté gubernatorial](#) du 22 août 1953 portant statut général des fonctionnaires des cadres territoriaux qui aurait alors vocation à devenir le statut général des fonctionnaires de Nouvelle-Calédonie tout en comportant des dispositions particulières concernant les fonctionnaires recrutés par les communes. La [délibération](#) du 10 août 1994 pourrait, dans ces conditions, être abrogée. À défaut d'une telle abrogation, il conviendrait d'en modifier l'intitulé, dans le sens d'une uniformisation statutaire, afin d'y supprimer la notion de « fonctionnaires des communes ». Le Conseil d'État invite, par ailleurs, le gouvernement de Nouvelle-



Calédonie à modifier, en tant que de besoin, les éventuels autres textes de valeur législative ou réglementaire qui concerneraient directement ou indirectement les fonctionnaires afin d'en harmoniser la rédaction avec celle retenue par le présent projet de loi du pays.

2.20.3. Nouvelle-Calédonie et Polynésie Française

■ Droit applicable

Elections (INT – 399213 – 17/12/2019) – Saisi d'un projet de décret relatif aux élections municipales en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, le Conseil d'État (section de l'intérieur), s'agissant de son entrée en vigueur, considère que ses dispositions doivent s'appliquer au prochain renouvellement général des conseillers municipaux, prévu au printemps 2020, et non pas seulement à compter du lendemain de ce renouvellement, conformément à l'interprétation de l'[article 13](#) de la loi n° 2016-1658 du 5 décembre 2016 relative à l'élection des conseillers municipaux dans les communes associées de la Polynésie française et à la modernisation du code général des collectivités territoriales applicable aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics. Il résulte en effet clairement des travaux parlementaires que l'intention du législateur est que les dispositions de la loi du 5 décembre 2016 entrent en vigueur de manière à s'appliquer aux opérations électorales conduisant au renouvellement général des conseillers municipaux du printemps 2020.

2.20.4. Polynésie Française

- 395384 – Proposition de loi visant à renforcer l'intégrité des mandats électifs et de la représentation nationale

2.20.5. Mayotte

Acquisition de la nationalité française (INT – 396570 – 12/2/2019) – Saisi d'un projet de décret pris pour l'application des dispositions de l'article 17 de la [loi n° 2018-778](#) du 10 septembre 2018 qui adapte à Mayotte les conditions d'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France des enfants nés en France de parents étrangers, le Conseil d'État (section de l'intérieur) estime que l'application des articles [2493](#) et [2495](#) du code civil conduit à ce que la mention du caractère régulier et ininterrompu du séjour de l'un des parents doit être portée en marge de l'acte de naissance de l'enfant et qu'il n'a pas vocation à figurer dans le corps de son acte de naissance. En effet cette mention n'est relative qu'aux conditions de séjour sur le territoire français de l'un de ses parents et n'a pour objet que de permettre de constituer une preuve du respect des conditions posées par le législateur à l'acquisition de la nationalité française, à savoir qu'au jour de la naissance de l'enfant l'un des parents réside en France de manière régulière, sous couvert d'un titre de séjour, et de manière ininterrompue depuis plus de trois mois.



2.21. Police

2.21.1. Police administrative et judiciaire

Délégation d'activités de police administrative à des personnes privées (TP – 396626 – 5/02/2019) – Le Conseil d'État (section des travaux publics), saisi d'un projet de décret fixant la liste des agents en charge de la constatation des manquements mentionnés à l'[article L. 631-25](#) du code rural et de la pêche maritime, écarte deux dispositions relatives, d'une part, au recours à des contrôleurs privés, d'autre part, à l'assermentation. Les activités de police administrative ne peuvent être déléguées à des personnes privées que sous réserve d'un encadrement strict et pour des tâches limitées, comme l'ont jugé tant le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018 que le Conseil d'État dans sa décision [n° 144152](#) du 1^{er} avril 1994 *Commune de Menton*. Les manquements aux obligations édictées par les [articles L. 631-24](#), [L. 631-24-1](#) et [L. 631-24-2](#) du code rural et de la pêche maritime relatives aux contrats de vente de produits agricoles sont recherchés et constatés par des agents habilités qui peuvent rédiger des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve contraire, procéder à des visites dans des locaux professionnels et à usage d'habitation et délivrer des injonctions, et ces manquements sont sanctionnés par l'[article L. 631-25](#) du même code d'une amende administrative dont le montant peut atteindre 2% du chiffre d'affaires. Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que le directeur général de l'établissement public FranceAgriMer ne peut être autorisé à déléguer l'ensemble de ces pouvoirs à des personnes privées. Il estime cependant possible l'association de personnes privées à des tâches de simple examen des contrats ou des documents recueillis par les fonctionnaires de l'État ou les agents assermentés de FranceAgriMer lors de leurs opérations de contrôle, association qui ne leur confère pas la qualité d'agents de contrôle au sens de l'[article L. 631-26](#) du code rural et de la pêche maritime et qu'il n'est pas nécessaire de prévoir dans un décret, un marché de service suffisant à confier ces tâches auxiliaires dès lors qu'il comporte des clauses garantissant l'indépendance, l'impartialité et la confidentialité auxquels sont tenues ces personnes.

Direction centrale de la police judiciaire (INT – 397858 – 18/6/2019) – Saisi d'un projet de décret relatif à la désignation de certains services de la direction centrale de la police judiciaire autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'[article L. 811-4](#) du code de la sécurité intérieure, le Conseil d'État (section de l'intérieur) relève que les dispositions du projet ne sont que d'ordre organisationnel, s'agissant seulement de remplacer la référence à un service par la référence à deux autres services en conséquence d'une réorganisation de la direction centrale de la police judiciaire.



2.22. Pouvoirs publics, autorités administratives indépendantes, organisation et gestion de l'administration

2.22.1. Parlement

- ⇒ **(FIN/AG – 398830 – 28/11/2019)** – Avis sur un projet de loi organique modifiant le tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du 5^e alinéa de l'article 13 de la Constitution (à consulter sur [ConsiliaWeb](#))
-

2.22.2. Réforme des Institutions

- ⇒ **(INT/AG – 397908 – 20/06/2019)** – Avis sur un projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique (à consulter sur [ConsiliaWeb](#))
 - ⇒ **(INT/AG – 397909 et 397910 – 20/06/2019)** – Avis sur des projets de loi organique et ordinaire pour un renouveau de la vie démocratique (à consulter sur [ConsiliaWeb](#))
-

2.22.3. Simplification des relations entre le public et l'administration

Participation du service de santé des armées au fonctionnement du système de santé (SOC – 396576 – 05/03/2019) – Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret relatif à la participation du service de santé des armées au fonctionnement du système de santé, mettant en œuvre la « *convention* » prévue à l'[article L.6147-10](#) du code de la santé publique, conclue, aux termes de ce texte, entre le service de santé des armées et les acteurs du système de santé et « *transmise pour approbation au directeur général de l'agence régionale de santé* ». Le Conseil d'État (section sociale) estime que dès lors qu'il est envisagé par le Gouvernement que cette convention est transmise par le ministre de la défense pour approbation au directeur général de l'agence régionale de santé, il peut prévoir à son égard qu'un mécanisme de silence gardé par le directeur général de l'agence, à l'expiration d'un délai de deux mois, vaut **approbation tacite** de cette dernière. En effet, ce mécanisme de décision implicite n'est pas régi par les dispositions prévues au code des relations entre le public et l'administration, lequel n'organise pas les relations entre autorités administratives comme en l'espèce.

Agrément des organismes de formation professionnelle maritime (SOC – 397549 – 28/05/2019) – Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret relatif à l'agrément de certains organismes de formation professionnelle maritime. Relevant d'abord que ce texte met en œuvre la règle I/8 de la convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille de l'Organisation maritime internationale ratifiée par la [loi n° 2016-699](#) du 30 mai 2016



selon laquelle « *chaque Partie doit s'assurer (...) d'un contrôle continu dans le cadre d'un système de normes de qualité* » et « *chaque Partie doit aussi s'assurer qu'une évaluation est périodiquement effectuée* » des organismes de formation professionnelle maritime, il a constaté que cette exigence internationale a été traduite en droit interne par l'instauration d'un mécanisme d'agrément de ces organismes, résultant de l'article 7 de la [loi n° 2018-771](#) du 5 septembre 2018 qui a introduit dans le code des transports l'article L. 5547-3, pour l'application duquel le projet de décret a été élaboré. Toutefois, il a écarté son article 6 qui prévoit que le silence gardé par l'autorité compétente pendant deux mois sur une demande d'agrément vaut décision de rejet. En effet, le Conseil d'État (section sociale) estime que l'établissement d'un régime d'acceptation tacite dans le cas de l'agrément envisagé des organismes de formation professionnelle maritime n'est pas incompatible avec le respect des engagements internationaux résultant de la convention internationale précitée. Il en résulte que le dispositif prévu à l'article 6 du projet n'entre pas dans le champ du 4° de l'[article L 231-4](#) du code des relations entre le public et l'administration. Il n'entre pas plus dans le champ des autres dérogations à la règle fixée par l'[article L 231-1](#) du même code. Le Conseil d'État (section sociale) considère, dès lors, que les dispositions du code des relations entre le public et l'administration font obstacle à l'adoption des dispositions de cet article du projet de décret.

Prise en compte du droit à l'erreur par les organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale (SOC – 397973 – 03/09/2019) – Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret traduisant le droit à l'erreur dans le domaine du recouvrement, en application de l'article 2 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance. Il pose la règle de droit commun d'absence de sanction dans les cas de retard, d'omissions ou d'inexactitudes de bonne foi, dans les déclarations sociales (sauf retard ou non-déclarations), pour les paiements de cotisations ou en cas de contrôle. Cette règle se traduit notamment par l'absence de sanction automatique pour non-respect des modalités déclaratives, inexactitude sans minoration de cotisations, retards de paiement, dès lors que c'est une première erreur depuis 24 mois, que le montant à régulariser est faible, ou qu'un plan d'apurement est en cours. Cela se traduit également par la suppression des majorations forfaitaires de 5%, hors travail dissimulé, quand le montant en cause est inférieur à un certain seuil, et qu'il ne s'agit pas d'une réitération.

2.22.4. Établissements publics

■ Création

Établissement public à caractère industriel et commercial du Mont-Saint-Michel (CP – 398013 – 15/07/2019) – Dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique auquel il donne un avis favorable, le Conseil d'État (section de l'intérieur) écarte la disposition créant un établissement public à caractère industriel et commercial du Mont-Saint-Michel. Il considère que ce nouvel établissement public, créé en vue de valoriser un site à caractère naturel, touristique, culturel et patrimonial, d'en gérer les équipements et de coordonner l'intervention des différents acteurs publics et privés de son ressort ne



constitue pas à lui seul une nouvelle catégorie d'établissements publics dès lors qu'il existe déjà d'autres établissements publics nationaux créés par la loi dont l'activité s'exerce sous la tutelle de l'État et ayant une spécialité analogue, comme l'établissement public de Chambord ([article 230](#) de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux), chargé de gérer, préserver, mettre en valeur et assurer le rayonnement national et international du site et qui inclut dans son périmètre le territoire de la commune de Chambord. Il relève par ailleurs que les règles constitutives de l'établissement public envisagé, telles qu'elles sont énoncées dans le projet en ce qui concerne la composition de son conseil d'administration, ne diffèrent pas de celles du conseil d'administration de l'établissement public de Chambord où siègent des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des personnalités qualifiées et des représentants des salariés.

■ Catégories d'établissements publics / Règles constitutives / Pouvoirs des organes dirigeants

Centre national de la musique (INT – 399115 – 10/12/2019) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret relatif au Centre national de la musique, pris pour l'application de la [loi n° 2019-1100](#) du 30 octobre 2019 relative à la création du Centre national de la musique, donne un avis favorable. Cet établissement public, qui succède au Centre national de la chanson, des variétés et du jazz dont le conseil d'administration comporte déjà un grand nombre de membres, est chargé de missions plus larges touchant au spectacle vivant ainsi qu'à la musique enregistrée, nécessitant la coopération de multiples organismes professionnels et, par suite, leur représentation au conseil. Le Gouvernement fait par ailleurs le choix d'accorder à l'État la moitié des sièges d'administrateur. Ce n'est que compte tenu de ces circonstances très particulières et eu égard à la nécessité d'associer l'ensemble des acteurs de la filière musicale à la création du Centre national de la musique que le Conseil d'État, à titre exceptionnel, accepte l'institution d'un conseil d'administration comportant 26 membres. Il recommande que cet effectif, manifestement excessif au regard des exigences de bonne administration, soit réduit aussitôt que possible.

Établissement public Société de livraison des ouvrages olympiques (ADM – 396379 – 15/10/2019) – Le [décret n° 2017-1764](#) du 27 décembre 2017 relatif à l'établissement public Société de livraison des ouvrages olympiques a institué un conseil d'administration de trente-huit membres, dont dix-neuf représentants de l'État. Le projet du Gouvernement prévoit que les ministres chargés des sports, de l'urbanisme, du budget et des personnes handicapées y siègent personnellement en qualité de membre de droit à moins de s'y faire représenter, sans modifier par ailleurs la disposition en vertu de laquelle des représentants de ces mêmes ministres et d'autres ministres, désignés par arrêté conjoint des ministres chargés des sports et de l'urbanisme sur proposition des ministres concernés, y siègent également. Le Conseil d'État (section de l'administration) estime que cette faculté de participation de plusieurs autorités politiques ministérielles au sein de l'organe décisionnaire d'un établissement public ne saurait être admise, pour les raisons suivantes. En premier lieu, aux termes du III de l'[article 53](#) de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain qui crée l'établissement public, « *Son*



président est désigné par le conseil d'administration parmi ses membres ». Or il résulte de la combinaison des [articles 13](#) et [23](#) de la Constitution que la qualité de membre du Gouvernement est incompatible avec la nomination comme président du conseil d'administration d'un établissement public dès lors que le titulaire de cette fonction doit être regardé comme occupant un emploi public et exerçant une activité professionnelle au sens au sens de ces dispositions constitutionnelles (V. Conseil d'État, AG, 3 juillet 2008, *Avis sur la présidence par le ministre du conseil d'administration de l'Agence française de développement*, n° 381667). Seraient ainsi méconnues les règles constitutives de cet établissement public, par lesquelles le législateur a entendu que les membres du conseil d'administration puissent librement choisir le président parmi n'importe lequel de ses membres. En second lieu, le Conseil d'État estime que la participation personnelle de ministres au conseil d'administration d'un établissement public non seulement n'apparaît pas nécessaire mais surtout serait préjudiciable à la bonne marche de l'établissement. D'une part, en effet, un établissement public national exerce des missions définies par l'État au travers des textes qui l'instituent, son budget dépend en grande partie de dotations déterminées par l'État, ses dirigeants sont nommés par l'exécutif et ses décisions sont contrôlées par une tutelle ministérielle. Ainsi, la participation directe d'une ou plusieurs autorités ministérielles aux organes d'administration de l'établissement ne peut être justifiée par la nécessité pour les autorités politiques d'intervenir directement dans le fonctionnement de l'établissement. D'autre part, permettre à des ministres de participer directement aux délibérations du conseil d'administration conduirait, au regard du principe d'autonomie des établissements publics rappelé par l'avis précité du 3 juillet 2008, à une confusion entre les fonctions de tutelle exercées normalement à l'échelon ministériel et celles d'administration de l'établissement. Cette participation risquerait en outre de compromettre l'effectivité du rôle par ailleurs dévolu par le [décret](#) du 27 décembre 2017 tant aux représentants de l'État placés sous l'autorité des ministres présents qu'à ceux qui y siègent au titre d'autres départements ministériels, alors que l'importance, la technicité et la diversité des sujets abordés exigent, comme le décret l'a prévu, la représentation et la participation d'un nombre important de ministères. De surcroît, le bon exercice du pouvoir de tutelle dévolu aux ministres désignés par le décret risquerait d'être perturbé par la participation personnelle aux délibérations, à côté de ces ministres, de celui chargé des personnes handicapées, attributions exercées aujourd'hui par le Premier ministre et par délégation par un secrétaire d'État qui lui est rattaché.

Établissements publics nationaux à caractère administratif (ADM – 396872 – 19/01/2019) – Saisi d'un projet de décret relatif aux conditions de nomination des personnels dirigeants de certains établissements publics nationaux à caractère administratif, le Conseil d'État (section de l'administration) relève, à titre liminaire, que le projet dont il est saisi a pour objet de supprimer un statut d'emploi dont les dispositions réservent l'accès aux emplois de direction des établissements publics administratifs en cause aux seuls fonctionnaires. Le Gouvernement entend ainsi ouvrir à des contractuels l'accès à ces emplois permanents, par dérogation au principe énoncé à l'[article 3](#) de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983. Le Conseil d'État considère que le projet, qui n'est pas destiné à être soumis à la signature du Président de la République après délibération du conseil des ministres, ne peut subordonner à l'avis d'une commission d'examen les candidatures à l'emploi de



directeur du Centre national d'éducation à distance (CNED). Dès lors, en effet, que celui-ci est au nombre des emplois de direction de certains établissements publics auxquels il est pourvu en conseil des ministres en vertu du [décret n° 59-587](#) du 29 avril 1959, il y a lieu de retenir l'analyse que le Conseil d'État avait approuvée lors de l'examen des projets de décret instituant des comités d'audition pour la nomination des chefs de service des administrations de l'État et des directeurs d'administration centrale, consistant à procéder par décret du Premier ministre dans le premier cas ([décret n° 2016-664](#) du 24 mai 2016) et par décret en conseil des ministres dans le second, dès lors qu'il porte sur des emplois pourvus en conseil des ministres ([décret n° 2016-663](#) du 24 mai 2016). Il a donc disjoint les dispositions relatives au directeur du CNED.

Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) (ADM – 398194 – 17/09/2019) – Saisi d'un projet de décret modifiant le code rural et de la pêche maritime pour autoriser l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) à conclure des transactions, le Conseil d'État (section de l'administration) n'a pas retenu le projet initial du Gouvernement qui consistait à accorder le pouvoir de transiger au seul président du conseil permanent de cet institut, lequel tient lieu de conseil d'administration aux termes de l'article R. 642-3 du code rural et de la pêche maritime. Compte tenu de la portée juridique des transactions, telle qu'elle est définie par les articles 2044 et 2052 du code civil, le Conseil d'État estime qu'un tel pouvoir ne peut pas être accordé au seul président de l'établissement public et qu'il n'y a pas lieu de s'écarter de la solution généralement retenue selon laquelle, ainsi que le rappelle le [Guide de légistique](#), il appartient à l'organe délibérant d'en décider, quitte à ce qu'il puisse déléguer ce pouvoir à son président, dans le cadre des règles qu'il définit.

Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ADM – 398589 – 17/09/2019) – Saisi d'un projet de décret modifiant les règles de renouvellement des mandats des membres du conseil d'administration de l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique, le Conseil d'État (section de l'administration) lui donne un avis favorable tout en ne retenant pas une disposition prévoyant de confier au commissaire du Gouvernement auprès de cet établissement la mission de recueillir les déclarations d'intérêts des membres de son conseil d'administration, en y substituant à cet effet le président de ce conseil. En effet, si le Conseil d'État estime nécessaire de combler une lacune du [décret n° 2004-569](#) du 18 juin 2004 relatif à la retraite additionnelle de la fonction publique, qui ne comportait pas mention de l'autorité destinataire des déclarations d'intérêts des membres du conseil d'administration de cet établissement, il considère que cette autorité ne peut être, comme le prévoyait le projet de décret, le commissaire du Gouvernement auprès de cet organisme, dès lors que la mise en œuvre des règles de déontologie ne relève pas des missions de ce dernier auprès de cet établissement. Une telle solution aurait d'ailleurs été inédite. Il appartient, en revanche, au président du conseil d'administration de veiller à la prévention des conflits d'intérêts au sein de cette instance. À cet égard, il pourra utilement bénéficier du concours du déontologue de l'établissement, le Conseil d'État appelant l'attention des ministres de tutelle sur la nécessité de sa mise en place dans les meilleurs délais, dès lors que l'Établissement de retraite additionnelle de la



fonction publique entre dans le champ d'application du [décret n° 2017-519](#) du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique.

Établissement chargé de la conservation et de la restauration de Notre-Dame de Paris (ADM – FIN – 398729 – 04/11/2019) – Examinant un projet de décret relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement chargé de la conservation et de la restauration de Notre-Dame de Paris, le Conseil d'État (section de l'administration) prend acte de la volonté du Gouvernement de mettre en place un opérateur efficace pour mener à bien dans des délais contraints un chantier d'une portée exceptionnelle et, à cette fin, de le doter d'une gouvernance resserrée disposant de l'ensemble des moyens nécessaires à la réussite de sa mission. Il estime toutefois que rien dans la nature particulière de celle-ci ne justifie certaines des dérogations du projet aux règles générales qui régissent l'organisation d'un établissement public, s'agissant notamment de l'équilibre général des pouvoirs entre les différentes instances d'administration. En particulier, la concentration entre les mains du président de pouvoirs de nomination et de direction sur tous les organes chargés de l'administration de l'établissement ne paraît pas nécessaire pour atteindre l'objectif d'efficacité recherché. Ainsi, le Conseil d'État considère qu'il n'appartient pas au président, chargé d'en exercer la direction effective et pourvu à ce titre de prérogatives étendues, de participer à la désignation des membres du conseil d'administration qu'il préside de quelque manière que ce soit. Il écarte par suite la disposition le dotant du pouvoir de proposition pour la désignation des personnalités qualifiées. Si le président peut par ailleurs présider le conseil scientifique, pour des raisons de cohérence de la politique de l'établissement, il ne lui appartient pas d'en proposer les membres. Un tel pouvoir de contrôle sur la composition de ce conseil n'est de surcroît pas cohérent avec la volonté du Parlement de créer un conseil scientifique aux côtés du président. Le Conseil d'État remplace par suite le pouvoir de proposition du président par celui d'un simple avis. Il est ensuite contraire à l'indépendance nécessaire d'un comité d'audit, consubstantielle à son objet même, qu'il soit présidé par des personnes à la nomination desquelles le président de l'établissement aurait de quelque manière été associé. La désignation par les seules autorités ministérielles des personnalités qualifiées du conseil d'administration, parmi lesquelles sera choisi le président de ce comité, permet de résoudre cette difficulté. Enfin, tout en approuvant la volonté du Gouvernement de limiter le nombre des membres du conseil d'administration, le Conseil d'État estime que celui de personnalités qualifiées est exagérément restreint. Il porte donc leur nombre de deux à trois, l'effectif du conseil d'administration passant ainsi de douze à treize. Cette augmentation permet en outre de respecter la disposition du II de [l'article 9](#) de la loi du 29 juillet 2019 aux termes de laquelle : « *L'établissement est administré par un conseil d'administration dont, outre le président, la moitié des membres sont des représentants de l'État* », laquelle doit s'interpréter comme excluant que le président soit inclus dans cette moitié et comme imposant, par suite, que la composition de ce conseil soit impaire.

Agence nationale de la cohésion des territoires (ADM – 398929 – 12/11/2019) – Examinant un projet de décret relatif à l'Agence nationale de la cohésion des territoires qui, d'une part, précise les statuts et missions de ce nouvel établissement public, son organisation et son fonctionnement ainsi que ses ressources et qui,



d'autre part, définit les dispositions transitoires pour sa mise en place, le Conseil d'État (section de l'administration) constate que la [loi n° 2019-753](#) du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires confie à ce nouvel établissement public des missions majoritairement administratives. Il relève que le projet place l'agence sous la tutelle des ministres chargés de l'aménagement du territoire, des collectivités territoriales et de la politique de la ville et que, conformément aux dispositions de l'[article L. 1232-1](#) du code général des collectivités territoriales, les seize représentants de l'État et le représentant de la Caisse des dépôts et consignations qu'il prévoit représenteront plus de la moitié des membres du conseil d'administration. Dans ces conditions, le Conseil d'État estime qu'il est inutile de doter cet établissement public d'un commissaire du Gouvernement en la personne du directeur général des collectivités locales, qui assisterait aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative et exercerait certaines prérogatives s'ajoutant ou se substituant à celles relevant des ministres de tutelle. L'intention première du Gouvernement étant de conférer un rôle particulier au directeur général des collectivités locales dans la relation de l'État avec cette agence, il est substitué à la rédaction proposée une disposition prévoyant que ce directeur est, au titre des représentants de l'État, membre de droit du conseil d'administration. Le Conseil d'État appelle l'attention du Gouvernement sur le fait que, compte tenu du caractère majoritairement administratif des activités de cet établissement et donc de son probable classement comme « administration publique », la possibilité pour lui de recourir à l'emprunt, que le décret mentionne, ne pourra, en l'état des dispositions législatives en vigueur, s'exercer que dans le respect des règles fixées par les dispositions du I de l'[article 12](#) de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, soit seulement pour des emprunts d'une durée inférieure à douze mois. Afin de lever toute ambiguïté, une disposition le rappelant est introduite dans le projet.

Établissement public du Mont-Saint-Michel (ADM – 399381 – 10/12/2019) – Le Conseil d'État (section de l'administration) donne un avis favorable à un projet de décret relatif à l'établissement public du Mont-Saint-Michel. Cet établissement public national à caractère industriel et commercial a pour mission d'assurer le rayonnement national et international du site du Mont-Saint-Michel, en associant les collectivités territoriales. Il gère les équipements publics nécessaires à sa mission sur le site, suscite et coordonne les interventions des différents acteurs publics et privés concernant le site du Mont-Saint-Michel, le cas échéant dans le cadre de conventions, et contribue à son développement touristique, culturel, paysager et territorial dans le respect de son histoire et de l'inscription au patrimoine mondial du bien « Mont-Saint-Michel et sa baie » et du seul Mont comme composante du bien « Chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle en France ». Pour assurer le bon fonctionnement de ce nouvel établissement, le Conseil d'État estime qu'il n'y a pas lieu de prévoir d'autres ministres de tutelle que ceux chargés de la culture et de l'environnement ; surtout, il s'attache à une rédaction claire et cohérente des dispositions définissant ses relations avec le Centre des monuments nationaux (CMN), à laquelle l'abbaye reste rattachée, notamment en précisant qu'en tant qu'il agit comme administrateur de celle-ci au titre du CMN, le directeur général est placé sous l'autorité du président de cet établissement.



Institut national de la propriété industrielle (INPI) (ADM – 399029 – 10/12/2019) – Saisi d'un projet de décret portant modification du [décret n° 2001-1336](#) du 28 décembre 2001 fixant le statut des personnels contractuels de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) le Conseil d'État (section de l'administration) rappelle qu'il résulte des dispositions combinées des articles [L. 411-1](#) et [R. 411-9](#) du code de la propriété intellectuelle que l'INPI est placé sous la tutelle des ministres chargés de la propriété industrielle et du budget auxquels les principales délibérations du conseil d'administration sont transmises avant de devenir exécutoires de plein droit si aucun d'eux n'y a fait opposition dans le délai d'un mois et qu'en vertu de l'[article R. 411-4](#) du code de la propriété intellectuelle, « *le conseil d'administration de INPI définit la politique générale de l'établissement dans le cadre des orientations fixées par les ministres de tutelle* ». Le Conseil d'État estime de manière générale que la multiplication des autorités de tutelle d'un établissement public risque de compromettre plutôt que de renforcer l'efficacité de cette tutelle et peut en outre préjudicier à sa bonne gouvernance (V. notamment, sur ce point, [l'étude](#) consacrée aux établissements publics adoptée par l'assemblée générale le 15 octobre 2009, p 72 et suivantes). Dès lors, dans le cas où le statut d'un établissement l'a placé sous la tutelle de deux ministres et non d'un seul, il n'est normalement pas souhaitable de prévoir qu'un troisième ministre puisse faire opposition à certaines des décisions du conseil d'administration. Toutefois, la circonstance que les agents contractuels de l'INPI relèvent de dispositions réglementaires de nature quasi-statutaire et que l'autofinancement dont dispose l'établissement ne permette pas au ministre chargé du budget d'exercer, dans des conditions habituelles, son contrôle sur l'évolution de la masse salariale de l'établissement peut justifier, en l'espèce, que les délibérations relatives aux conditions générales d'emploi et de rémunération du personnel soient également transmises au ministre chargé de la fonction publique.

Agence nationale du sport (INT – 396592 – 16/4/2019) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a été saisi d'un projet de décret modifiant diverses dispositions de la partie réglementaire du code du sport qui supprime du code du sport les dispositions relatives au Conseil national du développement du sport (CNDS), établissement public auquel le Gouvernement souhaite faire succéder "*l'Agence nationale du sport chargée de la haute performance sportive et du développement de l'accès à la pratique sportive*" désignée à l'article 83 de la [loi n° 2018 1317](#) du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 comme affectataire, à compter d'une date qui sera fixée par décret et au plus tard le 1er septembre 2019, des financements aujourd'hui affectés à l'établissement public. Cette Agence devrait prendre la forme d'un groupement d'intérêt public. Le Conseil d'État donne un avis défavorable aux dispositions du projet relatives au CNDS. Il estime que pour atteindre l'objectif qu'il recherche, le Gouvernement peut – de façon expédiente et appropriée – ériger le CNDS en agence conservant le statut d'établissement public national, en lui apportant les modifications statutaires envisagées concernant notamment le champ de ses compétences et sa gouvernance. Comme le Conseil d'État l'avait en effet relevé dans son étude annuelle de 2012 « *Les agences : une nouvelle gestion publique ?* » le CNDS présente d'ores et déjà les caractéristiques qui sont celles d'une agence. Il souligne également que le développement du sport pour tous est au cœur d'enjeux majeurs –



citoyenneté, santé publique, équipement des territoires – qui justifient que le Gouvernement puisse fixer lui-même ses propres priorités en ce qui concerne l'emploi du produit des taxes affectées à l'agence. En deuxième lieu, le Conseil d'État considère que la création du GIP serait d'une grande fragilité juridique au regard de l'[article 98](#) de la loi du 17 mai 2011. En effet, il résulte des informations transmises par le Gouvernement que l'essentiel des moyens mis en commun par les différents membres fondateurs du groupement seront apportés par l'État, alors que le groupement d'intérêt public se définit, selon ces dispositions législatives, par la mise en commun des moyens nécessaires par plusieurs personnes en vue d'un exercice en commun d'activités d'intérêt général. Cette définition n'apparaît pas compatible avec l'existence de contributions aussi déséquilibrées et les éléments produits par le Gouvernement concernant les perspectives de mobilisation de financements extérieurs en provenance des adhérents des autres membres fondateurs ne permettent pas d'accréditer qu'il puisse être remédié significativement et rapidement à ce déséquilibre. En troisième lieu, le Conseil d'État relève que si le Gouvernement entend charger ce GIP de la mise en œuvre de la politique publique en matière de haute performance sportive et de développement de l'accès à la pratique sportive, notamment par le biais de l'attribution de concours financiers aux fédérations, de telles compétences qui sont l'expression de prérogatives de puissance publique doivent lui être conférées par la loi, l'article 83 de la loi de finances pour 2019 n'ayant eu ni cet objet, ni cet effet.

2.22.5. Silence vaut acceptation

Traitement par l'administration des demandes de dérogation aux conditions de qualification professionnelle maritime pour l'exercice à bord d'un navire (TP – 396279 – 08/01/2019) – Le Conseil d'État (section des travaux publics) exclut la possibilité d'écarter la règle du silence valant acceptation en matière de demandes de dérogation aux conditions de qualification professionnelle maritime pour l'exercice d'une capacité à bord d'un navire. La possibilité de telles dispenses à la détention du titre professionnel approprié est prévue à l'article 16 de la [directive 2008/106/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 concernant le niveau minimal de formation des gens de mer et à l'article VIII de la convention internationale du 7 juillet 1978 sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille. Ces dispositions n'écarteront pas l'application de la règle du silence valant acceptation, celle-ci est compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la circonstance que l'article 22 de la [directive 2008/106/CE](#) précise également, en ce qui concerne le contrôle par l'État du port, que les agents de cet État doivent pouvoir vérifier que tous les gens de mer servant à bord possèdent, le cas échéant, une dispense valide, ne suffisant pas, par elle-même, à exclure un mécanisme de dérogation tacite. En outre, la délivrance d'une dérogation aux conditions de qualification professionnelle maritime n'étant possible, selon la directive et la convention internationale que dans des « *circonstances d'extrême nécessité* », le délai de deux mois retenu par le Gouvernement dans son projet semble d'une durée excessive, inadaptée à l'urgence des demandes de dispenses présentées à l'administration par les armateurs pour lesquelles un délai de huit à quinze jours au terme duquel serait acquise la réponse



serait plus approprié. Au regard des impératifs de la sécurité de la navigation maritime, de l'intérêt tenant à la possibilité pour l'armateur du navire à bord duquel le marin embarquera d'obtenir une réponse suffisamment rapide à sa demande de dérogation, ainsi que des exigences de la [directive 2008/106/CE](#) en matière de preuve de la détention d'une dérogation valide, le Conseil d'État (section des travaux publics) invite le Gouvernement à élaborer un nouveau dispositif de délivrance des dérogations aux conditions de qualification professionnelle maritime, fondé sur un silence valant rejet mais de durée beaucoup plus courte que deux mois.

- ⇒ (TP – 399071 – 03/12/2019) – V. « 2.7. Commerce, industrie, intervention économique de la puissance publique » : Régime nouveau ayant pour effet d'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente / Consultation de l'Autorité de la concurrence
-

2.23. Presse et communication

2.23.1. Liberté de la presse

- ⇒ (INT/AG – 397190 – 04/04/2019) – Avis sur un projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse (à consulter sur [ConsiliaWeb](#))
-

2.23.2. Services de radio et de télévision

- ⇒ (INT-FIN/AG – 398829 – 28/11/2019) – Avis sur un projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique (à consulter sur [ConsiliaWeb](#))
-

2.23.3. Liberté d'expression

- ⇒ (INT/AG – 397368 – 16/05/2019) – Avis sur une proposition de loi visant à lutter contre la haine sur Internet (à consulter sur le [site internet de l'Assemblée nationale](#))
-

2.24. Protection des données à caractère personnel

2.24.1. Questions générales

Données à caractère personnel / Existence (FIN – 396689 – 12/02/2019) – L'avenant à la convention du 15 avril 1999 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Botswana en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts



comporte, en son article premier, des dispositions dont la mise en œuvre peut impliquer des transferts aux autorités botswanaises de données personnelles par les autorités françaises. La législation concernant les données personnelles dans la République du Botswana, qui n'a pas fait l'objet d'une décision d'adéquation de la Commission européenne, ne présentant pas aujourd'hui de garantie suffisante au regard du niveau de protection offert par le droit européen, le Conseil d'État (section des finances) estime que la ratification, après autorisation parlementaire, de cet accord ne saurait avoir pour effet de dispenser les autorités françaises, chargées de transférer des données contenues dans des traitements automatisés de données à caractère personnel vers un État n'appartenant pas à l'Union européenne, des obligations qui leur incombent en application des dispositions du règlement du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ainsi que, le cas échéant, des articles 123 et 124 de la section 3 du chapitre II de la [loi n° 78-17](#) du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés dans sa version issue de l'[ordonnance n° 2018-1125](#) du 12 décembre 2018. Cette vérification devra tenir compte, à la date du transfert des données, non seulement du niveau spécifique de protection garanti par le traitement appliqué aux données objet du transfert, mais aussi de l'ensemble des circonstances qui commandent l'application effective des règles de protection définies pour ce transfert.

Base légale incomplète d'un dispositif de recouvrement de sommes dues par les auteurs d'infraction (TP – 397262 – 23/07/2019) – Pour partie, les difficultés relevées par le Conseil d'État (section des travaux publics) dans un projet de décret portant application de l'[article L. 2241-2-1](#) du code des transports résultent du caractère incomplet de sa base légale. Cet article permet aux agents des exploitants de transport chargés du recouvrement des sommes dues au titre de la transaction mentionnée à l'[article L. 529-4](#) du code de procédure pénale d'obtenir communication auprès des administrations et des organismes de sécurité sociale, sans que le secret professionnel puisse leur être opposé, des renseignements limités aux nom, prénom, date et lieu de naissance des contrevenants ainsi qu'à l'adresse de leur domicile et prévoit qu'une personne morale unique assure l'interface entre, d'une part, les exploitants de transport et, d'autre part, les administrations et les organismes de sécurité sociale, sans toutefois préciser la nature juridique de cette personne morale. Il prévoit un décret, qui a donc pour objet de déterminer, d'une part, les conditions de la désignation de la personne morale unique et, d'autre part, les obligations imposées à cette dernière. Les conditions de la désignation de la personne morale unique dépendent de la nature publique ou privée de celle-ci. Si c'est une personne morale de droit public, par exemple un établissement public, elle peut être directement désignée par le décret en Conseil d'État. Dans le cas contraire, l'activité de la personne morale unique étant de nature économique et sa mise en place, en vertu de la loi, ayant le caractère d'un monopole, son choix ne peut être effectué qu'à l'issue d'un appel à candidatures effectué par l'État. Le cahier des charges de cet appel devra rappeler les obligations s'imposant aux candidats, fixées par le décret en Conseil d'État. S'agissant des obligations imposées à cette personne morale, si la lutte contre la fraude constitue un motif d'intérêt général de nature à justifier une atteinte au droit au respect de la vie privée, la collecte, l'enregistrement, la consultation, la conservation et la communication des données



personnelles doivent toutefois être mises en œuvre de manière proportionnée. Il est donc nécessaire d'encadrer la façon dont la personne morale unique traitera les données personnelles auxquelles elle aura accès. En outre, le législateur ayant limité strictement aux agents habilités de la personne morale unique l'accès aux données personnelles, la sous-traitance à un prestataire du développement et de l'hébergement de la plateforme numérique serait contraire à la loi si des tiers pourraient avoir accès à ces informations. La désignation de société par actions simplifiée unipersonnelle VACS, dont l'actionnaire unique est l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP), syndicat professionnel représentant les intérêts des entreprises de transport, est illégale puisque cette société, d'une part, n'a pas été choisie à l'issue d'un appel à la concurrence et, d'autre part, sous-traite une part significative de ses activités à une autre société. Un contrôle de l'administration sur cette société ne peut être prévu réglementairement dès lors que l'[article L. 2241-2-1](#) du code des transports ne contient aucune disposition permettant un tel contrôle général.

2.24.2. Condition de légalité du traitement

Conditions de légalité du traitement / Nécessités de dispositions législatives complémentaires (INT – 395989 – 15/01/2019) – À l'occasion de l'examen d'un projet de décret modifiant le décret du 5 mars 2015 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste » (FSPRT), le Conseil d'État (section de l'intérieur) estime que des dispositions législatives sont nécessaires pour permettre au Gouvernement d'atteindre l'objectif recherché. En effet le projet de décret a pour objet de permettre la mise en relation du FSPRT avec le fichier « HOPSYWEB », relatif au suivi des personnes en soins psychiatriques sans consentement créé par décret du 23 mai 2018, le but étant de systématiser et d'automatiser l'information du préfet lorsqu'une personne signalée comme radicalisée fait l'objet d'une mesure de soins sans consentement. Or il résulte de l'[article L. 1110-4](#) du code de la santé publique que seules des dispositions législatives expresses peuvent autoriser des personnes qui ne sont pas des professionnels de santé à avoir accès à des données de santé protégées par le secret médical. En l'espèce aucune disposition législative ne permet d'insérer ou de conserver une telle information dans le FSPRT ni d'autoriser d'autres agents publics que le préfet du lieu d'hospitalisation à avoir accès à cette information.

2.24.3. Formalités préalables à la mise en œuvre des traitements

■ Analyse d'impact

Analyse d'impact prévue par le paragraphe 10 de l'article 35 du règlement (UE) n° 2016/679 du 27 avril 2016 (INT – 396817 – 19/03/2019) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur) saisi d'un projet de décret portant transposition en droit interne des principes du Code mondial antidopage et diverses modifications relatives à la procédure disciplinaire lui donne un avis favorable. Ce projet modifie les dispositions réglementaires du code du sport relatives au traitement automatisé de données à caractère personnel visant à mettre en œuvre l'établissement du profil biologique des sportifs, ainsi que celles relatives aux modalités d'utilisation d'un algorithme prédictif



pour les besoins de l'établissement de ce même profil biologique. Le Conseil d'État considère, eu égard au caractère sensible des données médicales qui font l'objet d'un traitement pour l'établissement du profil biologique des sportifs, au grand nombre de sportifs concernés, ainsi qu'aux modalités de réalisation de ce traitement, au moyen d'un algorithme prédictif, et à ses finalités, notamment de sanction, que le traitement permettant l'établissement du profil biologique des sportifs impose de conduire l'analyse d'impact prévue par l'[article 35](#) du règlement général sur la protection des données. Si la réalisation de cette dernière n'est pas une modalité de la procédure consultative de la CNIL et ne conditionne pas la légalité du décret modifiant les dispositions réglementaires relatives à ce traitement, elle n'en n'est pas moins une obligation de fond s'imposant au responsable dudit traitement. Aussi le Conseil d'État attire-t-il l'attention du Gouvernement sur la nécessité pour le responsable du traitement de réaliser cette analyse d'impact dans les plus brefs délais.

Analyse d'impact prévue par le paragraphe 10 de l'article 35 du règlement (UE) n° 2016/679 du 27 avril 2016 (ADM /AG – 396435 – 23/05/2019) –Saisi d'un projet de décret portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif à la gestion des ressources humaines de certains agents de l'État, le Conseil d'État constate que ce traitement a fait l'objet, comme il le devait, d'une analyse d'impact relative à la protection des données à caractère personnel. Il considère en premier lieu que la réalisation préalable de cette analyse d'impact est exigée par les dispositions du paragraphe 1 de l'[article 35](#) du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la [directive 95/46/CE](#) (dit RGPD) dans la mesure où ce traitement permet de procéder à une « *évaluation systématique et approfondie d'aspects personnels fondée sur un traitement automatisé et sur la base de laquelle sont prises des décisions produisant des effets juridiques à l'égard d'une personne physique ou l'affectant de manière significative de façon similaire* » au sens du a) du paragraphe 3 du même article. Il relève à cet égard que les traitements établissant des profils de personnes physiques à des fins de gestion des ressources humaines figurent sur la liste des types d'opérations de traitement pour lesquelles une analyse d'impact relative à la protection des données est requise, annexée à la [délibération n° 2018-327](#) du 11 octobre 2018 de la CNIL portant adoption de cette liste. En deuxième lieu, dans la mesure où le projet de décret ouvre à des services ou institutions distincts la possibilité de recourir à ce traitement dans des conditions similaires, la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article 35 du RGPD, selon laquelle « *une seule et même analyse peut porter sur un ensemble d'opérations de traitement similaires qui présentent des risques élevés similaires* », a logiquement conduit à élaborer cette analyse d'impact lors de la préparation du projet de décret. En troisième lieu, lorsque des services ou institutions décideront d'y recourir sans adapter les modalités de mise en œuvre de ce traitement, l'analyse d'impact réalisée lors de la préparation du projet de décret pourra être regardée comme suffisante. Toutefois, compte tenu de la diversité des caractéristiques et des modes d'organisation des services ou institutions susceptibles de recourir au traitement en cause et des adaptations qu'ils décident de lui apporter en fonction de leurs besoins, il appartiendra à chaque responsable, préalablement à la mise en œuvre du



traitement, de compléter le cas échéant l'analyse d'impact produite initialement par l'autorité compétente, en fonction des spécificités propres à cette mise en œuvre.

2.24.4. Nouveaux traitements de données

Responsable du traitement au sens de la directive (UE) n° 2016/680 du 27 avril 2016 (INT – 396340 – 08/1/2019) – À l'occasion de l'examen d'un projet de décret relatif à la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel provenant des caméras individuelles des agents de la police municipale, le Conseil d'État (section de l'intérieur) estime qu'il résulte tant des finalités poursuivies par les dispositifs en cause que des missions confiées aux agents de police municipale, que les traitements projetés relèvent des dispositions de la [directive \(UE\) n° 2016/680](#) du 27 avril 2016 susvisée telle que transposée aux articles [70-1](#) et suivants de la loi du 6 janvier 1978 modifiée. Compte tenu de leurs finalités ils doivent être regardés comme mis en œuvre pour le compte de l'État. Le traitement étant mis en œuvre au niveau des collectivités locales ou des établissements de coopérations intercommunales, le ministre de l'intérieur ne peut être regardé comme le responsable du traitement au sens du premier alinéa de l'article 70-4, alors même que cette mise en œuvre est faite pour le compte de l'État. Le Conseil d'État (section de l'intérieur) estime cependant possible que, dans le cadre de l'élaboration du texte régissant les caractéristiques essentielles du traitement, le ministre réalise une étude d'impact d'ensemble, bien que la directive ne prévoit pas, quant à elle, qu'une seule et même analyse puisse « *porter sur un ensemble d'opérations de traitement similaires qui présentent des risques élevés similaires* », à l'instar de l'[article 35](#) du règlement (UE) 2016/679.

Données personnelles biométriques / Collecte par des personnels spécifiquement désignés par les compagnies aériennes / Fondement juridique de l'absence de droit d'opposition : article 23 (1. c) du Règlement (UE) 2016/679 (INT – 396472 – 05/2/2019) – Saisi d'un projet de décret relatif à la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel pour la production des certificats de membre d'équipage sécurisés biométriques, le Conseil d'État (section de l'intérieur) estime nécessaire que le décret précise que la transmission des données personnelles collectées dans des stations d'enrôlement installées dans les locaux des compagnies aériennes par connexion internet sécurisée à l'Imprimerie nationale obéisse aux règles du référentiel général de sécurité (RGS) mentionné au [décret n° 2010-112](#) du 2 février 2010 et que les personnels des compagnies aériennes spécifiquement désignés pour la collecte soient titulaires d'un certificat d'authentification répondant aux normes du RGS. Le projet de décret est modifié en ce sens. Le Conseil d'État estime également que le projet peut prévoir la non application du droit d'opposition au traitement des données pour des raisons tenant à l'objectif d'intérêt public de sécurité publique dans un lieu aussi sensible qu'un aéroport et que le fondement juridique de cette disposition doit être non pas l'article 38 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés mais directement l'[article 23](#) (1. c) du règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.



Traitement de données biométriques / Notion de consentement donné librement : article 9 du règlement (UE) n° 2016/679 du 27 avril 2016 (INT – 397073 – 02/4/2019) – Saisi d'un projet de décret autorisant la création d'un moyen d'identification électronique dénommé "Application de Lecture de l'Identité d'un Citoyen En Mobilité", le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable. Ce traitement permet aux titulaires d'un passeport comportant un composant électronique, ou d'un titre de séjour comportant un composant électronique, de s'authentifier auprès d'organismes publics ou privés, au moyen d'un équipement terminal de communications électroniques doté d'un dispositif permettant la lecture sans contact du composant électronique de ces titres. L'[article 9](#) du règlement (UE) n° 2016/679 du 27 avril 2016 interdit le traitement des données biométriques (9.1), sauf si l'intéressé a donné son consentement (9.2 a)). Ces dispositions sont éclairées par son considérant 42 selon lequel "*Le consentement ne devrait pas être considéré comme ayant été donné librement si la personne concernée ne dispose pas d'une véritable liberté de choix ou n'est pas en mesure de refuser ou de retirer son consentement sans subir de préjudice.*". Le Conseil d'État considère que ces dispositions ne sont pas méconnues par le projet dès lors que le recours à ALICEM pour s'authentifier auprès d'organismes publics ou privés est une faculté, les usagers ou clients ayant la possibilité de recourir à d'autres dispositifs d'authentification électronique ou d'entrer en contact avec ces organismes par des voies autres qu'électroniques. Le projet prévoit également la possibilité pour l'intéressé de désinstaller l'application de son équipement terminal de communications électroniques à tout moment. Les données biométriques sont elles-mêmes supprimées du traitement sitôt l'enrôlement dans le traitement terminé. Le Conseil d'État ajoute dans le projet la précision selon laquelle l'Agence nationale des titres sécurisés procède, au moment de la demande d'ouverture du compte, au recueil du consentement de l'utilisateur au traitement de ses données biométriques.

2.25. Protection sociale et action sociale

Revalorisation maîtrisée et différenciée des prestations sociales / (SOC/AG – 398615 – 01/10/2019) – Le Gouvernement a saisi le Conseil d'État d'un article ajustant exceptionnellement la revalorisation des prestations sociales à 0,3% pour 2020, à l'exclusion des minimas sociaux et des pensions de vieillesse et d'invalidité dont le montant est inférieur à 2 000 euros par mois. Cette mesure vise à déroger aux modalités de revalorisation prévues à l'[article L. 161-25](#) du code de la sécurité sociale qui prévoit une indexation de ces prestations sur l'indice des prix à la consommation hors tabac calculé par l'INSEE, en retenant la moyenne annuelle des douze derniers indices mensuels jusqu'à l'avant dernier mois qui précède la revalorisation – soit pour 2019 le taux de 1,5%. La mesure est juridiquement temporaire mais aura une portée financière définitive dans la mesure où une année d'indice basé sur la consommation 2020 se trouvera effacée pour les prestations sociales autres que les minima sociaux et les pensions de vieillesse et d'invalidité dont le montant est supérieur à 2 000 euros par mois. Le Conseil d'État (section sociale) estime que l'atteinte portée au principe d'égalité par l'introduction d'un seuil en dessous duquel les pensions d'invalidité et de vieillesse ne sont pas concernées par la mesure de revalorisation



maîtrisée est acceptable, eu égard à l'objectif poursuivi par la mesure, qui vise à préserver le pouvoir d'achat des retraités tout en faisant participer les plus aisés d'entre eux à l'effort de maîtrise des dépenses sociales, à son caractère exceptionnel tenant à son application exclusive et limitée à 2020 et aux écarts mesurés de revalorisation de pension qui en résultent pour les bénéficiaires de pensions dont le montant est supérieur à 2 000 euros. Le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions étaient conformes à la Constitution (V. CC, [n° 2019-795 DC](#) du 20 décembre 2019, *Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2020*).

Conditions permettant de bénéficier du droit à la prise en charge des frais de santé pour les assurés qui cessent d'avoir une résidence régulière en France (SOC – 399278 – 18/12/2019) – Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de texte qui a pour objet de modifier les conditions dans lesquelles se clôt le droit à la prise en charge des frais de santé au titre de la PUMa d'un étranger (hors UE) en situation irrégulière. En vertu de l'[article L. 111-1](#) du code de la sécurité sociale (CSS), toute personne travaillant ou résidant en France de façon stable et régulière bénéficie de la Protection Universelle Maladie (PUMa) : la sécurité sociale assure alors la couverture de ses charges de maladie. Lorsque les conditions d'une résidence stable et régulière cessent d'être remplies, l'[article L. 160-1](#) du code de la sécurité sociale maintient les droits à la prise en charge, dans la limite d'un an pour les étrangers hors UE, EEE ou de la Confédération suisse. Le Conseil d'État a examiné un projet de décret qui avait pour objet principal de prévoir que les personnes précitées ne puissent plus bénéficier de la PUMa, d'une part, après six mois de séjour irrégulier ou, d'autre part, dès lorsqu'elles ont fait l'objet d'une mesure d'éloignement administrative devenue définitive. Le Conseil d'État considère que la disposition modificative envisagée, qui réduit dans certains cas à 48 heures la durée de la prolongation du bénéfice de la PUMa, ne prévoit pas une durée minimale suffisante et méconnaît ainsi les dispositions de cet [article L. 160-1](#). En outre, il relève que la brièveté de ce délai de prolongation peut présenter un risque pour la prise en charge sanitaire des personnes concernées, susceptible de porter atteinte au droit constitutionnel à la protection de la santé résultant du 11^e alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, alors même que les intéressés peuvent demander, selon le cas, à bénéficier de l'aide médicale de l'État prévue à l'[article L. 251-1](#) du code de l'action sociale et des familles ou du dispositif permettant de leur assurer la prise en charge des soins urgents régi par l'[article L.254-1](#) du même code.

2.26. Santé publique, sécurité sociale et aide sociale

2.26.1. Organisation du système de santé

Marchés passés par les conseils nationaux des ordres des professions de santé (SOC – 399235 – 17/12/2019) – Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret relatif aux marchés passés par les conseils nationaux des ordres des professions de santé. Ce projet de décret met en œuvre les dispositions de l'[ordonnance n° 2017-644](#) du 27 avril 2017 relative à l'adaptation des dispositions législatives relatives au fonctionnement des ordres des professions de santé, prise sur le fondement de l'[article 212](#) de la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, qui a



inséré dans le code de la santé publique des [articles L. 4122-2-1](#) et [L. 4231-8](#), applicables respectivement aux professions médicales et aux pharmaciens et étendus par d'autres dispositions aux infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes et pédicures-podologues. Cette ordonnance a été ratifiée par la [loi n° 2017-1841](#) du 30 décembre 2017, qui a reporté au 1^{er} janvier 2020 sa date d'entrée en vigueur. Si les marchés conclus par les ordres professionnels sont des contrats de droit privé qui ne sont pas soumis à la [directive 2004/18/CE](#) du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (CJUE, 12 septembre 2013, *IVD GmbH & Co. KG c. Ärztekammer Westfalen-Lippe*, [C-526/11](#)), leurs conditions de passation font l'objet, ces dernières années, de critiques de l'IGAS et de la Cour des comptes. L'ordonnance du 27 avril 2017, qui s'inscrit dans ce contexte, a imposé aux ordres nationaux des professions de santé de respecter les principes de liberté d'accès à la commande, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures et leur a rendu applicables les procédures de mise en concurrence définies par les dispositions de l'[article 42](#) de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, aujourd'hui reprises dans le code de la commande publique. Le projet de décret soumis au Conseil d'État, établi sur le fondement de ces dispositions législatives, rend applicables aux marchés de fournitures et de services conclus par les ordres nationaux des professions de santé les dispositions du code de la commande publique relatives à la passation des marchés de fournitures et de services, avec les adaptations nécessaires pour tenir compte des caractéristiques spécifiques de ces contrats. Il ne régit en revanche, en l'absence de renvoi législatif, ni leurs marchés de travaux ni les marchés conclus par les ordres départementaux et régionaux. Le projet reprend notamment, pour les marchés auxquels il s'applique, les dispositions du code de la commande publique encadrant la durée d'exécution du marché ainsi que celles imposant que les besoins du pouvoir adjudicateur soient définis avec une précision suffisante. Il étend également à ces marchés la distinction, prévue par ce code, entre les procédures formalisées (appel d'offres fermé, appel d'offres ouvert, procédure avec négociation, procédure de dialogue compétitif), la procédure adaptée et la procédure sans publicité ni mise en concurrence, de même que les dispositions encadrant la conclusion des avenants aux marchés publics. Le projet prévoit en outre que l'ensemble des marchés passés par les ordres doivent être conclus par écrit, afin de faciliter le contrôle administratif sur ces contrats. Il fixe enfin certaines règles relatives à l'organisation administrative de la passation des marchés par les ordres nationaux des professions de santé. Il prévoit ainsi la création, au sein de ces ordres, d'une commission chargée d'émettre un avis sur les marchés passés selon les procédures formalisées et adaptées et précise les conditions dans lesquelles les ordres peuvent, comme le prévoit la loi, constituer entre eux des centrales d'achat et des groupements de commande. Sur le plan rédactionnel, le Conseil d'État estime utile, comme le prévoyait le projet de décret, de reprendre dans le code de la santé publique les principales dispositions du code de la commande publique que le Gouvernement entend rendre applicables aux ordres professionnels, dans un souci de lisibilité et de pédagogie. Il lui semble en revanche préférable de renvoyer directement, dans une plus large mesure que ne le prévoyait le projet qui lui avait été soumis, aux dispositions du code de la commande publique lorsque les dispositions que le Gouvernement entend reprendre sont volumineuses et qu'elles ont vocation à s'appliquer avec pas ou peu d'adaptation aux conseils nationaux.



2.26.2. Santé publique

Organisation de la collecte de sang total en l'absence physique du médecin / Santé publique-Dons du sang (SOC – 396568 – 05/02/2019) – Saisi d'un projet de décret relatif à l'organisation de la collecte de sang total en l'absence physique du médecin, le Conseil d'État (Section sociale) estime que la communication à distance entre un infirmier surveillant le déroulement de prélèvement du sang total et un médecin ne constitue pas un acte de télémédecine tel que défini à l'[article L.6316-1](#) du code de la santé publique. En revanche, il estime qu'une telle communication relève de l'organisation et du fonctionnement de l'Établissement français du sang et que l'[article L.1222-10](#) du même code renvoyant à un décret en Conseil d'État « *les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'Établissement français du sang* » constitue la base légale de cette disposition.

Exigences essentielles de qualité et de sécurité des protocoles de coopération (SOC – 399209 – 17/12/2019) – Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi conformément à l'[article L. 4011-2](#) du code de santé publique, d'un projet de décret qui définit les exigences de qualité et de sécurité des protocoles de coopération se regroupant en cinq points. L'[article L. 4011-2](#), qui est la base légale du décret en Conseil d'État, prévoit que « *Les protocoles de coopération sont rédigés par les professionnels de santé. Un décret en Conseil d'État pris après avis de la Haute Autorité de santé définit les exigences essentielles de qualité et de sécurité des protocoles de coopération* ». Les exigences requises ont été regroupées en cinq points :

- 1° respecter les recommandations de bonne pratique élaborées ou validées par la Haute Autorité de Santé ;
- 2° définir les conditions de qualité et de sécurité relatives à l'objet du protocole ; il s'agit autant de l'objet que du champ, portant sur les actes dérogatoires ou pas, les patients éligibles et les qualifications des professionnels délégants et délégués ;
- 3° énoncer les conditions d'expérience professionnelle et de formation complémentaire théorique et pratique requises de la part du ou des professionnels délégués en rapport avec les actes et activités délégués ;
- 4° définir les conditions de qualité et de sécurité du processus de prise en charge des patients concernés ;
- 5° définir les modalités d'information du patient et de partage des données de santé dans un cadre sécurisé, en conformité avec les dispositions de l'article L. 1110-4.

Le Conseil d'État estime que la consultation des conseils de l'UNCAM, de la CNAM et du conseil central de la MSA n'est pas requise, dès lors que le projet porte sur les exigences essentielles de qualité et de sécurité en terme de santé auxquels doivent satisfaire les protocoles, mais qu'il ne porte pas sur les dérogations financières ou le financement de ces protocoles. Même si ces exigences essentielles peuvent être facteurs de renchérissement des coûts des prises en charge, le Conseil d'État ne considère pas qu'il y a une incidence suffisamment directe pour relever de l'assurance maladie ([L. 182-2](#) du code de sécurité sociale) ni pour avoir une incidence sur l'équilibre financier de la branche maladie ([L. 200-3](#) du code de sécurité sociale).



2.26.3. Sécurité sociale

Création du domaine d'intervention « psychiatrie et santé mentale » pour les infirmiers en pratique avancée, portant diverses mesures relatives à l'exercice infirmier en pratique avancée et ouvrant droit à prise en charge par l'assurance maladie (SOC – 397889 – 02/07/2019) – Le Conseil d'État a été saisi d'un projet de décret relatif à l'exercice infirmier en pratique avancée (IPA), créé par décret en 2018, qu'il aménage et complète dans plusieurs voies. Il crée le domaine d'intervention « psychiatrie et santé mentale » qui s'ajoute, à l'article R. 4301-2 du CSP, aux domaines susceptibles de faire l'objet d'un exercice infirmier en pratique avancée : pathologies chroniques stabilisées et prévention et polyopathologies courantes en soins infirmiers, oncologie et hémato-oncologie, maladie rénale chronique, dialyse, transplantation rénale. Il adapte certaines dispositions codifiées (codes de santé publique, de la sécurité sociale et de l'action sociale et des familles) pour rendre effectif le droit de renouvellement, d'adaptation de prescriptions médicales et d'orientation par un infirmier en pratique avancée dans le cadre de ses compétences prévues au [R. 4301-3](#). Il inscrit dans le code de la sécurité sociale les prescriptions de l'IPA dans le cadre du parcours de soins du patient coordonné par le médecin traitant (D. 160-5, D. 162-1-6) et permet le remboursement des médicaments ([R. 163-2](#)) et des dispositifs médicaux ([R. 165-1](#)) prescrits par un IPA dans le cadre de ses compétences.

2.27. Sport et jeux

2.27.1. Sport

■ Lutte contre le dopage

- ⇒ **(INT – 397069 – 26/02/2019)** – 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 des principes du code mondial antidopage et modifiant le code du sport (**à consulter sur [ConsiliaWeb](#)**)
 - ⇒ **(INT-TP/AG – 397803 – 06/06/2019)** – 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 (**à consulter sur [ConsiliaWeb](#)**)
-



2.27.2. Loteries

Contrôle de l'État / Société La Française des jeux (FIN – 398759 – 15/10/2019) – Saisi d'un projet de décret relatif aux modalités d'application du contrôle étroit de l'État sur la société La Française des jeux, le Conseil d'État (section des finances) écarte la disposition de ce texte, figurant au sein du projet de cahier des charges annexé, qui prévoit que le ministre chargé du budget et le ministre chargé de l'économie peuvent exiger de la société La Française des jeux le versement d'une pénalité financière pour tout manquement à ce même cahier des charges. En effet, ce cahier revêt un caractère réglementaire et non pas conventionnel. Or, en application de l'[article 43](#) de la loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne dans sa rédaction applicable à compter du 1^{er} janvier 2020, la commission des sanctions de l'Autorité nationale des jeux peut sanctionner les manquements de la Française des jeux à ses obligations législatives mais aussi réglementaires. Le Conseil d'État (section des finances) estime, par suite, qu'il est inutile et potentiellement source de confusion d'établir un nouveau régime de sanctions administratives, concurrent de celui prévu par les dispositions précitées, alors que les intérêts publics qu'il s'agit de protéger sont les mêmes dans les deux cas.

2.28. Transports

2.28.1. Transports aériens

Cadre national de régulation des redevances aéroportuaires (TP/AG – 398553 – 26/09/2019) – La [directive 2009/12/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires établit des « *principes communs* » pour la perception de ces redevances dans les aéroports communautaires dans son article 1^{er}, dont le paragraphe 5 précise qu'ils ne préjudicient pas au droit dont dispose chaque État membre d'appliquer des mesures de régulation supplémentaires, qui « *peuvent comprendre des mesures de supervision économique, telles que l'approbation des systèmes de redevances et/ou du niveau des redevances, notamment des méthodes de tarification fondées sur des incitations ou une régulation par plafonnement des prix* ». Or aucune des dispositions de la directive ne traite de la définition du mécanisme de caisse à retenir pour établir la tarification des redevances aéroportuaires (caisse unique ou double caisse tenant compte d'un partage entre les activités aéroportuaires soumises à régulation et les autres activités commerciales entreprises par le gestionnaire d'aérodrome), ni n'en réserve la définition au régulateur. Si la directive énonce à son considérant 2 : « *Il est nécessaire de mettre en place un cadre commun régulant les composantes essentielles des redevances aéroportuaires et leur mode de fixation, faute de quoi certaines exigences de base concernant la relation entre les entités gestionnaires d'aéroports et les usagers d'aéroport risquent de ne pas être respectées* », le même considérant précise : « *Un tel cadre ne devrait pas exclure la possibilité, pour un État membre, de déterminer si et dans quelle mesure les revenus provenant des activités commerciales d'un aéroport peuvent être pris en compte pour fixer les redevances aéroportuaires* ». L'article 11 de la directive, qui impose la mise en place dans chaque État membre d'une autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires, précise que cette dernière



est chargée d'assumer, au minimum, les tâches prévues à son article 6, c'est-à-dire le règlement de différends entre le gestionnaire d'aéroport et les compagnies aériennes sur une décision relative aux redevances. Aux termes du même article 11, cette autorité « peut être la même que l'entité à laquelle l'État membre a confié l'application des mesures de régulation supplémentaires visées à l'article 1^{er}, paragraphe 5, y compris l'approbation du système de redevances et/ou du niveau des redevances aéroportuaires », à condition qu'elle réponde à des exigences d'indépendance vis-à-vis des gestionnaires d'aéroports et des transporteurs aériens. Le Conseil d'État déduit de ces dispositions qu'il est loisible à chaque État membre de définir un cadre national de régulation des redevances aéroportuaires, qui peut encadrer ou définir le périmètre des activités régulées, ainsi que le cas échéant le « taux de contribution » des profits tirés des autres activités commerciales des aérodromes (périmètre non régulé) à prendre en compte pour l'établissement des redevances aéroportuaires du périmètre régulé, sans réserver cette compétence au régulateur. En droit interne, la fixation des redevances aéroportuaires, bien que celles-ci aient le caractère de redevances pour service rendu, relève du domaine de la loi au titre des principes fondamentaux, d'une part, de la libre administration des collectivités territoriales et, d'autre part, du régime des obligations civiles et commerciales (Section des travaux publics et Section sociale, N° 383041, 7 et 19 juillet et 30 septembre 2010, Note sur un projet d'ordonnance relatif à la partie législative du code des transports), puisque certains aérodromes relèvent, en effet, de la compétence de collectivités territoriales ou sont exploités par des personnes privées. Leur régime résulte donc de l'[article L. 6325-1](#) du code des transports qui prévoit notamment que le montant des redevances « tient compte de la rémunération des capitaux investis sur un périmètre d'activités précisé par voie réglementaire pour chaque aérodrome ». Le législateur a ainsi posé le principe de la fixation par voie réglementaire du périmètre des activités régulées, ce qu'il pouvait faire sans méconnaître la directive du 11 mars 2009. Ce périmètre peut englober l'ensemble des activités de l'aérodrome ou coexister avec un périmètre constitué d'autres activités commerciales non régulées. En revanche, le point de savoir si les profits tirés des activités non régulées peuvent être pris en compte pour la détermination des redevances du secteur régulé ne relève pas des principes fondamentaux réservés à la loi par l'article 34 de la Constitution. Le ministre chargé de l'aviation civile peut donc se voir légalement confier par décret en Conseil d'État le pouvoir de déterminer le périmètre des activités régulées et, le cas échéant, les conditions dans lesquelles il est tenu compte, pour la détermination des redevances aéroportuaires sur le périmètre régulé, des profits tirés par l'exploitant d'aérodrome de ses autres activités commerciales.

⇒ V. pour l'état antérieur du texte – CE, 31 décembre 2019, *Chambre syndicale du transport aérien et autres*, n° [424088](#) 424089 427840 429724 430789 431344



2.28.2. Transports ferroviaires

Commission de déontologie du système de transport ferroviaire – Portée de ses avis (TP – 398895 – 3/12/2019) – La portée des avis de la commission de déontologie du système de transport ferroviaire et de la possibilité de sanctionner leur méconnaissance sont précisées à l’occasion de l’examen d’un projet de décret relatif à cette commission. La commission de déontologie du système de transport ferroviaire a remplacé en 2015 la commission mise en place par la [loi n° 2009-1503](#) du 8 décembre 2009 pour les agents du service spécialisé au sein de la SNCF exerçant les missions de gestion du trafic et des circulations (SGTC) – qui reprenait le dispositif établi par la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 pour les agents de RTE. Le deuxième alinéa du VIII de l’[article L. 2122-4-1-1](#) du code des transports, issu de l’ordonnance du 3 juin 2019, dispose que la commission : « *fixe, le cas échéant, un délai avant l’expiration duquel la personne ne peut exercer de nouvelles fonctions incompatibles avec ses fonctions précédentes. Ce délai ne peut s’étendre au-delà de trois années après la cessation des fonctions qui ont motivé la consultation de la commission (...)* ». Il ressort de ces dispositions, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 8 décembre 2009 – qui définissaient en des termes presque identiques les pouvoirs de la commission qu’ils créaient – que le législateur a entendu donner compétence à la commission de déontologie pour prononcer une interdiction d’exercice des nouvelles fonctions dans un délai déterminé, lorsqu’elles sont incompatibles avec les fonctions précédentes. Par suite, les avis d’incompatibilité de la commission de déontologie sont des décisions, en ce qu’ils modifient l’ordonnancement juridique et produisent des effets de droit. L’Autorité de régulation des transports (ART) est compétente, en application de l’[article L. 1264-7](#) du code des transports, pour sanctionner : « *9° Le non-respect, par les gestionnaires d’infrastructure et les entités de l’entreprise verticalement intégrée, des dispositions qui leur sont applicables aux termes des articles L. 2122-4-1-1, L. 2122-4-3, L. 2122-4-3-1, L. 2122-4-3-2, L. 2122-7-2-1 et les textes pris pour leur application* ». Le non-respect des dispositions du VIII de l’[article L. 2122-4-1-1](#) du code des transports relatives à la saisine et aux compétences de la commission de déontologie et du décret du 10 février 2015 pris pour son application pourra notamment être caractérisé en cas de manquement à l’obligation de saisir la commission ou de violation de l’interdiction prononcée par cette commission dans un avis d’incompatibilité. Ces dispositions permettent à l’ART de sanctionner le comportement d’un gestionnaire d’infrastructure et d’une entité – notamment une entreprise ferroviaire – membre d’une entreprise verticalement intégrée (EVI), mais non celui d’une entreprise ferroviaire non membre d’une EVI ni du membre du personnel concerné. L’extension de leur champ d’application à l’ensemble des entreprises ferroviaires serait cohérente avec l’objet des dispositions dont elles sanctionnent la méconnaissance.

- ⇒ V. (TP – 399310 – 20/12/2019) in « 2.8. Domaine », Biens attribués par l’État / Impossibilité de modifier les attributions par décret en l’absence de disposition ou d’habilitation législative expresse



2.29. Travail et emploi

2.29.1. Aide à l'emploi

Transition professionnelle des salariés titulaires d'un contrat de travail conclu avec une entreprise de travail temporaire et des intermittents du spectacle (SOC – 399210 – 17/12/2019) – Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret relatif aux projets de transition professionnelle « *pour les salariés titulaires d'un contrat de travail conclu avec une entreprise de travail temporaire et les salariés intermittents du spectacle* ». Ce décret permet à ces deux catégories de salariés de bénéficier du compte personnel de formation (CPF) institué par [loi n° 2018-771](#) du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. L'article 1er de la [loi n° 2018-771](#) du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a créé le compte personnel de formation (CPF), ouvert, dans les conditions définies à l'[article L. 5151-2](#) du code du travail, à toute personne salariée, à la recherche d'un emploi, travailleur indépendant, membre d'une profession libérale ou d'une profession non salariée ou conjoint collaborateur, afin de suivre, à son initiative, une formation dans le cadre de l'accès à la formation professionnelle tout au long de la vie. Le congé prévu pour suivre cette formation remplace le précédent congé individuel de formation (CIF). Le CPF, régi par les dispositions du chapitre III du titre II du livre III de la sixième partie du même code, peut également être mis en œuvre pour les artistes-auteurs et pour les personnes handicapées accueillies dans un établissement ou service d'aide par le travail. Au sein de ce chapitre, les [articles L. 6323-17-1](#) à L. 6323-17-6 permettent à un salarié désireux de changer de métier ou de profession d'utiliser son CPF dans le cadre d'un « projet de transition professionnelle », visant à permettre au titulaire du compte de financer une ou des formations certifiantes. Les [décrets n° 2018-1332](#) et [n° 2018-1339](#) du 28 décembre 2018 relatifs respectivement à l'utilisation du compte personnel de formation dans le cadre d'un projet de transition professionnelle et aux modalités d'organisation et de fonctionnement des commissions paritaires interprofessionnelles régionales et aux conditions d'ouverture et de rémunération des projets de transition professionnelle, ont défini les modalités d'accompagnement et de prise en charge financière des projets de transition professionnelle mobilisés dans le cadre du CPF. Toutefois, trois catégories de salariés qui bénéficiaient en application d'accords professionnels du CIF, mais dont les contrats de travail sont par nature courts et multiples, avec des modalités de calcul de la durée du travail et de rémunération largement différentes du droit commun, ne pouvaient satisfaire aux conditions d'ouverture et de prise en charge des projets de transition professionnelle prévues par ces textes : les salariés titulaires d'un contrat de travail conclu avec une entreprise de travail temporaire (ETT) en application de l'[article L. 1251-2](#) du code du travail, les salariés intermittents du spectacle et les journalistes rémunérés à la pige. Afin de remédier à cette impossibilité, l'[ordonnance n° 2019-861](#) du 21 août 2019 visant à assurer la cohérence de diverses dispositions législatives avec la loi précitée du 5 septembre 2018 a complété le dispositif renvoyant à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer les conditions d'ouverture et de prise en charge des projets de transition professionnelle « *pour les salariés titulaires d'un contrat de travail conclu avec une*



entreprise de travail temporaire et les salariés intermittents du spectacle ». Prévues à l'[article L. 6323-17-1](#) du code du travail, cette disposition ne mentionne pas les journalistes rémunérés à la pige. En conséquence, le Conseil d'État n'a pu qu'écartier les dispositions qui leur étaient applicables.

Dépôt du contrat d'apprentissage (SOC – 399230 – 18/12/2019) – Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret relatif au dépôt du contrat d'apprentissage, procédure nouvelle mise en place par l'[article 11](#) de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel dans le cadre de la réforme plus globale de l'apprentissage. Il a, dans ce cadre, considéré que les opérateurs de compétence étaient des organismes de droit privé chargés d'une mission de service public rendant, dans le cadre de leur mission de financement des contrats d'apprentissage après vérification de leur conformité à la réglementation, des décisions administratives unilatérales au sens de l'[article L. 200-1](#) du code des relations entre le public et l'administration, entraînant ainsi l'application, à ces décisions, de l'[article L. 231-4](#) du même code prévoyant la **naissance d'une décision implicite de rejet en cas de silence gardé sur la demande de prise en charge** formulée par l'employeur de l'apprenti. Le Conseil d'État relève enfin que le caractère insuffisant de la base légale ne permet pas d'instaurer un dispositif efficient et symétrique pour le dépôt et le financement des contrats d'apprentissage relevant du secteur privé et public industriel et commercial et de ceux relevant du secteur public non industriel et commercial.

2.29.2. Assurance chômage

Droits sociaux des personnes ayant effectué des périodes d'assurance ou des périodes d'emploi accomplies au titre de la législation britannique et à l'exercice de la profession d'avocat en cas d'absence d'accord sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (SOC/INT – 397148 – 26/03/2019) – Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret d'application de l'[article 18](#) de l'ordonnance n° 2019-76 du 6 février 2019 portant diverses mesures relatives à l'entrée, au séjour, aux droits sociaux et à l'activité professionnelle, **applicables en cas d'absence d'accord** sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, le Conseil d'État lui donne un avis favorable sous réserve de certaines modifications rédactionnelles qui s'expliquent d'elles-mêmes. Le Conseil d'État appelle l'attention du Gouvernement sur le fait qu'en limitant à « un jour » la durée de la période minimale d'emploi accomplie « en dernier lieu en France », et en renonçant à faire usage de la disposition de l'article 18 précité permettant de fixer un plafond des rémunérations prises en compte pour le calcul de l'allocation d'assurance chômage, autre que le plafond résultant du droit commun, pour ouvrir droit à l'allocation d'assurance chômage de personnes ayant réalisé des périodes d'assurance ou des périodes d'emploi au Royaume-Uni, privées d'emploi à la suite du retrait de cet État de l'Union européenne et jusqu'à six mois après cette date, il met en place un dispositif où l'embauche d'un jour va fixer, sur une base potentiellement sans lien avec l'activité antérieure du demandeur, le montant de l'allocation d'assurance chômage pour une durée qui peut être longue. Un tel dispositif est susceptible en outre de faire l'objet



de contournements, voire de fraudes, appelant une vigilance particulière des services de contrôle de l'assurance chômage.

Indemnisation du chômage à Mayotte (SOC – 397388 – 16/04/2019) – Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret relatif à l'indemnisation du chômage à Mayotte, pris sur l'application combiné de l'article L. 5524-3 du code du travail, selon lequel : « *Mayotte peut faire l'objet d'accords spécifiques conclus en application de l'article L. 5422-20 (...)* » et du dernier alinéa de l'article L. 5422-20 du même code qui prévoit que : « *En l'absence d'accord ou d'agrément de celui-ci, les mesures d'application sont déterminées par décret en Conseil d'État.* ». Le Conseil d'État note que ce projet est pris pour **assurer la continuité de la couverture d'assurance chômage**, après l'expiration, au 30 avril 2019, des effets de la convention relative à l'indemnisation du chômage à Mayotte, conclue le 24 mars 2016, de ses accords d'application et de ses avenants. Il regrette toutefois, eu égard au délai particulièrement réduit dont il a disposé, de ne pas avoir été mis en mesure de procéder à un examen approfondi des nombreuses stipulations des accords spécifiques d'assurance chômage applicables à Mayotte, que le projet incorpore dans les nouvelles dispositions réglementaires pour garantir le maintien des règles régissant l'indemnisation chômage à Mayotte à compter du 1er mai 2019 (cf. Section sociale, avis n° 365038 du 30 juin 2000, *Projet de décret relatif au régime d'assurance-chômage des travailleurs privés d'emploi* ; CE, Sect., 27 juillet 2005, *Syndicat national du personnel navigant commercial*, n° 270666).

Régime d'assurance chômage (SOC/AG – 398108 – 25/07/2019) Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret portant modification du [décret n° 2019-797](#) du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage. En application de l'[article L. 5422-20-1](#) du code du travail, issu de la loi du 4 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, le Gouvernement avait communiqué aux partenaires sociaux une lettre de cadrage, par laquelle il leur demandait de conclure, dans un délai de quatre mois, une nouvelle convention d'assurance chômage respectant certains objectifs d'évolution des règles d'assurance chômage et d'équilibre financier et se substituant à celle signée le 14 avril 2017, qui devait initialement s'appliquer jusqu'au 30 septembre 2020. À la suite de l'échec des négociations engagées sur la base de ce document, le Gouvernement a élaboré un décret définissant le nouveau règlement d'assurance chômage, qui s'appliquera jusqu'au 1^{er} novembre 2022. Ce règlement prévoit notamment, afin de respecter les objectifs d'évolution des règles d'assurance chômage ainsi que la trajectoire financière définis dans la lettre de cadrage, les mesures suivantes, dont l'entrée en vigueur est échelonnée entre le 1^{er} novembre 2019 et le 1^{er} janvier 2021 :

- l'accroissement de la condition d'activité ouvrant droit au bénéfice de l'assurance chômage, la durée minimale requise étant portée à 130 jours ou 910 heures travaillés sur les 24 derniers mois, alors qu'elle était auparavant de 88 jours ou 610 heures travaillés sur les 28 derniers mois ;
- l'introduction de conditions plus restrictives pour le « rechargement » des droits, c'est-à-dire le cumul du reliquat des anciens droits à l'allocation de retour à l'emploi non épuisés avec les nouveaux droits ultérieurement obtenus à la suite d'une reprise



d'activité, la durée minimale d'activité permettant de procéder à un tel cumul étant portée de 150 heures travaillées à 910 heures ou 130 jours ;

- la modification des modalités de calcul du salaire de référence, qui sert de base au calcul de l'allocation, ainsi que la modification concomitante des modalités de calcul de la durée de l'indemnisation ;

- l'application d'un taux dégressif après six mois d'indemnisation pour le calcul de l'allocation versée aux allocataires de moins de 57 ans dont les rémunérations sont les plus élevées ;

- la modification des modalités de calcul de la contribution patronale, avec la mise en place du dispositif, dit de « bonus-malus », permettant la modulation du taux des contributions à la charge des employeurs dans les secteurs d'activité dans lesquels le « taux de séparation », à savoir le rapport entre le nombre de fins de contrat de travail imputées aux entreprises et l'effectif de ces dernières, est le plus élevé. Les entreprises de ces secteurs dont le taux de séparation est le plus élevé se verront appliquer une majoration du taux de leur contribution et celles où ce taux est le plus faible bénéficieront d'une minoration de ce taux.

2.29.3. Droit du travail

Nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise / Consultation du comité d'entreprise sur les modifications statutaires d'un établissement public industriel et commercial / Opéra national de Paris (INT – 396542 – 08/1/2019) – Saisi d'un projet de décret modifiant le décret n° 94-111 du 5 février 1994 fixant le statut de l'Opéra national de Paris le Conseil d'État (section de l'intérieur) interprète l'[article L. 2312-8](#) du code du travail, issu de l'ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales, rendu applicable aux établissements publics industriels et commerciaux par l'[article L. 2311-1](#) du même code. Il estime que si ces dispositions imposent de consulter le comité sur les modifications statutaires d'un établissement public industriel et commercial pouvant être analysées comme une modification de son organisation juridique, tel n'est pas le cas de la modification de la durée des mandats du directeur général et du directeur délégué de l'Opéra national de Paris, ni de l'augmentation du nombre de personnalités qualifiées au conseil d'administration de cet établissement.

Conditions de travail / Protection des travailleurs / Plaintes ou réclamations relatives à toute question liée au respect des règles relatives aux conditions d'emploi et de travail / Gens de mer / Procédure et garanties / Principe de non-discrimination (SOC – 397076 – 02/04/2019) – Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret portant modification du [décret n° 84-810](#) du 30 août 1984 relatif à la sauvegarde de la vie en mer, à la prévention de la pollution, à la sûreté et la certification sociale des navires, ayant pour objet d'une part, principalement, d'introduire à son article 29 les nouvelles dispositions réglementaires prises en application de l'[article L 5534-1](#) du code des transports, étendu aux gens de mer par l'[article L.5549-1](#) du même code, et



désignant le chef du centre de sécurité des navires, autorité administrative définie au 1° et 2° du II de l'article 1^{er} du décret du 30 août 1984, comme « *autorité* » au sens précité susceptible d'être saisie par des gens de mer formulant une plainte au lieu et place de l'inspecteur du travail (V. l'[article R. 5534-16](#) du code des transports). Le Conseil d'État estime qu'en exerçant cette nouvelle attribution le chef de centre de sécurité des navires devrait veiller au respect des dispositions du I de l'[article L.5534-2](#) du code des transports selon lequel : « *Aucun marin ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire pour avoir porté une réclamation ou déposé plainte, directement ou par l'intermédiaire de ses représentants, ou pour avoir assisté un marin dans l'exercice de ce droit.* ». En effet, le Conseil d'État estime que cette règle, codifiée au code des transports et non reprise au décret du 30 août 1984, à laquelle veille tout particulièrement l'inspection du travail, trouve utilement à être rappelée à une autorité administrative qui n'est pas en charge à titre habituel des relations entre gens de mer et employeurs ou armateurs, eu égard à l'importance que revêt ce principe de non-discrimination tiré d'une exigence expresse de la convention du travail maritime de l'Organisation internationale du travail (2006), lorsque le chef de centre de sécurité des navires interviendra à l'avenir sur le fondement du nouvel article 29.

2.30. Union européenne

2.30.1. Portée des règles du droit de l'Union européenne

■ Sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne – Article 50 du traité sur l'Union européenne

Mesures en l'absence d'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne / Droits des citoyens / Maintien des agents titulaires et stagiaires du Royaume-Uni de l'Union européenne dans leur emploi de la fonction publique sans qu'une condition de nationalité ne puisse leur être opposée (INT – 396768 – 29/01 et 5/02/2019) – Saisi d'un projet d'ordonnance portant diverses mesures liées à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord conclu sur le fondement de l'article 50 du traité sur l'Union européenne en matière de droits des citoyens, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable, sous réserve de la disjonction d'une mesure du projet. L'article du projet d'ordonnance qui définit les conditions du maintien des agents titulaires et stagiaires du Royaume-Uni de l'Union européenne dans leur emploi de la fonction publique sans qu'une condition de nationalité ne puisse leur être opposée, n'a pas fait l'objet de la consultation préalable du Conseil commun de la fonction publique. Or cette consultation revêt en l'espèce un caractère obligatoire en vertu de l'[article 2](#) du décret n° 2012-148 du 30 janvier 2012 relatif au Conseil commun de la fonction publique qui dispose que cette instance est obligatoirement consultée, comme c'est ici le cas, sur les projets d'ordonnance modifiant la loi du 13 juillet 1983 ou dérogeant à cette loi, lorsque cette dérogation concerne au moins deux fonctions publiques.



Applicabilité directe des dispositions contenues dans un règlement communautaire / Compétence du pouvoir réglementaire limitée aux seules mesures pour lesquelles le règlement prévoit qu'elles relèvent de la compétence des États membres (FIN – 397914 – 16/07/2019) – Les dispositions d'un décret, prises pour mettre le droit interne en conformité avec un règlement communautaire, n'ont pas vocation à reprendre les dispositions de ce dernier, qui est d'applicabilité directe, mais ont pour seul objet d'apporter les aménagements rendus nécessaires qui sont de la compétence des États membres. Saisi du projet de décret relatif au contrôle de la fabrication et du commerce des précurseurs de drogues, pris en application de l'[ordonnance n° 2008-1340](#) du 18 décembre 2008 et de plusieurs règlements communautaires intervenus en la matière, le Conseil d'État (section des finances) considère que, si ce décret doit prévoir les modalités de mise en œuvre des mesures de contrôle et de sanction des manquements constatés dans le cadre de la fabrication et du commerce des précurseurs chimiques, pour lesquelles le législateur communautaire a expressément renvoyé à la compétence des États membres le soin de les aménager, il n'a pas, en revanche, à réintroduire dans le droit interne les règles fixées par les règlements communautaires qui n'appellent aucune mesure de cette nature et écarte, en conséquence, la totalité des dispositions du décret qui n'ont pas d'autre objet que de répéter les dispositifs prévus au niveau communautaire.

2.30.2. Règles applicables

■ Liberté d'établissement et libre prestation de services

- ⇒ (AG/FIN – 28/02/2019 – 396878) – Avis sur un projet de loi portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés, V. points 28 à 33 (à consulter sur [ConsiliaWeb](#))

■ Relations avec les Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM)

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (articles 198 à 204) et article 51 de la décision du Conseil du 25 novembre 2013 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne / Accès aux professions d'administrateur judiciaire et de mandataire judiciaire en Nouvelle-Calédonie (FIN – 399192 – 10/12/2019) – Saisi d'un projet de loi du pays de soutien à la croissance de l'économie calédonienne, qui réorganise en particulier les professions d'administrateur judiciaire et de mandataire judiciaire, le Conseil d'État (section des finances) estime que l'accès à ces professions ne peut être subordonné à une condition de nationalité française. Il résulte des dispositions combinées des articles 198 à 204 du [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) et de l'article 51 de la décision du Conseil du 25 novembre 2013 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne que la Nouvelle-Calédonie ne peut, s'agissant des régimes d'établissement et de prestation de services, introduire de discriminations entre les ressortissants des États membres. En effet, la disposition de l'article 51 selon laquelle « *un PTOM accorde*



aux personnes physiques et morales de l'Union un traitement non moins favorable que le traitement le plus favorable dont bénéficient les personnes similaires de tout partenaire économique majeur avec lequel il a conclu un accord d'intégration économique après le 1^{er} janvier 2014 » vise seulement le cas d'un PTOM qui, ayant accordé par un tel accord un traitement plus favorable aux ressortissants d'un pays tiers, serait alors tenu d'accorder ce même traitement aux ressortissants de l'Union européenne. Cette disposition n'a en revanche ni pour objet ni pour effet de permettre de déroger au principe de non-discrimination entre les États membres et ces pays et territoires en matière de droit d'établissement prévu par l'article 199 du [Traité](#), l'obligation de nationalité française ne répondant pas « au but de promouvoir ou soutenir l'emploi local », prévu par le 3 de cet article, qui permet l'adoption de réglementations « en faveur des personnes physiques et des activités locales » d'un PTOM.

2.30.3. Aides d'État

- ⇒ (AG/FIN – 396878 – 28/02/2019) – Avis sur un projet de loi portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés V. points 25 à 27 (à consulter sur [ConsiliaWeb](#))

2.30.4. Directives

■ Transposition des directives

Ordonnance de transposition prévoyant une entrée en vigueur différée de certaines de ses dispositions pour respecter le principe de sécurité juridique (FIN – 397818 – 25/06/2019) – Le délai de transposition de la [directive n° 2014/50/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux prescriptions minimales visant à accroître la mobilité des travailleurs entre les États membres a expiré le 20 mai 2018. Le Conseil d'État (section des finances) a été saisi le 15 mai 2019 du projet d'ordonnance portant transposition de cette directive. À cette date la France avait déjà fait l'objet d'un avis motivé de la Commission européenne relatif à l'absence de transposition de cette directive. L'urgence qui s'attache à la transposition d'une directive implique normalement, dans une telle configuration, une entrée en vigueur immédiate des dispositions du texte qui la transpose en droit interne. Il n'en va autrement que si des motifs impérieux sont susceptibles de justifier un délai pour la mise en conformité complète du droit français avec le droit de l'Union européenne. Ce délai doit en ce cas être aussi bref que possible et, si les dispositions du texte de transposition sont divisibles, ne s'appliquer qu'à celles pour lesquelles une entrée en vigueur différée est justifiée par des motifs impérieux. Toutefois, le Conseil d'État (section des finances) estime en l'espèce qu'une entrée en vigueur immédiate des dispositions de l'ordonnance serait de nature à méconnaître substantiellement le principe de sécurité juridique, en privant les destinataires de la norme du délai indispensable pour se mettre en conformité avec les règles nouvelles qu'elle édicte (fermeture des contrats à prestations définies et droits aléatoires en cours et calcul des droits potentiels « acquis » en fin de carrière, information des bénéficiaires, etc.). Il limite cependant la portée de cette entrée en vigueur différée. D'une part, en la



circonscrivant aux seules dispositions pour lesquelles le report était effectivement justifié et, d'autre part, en déterminant un délai d'entrée en vigueur différée aussi bref que possible, en prévoyant une application des règles nouvelles aux situations en cours à compter du 1^{er} janvier 2020, soit six mois après la publication de l'ordonnance.



3. Avis du Conseil d'État sur questions

● ● ● Les avis rendus par le Conseil d'État sur une question posée par le Gouvernement ou par une collectivité d'outre-mer sont consultables dans leur intégralité sur le site internet du Conseil d'État (www.conseil-etat.fr, rubrique « décisions, avis et publications ») lorsque le Gouvernement ou la collectivité l'a autorisé. Ils sont également consultables sur l'application [ConsiliaWeb](#), accessible gratuitement, depuis la page d'accueil du site internet du Conseil d'État. L'outil se présente comme un moteur de recherche où les entrées peuvent se faire par numéro d'avis, par date ou par mots clés.

Le Conseil d'État a rendu 15 avis sur question du Gouvernement et des autorités d'outre-mer en 2019 ; la liste des 6 avis rendus publics est présentée ci-dessous par ordre chronologique.

3.1. Avis sur questions posées par le Gouvernement

1. **Section de l'administration, avis n° 396221 du 22 janvier 2019** – Avis relatif aux conditions de réalisation de passerelles innovantes sur la Seine
2. **Section de l'intérieur, avis n° 397096 du 19 mars 2019** – Avis relatif aux modalités d'intervention des partis politiques européens dans le cadre des élections des représentants au Parlement européen en France
3. **Assemblée générale (section de l'intérieur), avis n° 397755 du 16 mai 2019** – Avis relatif à la peine complémentaire d'interdiction de fréquenter les réseaux sociaux
4. **Section de l'administration, avis n° 397961 du 2 juillet 2019** – Avis relatif aux contrats de partenariats marketing conclus par le Comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (COJO)

3.2. Avis sur questions posées par une collectivité d'Outre-mer

5. **Section de l'intérieur, avis n° 396628 du 26 février 2019** – Avis portant sur la répartition des compétences entre la Polynésie française et les communes de Polynésie française en matière de transport maritime interinsulaire
6. **Section des finances, avis n° 398344 du 22 octobre 2019** – Avis portant sur la répartition des compétences entre l'État et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon en matière de prohibitions d'importation et d'exportation relevant de l'ordre public.





4. Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État

4.1. L'activité consultative en 2019 : nombre de séances, nombre et nature des textes examinés

1. Nombre de projets de texte examinés par les formations consultatives du Conseil d'État

	Textes examinés en section ⁽¹⁾	<i>Dont textes examinés en assemblée générale</i> ⁽²⁾	<i>Dont textes examinés en commission permanente</i>
Section de l'intérieur	401	15	1
Section des finances	134	7	5
Section des travaux publics	229	9	1
Section sociale	142	5	0
Section de l'administration	184	4	0
Sous total	1090	40	7
Section du rapport et des études	5	4	0
Total	1095	44	7

⁽¹⁾ projets de rapports et d'études pour la section du rapport et des études.

⁽²⁾ présentation du texte examiné au titre de la section administrative « pilote » ayant fait l'objet de la saisine.

	dessaissements	retrait des textes par l'administration
Section de l'intérieur	-	3
Section des finances	-	6
Section des travaux publics	-	1
Section sociale	-	-
Section de l'administration	-	1
Total	0	11



2. Nombre de séances tenues par les formations consultatives

	Nombre de séances
Section de l'intérieur	89
Section des finances	75
Section des travaux publics	88
Section sociale	98
Section de l'administration	61
Section du rapport et des études ⁽¹⁾	29
Sous total	440
Assemblée générale	44
Commission permanente	7
Commission spéciale	3
Sous total	54
Total	494

3. Textes examinés par les formations consultatives (sections, assemblée générale, commission permanente)

	Section de l'intérieur	Section des finances	Section des travaux publics	Section sociale	Section de l'administration	Section du rapport et des études	Total	Assemblée générale	Commission permanente	Total
Projets de loi ⁽¹⁾	20	36	25	6	6	-	93	21	4	25
Propositions de loi	2	1	-	-	-	-	3	3	1	4
Ordonnances	7	18	24	4	4	-	57	7	2	9
Lois du pays	0	4	4	7	5	-	20	-	-	-
Décrets réglementaires ⁽²⁾	112	70	146	125	166	-	619	6	-	6
Décrets individuels, arrêtés, décisions	255	-	28	-	-	-	283	-	-	-
Avis	5	5	2	-	3	-	15	3	-	3
Sous total	401	134	229	142	184	-	1090	40	7	47
<i>Rapports et études</i>	-	-	-	-	-	5	5	3	-	3
Total	401	134	229	142	184	5	1095	43	7	50

⁽¹⁾ La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 confère au président de chaque assemblée le droit de soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par un des membres de son assemblée, sauf si celui-ci s'y oppose ([article 39, dernier alinéa](#)).

⁽²⁾ Cette rubrique comporte également les décrets pris en matière de déclarations d'utilité publique régies par le code de l'expropriation.



4. Répartition des textes examinés par origine de la saisine (Parlement pour les propositions de loi, collectivités d'outre-mer pour les projets de loi du pays et leurs demandes d'avis, administrations à l'initiative du projet de texte pour les autres saisines)

	Lois	Ordonnances	Loi du pays	Décrets réglementaires	Décrets individuels, arrêtés, décisions	avis	Total							
							Nombre	En%						
Total général	96	57	20	619	283	15	1 090	100%						
PARLEMENT	total						3	0,3%						
Proposition de loi de l'Assemblée nationale	2													
Proposition de loi du Sénat	1													
COLLECTIVITES D'OUTRE MER	total						20	1,9%						
MINISTERES	total						93	57	-	619	283	14	1066	97,8%
Affaires étrangères	Total	21	3	-	2	-	1	27	2,5%					
Agriculture	Total	6	6	-	24	1	-	37	3,4%					
Aménagement et cohésion du territoire, urbanisme, ville	Total	3	1	-	18	-	1	23	2,1%					
Budget	Total	4	2	-	14	-	3	23	2,1%					
Culture, communication	Total	5	1	-	7	-	-	13	1,2%					
Décentralisation, collectivités territoriales	Total	-	-	-	6	-	-	6	0,6%					
Défense, anciens combattants	Total	3	4	-	28	-	-	35	3,2%					
Écologie/Environnement	Total	1	-	-	44	7	-	52	4,8%					
Économie finances	Total	11	12	-	70	-	2	95	8,7%					
Éducation nationale	Total	-	-	-	23	-	-	23	2,1%					
Énergie	Total	7	3	-	9	10	1	30	2,8%					
Enseignement supérieur, recherche	Total	1	-	-	23	-	-	24	2,2%					
Fonction publique, réforme de l'État	Total	1	-	-	17	-	-	18	1,7%					
Intérieur	Total	4	1	-	56	255	1	317	29,1%					
Jeunesse et sports	Total	2	-	-	6	-	-	8	0,7%					
Justice	Total	5	6	-	67	-	2	80	7,3%					
Logement	Total	3	5	-	53	2	-	63	5,8%					
Outre-mer	Total	-	1	-	2	-	1	4	0,4%					
Premier ministre	Total	3	1	-	9	-	1	14	1,3%					
Protection et aide sociales	Total	1	-	-	-	-	-	1	0,1%					
Santé	Total	3	1	-	75	-	-	79	7,2%					
Transports	Total	7	6	-	36	8	1	58	5,3%					
Travail/emploi	Total	2	4	-	30	-	-	36	2,5%					



5. Délais d'examen des textes par les sections administratives, par nature de texte examiné

	Moins de 15 jours	De 15 jours à 1 mois	De 1 mois à 2 mois	Plus de 2 mois	total
Projets de loi	49	24	20	-	93
Propositions de loi	-	-	3	-	3
Ordonnances	21	18	18	-	57
Décrets réglementaires	110	196	309	4	619
Total	180	238	350	4	772

<i>En% des 772 textes examinés</i>	768 textes examinés en moins de 2 mois : 99,5%	0,5%	100%
------------------------------------	--	------	------

6. Délais d'examen des textes par l'assemblée générale, par nature de texte examiné

	Moins de 15 jours	De 15 jours à 1 mois	De 1 mois à 2 mois	Plus de 2 mois	total
Projets de loi	7	8	4	2	21
Propositions de loi	-	-	3	-	3
Ordonnances	3	1	3	-	7
Décrets	1	4	4	-	9
Total	11	13	14	2	40

<i>En% des 40 textes examinés</i>	38 textes examinés en moins de 2 mois : 95%	5%	100%
-----------------------------------	---	----	------

7. Délais d'examen des textes par la commission permanente, par nature de texte examiné

	Moins de 15 jours	De 15 jours à 1 mois	De 1 mois à 2 mois	Plus de 2 mois	total
Projets de loi	3	1	1	-	5
Propositions de loi	-	-	-	-	0
Ordonnances	1	-	1	-	2
Décrets	-	-	-	-	0
Total	4	1	2	0	7

<i>En% des 7 textes examinés</i>	La totalité des textes est examinée en moins de 2 mois
----------------------------------	--

8. Délais d'examen des textes soumis à l'assemblée générale ou à la commission permanente, tous textes confondus (2012-2019)

Délais de passage (en jours)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
En assemblée générale	24	28	32	31	28	21	21	16
En commission permanente	15	20	12	17	20	23	17	15



4.2. Évolution de l'activité consultative : 2012 – 2019

1. Evolution de l'activité consultative par nature des textes examinés, toutes formations consultatives confondues

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Lois, ordonnances et lois du pays	151	155	164	214	228	183	131	173
<i>Dont projets de loi</i>	109	96	96	118	111	106	69	93
<i>Dont propositions de loi</i>	0	6	1	4	3	0	7	3
<i>Dont ordonnances</i>	29	23	54	68	87	69	27	57
<i>Dont lois du pays</i>	13	30	13	24	27	8	28	20
Décrets réglementaires	668	556	756	800	911	794	539	619
Décrets individuels, arrêtés, décisions, remises gracieuses	272	234	209	199	222	307	283	283
Avis	13	17	27	32	10	18	17	15
Total	1 104	962	1 156	1 245	1 371	1 302	970	1 090

2. Nombre de textes examinés en assemblée générale (formation ordinaire et plénière), par section

Les textes ne sont comptabilisés qu'une seule fois au titre de leur passage en assemblée générale, même lorsque la diversité de leurs dispositions a nécessité leur examen par plusieurs sections, chacune en ce qui concerne ses compétences d'attribution (arrêté du 4 juillet 2008 portant répartition des affaires entre les sections administratives du Conseil d'État)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Section de l'intérieur	12	27	15	15	16	15	17	15
Section des finances	19	15	15	12	11	5	8	7
Section des travaux publics	8	15	16	8	16	8	8	9
Section sociale	5	20	7	11	6	11	3	5
Section de l'administration	3	6	8	14	6	5	7	4
Section du rapport et des études	2	5	4	5	5	3	6	4
Total	49	88	65	65	60	47	49	44

3. Nombre de textes examinés en commission permanente, par section

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Section de l'intérieur	-	3	1	1	2	-	-	1
Section des finances	8	4	6	4	3	5	4	5
Section des travaux publics	2	2	-	-	1	-	-	1
Section sociale	2	-	1	-	-	1	-	-
Section de l'administration	-	1	-	-	-	-	-	-
Total	12	10	8	5	6	6	4	7



4. Nombre de séances d'assemblée générale et de commission permanente

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Assemblée générale ordinaire	27	34	35	31	29	28	43	37
Assemblée générale plénière	5	7	6	9	9	8	8	7
Commission permanente	7	9	6	5	6	5	6	7
Commission spéciale	1	5	-	1	1	-	-	3
Total	40	55	47	46	43	41	57	54

5. Nombre de textes examinés en assemblée générale et en commission permanente

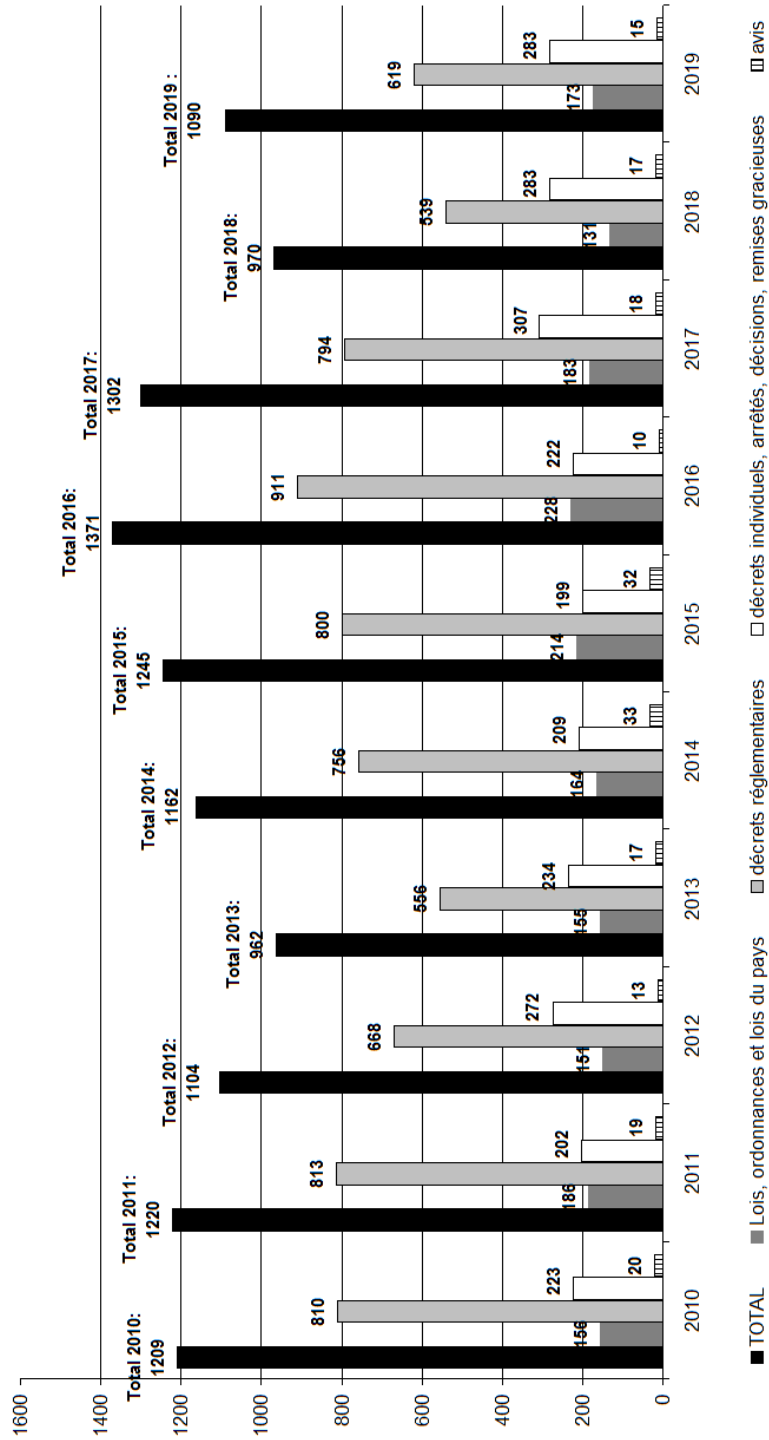
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Assemblée générale	49	88	65	65	58	47	49	44
Commission permanente	12	10	8	5	6	6	4	7
Total	61	98	73	70	64	53	53	51

6. Nature des textes examinés en assemblée générale et en commission permanente

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Projets de loi	40	61	38	26	25	24	25	25
<i>dont conventions internationales</i>	5	2	-	-	2	-	1	-
<i>dont lois constitutionnelles</i>	-	2	-	-	-	-	1	-
<i>dont lois organiques</i>	2	6	-	-	-	-	2	-
Propositions de loi	-	6	1	4	3	-	7	4
Lois du pays	-	1	-	-	3	-	5	-
Ordonnances	3	10	20	13	27	20	-	9
Décrets réglementaires	6	5	2	6	3	1	2	6
Avis	10	11	8	16	-	5	8	3
Rapport et études	2	5	4	5	5	3	6	3
Total	61	98	73	70	66	53	53	50



7. Graphique – Evolution de l’activité consultative du Conseil d’État de 2010 à 2019 par nature de textes examinés (sections administratives)





Études, débats, partenariats, coopération européenne et internationale





Observations générales

Le Conseil d'État s'inscrit dans une dynamique d'ouverture dont témoigne son dialogue permanent avec l'administration, les professions du droit, l'université et la société civile, en France, en Europe et à l'international.

Cette partie du rapport d'activité présente les principales initiatives qui ont été prises au cours de l'année 2019 en matière d'études, de publications, de colloques et de conférences, de coopération européenne et internationale, pour nourrir les échanges et les partenariats avec un grand nombre d'interlocuteurs. La juridiction administrative, dans son ensemble, contribue sur tout le territoire à ouvrir ses portes pour mieux faire connaître son rôle, ses métiers, pour mieux restituer l'actualité du droit et apporter son expertise juridique afin d'éclairer l'action des décideurs publics.

- Le Conseil d'État a accueilli en 2019 sept délégations de parlementaires regroupant près de 70 députés et sénateurs, membres des différentes commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat, afin de leur faire découvrir le fonctionnement de la section du contentieux et des sections administratives ;

- Afin de nourrir les analyses de ses rapports et études, la section du rapport et des études a réalisé en 2019 près de 150 auditions de représentants de l'administration, de praticiens, d'élus locaux et de représentants du monde associatif (*V. partie « 1- L'activité d'étude et de publication »*) ; elle s'est appuyée sur l'expertise, les travaux et les retours d'expérience de nombreux professionnels du droit, universitaires et scientifiques ; elle a organisé des visites sur site afin de recueillir le témoignage des services de l'État confrontés aux attentes des usagers ;

- Au Conseil d'État, les colloques et conférences ont permis d'associer aux débats sur l'actualité du droit plus d'une centaine d'intervenants et un public de près de 2 000 personnes, lors de manifestations diffusées sur le site internet de l'institution (*V. partie « 2. Les colloques, conférences et partenariats »*). Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel ont organisé eux aussi de nombreuses manifestations ouvertes notamment aux représentants de l'administration, aux avocats, aux magistrats et professions judiciaires, aux médiateurs, aux universitaires, aux représentants de collectivités territoriales et aux acteurs économiques de leur ressort géographique (*V. 2.3.*).

- Les partenariats avec les universités sont restés intenses, par les contributions du corps professoral à l'expertise du Conseil d'État dans le cadre de ses missions d'étude ou de la participation à ses colloques, mais également par le biais de l'ouverture vers le public étudiant. Le Conseil d'État accueille chaque année plus d'une centaine d'étudiants pour la réalisation de leur stage obligatoire de Mastère et les juridictions administratives proposent, sur tout le territoire, des stages d'aide à la décision. De



nombreuses initiatives locales renforcent les liens avec l'université : les juridictions administratives accueillent dans leurs locaux des conférences annuelles d'étudiants, elles les invitent à assister à leurs audiences collégiales et favorisent les rencontres avec les magistrats administratifs (V. 2.3.3.). En 2019, plus d'une cinquantaine de thèses universitaires ont concouru au prix de thèse en droit public du Conseil d'État (V. 1.4.3.). Enfin, des étudiants étrangers sont régulièrement accueillis au Conseil d'État dans le cadre de leur parcours de formation à la haute fonction publique ou aux métiers du droit auxquels ils se destinent dans leur pays (V. *partie « 3. Les relations européennes et internationales »*).

- Le réseau associatif européen et international offre au Conseil d'État et à la juridiction administrative un terrain privilégié d'échanges entre les différents systèmes juridiques (V. *partie « 3. Les relations européennes et internationales »*). En 2019, de nombreuses rencontres bilatérales et multilatérales, des missions d'expertise et l'organisation de visites et de stages ont contribué à consolider les relations institutionnelles avec les juridictions étrangères et les groupes et institutions multilatéraux (organisations internationales, associations, universités).

- Le site internet du Conseil d'État et des juridictions administratives permet de prolonger l'ensemble de ces échanges : la diffusion des lettres de jurisprudence des juridictions administratives (V. 1.4.2.), la mise en ligne gratuite des publications de l'institution (V. 1.4.1.) ainsi que des documentations et vidéos des colloques et conférences (V. *partie « 2. Les colloques, conférences et partenariats »*) permettent de donner libre accès aux travaux de la juridiction administrative. Enfin, la mise en ligne d'une sélection de décisions contentieuses traduites en langue étrangère (V. 3.2.3.) et l'accès aux bases de données de la jurisprudence ([ArianeWeb](#)) et des avis du Conseil d'État ([ConsiliaWeb](#)) contribue à la diffusion du droit, en France et à l'international.



1. L'activité d'étude et de publication

Parmi les missions qui incombent au Conseil d'État, la conduite d'études, qu'elles soient strictement juridiques ou qu'elles relèvent plus largement du domaine de la science administrative et politique, occupe une place importante. Elles procèdent de dispositions du code de justice administrative, mais aussi d'une double volonté du Conseil d'État de participer aux travaux de recherche en droit et gestion publique et d'être ouvert aux préoccupations de la société civile.

En vertu des dispositions de l'[article L. 112-3](#) du code de justice administrative, « *Le Conseil d'État peut, de sa propre initiative, appeler l'attention des pouvoirs publics sur les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qui lui paraissent conformes à l'intérêt général* ». Ainsi chaque année, le Conseil d'État conduit deux types d'études : l'étude annuelle et les études particulières.

Dans le premier cas, le sujet de l'étude est choisi par le bureau du Conseil d'État entre plusieurs thèmes porteurs d'enjeux majeurs pour la société. Par cette étude, le Conseil d'État opère la synthèse de l'état du droit, analyse l'impact des réglementations et formule des propositions utiles à la mise en œuvre des politiques publiques.

Dans le second cas, le Conseil d'État conduit les études que le Gouvernement lui demande de mener dans un délai généralement très réduit – trois à six mois.

Dans tous les cas, les études sont examinées par la section du rapport et des études avant d'être adoptées par l'assemblée générale plénière du Conseil d'État.

1.1. Les études annuelles de 2019

1.1.1. L'étude annuelle publiée en 2019 *Le sport : quelle politique publique ?*

Après avoir accueilli en 2019 la Coupe du monde féminine de football, la France sera l'hôte en 2023 de la Coupe du monde de rugby et surtout, en 2024, des jeux Olympiques et Paralympiques d'été. Ce rendez-vous hors normes est une opportunité unique dont les enjeux dépassent de loin le strict domaine sportif. Ces jeux peuvent faire avancer de grandes causes nationales et influencer en profondeur sur des sujets sociétaux : la santé, l'égalité des sexes, l'accompagnement du vieillissement de la population, l'éducation, la cohésion sociale, l'intégration et la citoyenneté, l'aménagement du territoire.



Le sport constitue en effet un fait social complet qui ouvre sur une pluralité de questions sensibles de la société française. Il mérite, pour ce motif, une attention toute particulière des pouvoirs publics auxquels il incombe de définir une politique publique ambitieuse, en lien étroit avec le tissu associatif qui structure le mouvement sportif.

Partant d'un état des lieux approfondi, l'étude du Conseil d'État s'attache à définir les priorités d'une telle politique sportive qui constitue un exemple remarquable de responsabilités partagées entre l'État, les collectivités territoriales et le mouvement associatif.

Au moment où se met en place une nouvelle gouvernance publique, avec l'Agence nationale du sport, l'étude souligne la nécessité d'une vision d'ensemble assurant une cohérence entre le sport de compétition et les activités physiques et sportives pratiquées par chacun. Il existe en effet un *continuum* entre les pratiques de millions de Français et le sport de haute performance ; la politique sportive ne relève donc pas d'un champ d'action sectoriel mais doit se placer au confluent des enjeux sociétaux auxquels elle peut répondre.

La préparation des JOP de 2024 offre l'opportunité de faciliter la mobilisation collective autour de ces enjeux et de léguer à la France un héritage qui bénéficiera durablement aux Français. La plupart des orientations proposées par l'étude du Conseil d'État peuvent s'inscrire dans le programme d'héritage des JOP de 2024.

L'État, les collectivités territoriales et le mouvement sportif à la recherche d'un nouveau modèle de gouvernance partagée

L'évolution des pratiques sportives, qui se démocratisent et s'exercent de moins en moins dans le cadre d'une licence souscrite auprès d'un club, impose une révision des équilibres définis au lendemain de la seconde guerre mondiale et dans les années 1960 ainsi qu'un renouveau des actions publiques, plus orientées vers l'éducation, la citoyenneté, la sécurité, la transparence et la santé. L'ensemble des acteurs (État/collectivités territoriales/mouvement sportif/monde économique) sont à la recherche d'une gouvernance plus partagée ayant trois objectifs : une meilleure concertation, tenant compte de leurs responsabilités respectives, une clarification des priorités et un renforcement des moyens permettant de mieux répondre à l'évolution des pratiques et des enjeux. La création de l'Agence nationale du sport (ANS) en avril 2019 vise à les rassembler sur des objectifs communs. Cette réforme suscite de fortes attentes mais comporte encore des zones d'ombre.

L'économie du sport au soutien du bien-être collectif

Le sport génère une économie dynamique : le secteur représente environ 1,8% du PIB national et l'emploi (230.000 emplois privés et publics environ) y est en croissance continue. Le potentiel de croissance de l'emploi dans ce secteur justifie à lui seul une attention des pouvoirs publics, d'autant que le sport peut représenter un vivier de création d'emplois répondant à une demande d'activités physiques et sportives liées



au bien-être et à la santé. Contrairement à une idée répandue, le sport amateur, par son effet de masse, pèse économiquement beaucoup plus lourd que le sport professionnel.

L'explosion des droits de retransmission et les retombées économiques du sport spectacle, que l'étude analyse de façon détaillée, soulèvent des questions concernant deux solidarités nécessaires au financement des activités sportives : la solidarité entre sport professionnel et sport amateur, assurée par les ligues, et la solidarité entre les disciplines, assurée par des prélèvements publics (taxe « Buffet » et taxe sur les jeux et les paris sportifs). La concentration des droits de retransmission et des retombées économiques sur un nombre restreint de disciplines et de clubs crée non seulement des « bulles » qui peuvent se révéler fragiles mais nuit aussi au développement de pratiques sportives diversifiées.

L'inflation des droits de retransmission des épreuves les plus médiatisées se traduit par ailleurs par une concentration des retransmissions sur des canaux payants et menace de marginalisation les chaînes du service public qui peinent à suivre l'envolée des droits.

Au total, ces déséquilibres financiers risquent de peser sur la conduite de la politique publique du sport. Ce risque est d'autant plus grand que les collectivités territoriales, qui financent l'immense majorité des équipements sportifs, rencontrent des difficultés budgétaires.

Le mouvement sportif est confronté de son côté à la nécessité de trouver de nouvelles ressources pour former ses personnels et répondre à l'évolution des pratiques. Il doit parallèlement répondre à des exigences renforcées de transparence.

La politique publique doit, pour l'ensemble de ces motifs, chercher à consolider les équilibres économiques qui contribuent à mettre le sport au service du progrès de la société.

Des propositions pour une politique sportive ambitieuse

-- Rassembler et responsabiliser les acteurs de la politique publique du sport

Eu égard aux enjeux déterminants qu'il concentre pour l'intérêt collectif, le sport doit faire l'objet d'une politique publique ambitieuse et volontariste. Même s'il n'est pas le seul acteur, c'est à l'État qu'il revient de définir les orientations stratégiques de cette politique. La création de l'Agence nationale du sport ne doit pas le conduire à négliger cette responsabilité. L'étude du Conseil d'État fait plusieurs recommandations à cet effet (maintien d'une structure gouvernementale dédiée au sport, réunion annuelle des acteurs nationaux autour de la stratégie pluriannuelle de développement des pratiques sportives, préservation de la tutelle de l'État sur les fédérations).



Sans remettre en cause les compétences des unes et des autres, une concertation territoriale doit permettre aux différents niveaux de collectivités d'organiser la compétence sportive en fonction de la situation locale, en s'appuyant sur des projets sportifs territoriaux.

La nouvelle gouvernance du sport doit par ailleurs s'accompagner d'un approfondissement de la démocratisation et de la responsabilisation du mouvement sportif. Plusieurs propositions portent sur l'élection du président et des instances chargées de diriger les fédérations agréées au suffrage direct par les clubs, la limitation à trois du nombre de mandats successifs des présidents de ces fédérations, le renforcement des dispositifs d'évaluation de l'éthique et l'indépendance des organes disciplinaires. Le Conseil d'État recommande notamment que la responsabilisation du mouvement sportif en matière d'éthique et de transparence constitue un élément de l'héritage des JOP de 2024.

-- *Démocratiser les activités physiques et sportives pour répondre aux besoins sanitaires, éducatifs et culturels*

La politique publique du sport doit répondre à d'importantes attentes sociétales.

En particulier, l'égal accès des femmes et des hommes aux activités physiques et sportives doit être une priorité de la politique publique du sport. Cet objectif suppose que les enseignants et éducateurs soient sensibilisés au cours de leur formation aux stéréotypes qui peuvent faire obstacle à la pratique sportive des filles. La promotion de la mixité dans l'éducation sportive, dès le plus jeune âge, constitue un des vecteurs essentiels de l'égal accès des femmes et des hommes aux activités physiques et sportives.

De façon plus générale, la politique publique du sport doit garantir la qualité de l'encadrement sportif, la sécurité des pratiques et développer l'emploi sportif. L'étude suggère de rendre systématique le contrôle, par l'intermédiaire des services de l'État, de l'honorabilité des éducateurs sportifs bénévoles, comme cela se fait déjà pour les éducateurs rémunérés.

Les objectifs de bien-être et de santé publique doivent être placés au premier plan, afin de développer les activités physiques et sportives à des fins d'éducation, de santé et de formation, en enseignant une pratique du sport axée davantage sur la promotion de l'équilibre et de l'épanouissement. La conduite de la stratégie nationale sport santé 2019-2024 doit veiller à mettre en valeur les usages du sport comme outil de prévention et comme thérapie non médicamenteuse.

Le sport est par ailleurs un vecteur efficace d'insertion, grâce aux talents éducatifs des éducateurs sportifs. Il est donc souhaitable de recenser, soutenir et étendre les actions innovantes utilisant le sport à des fins d'insertion et d'émancipation, afin de valoriser davantage le potentiel de l'éducation par le sport.



-- *Garantir l'unité du sport et développer la filière économique*

Il importe enfin de réguler certains aspects de l'économie du sport, afin de garantir son unité et son intégrité et d'accompagner le développement de la filière économique. Cette régulation doit se fonder sur la solidarité du sport professionnel et du sport amateur (le Conseil d'État propose plusieurs scénarios à cette fin), assurer l'accès de tous au spectacle sportif et veiller au respect de l'éthique du sport.

Le développement du sport pour tous doit rester au cœur de la politique publique du sport.

La régulation de l'économie du sport professionnel comporte nécessairement une dimension européenne et internationale. L'Union européenne contribuerait très utilement à la promotion des enjeux européens du sport en encourageant la mise en place, en lien avec les fédérations nationales et internationales, d'une régulation de nature à préserver l'intégrité du sport.

1.1.2. L'étude annuelle engagée en 2019 L'évaluation des politiques publiques (publication 2020)

L'évaluation des politiques publiques constitue un enjeu de démocratie, de responsabilité et de performance de l'action publique. Elle apporte des connaissances permettant de comprendre le fonctionnement d'une action ou d'une politique et d'en mesurer l'efficacité, l'efficience, la cohérence et la pertinence. Elle aide à porter un jugement sur la politique évaluée et à prendre des décisions. Elle alimente le débat public en éclairant les acteurs et les citoyens sur le sens, les conditions et les conséquences de leurs actions. Cette mission essentielle revient en premier lieu, au niveau national et aux termes de la Constitution et de la loi organique, au Parlement, à la Cour des comptes et au Conseil économique, social et environnemental. Elle s'applique également dans les collectivités territoriales.

Avant d'y consacrer son étude annuelle 2020, le Conseil d'État a abordé le sujet de l'évaluation des politiques publiques dans plusieurs études². En outre, les sections consultatives et la section du contentieux s'interrogent quotidiennement sur les effets des textes qu'elles ont à connaître. Sans prétendre réinventer un domaine qui a fait l'objet de travaux de grande qualité depuis les années 1980, le Conseil d'État entend dresser un bilan de l'évaluation et porter, le cas échéant, un regard critique sur l'utilisation qui en est faite.

² V. notamment Rapport public 2006, *Sécurité et juridique et complexité du droit*, La Documentation française, EDCE, 2006 ; Etude annuelle 2016, *Simplification et qualité du droit*, La Documentation française, EDCE, 2016 ; *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, La Documentation française, EDCE, 2019



Ce regard critique paraît d'autant plus nécessaire que la période actuelle offre à l'évaluation des champs d'étude élargis et lui impose de nouvelles exigences. Les problématiques liées à l'ouverture et à la multiplication des données, à la place des technologies numériques et au changement climatique renouvellent le débat sur l'évaluation des politiques publiques. L'élargissement de l'accès aux données publiques, qui doit être concilié avec le respect de différents secrets, dont celui de la vie privée et le secret statistique, a levé de nombreux freins au développement des travaux, en particulier dans le champ de l'évaluation des effets économiques et sociaux des politiques publiques. L'analyse des mégadonnées traitées par des algorithmes est susceptible de renouveler en profondeur les méthodes des évaluateurs et des scientifiques. Des enjeux déterminants pour nos conditions de vie et celles des générations à venir, comme la transition énergétique et le vieillissement de la population, appellent des réponses politiques éclairées par des travaux d'évaluation fondés sur des travaux scientifiques.

L'évaluation peut porter sur des objets aussi divers qu'une mesure ou un programme d'action (le plan national santé environnement), un dispositif législatif ou réglementaire (l'impôt sur la fortune immobilière, les effets de la réforme des rythmes scolaires dans une commune), un pan entier de politique publique (la politique d'aide au logement, la politique d'accueil des enfants dans un département) ou un projet d'investissement public (évaluation socio-économique de la construction du Grand Paris Express, d'un aéroport...).

Elle peut intervenir à des temps différents de l'action publique. En fin de parcours (évaluation *ex post*), elle peut s'appuyer sur des données de mise en œuvre et confronter, notamment, les résultats obtenus aux objectifs initiaux. Elle peut également suivre le déroulement d'une mesure ou d'une politique et conduire, le cas échéant, à l'adapter chemin faisant (évaluation *in itinere* ou concomitante). Elle peut aussi être réalisée préalablement à la mise en œuvre d'une action ou d'une politique, pour en éclairer la définition et la conception, en rechercher les modalités les plus adaptées et en prévoir les impacts. Cette évaluation *ex ante*, prenant par exemple la forme des études d'impact qui doivent accompagner la plupart des projets de loi déposés devant le Parlement, est une évaluation prévisionnelle, qui peut se nourrir des connaissances apportées par les évaluations *ex post*. Ces différentes phases du cycle d'évaluation peuvent se compléter et se combiner. C'est pourquoi l'étude les prendra toutes en considération, afin d'apprécier la réalité de leur apport au débat et à l'action publics.

L'évaluation poursuit des finalités spécifiques et doit répondre à des exigences de processus et de méthode. Elle se distingue ainsi du contrôle, de l'audit ou de la prospective. Il peut néanmoins exister un *continuum* entre ces pratiques et l'évaluation, lorsqu'elles permettent d'apprécier la valeur d'une action publique. Elles ne peuvent être confondues avec l'évaluation, mais elles doivent être prises en compte dans la panoplie des outils utiles à la reddition de comptes.



Fondée sur l'analyse des politiques publiques, l'évaluation est par essence tournée vers l'action. Selon les lieux et les époques, elle a été conçue comme un outil de contre-pouvoir pour le pouvoir législatif ou de légitimation des choix publics³ (aux États-Unis notamment), comme un vecteur de compréhension et de modernisation de l'action publique (en France par exemple), comme un facteur de renforcement de certains secteurs de l'action publique (culture, défense, équipement), comme une action démocratique émancipatrice (avec les travaux du comité interministériel de l'évaluation au débat des années 1990) et comme un instrument de mesure de la performance, souvent articulé au cycle budgétaire (approche managériale inscrite dans la LOLF⁴).

Tandis que notre pays connaît, comme d'autres, une crise de confiance, qui ne vise pas seulement les représentants mais les données et statistiques publiques, l'étude s'interrogera sur la façon dont l'évaluation des politiques publiques pourrait nourrir le débat démocratique et répondre à une demande de compréhension de l'action publique.

Après une analyse des conditions qui ont conduit à un développement plus tardif de l'évaluation des politiques publiques en France que dans d'autres pays, l'étude s'efforcera d'examiner la diversité de ses acteurs et leurs interactions avec le monde académique. Elle tentera de dresser un bilan de l'organisation des évaluations au regard des objectifs de légitimité et de crédibilité, d'apprécier les conditions de collecte, d'accès et de conservation des données à des fins d'évaluation et de mesurer les avantages, inconvénients ou obstacles à la mise en œuvre des différentes méthodes d'évaluation.

La place de l'évaluation dans le débat et la décision publics dépend fortement de la capacité des commanditaires d'évaluations et des évaluateurs à produire des diagnostics partagés et à favoriser leur appropriation par les citoyens et par les décideurs publics. La transparence du processus, le caractère pluridisciplinaire de la démarche, les échanges avec le monde académique, la prise en compte des bénéficiaires des politiques publiques et, plus largement, des citoyens, sont quelques-uns des facteurs qui peuvent favoriser cette appropriation et déterminer l'utilité finale de l'évaluation. L'étude s'attachera donc à identifier les moyens de mieux intégrer l'évaluation au sein des processus de réflexion et de décision, pour renforcer la légitimité de l'action publique.

³ V. C. Lacouette-Fougère et P. Lascoumes, « Les scènes multiples de l'évaluation », in *Les problèmes récurrents de son institutionnalisation*, Sciences-Po, Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP), *Policy Paper* n° 1, mai 2013, pp. 19-70.

⁴ [Loi organique n° 2001-692](#) du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.



1.2. Les suites données aux études

1.2.1. Les suites données aux études annuelles du Conseil d'État

■ L'étude annuelle 2013 *Le droit souple*

Le Conseil d'État a consacré l'étude annuelle de 2013 au droit souple. Il a constaté le développement d'instruments de droit souple, qui ne créent pas de droits ni d'obligations, mais « *ont pour objet de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion* » et « *présentent, par leur contenu et leur mode d'élaboration, un degré de formalisation et de structuration* » comparable à celui des règles de droit⁵. Il a estimé souhaitable que, compte-tenu de leurs effets, ces instruments de droit souple ne soient pas « à l'abri de tout contrôle juridictionnel », a remarqué les prémisses d'une ouverture du prétoire du juge administratif et a recommandé de « *poursuivre la construction d'une jurisprudence adaptée au contrôle du droit souple* »⁶.

Suite à l'étude, par deux arrêts de l'Assemblée du contentieux du 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GmbH*, [n° 368082](#), et *Société NC Numéricable*, [n° 390034](#), le Conseil d'État a admis la recevabilité de recours pour excès de pouvoir dirigés contre des mesures prises par les autorités de régulation, lorsqu'elles sont de nature à produire des effets notables, notamment de nature économique, ou ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles elles s'adressent.

Dans la lignée de cette jurisprudence, plusieurs arrêts, rendus par le Conseil d'État en 2019, ont poursuivi la construction d'un contrôle juridictionnel adapté du droit souple.

Un arrêt du 16 octobre 2019, [n° 433069](#), *La Quadrature du Net*, a jugé recevable un recours dirigé contre un communiqué de la Commission nationale informatique et libertés annonçant son intention de ménager aux opérateurs, pour la mise en conformité de leurs traitements avec le règlement général de protection des données, une période d'adaptation de six mois pendant laquelle elle s'abstiendrait de faire usage de ses pouvoirs de sanction. Le Conseil d'État a admis ainsi qu'un acte de droit souple pouvait avoir pour objet de fixer des lignes directrices pour l'édiction de mesures défavorables.

De plus, le Conseil d'État ne restreint plus son contrôle aux mesures prises par les seules autorités de régulation, mais l'a élargi aux actes de droit souple des autres autorités administratives. Par un arrêt d'assemblée du 19 juillet 2019, [n° 426389](#), *Mme A.*, il a admis la recevabilité du recours d'une députée dirigé contre la prise de position publique de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique sur le caractère exhaustif, exact et sincère de sa déclaration de situation patrimoniale. Il a justifié son

⁵ CE, *Etude annuelle 2013, Le droit souple*, Paris, La Documentation française, 2013, p. 9.

⁶ CE, *Etude annuelle 2013, Le droit souple*, op. cit., p. 15.



contrôle par les « effets notables, notamment en termes de réputation » de la prise de position de l'autorité administrative, sans reprendre le considérant de principe des arrêts de 2016 qui fait référence aux autorités de régulations. De même, il a jugé recevables des recours contre des recommandations non contraignantes de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (CE, 21 octobre 2019, [n° 419996](#), 419997, *Association française de l'industrie pharmaceutique pour une automédication responsable* ; 4 décembre 2019, [n° 416798](#), *Fédération des entreprises de la beauté*).

Le Conseil d'État identifie les actes de droit souple des autorités administratives susceptibles de recours par une appréciation concrète, en fonction des circonstances de l'espèce, de leurs effets notables sur leurs destinataires ou de l'influence significative qu'ils sont susceptibles d'avoir sur le comportement de leurs destinataires. Les modalités de la publicité donnée à une prise de position ou une recommandation font partie des indices pris en compte. Ainsi, la prise de position du Conseil supérieur de l'audiovisuel, sur la diffusion de la finale de la Ligue des champions par la chaîne BFM TV, qui a été portée à la connaissance de la chaîne par une lettre du président du conseil et a donné lieu à la diffusion d'un communiqué de celui-ci sur son site internet, est « *eu égard à sa portée et aux conditions dans lesquelles elle a été prise* » un acte susceptible de recours contentieux (CE, 31 décembre 2019, [n° 431164](#), 432634, *Société BFM TV*).

En conséquence, l'annulation du refus d'abroger un acte de droit souple n'implique pas seulement que l'autorité compétente procède à son abrogation mais aussi qu'elle mette fin à sa publicité. Saisi d'un recours contre le refus d'abroger une recommandation de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, à laquelle une décision de l'agence s'était substituée, le Conseil d'État a jugé, pour donner un effet utile au recours, que celui-ci n'avait pas perdu entièrement son objet dès lors que la recommandation litigieuse figurait toujours sur le site internet de l'agence sans qu'il soit indiqué qu'elle n'était plus en vigueur. Le Conseil d'État a donc annulé la décision de refus en tant qu'elle refusait de prendre les mesures permettant d'informer le public de l'abrogation de la recommandation litigieuse et a enjoint à l'agence d'y procéder (CE, 4 décembre 2019, [n° 416798](#), *Fédération des entreprises de la beauté*).

Par ailleurs, dans un arrêt du 4 décembre 2019, [n° 415550](#), *Fédération bancaire française*, le Conseil d'État a jugé que la requérante pouvait utilement invoquer, par voie d'exception, l'invalidité d'un acte de droit souple européen à l'appui d'un recours contre un acte de droit souple d'une autorité française de régulation. Était en cause en l'espèce un avis de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution de se conformer aux orientations sur les modalités de gouvernance et de surveillance des produits bancaires de détail émises par l'Autorité bancaire européenne sur le fondement du [règlement \(UE\) n° 1093/2010](#) du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance. Le Conseil d'État a toutefois saisi la Cour de justice de l'Union européenne de questions préjudicielles sur la recevabilité et le bien-fondé de l'exception d'invalidité au regard du droit communautaire.



■ L'étude annuelle 2014 *Le numérique et les droits fondamentaux*

Le Conseil d'État a consacré son étude annuelle de 2014 au thème *Le numérique et les droits fondamentaux*.

➤ [Consulter l'étude](#)

La mise en œuvre du « droit à l'oubli »

Parmi les préconisations du Conseil d'État figure la mise en œuvre de manière efficace du droit au déréférencement des données personnelles que la Cour de Justice de l'Union européenne venait de consacrer par l'arrêt *Google Spain* du 13 mai 2014⁷ (proposition 5).

Par deux arrêts du 24 février 2017⁸ et du 19 juillet 2017⁹, le Conseil d'État a saisi la Cour de plusieurs questions préjudicielles pour l'inviter à préciser la portée matérielle et territoriale du droit au déréférencement. « Ce faisant », comme l'indiquait Aurélie Bretonneau dans ses conclusions sur l'arrêt du 24 février 2017, il donnait à la Cour « l'occasion, en bâtissant le second pilier de la jurisprudence *Google Spain*, de conforter l'édifice qu'elle a prétoriennement érigé ». Le renvoi préjudiciel à la Cour, qui est la plus légitime pour compléter sa propre jurisprudence, avait l'avantage de prévenir les divergences de jurisprudence entre les juridictions des États membres de l'Union européenne. Le Conseil d'État a ainsi choisi le recours à un « dialogue des juges décomplexé »¹⁰ pour déterminer l'étendue du droit au déréférencement et améliorer ainsi son effectivité.

Par deux arrêts du 24 septembre 2019¹¹, la Cour de Justice de l'Union européenne a répondu aux questions préjudicielles posées par le Conseil d'État tant au regard de la [directive 95/46/CE](#) que du nouveau règlement général sur la protection des données (RGPD)¹², entré en vigueur le 25 mai 2018, qui s'est substitué à la directive.

La Cour a jugé, en premier lieu, que, pour faire droit à une demande de déréférencement, le cas échéant après une injonction d'une autorité de contrôle ou d'un juge d'un État membre de l'Union européenne, l'exploitant d'un moteur de recherche n'est pas tenu de procéder au déréférencement sur l'ensemble des

⁷ CJUE, Gde ch., 13 mai 2014, *Google Spain SL et Google Inc. c. Agencia española de protección de los datos et Mario Costeja Gonzales*, [aff. C-131/12](#).

⁸ CE, Ass., 24 février 2017, *Mme C., M. T., M. D., M. E.*, n° 391000, 393769, 399999, 401258.

⁹ CE, 19 juillet 2017, *Google Inc.*, n° 399922.

¹⁰ G. Odinet, S. Roussel, « Renvoi préjudiciel : le dialogue des juges décomplexé », AJDA 2017, p. 740.

¹¹ CJUE, Gde ch., 24 septembre 2019, aff. C-136/17 et C-507/17 ; Rec. 2019, p. 2022, n. J.-L. Sauron, « Données personnelles : portée du droit au déréférencement » ; JDA 2019, p. 1839, n. J.-M. Pastor, « La CJUE se prononce sur l'étendue du droit au déréférencement ».

¹² [Règlement \(UE\) 2016/679](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46 (règlement général sur la protection des données).



versions de son moteur de recherche, mais seulement sur celles qui sont exploitées sur le territoire de l'Union européenne. La Cour précise qu'il lui incombe toutefois de garantir l'effectivité du droit au déréférencement en prenant, si nécessaire, des mesures, telles que le recours à la technique du « géoblocage », pour empêcher ou au moins sérieusement décourager l'internaute d'avoir accès aux liens déréférencés en effectuant des recherches sur les versions du moteur de recherche exploitées hors du territoire de l'Union européenne.

La Cour a jugé, en second lieu, que les interdictions et restrictions de la directive 95/46/CE et du RGPD, relatives au traitement de certaines catégories de données personnelles – les données sensibles¹³ et pénales¹⁴ – s'appliquent à l'exploitant d'un moteur de recherche lorsqu'il est saisi d'une demande de déréférencement. Celui-ci est tenu de procéder au déréférencement des données sensibles et pénales, sauf si le maintien de leur référencement est « strictement nécessaire » à la protection de la liberté d'information des internautes. A l'invitation du Conseil d'État¹⁵, la Cour a précisé que les données pénales incluent les informations relatives aux procédures judiciaires et aux condamnations dont une personne a fait l'objet, y compris lorsqu'elles se rapportent à une étape antérieure de la procédure judiciaire en cours et ne correspondent plus à la situation actuelle¹⁶. Dans ce cas, si le maintien du référencement de ces données peut être jugé « strictement nécessaire » à la liberté d'information, l'exploitant du moteur de recherche doit, en tout état de cause, aménager la liste des résultats de sorte qu'elle reflète la situation judiciaire actuelle.

¹³ Aux termes de l'article 9 du RGPD, les données sensibles sont les données personnelles qui révèlent « l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale », les données génétiques, les « données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique », les données concernant la santé, la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique. Leur traitement est en principe interdit, sous réserve des exceptions prévues par le règlement.

¹⁴ A la différence des données sensibles, le traitement des données pénales, que l'article 10 du RGPD définit comme les « données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions ou aux mesures de sûreté connexes » n'est pas interdit mais doit être effectué sous le contrôle de l'autorité publique.

¹⁵ Une des questions préjudicielles posées par l'arrêt du 24 février 2017 portait sur l'interprétation des dispositions de la [directive 95/46/CE](#) définissant les données pénales. Le Conseil d'Etat demandait à la Cour si celles-ci comprenaient « les informations relatives à la mise en examen d'un individu ou relatant un procès, et la condamnation qui en découle ».

¹⁶ La Cour a jugé que « les informations concernant une procédure judiciaire menée contre une personne physique, telles que celles relatant sa mise en examen ou le procès, et, le cas échéant, la condamnation qui en a résulté » constituent des données pénales au sens de la directive 95/46/CE et du RGPD « et ce indépendamment du fait que, au cours de cette procédure judiciaire, la commission de l'infraction pour laquelle la personne était poursuivie a effectivement été établie ou non » (point 72 de l'arrêt du 24 septembre 2019, [aff. C-136/17](#)).



Par treize arrêts du 6 décembre 2019¹⁷, le Conseil d'État a expliqué les conditions de son contrôle sur la mise en œuvre du droit au déréférencement. Il est en effet compétent pour contrôler la légalité des décisions prises par la Commission nationale de l'informatique et des libertés, dans l'exercice des pouvoirs de régulation et de contrôle en matière de protection des données personnelles conférés par la loi du 6 janvier 1978, soit en l'espèce des refus de la commission de mettre en demeure la société Google, exploitant d'un moteur de recherche, de procéder, à la demande des personnes intéressées, aux déréférencement de données personnelles sensibles et pénales.

D'une part, le Conseil d'État a adapté l'office du juge pour garantir l'efficacité de son contrôle. Dans l'arrêt du 24 février 2017, il n'avait pas estimé nécessaire d'attirer dans le contentieux de pleine juridiction les recours contre les décisions de la CNIL sur l'exercice de son pouvoir de mise en demeure en matière de droit au déréférencement. Toutefois, il avait jugé expressément qu'« *eu égard à la nature des droits individuels en cause* », le juge de l'excès de pouvoir exerce sur ces décisions un contrôle « entier » et non le contrôle restreint auquel il se tient habituellement dans l'appréciation de la légalité des refus des autorités de régulation de mettre en œuvre leurs pouvoirs. Ce contrôle est un contrôle de proportionnalité qui met en balance d'un côté le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel et de l'autre la liberté d'information de l'internaute. En outre, dans les arrêts du 6 décembre 2019, le Conseil d'État a jugé que la légalité du refus de déréférencement doit s'apprécier à la date à laquelle le juge statue, pour garantir l'effet utile d'une éventuelle annulation pour excès de pouvoir et donner toute sa portée au pouvoir d'injonction.

D'autre part, le Conseil d'État a défini, sur la base de la réponse apportée par la Cour de justice de l'Union européenne aux questions préjudicielles, les principes que la CNIL doit appliquer pour faire respecter le droit au déréférencement des données personnelles dans le cadre du RGPD. Il a donné ainsi à la commission, comme aux exploitants de moteurs de recherche, le mode d'emploi pour une mise en œuvre efficace de ce droit. Une fiche juridique, intitulée « droit à l'oubli », diffusée sur son site internet, synthétise ces règles en distinguant trois hypothèses, selon que la demande de déréférencement porte sur des données personnelles non sensibles, sensibles ou pénales.

Il en ressort qu'il appartient en principe à la CNIL de mettre en demeure l'exploitant du moteur de recherche de procéder au déréférencement des données personnelles à la demande de l'intéressé. Toutefois, lorsque les données personnelles en cause ne sont pas sensibles, la commission peut refuser de faire droit à la demande s'il existe un intérêt prépondérant du public à accéder à ces informations en effectuant une recherche à partir du nom de l'intéressé. Cet intérêt prépondérant est apprécié en mettant en balance les caractéristiques des données personnelles litigieuses, le rôle social du demandeur et les conditions d'accès de l'information en cause.

¹⁷ CE, [n° 39100](#), [395335](#), [397755](#), [399999](#), [407776](#), [423326](#), [403868-403869](#), [405910](#), [393769](#), [409212](#), [405464](#), [429154](#), [401258](#), 6 décembre 2019, AJDA 2019, p. 2516.



De plus, lorsque les données personnelles sont sensibles, et sauf dans le cas particulier où elles ont été manifestement rendues publiques par l'intéressé, la commission ne peut refuser de mettre en demeure l'exploitant du moteur de recherche que si l'accès à ces données à partir d'une recherche sur le nom du demandeur est strictement nécessaire à l'information du public. Si les facteurs à mettre en balance sont les mêmes que pour les données non sensibles, l'appréciation est plus exigeante.

Enfin, la commission peut refuser de mettre en demeure l'exploitant d'un moteur de recherche de déréférencer des données pénales dans les mêmes conditions que pour les données sensibles. Toutefois, lorsque les données référencées ne reflètent plus la situation judiciaire actuelle de l'intéressé, la CNIL est tenue de mettre en demeure l'exploitant du moteur de recherche d'aménager la liste des résultats de sorte qu'elle fasse apparaître au moins un lien vers une page web comportant des informations à jour.

La conciliation de l'efficacité de la surveillance des communications électroniques pour prévenir des atteintes à l'ordre public et rechercher des infractions avec la protection de la vie privée

Le Conseil d'État analysait dans l'étude la portée de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland*¹⁸, sur le régime juridique de la conservation des données de connexion et de l'accès à ces données par les autorités publiques.

Il estimait d'une part que cet arrêt était susceptible de plusieurs lectures, dont la plus sévère conduisait à remettre en cause le régime français de conservation des données de connexion. Ce dernier impose aux opérateurs de télécommunications la conservation systématique des données de connexion pendant une durée d'un an pour les rendre disponibles aux autorités judiciaires et à certaines autorités administratives à des fins de prévention, de recherche, de constatation et de poursuite d'infractions.

Il proposait d'autre part de « tirer les conséquences » de cet arrêt sur l'accès aux données de connexion notamment en « réexaminant les régimes prévoyant l'accès de certaines autorités administratives pour des finalités autres que la sécurité intérieure et notamment les circonstances dans lesquelles cet accès peut être demandé et les données peuvent être communiquées » (proposition 38).

Dans un arrêt du 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige AB*¹⁹, la Cour de Justice de l'Union européenne a précisé la portée de la jurisprudence *Digital Rights Ireland* sur la conservation des données de connexion. Elle a jugé que la directive 2002/58/CE du Parlement et du Conseil du 12 juillet 2002, dite « directive vie privée et

¹⁸ CJUE, Gde ch., 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland Ltd contre Minister for Communications, Marine and Natural Resources e.a. et Kärnter Landesregierung e.a.*, [aff. C-293/12 et C-594/12](#).

¹⁹ CJUE, Gde ch., 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige AB contre Post-och telestyrelsen et Secretary of State for the Home Department contre Tom Watson e.a.*, [aff. C-203/15 et C-298/15](#).



communication électronique », lue à la lumière des droits à la protection de la vie privée et des données personnelles et de la liberté d'expression garantis par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, s'oppose à une réglementation nationale prévoyant, à des fins de lutte contre la criminalité, une conservation généralisée et indifférenciée des données de connexion, et qu'elle n'autorise qu'une conservation ciblée des données de connexion, limitée au strict nécessaire, pour lutter contre la criminalité grave (criminalité organisée et terrorisme). La Cour a confirmé son interprétation dans un arrêt du 2 octobre 2018, *Ministerio Fiscal*²⁰. Plusieurs juridictions suprêmes des États membres de l'Union européenne, dont le Conseil d'État²¹, ont saisi la Cour de justice, par voie préjudicielle, pour l'inviter à réexaminer sa position, au regard notamment de l'« *utilité sans équivalent* »²² de la conservation généralisée des données pour lutter contre des atteintes graves à la sécurité publique, telles que le terrorisme. Ces renvois préjudiciels sont toujours pendants devant la Cour. Dans ses conclusions rendues le 15 janvier 2020, l'avocat général lui a proposé toutefois de s'en tenir à ce qu'elle avait jugé dans les arrêts *Tele2 Sverige* et *Ministerio Fiscal*.

En outre, le législateur²³ a modifié les conditions de l'accès de l'Autorité des marchés financiers et de l'Autorité de la concurrence aux données de connexion pour les mettre en conformité tant avec les exigences de la jurisprudence de la Cour qu'avec celles du Conseil constitutionnel. En effet, dans des décisions du 5 août 2015²⁴ et du 21 juillet 2017²⁵, celui-ci avait estimé que la procédure de communication de ces données aux autorités administratives n'était assortie d'aucune garantie propre à assurer une conciliation équilibrée entre le droit au respect de la vie privée, d'un côté, et la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infraction, de l'autre.

L'accès de ces deux autorités aux données de connexion est désormais soumis à une autorisation préalable d'une autorité indépendante, le contrôleur des demandes de données de connexion, qui est un membre soit du Conseil d'État, soit de la Cour de cassation. La demande d'accès doit être justifiée par la suspicion d'une infraction ou d'un manquement à la réglementation sectorielle dont ces autorités administratives

²⁰ CJUE, 2 octobre 2018, *Ministerio Fiscal*, aff. C-207/17.

²¹ CE, 26 juillet 2018, [n° 393099](#), *French Data Network et autres* ; n° 394922, 394925, 397844, 397851, *Quadrature du Net et autres, Igwan. Net*, concl. E. Crepey ; F.-X. Bréchet, « Conservation des données de connexion : la CJUE invitée à reconsidérer sa jurisprudence », AJDA 2018, p. 2027.

²² CE, 26 juillet 2018, n° 393099, *French Data Network et autres*, point 9.

²³ Pour l'Autorité des marchés financiers : l'[article L. 621-10](#) du code monétaire et financier issu de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude ; pour l'Autorité de la concurrence : l'[article L. 450-3-3](#) du code de commerce issu de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises.

²⁴ CC, 5 août 2015, [n° 2015-715 DC](#), Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

²⁵ CC, 21 juillet 2017, [n° 2017-646/647 QPC](#). Voir aussi CC, 15 février 2019, n° 2018-764 QPC.



indépendantes ont pour mission de surveiller l'application. Les données collectées ne peuvent être utilisées que dans le cadre strict de l'enquête pour laquelle l'autorisation d'accès a été donnée, et conservées que pendant une durée limitée.

■ **L'étude annuelle 2015 *L'action économique des personnes publiques***

Plusieurs orientations tracées par l'étude ont connu de nouvelles concrétisations en 2019.

L'étude préconisait en particulier l'élaboration et la mise à jour d'un guide des outils d'action économique destiné à présenter aux personnes publiques la variété des instruments à leur disposition (propositions 50 à 52).

Ce guide, élaboré par le Conseil d'État parallèlement à l'étude 2015, a fait l'objet de deux nouvelles actualisations en janvier et septembre 2019. Le guide étant désormais très installé et bien connu des praticiens, sera désormais actualisé à un rythme annuel.

■ **L'étude annuelle 2017 *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'ubérisation ?***

Le Conseil d'État a consacré son étude annuelle de 2017 au thème *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'ubérisation ?*

➤ [Consulter l'étude](#)

Nombre de ses propositions ont connu des traductions concrètes en 2019, dans la sphère nationale comme dans celle de l'Union européenne.

Proposition n°2 – Recommander à l'Union européenne d'organiser, autour de comités créés pour l'occasion, un débat des citoyens de l'Union sur les aspects éthiques liés au progrès des intelligences artificielles.

Dans la perspective de la construction d'une stratégie européenne sur l'intelligence artificielle fondée sur la confiance et le facteur humain, la Commission européenne a lancé, en avril 2019, une « [Alliance européenne pour l'IA](#) ». Grâce à une plateforme numérique d'échange, cette initiative permet à l'ensemble des parties prenantes (entreprises, administrations publiques, organisations...) d'échanger avec le groupe d'experts de haut niveau sur l'intelligence artificielle créé en juin 2018 et de contribuer à l'élaboration des principes directeurs de la future législation européenne sur l'intelligence artificielle.



La Commission européenne a lancé, à l'été 2019, une phase pilote de test, par les acteurs européens de l'intelligence artificielle, des propositions élaborées par ce même groupe d'experts de haut niveau²⁶.

Proposition n° 4 – Un règlement de l'Union européenne pour affirmer la primauté de l'humain sur la machine. Dans ce règlement:

- Mettre en place des dispositifs fondés sur l'autorégulation des opérateurs, à travers la mise en conformité (compliance) et leur responsabilisation (accountability).
- Consacrer les principes de loyauté et de responsabilité du fonctionnement des algorithmes.
- Réfléchir à la perspective d'imposer que toute intelligence artificielle fonctionnant dans l'Union européenne soit équipée de dispositifs, d'une part permettant de geler son fonctionnement ou de l'annihiler et, d'autre part, autorisant dans des hypothèses limitées l'accès des services de sécurité et de renseignement au système et aux informations qu'il contient.
- Renforcer la structure et les moyens du réseau européen des autorités de concurrence et harmoniser leurs pouvoirs afin qu'elles puissent prendre, en urgence, les mesures nécessaires pour remédier aux atteintes graves et immédiates portées au fonctionnement d'un secteur.
- Développer et favoriser la mise en réseau, au niveau européen, de structures dotées d'une certaine indépendance, regroupant des compétences scientifiques, juridiques et économiques, ayant pour mission de veiller de manière continue et constante au fonctionnement des algorithmes et des intelligences artificielles.

S'agissant des aspects de cette proposition en relation avec l'éthique des algorithmes et de l'intelligence artificielle, les [lignes directrices pour une IA fondée sur le facteur humain](#) rendues publiques le 8 avril 2019 par le groupe européen indépendant d'experts de haut niveau sur l'intelligence artificielle placent au cœur de la création et du déploiement de systèmes d'IA les principes de respect de l'autonomie humaine, de prévention de toute atteinte, d'équité et d'explicabilité.

Ces principes impliquent notamment que ces systèmes ne devraient ni porter atteinte, ni aggraver toute atteinte portée, ni nuire aux êtres humains d'une quelconque autre manière. Parvenir à cet objectif implique en particulier, selon une perspective comparable à celle du « bouton Asimov » dont la création était suggérée par le Conseil d'État, qu'un contrôle humain soit possible à tout moment sur de tels systèmes et que les systèmes d'IA comportent des garanties permettant le déclenchement de plans de secours en cas de problèmes.

²⁶²⁶ Texte de référence pour ces initiatives : Commission européenne (DGConnect) [Building Trust in Human Centric Artificial Intelligence](#), communication du 8 avril 2019, COM(2019) 168.



Les lignes directrices affirment en outre clairement, comme le suggérait le Conseil d'État, une exigence de responsabilité dans la création, la mise en œuvre et le déploiement de systèmes d'intelligence artificielle. Elles recommandent par ailleurs que l'application des principes directeurs en matière d'IA et la conformité aux normes et aux droits fondamentaux des systèmes intégrant cette technologie soient assurées d'abord par les opérateurs eux-mêmes selon des mécanismes inspirés d'une logique de « *compliance* » (conformité).

S'agissant des aspects de cette proposition de l'étude liés à la politique de concurrence, la [directive 2019/1²⁷ du 11 décembre 2018](#) implique un renforcement par les États membres des garanties d'indépendance et des pouvoirs des autorités nationales de concurrence, en prévoyant notamment, ainsi que le suggérait le Conseil d'État, que ces autorités disposent de la possibilité de prendre en urgence et *prima facie* les mesures provisoires lorsqu'un préjudice grave et irréparable risque d'être porté à la concurrence²⁸. La directive contient également des dispositions instaurant des mécanismes contraignants d'assistance mutuelle entre les autorités de concurrence nationale et entre celles-ci et l'autorité européenne²⁹.

Le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique, présenté par le Gouvernement et déposé à l'Assemblée nationale le 5 décembre 2019, prévoit une transposition partielle de cette directive et, pour le surplus, habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires afin d'assurer sa transposition complète.

Proposition n° 5 – Dans la recommandation du Conseil de l'Union :

- **affirmer la perspective de réalisation d'une protection sociale à l'échelle européenne.**
- **promouvoir le droit à une éducation pour tous en matière numérique.**

A la suite de sa communication du 17 janvier 2018³⁰, la Commission européenne a adopté un [plan d'action en matière d'éducation numérique](#) qui comprend 11 actions visant à soutenir l'utilisation des technologies et le développement des compétences numériques dans l'éducation.

Les actions proposées par ce plan à l'échelle européenne sont déclinées et complétées à l'échelle nationale par un plan pluriannuel intitulé « Le numérique au

²⁷ Directive (UE) 2019/1 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur.

²⁸ Article 11 de la directive.

²⁹ Chapitre VII de la directive.

³⁰ [Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant le plan d'action en matière d'éducation numérique](#). COM (2018) 22, 17 janvier 2018.



service de l'école de confiance ». Elaboré et mis en œuvre progressivement depuis 2017, il a conduit en particulier à la création, depuis la rentrée scolaire 2019, en classe de seconde, d'un enseignement obligatoire commun de "Sciences numériques et technologie" de 1 h 30 par semaine et, en classes de première et terminale, d'un nouvel enseignement de spécialité "Numérique et sciences informatiques" qui peut être choisi par les élèves de la voie générale.

- **Engager la création d'une identité numérique européenne, à laquelle serait attaché un droit à l'intégrité de cette identité, et d'un statut de résident numérique européen, tous deux permettant aux personnes en bénéficiant de réaliser des démarches en ligne auprès des administrations de l'ensemble des États de l'union.**

Il ne semble pas exister à l'heure actuelle de projet de déploiement d'une identité numérique unique à l'échelle européenne. Néanmoins, l'entrée en vigueur, le 18 septembre 2018, de l'article 8 du règlement européen dit « eIDAS »³¹, qui prévoit la reconnaissance mutuelle des moyens d'authentification électronique créés par les États membres disposant d'un niveau de sécurité suffisant a conduit à une accélération du développement de systèmes d'identité numérique, certes nationaux mais utilisables et reconnus dans tous les États membres. Ainsi, en France, la première solution d'identité numérique régaliennne sécurisée – dénommée Alicem – est en phase d'expérimentation depuis juin 2019 sur le site France Connect³². Le développement et la généralisation d'un accès électronique sécurisé aux services en ligne – notamment aux services publics – fédérant l'ensemble des usagers (particuliers, entreprises et agents publics) a en outre été inscrite par la nouvelle Direction du numérique dans la [feuille de route](#) qu'elle a rendue publique en avril 2019.

Proposition n° 6 – Encourager le développement de l'entrepreneuriat individuel pour accompagner le développement de l'économie des plateformes:

- **Lisser les effets de seuil liés à la complexité des régimes juridiques, fiscaux et sociaux.**

Vecteur : *loi*

Dans la perspective de « simplifier la croissance des entreprises », l'article 11 de la loi PACTE³³ qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020 prévoit une rationalisation des différents seuils d'effectif salarié des entreprises qui existaient jusque-là, notamment dans le champ social (199 dispositions différentes selon l'étude d'impact du projet de

³¹ [Règlement \(UE\) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE](#)

³² Décret n° 2019-452 du 13 mai 2019 autorisant la création d'un moyen d'identification électronique dénommé « Authentification en ligne certifiée sur mobile ».

³³ [Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises](#)



loi), et il introduit un mécanisme de « lissage » sur plusieurs années des effets résultant du franchissement des nouveaux seuils ainsi créés.

- **Rendre obligatoire un dialogue entre les administrations et l'entrepreneur avant toute proposition de rectification, et donner à celui-ci un délai pour se conformer à ses obligations qui pourrait aller jusqu'à deux ans.**

Vecteurs : loi, décrets et circulaire du Premier ministre

L'article 2 de la loi dite « Essoc »³⁴ a introduit dans le code des relations entre le public et l'administration³⁵ un « droit à l'erreur » : une personne de bonne foi ne peut désormais faire l'objet d'aucune sanction pécuniaire ou de la privation du bénéfice d'une prestation lorsqu'elle a régularisé cette erreur spontanément ou, invité par l'administration, dans le délai prévu par celle-ci. Les expérimentations de terrain réalisées sur des sites pilotes par les huit premiers grands réseaux administratifs nationaux impliqués dans la mise en œuvre de ce droit (CCMSA, CNAF, CNAV, CNAM, Pôle emploi, DGFIP, DGDDI, ACOSS), se sont achevées au début de l'année 2019. Les mesures d'organisation internes de ces réseaux nécessaires pour une application effective généralisée de ce droit ont été adoptées au cours de l'année 2019.

Proposition n° 7 – Favoriser l'émergence de plateformes offrant des services rémunérés à destination des entrepreneurs pour les décharger de la complexité administrative en autorisant, notamment, les administrations fiscales et sociales à transmettre, avec l'accord des intéressés, les données fiscales et sociales nécessaires aux services fournis par les plateformes.

Vecteurs : loi, règlement

Deux séries de mesures ont été adoptées qui s'inscrivent directement dans l'esprit de cette proposition. La première, issue du décret du 18 janvier 2019 pris pour l'application de [l'article 40 de la loi Essoc](#), est l'expérimentation pour trois ans d'un dispositif dit « API Entreprises » créé par la direction du numérique de l'État. Celui-ci permet à tous les services publics participant d'échanger entre eux, avec l'accord des intéressés, les informations dont ils disposent déjà relatives aux entreprises et aux associations. Il dispense ainsi ces dernières de communiquer à une administration les informations que celle-ci détient déjà ou qui peuvent être obtenues d'une autre administration.

La seconde mesure est l'ouverture en version « bêta » d'une base de donnée intitulée [entreprise.data.gouv.fr](#) regroupant l'ensemble des informations publiquement disponibles sur les entreprises et les associations (données de l'état civil des entreprises). Les tiers – y compris les entreprises privées – peuvent disposer aisément de ces données au moyen d'une « API » mise à disposition par le service et les réutiliser, y compris à des fins commerciales.

³⁴ [Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance](#)

³⁵ Article L. 123-1.



Proposition n° 8 :

- **Rendre obligatoire la transmission automatique aux administrations fiscales et sociales par les plateformes des données relatives aux transactions soumises à l'impôt ou aux contributions sociales réalisées par leur intermédiaire.**
Vecteurs : loi, règlement
- **Confier aux administrations la tâche de remplir les déclarations sur la base des données collectées, sous réserve d'une validation par le contribuable ou le débiteur de cotisations sociales.**
Vecteur : circulaire

La transmission automatique, par les plateformes, des données relatives aux transactions réalisées par leur intermédiaire est entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2019. Elle a été instaurée par l'article 10 de la loi relative à la lutte contre la fraude du 23 octobre 2018³⁶ qui a modifié à cette fin les [articles 242 bis](#) du code général des impôts et [L. 114-19-1](#) du code de la sécurité sociale. En matière fiscale, les modalités de cette obligation sont précisées par la section V du chapitre III du titre I^{er} de la première partie du livre I^{er} de l'annexe IV au code général des impôts est complété, intitulée « Obligations des opérateurs de plateforme en ligne », qui est issue de l'[arrêté du 27 décembre 2018 pris pour l'application de l'article 242 bis du code général des impôts](#).

Si les données ainsi collectées ne figurent pas sur les déclarations fiscales ou sociales pré-remplies, le dispositif prévoit néanmoins, dans une perspective de simplicité des démarches des assujettis, la transmission automatique à ces derniers, par les plateformes, d'un récapitulatif annuel de l'ensemble des transactions réalisées par leur intermédiaire comportant les mêmes informations que celles transmises aux administrations sociales et fiscales.

Proposition n° 9 :

- **augmenter massivement les financements pour permettre l'émergence de « licornes ».**
 - **mettre en place des fonds d'investissement spécialisés.**
- Vecteur : action de Bpifrance, Business France et la Caisse des dépôts*

A l'occasion de son discours prononcé le 18 septembre 2019 lors de la soirée de lancement du France Digital Day annuel, le Président de la République a annoncé la mobilisation d'une enveloppe de 5 milliards d'euros de fonds publics et privés, spécifiquement dédiée au financement et à la capitalisation des start-ups françaises, dans le but de générer des « licornes » nationales. Cette annonce faisait suite, en particulier, aux conclusions, très largement analogues à celles du Conseil d'État du rapport intitulé [Financer la IV^{ème} révolution industrielle, Lever le verrou du](#)

³⁶ [Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude](#)



[financement des entreprises technologiques](#), remis en juillet 2019 par Philippe Tibi au ministre de l'économie et au secrétaire d'État au numérique.

- **Doter les organismes menant des programmes de recherche ou industriels pour des ministères ou sous leur tutelle de moyens leur permettant, à l'instar de certaines agences américaines, d'investir de manière massive dans des *start-up* de la nouvelle économie.**

Vecteur : action du ministre des finances

La création de *Definvest* à la fin de l'année 2017, fonds d'investissement du ministère de la défense géré par BPI-France dédié notamment aux entreprises technologiques répond en partie à cette proposition. La ministre des armées vient par ailleurs d'annoncer, lors de son discours de vœux aux armées du 22 janvier 2020, la création prochaine d'un nouveau fond de capital risque – *Definov* – spécifiquement dédié aux jeunes entreprises innovantes.

Proposition n° 10 – Encourager la création de « bacs à sable » de l'innovation technologique, économique et sociale.

Deux séries de dispositifs de « bacs à sable » réglementaires ont été créés en 2019, qui s'ajoutent à celui créé par l'ARCEP en 2018 pour l'attribution des fréquences. Le premier, issu de la loi dite PACTE³⁷, autorise la circulation sur la voie publique de véhicules à délégation partielle ou totale de conduite à des fins expérimentales, le second, issu de la loi relative à l'énergie et au climat³⁸, permet des dérogations aux conditions d'accès et à l'utilisation des réseaux et installations d'énergie électrique pour déployer à titre expérimental des technologies ou des services innovants en faveur de la transition énergétique et des réseaux et infrastructures intelligents.

On peut noter, par ailleurs, qu'outre le rapport [Donner un sens à l'intelligence artificielle du 18 mars 2018](#) qui contient les conclusions de la mission confiée par le Premier ministre à Cédric Villani, deux autres rapports ont, à la suite de l'étude annuelle du Conseil d'État, préconisé la mise en place de tels dispositifs : un rapport des Nations-Unies portant sur les capacités d'inclusion des *fintechs*³⁹ qui juge de tels dispositifs complexes mais pertinents s'ils sont combinés à d'autres approches, et le rapport du comité de prospective de la Commission de régulation de l'énergie intitulé [Éclairer](#)

³⁷ [Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises](#), article 125.

³⁸ [Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat](#), article 61.

³⁹ [Early Lessons on Regulatory Innovations to enable Inclusive Fintech : Innovation Offices, Regulatory Sandboxes, and Regtech](#). Rapport du FinTech Working Group of the United Nations Secretary-General's Special Advocate for Inclusive Finance for Development (UNSGSA) and Cambridge Centre for Alternative Finance (CCAF) at the University of Cambridge Judge Business School. Ce rapport mentionne explicitement les expériences menées par l'autorité française de contrôle prudentiel et de résolution et la Banque de France.



[l'avenir – Donner du sens aux données du consommateur](#), rendu public le 20 décembre 2019. Le directeur de la conformité à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) a, depuis, jugé « pertinente » la proposition issue de ce dernier rapport visant à créer un “bac à sable” réglementaire associant CRE et Cnil pour faire émerger un écosystème des services et des produits innovants basés sur les données.

Proposition n° 12 – mettre en valeur les opportunités offertes par la nouvelle économie et inciter les entrepreneurs, y compris des secteurs réglementés, à s'en saisir pour innover.

L'ensemble des dispositifs législatifs ou incitatifs déjà mentionnés attestent avec évidence que la dynamique de mise en valeur et d'incitation de cette proposition irrigue aujourd'hui l'ensemble des secteurs de l'économie.

Proposition n° 13 – Encourager l'émergence de nouvelles formes de représentation à destination des travailleurs de plateformes.

Vecteur : loi

La loi d'orientation des mobilités⁴⁰ autorise le Gouvernement à adopter par ordonnance les mesures nécessaires pour déterminer les modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant à des plateformes pour l'exercice de leur profession et les conditions d'exercice de cette représentation. Afin de préparer cette ordonnance, le Premier ministre a, le 14 janvier 2020, confié à Jean-Yves FROUIN, ancien président de la chambre sociale de la Cour de cassation, une mission afin de définir les différents scénarios envisageables pour construire un cadre permettant la représentation des travailleurs des plateformes numériques⁴¹.

Proposition n° 15 – À partir des exemples existants, dresser la cartographie des activités de service public concurrencées par des plateformes numériques et en tirer toutes les conséquences pour leur réorganisation et la définition du périmètre du secteur public.

Vecteur : circulaire du Premier ministre, action gouvernementale

Le plan *Action publique 2022* s'inscrit dans le même esprit que cette proposition. Les plans de transformation ministériels rendus publics en octobre 2018 prévoient ainsi tous, en substance, l'établissement d'une cartographie des activités de service public ainsi que leur « *transformation numérique* ». Selon une dynamique analogue, les deux études publiées en novembre 2018 et juin 2019 par la direction interministérielle de la transformation publique analysent pour chacune des grandes

⁴⁰ [Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, article 48.](#)

⁴¹⁴¹ [Communiqué du 14 janvier 2020.](#)



familles de métiers de la fonction publique, les potentiels offerts par le numérique et les perspectives d'évolution du métier que leur utilisation pourrait dessiner

Proposition n° 17 – Créer, dans le cadre du service public de la donnée, une plateforme d'échange des données personnelles entre collectivités publiques.

Vecteurs : loi, action du Gouvernement

Le décret du 18 janvier 2019 relatif aux échanges d'informations et de données entre administrations⁴² a introduit dans le code des relations entre le public et les administrations des dispositions précisant les modalités et conditions dans lesquelles les échanges automatiques de données personnelles par voie numérique entre les administrations sont possibles. Cette évolution a ouvert la voie à la création, par la direction interministérielle du numérique, du dispositif dénommé « [API Particulier](#) » qui permet de tels échanges de manière entièrement automatisée.

Proposition n° 18 – Proposer au Commissariat général à l'égalité des territoires de définir une méthodologie pour que les opportunités ouvertes par le développement des plateformes numériques soient intégrées dans la conception et la mise en œuvre des politiques de lutte contre les inégalités territoriales et le développement des capacités des territoires.

Vecteur : décret d'organisation du Commissariat général à l'égalité des territoires

La création, par la loi du 22 juillet 2019⁴³, de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, qui fusionne notamment le Commissariat général à l'égalité des territoires et l'Agence du numérique, manifeste la même volonté que celle exprimée par la proposition du Conseil d'État, d'intégrer la dimension numérique et la dynamique d'innovation qui l'accompagne dans les politiques de développement et d'égalité des territoires. Les missions confiées à l'agence lui imposent ainsi de cibler à la fois les territoires en difficulté et les projets innovants⁴⁴.

⁴² [Décret n° 2019-31](#) du 18 janvier 2019 relatif aux échanges d'informations et de données entre administrations dans le cadre des démarches administratives et à l'expérimentation prévue par l'article 40 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance.

⁴³ [Loi n° 2019-753](#) du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

⁴⁴ [Article L. 1231-1](#) du code général des collectivités territoriales.



■ **L'étude annuelle 2018 *La citoyenneté, être (un) citoyen aujourd'hui***

Le Conseil d'État a consacré son étude annuelle de 2018 au thème *La citoyenneté. Être (un) citoyen aujourd'hui*.

➤ [Consulter l'étude](#)

Plusieurs de ses propositions ont été mises en œuvre en 2019 ou ont alimenté la réflexion des pouvoirs publics.

L'une des principales recommandations du Conseil d'État était d'engager un programme de revalorisation du statut et du rôle des 500 000 élus territoriaux, destiné notamment à compléter le statut pour faciliter la conciliation de l'exercice des mandats avec la vie professionnelle (proposition 2 de l'étude).

Dans le prolongement des échanges approfondis entre le Président de la République et les maires, dans le cadre du Grand Débat national, le Gouvernement a adopté le 17 juillet 2019 un projet de loi « Engagement et proximité » visant à renforcer les droits des élus et comportant, parmi ses principales orientations, des dispositions destinées à faciliter la conciliation de la vie personnelle et professionnelle avec l'engagement local, à améliorer la formation des élus, à améliorer la rétribution des maires notamment dans les zones rurales et à assurer aux élus une défense lorsque leur responsabilité est engagée. Le texte a fait l'objet d'un large consensus au Parlement et la [loi n° 2019-1461](#) relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a été promulguée le 27 décembre 2019, marquant une importante avancée dans la reconnaissance qui est due à l'engagement des élus territoriaux et tout spécialement municipaux.

Saluant par ailleurs la réussite du service civique, l'étude du Conseil d'État soulignait que la poursuite et la montée en puissance de ce dispositif méritaient d'être regardées comme une priorité des autorités françaises. Elle suggérait (proposition 12) de renforcer ce dispositif autour du futur service national universel et d'améliorer les outils d'incitation à l'engagement (proposition 14). La 1^{re} phase d'expérimentation du service national universel et la préparation de la 2^e phase ont conduit le Gouvernement à retenir ces orientations et à envisager une généralisation du service national universel en 2024, avec deux ans d'avance sur l'échéance initialement retenue. La montée en charge du service national universel constitue un des « objets de la vie quotidienne » dont le suivi donne lieu à une attention particulière du Gouvernement selon le cadre fixé par la circulaire du 3 octobre 2019 du Premier ministre. Dans son agenda rural, présenté le 20 septembre 2019, le Gouvernement a par ailleurs annoncé la création de 15 000 postes pour les volontaires du service civique dans les zones rurales, ce qui devrait permettre de répondre à l'une des insuffisances relevées par l'étude s'agissant des structures d'accueil des volontaires.



Revenant, à l'occasion de ses analyses sur la citoyenneté, sur les enjeux de la laïcité auxquels il avait consacré une étude approfondie dans son rapport public de 2004, le Conseil d'État a estimé nécessaire de renforcer la pédagogie de la laïcité (proposition 11). Cette thématique a été présente dans plusieurs débats publics en 2019 (réflexions relatives à une inscription de la laïcité dans la Constitution, au contrôle de la recevabilité des listes électorales pour les élections municipales, aux modalités d'exercice de la vigilance à l'égard des agents des services de sécurité, au regain de tension sur le port du voile islamique dans l'espace public ou sur les modalités d'accès aux piscines publiques) et plusieurs initiatives gouvernementales sont intervenues ou ont été annoncées dans ce domaine. Si l'idée d'une réforme de la loi de 1905 a été écartée, celles du renforcement du contrôle du financement des lieux de cultes et de la formation des imams ont été explicitement évoquées par le Président de la République dans la conférence de presse qu'il a tenue à Mulhouse le 18 février 2020.

S'agissant des enjeux éducatifs, le Conseil d'État suggérait, dans sa proposition 15 (« *Evaluer régulièrement les résultats des politiques engagées en faveur de la maîtrise de la langue française* ») **d'évaluer notamment les modalités et la pertinence de l'enseignement des langues et des cultures d'origine (ELCO)** instauré il y a plus de quarante ans pour permettre aux enfants des travailleurs migrants de neuf pays de ne pas être coupés de leur culture d'origine. Dans la conférence de presse qu'il a tenue à Mulhouse le 18 février 2020, le Chef de l'État a annoncé qu'il voulait transformer le dispositif des ELCO en enseignements internationaux en langues étrangères (EILE) et que les ELCO disparaîtraient à la rentrée scolaire de septembre 2020.

L'étude du Conseil d'État soulignait par ailleurs l'intérêt d'encourager, par des initiatives de l'État et des collectivités territoriales, le développement de produits innovants de participation numérique des citoyens à l'action publique (proposition 18). La CNIL a publié, le 11 décembre 2019, une série de recommandations et de bonnes pratiques pour construire des modèles de *civic techs* vertueux et respectueux des droits des individus et des fondements de la démocratie (« [Civic tech, données et Demos : une exploration des interactions entre démocratie et technologies](#) »). La loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance a ouvert la voie à une expérimentation permettant de substituer une procédure de participation du public par voie électronique à une traditionnelle enquête publique dans le cadre de la procédure d'autorisation environnementale, selon les modalités prévues à l'[article L.123-19](#) du code de l'environnement. Cette expérimentation a été lancée pour trois ans dans les régions Bretagne et Hauts-de-France par le [décret n° 2018-1217](#) du 24 décembre 2018. Dans le cadre du [Grand débat national](#) organisé par le Gouvernement en janvier 2019, une plateforme numérique destinée au recueil des contributions citoyennes a été mise en place avec l'appui de *civic techs*. Elle a recueilli près de deux millions de contributions, ce qui constitue la plus importante expérience de démocratie participative en France à ce jour. Parallèlement au processus national, des développeurs de *civic techs* et *gov techs* ont été associés à des démarches participatives locales, à l'initiative notamment de l'Association des maires ruraux de France ou des métropoles de Lille et Nancy.



1.2.2. Les suites données aux études réalisées à la demande du Premier ministre

■ L'étude *Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ? (2018)*

➤ [Consulter l'étude](#)

A la demande du Premier ministre, le Conseil d'État a conduit une étude, adoptée le 28 juin 2018 par son assemblée générale, pour contribuer à la réflexion sur la révision de la loi de bioéthique, comme il l'avait déjà fait lors de l'élaboration des précédentes lois de 1994, 2004 et 2011. Il s'agissait, non de prendre position sur des « *choix collectifs (...)* qui ressortissent à la compétence de la représentation nationale »⁴⁵, mais de procéder à un cadrage juridique des différents scénarios d'évolution envisageables pour « éclairer le débat sans le préempter, au service du législateur et de nos concitoyens »⁴⁶. Toutefois, à plusieurs reprises, le Conseil d'État a indiqué l'option qui avait sa préférence et formulé des recommandations pour concilier la prise en compte des nouvelles aspirations sociales et des avancées scientifiques, médicales et techniques avec le cadre juridique de la bioéthique propre à la France, fondé sur les principes de dignité de la personne humaine, de liberté et de solidarité.

Si le projet de loi relatif à la bioéthique n'a pas encore été adopté⁴⁷, l'étude a été utilisée tant par le gouvernement pour l'élaboration du projet de texte que par les parlementaires lors de leur examen. Les membres du groupe de travail du Conseil d'État ont ainsi été auditionnés par les députés et par les sénateurs.

Conformément aux recommandations de l'étude, le projet de loi en discussion ne comporte ni la légalisation de la gestation pour autrui, dont le Conseil d'État avait estimé qu'elle était contraire aux principes juridiques d'indisponibilité du corps humain et de l'état des personnes, ni une réforme du cadre juridique de la fin de vie, qu'il avait estimé souhaitable de ne pas modifier, en raison notamment de l'adoption récente de la [loi Claeys-Leonetti](#) du 2 février 2016 après un long débat de société.

De même, le projet de texte, dans son dernier état, c'est-à-dire celui voté par le Sénat en première lecture le 4 février 2020, ne modifie ni le champ d'intervention du diagnostic préimplantatoire ni l'encadrement juridique du recours aux techniques d'imagerie cérébrale, comme le conseillait l'étude.

⁴⁵ CE, *Révision loi Claeys-Leonetti du 2 février 2016 de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ?*, Paris, La Documentation française, 2018, p. 40.

⁴⁶ *Ibid.* p. 11.

⁴⁷ Le projet de loi est encore en cours d'examen par le Parlement. Il a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 15 octobre 2019, puis par le Sénat le 4 février 2020. Le texte, dans sa version modifiée par le Sénat, a été transmis à l'Assemblée nationale pour la deuxième lecture et est actuellement en cours d'examen par la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la bioéthique.



De plus, le projet de loi suit plusieurs des recommandations de l'étude pour ouvrir aux personnes conçues par assistante médicale à la procréation avec tiers donneur l'accès à leurs origines. Il préserve le principe d'anonymat du don, en complétant le code civil pour préciser qu'il ne s'oppose pas au droit d'accès aux origines. Il prévoit que les personnes conçues grâce au don peuvent solliciter, à partir de leur majorité, l'accès à l'identité du donneur sous réserve de son consentement donné au moment de la demande d'accès aux origines. Cette modalité d'accès aux origines, qui concilie les intérêts du donneur, de l'enfant conçu avec le don et de ses parents, était privilégiée par le Conseil d'État. Le projet de loi précise qu'aucun lien de filiation ne peut être établi entre le donneur et l'enfant issu du don. Il confie la gestion de ce nouveau droit d'accès au Conseil national pour l'accès aux origines personnelles, préconisée par l'étude pour éviter un alourdissement de la charge des CECOS (centres d'étude et de conservation des œufs et du sperme humain).

Le projet de loi s'inspire également de l'étude en garantissant la neutralité financière du don d'organes, de tissus et de cellules, en autorisant le recours à un organe prélevé sur une personne décédée dans une chaîne de dons croisés d'organe et en élargissant la possibilité de don de cellules souches hématopoïétiques d'un mineur ou d'un majeur protégé au bénéfice de ses parents.

Le projet de loi précise par ailleurs expressément qu'« aucune décision médicale ne peut être prise sur le seul fondement d'un traitement algorithmique », comme le proposait l'étude pour préserver le rôle et la responsabilité du médecin dans le diagnostic et le choix du traitement. Cette interdiction complète celle fixée par l'article 10 de la loi du 6 janvier 1978, selon laquelle aucune décision produisant des effets juridiques à l'égard d'une personne ne peut être prise sur le seul fondement d'un traitement automatisé de données personnelles. Elle contribue ainsi à la définition d'un « droit des algorithmes prédictifs » garantissant une intervention humaine effective, la transparence et la non-discrimination, que le Conseil d'État souhaitait dans l'étude annuelle de 2014, *Le numérique et les droits fondamentaux*⁴⁸.

En outre, le projet de loi met en œuvre la recommandation de l'étude d'assouplir le régime applicable à la recherche sur les cellules souches embryonnaires humaines en le différenciant de celui applicable à la recherche sur l'embryon. Il soumet les protocoles de recherche sur les cellules souches embryonnaires humaines à une simple déclaration préalable à l'Agence de la biomédecine. De plus, la recherche sur les cellules souches embryonnaires n'est plus subordonnée à la preuve de l'absence d'une solution alternative en l'état des connaissances scientifiques. Le projet de loi fixe aussi une durée maximale de culture *in vitro* de l'embryon, ce que le Conseil d'État avait estimé nécessaire compte-tenu des progrès scientifiques, ainsi qu'une durée maximale de conservation des embryons donnés à la recherche dont le stockage est coûteux.

⁴⁸ CE, *Etude annuelle 2014, Le numérique et les droits fondamentaux*, Paris, La Documentation française, 2014, p. 299 et s.



Le projet de loi confie la prise en charge des enfants présentant une variation du développement génital aux centres de référence des maladies rares, suivant une préconisation de l'étude.

Enfin, le projet de loi prévoit que le comité consultatif national d'éthique (CCNE) organise, en plus des états généraux précédant chaque réforme de la loi de la bioéthique, des débats publics annuels sur un ou plusieurs problèmes éthiques et des questions de société en lien avec les espaces de réflexion éthique régionaux. Il met ainsi en œuvre une recommandation de la conclusion de l'étude sur le développement de l'évaluation *ex post* de la loi de la bioéthique : renforcer « *le processus continu d'appropriation par nos concitoyens de ces sujets essentiels, qui engagent chacun dans son intimité tout autant que la société dans son ensemble et même les générations à venir* »⁴⁹.

■ **L'étude *Les règles applicables aux professionnels de santé en matière d'information et de publicité* (2019)**

➤ [Consulter l'étude](#)

Tirant les conséquences de l'arrêt rendu le 4 mai 2017 par la CJUE dans l'[affaire C-339/15](#) (*Luc Vanderborght*), le Conseil d'État statuant au contentieux (chambres réunies 4/1) a jugé que, s'il incombe au pouvoir réglementaire de définir les conditions d'une utilisation, par les médecins, de procédés de publicité compatible avec les exigences de protection de la santé publique, de dignité de la profession médicale, de confraternité entre praticiens et de confiance des malades envers les médecins, il résulte des stipulations de l'[article 56 du TFUE](#), telles qu'interprétées par la Cour de justice, qu'elles s'opposent à des dispositions réglementaires qui interdisent de manière générale et absolue toute publicité, telles que celles qui figurent au second alinéa de l'[article R. 4127-19](#) du code de la santé publique (n° [416948](#) du 6 novembre 2019, M. B., T). Par une décision du même jour, la même solution a été retenue s'agissant des dispositions équivalentes des [articles R. 4127-215](#) et [R. 4127-225](#) du code de la santé publique applicables aux chirurgiens-dentistes (n° [420225](#) du 6 novembre 2019, *Zisserman*, inéd.). Dans ses conclusions sur ces deux affaires, le rapporteur public a indiqué que « *la solution adoptée dans ces deux litiges pour les médecins et les dentistes pourrait s'appliquer à bien d'autres professions médicales dont les interdictions de publicité sont très similaires (sages-femmes, infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues)* » et précisé que « *le Gouvernement en est conscient dès lors qu'une étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État en mai 2018, relative aux règles applicables aux professionnels de santé en matière d'information et de publicité, recommandait une révision des textes applicables à l'ensemble de ces professions, notamment pour tirer les conséquences de l'arrêt Vanderborght* ».

⁴⁹ CE, *Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ?*, op. cit., p. 190.



Les six ordres professionnels concernés par l'étude du Conseil d'État ont soumis au ministère des solidarités et de la santé au courant du printemps 2019 des propositions d'amendement à leurs codes de déontologie insérés dans le code de la santé publique inspirées par les recommandations de l'étude du Conseil d'État. Le Gouvernement a transmis ces projets de décrets en Conseil d'État d'abord à l'Autorité de la concurrence⁵⁰ puis à la section sociale qui s'est prononcée en février 2020. Dans son avis public, l'autorité relève un assouplissement de la possibilité pour les professionnels de santé de communiquer auprès du public tout en émettant des réserves sur la forme et sur le fond en tant que les projets comportent des restrictions estimées injustifiées à la communication des praticiens sur leur activité.

■ **L'étude *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?* (2019)**

➤ [Consulter l'étude](#)

Par une lettre du 28 janvier 2019, le premier ministre a demandé au Conseil d'État de conduire une étude afin d'éclairer le Gouvernement sur la pratique des expérimentations en matière de politiques publiques. Il lui a demandé un bilan des expérimentations menées depuis l'introduction de l'[article 37-1](#) dans la Constitution en 2003 et des suites qui leur ont été réservées. Le Gouvernement souhaitait disposer d'éléments pour déterminer la pertinence d'un dispositif expérimental et pour aider à la conduite d'une expérimentation. Il interrogeait également le Conseil d'État sur les simplifications qui pourraient faciliter les expérimentations prévues par l'[article 72](#) de la Constitution.

L'étude adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'État le 4 juillet 2019 répond aux différents aspects de la commande du premier ministre. Il était tout d'abord nécessaire de définir la notion d'expérimentation en matière de politiques publiques. Elle recouvre une réalité diverse, qui a cependant en commun d'avoir recours à une méthode expérimentale pour éclairer la décision publique grâce aux résultats de l'expérience. Elle s'inscrit dans le prolongement d'une conception des politiques publiques fondées sur les preuves (« *evidence-based policy* ») développée, dans les années 1990, par les pays anglo-saxons.

Il a été souligné à maintes reprises, y compris par le Conseil d'État, combien la culture juridique française, empreinte d'égalité, de centralisation, de cartésianisme et de légicentrisme, a pu se montrer réticente au développement d'un droit expérimental qui est par nature temporaire, inégal, tâtonnant. Le droit administratif français ne s'est pourtant jamais opposé à l'expérimentation juridique. Elle apparaît aujourd'hui comme un instrument bien intégré dans notre droit positif et fait désormais partie intégrante de notre culture administrative.

⁵⁰ Cf. avis 19-A-18. La Commission européenne avait envoyé le 24 janvier 2019 une lettre de mise en demeure relative aux restrictions en matière de publicité applicable aux professions de santé.



Le Conseil d'État a défini l'expérimentation comme *le recours à une méthode consistant à mettre temporairement en œuvre un dispositif afin, par une évaluation rigoureuse, d'en mesurer les effets au regard des objectifs poursuivis, pour éclairer la décision publique*. Cette définition large englobe une réalité diverse : il y a des expérimentations normatives et non normatives, il y a des expérimentations précisément définies dès le départ et des expérimentations « ouvertes » pouvant accueillir un grand nombre de projets, il y a des expérimentations avec ou sans échantillonnage, etc.

Faisant le bilan des expérimentations normatives conduites depuis 2003, le Conseil d'État a décompté 269 expérimentations, dont 153 en cours, avec un net phénomène d'accélération durant toute la période. 103 expérimentations ont ainsi été initiées entre 2017 et mi-2019, soit plus de 30% du total des expérimentations depuis 2003. Tous les champs des politiques publiques ont recours à cette technique. Elle est particulièrement utilisée dans le domaine des politiques sociales, de l'environnement, du transport et du logement mais également dans le champ régalién, notamment la justice. Des dispositifs d'expérimentations ouvertes, destinés à accueillir des projets innovants proposés par des usagers ou certains services, ont été mis en place par plusieurs ministères, notamment le ministère de l'éducation nationale (base Expérithèque) et celui de l'économie et des finances (France expérimentation). Les collectivités territoriales conduisent également de nombreuses expérimentations, quoique peu sur le fondement de l'[article 72](#) de la Constitution. Seul le domaine fiscal semble avoir peu donné lieu à expérimentations, alors que cette méthode apparaît utile pour concevoir et tester des instruments de fiscalité incitative.

Si l'on peut se réjouir du développement de la méthode expérimentale dans la conduite des politiques publiques, ce recours croissant aux expérimentations apparaît aussi comme le symptôme d'une maladie normative française : parce que notre droit est trop complexe, rigide, bavard, les personnes publiques ou privées qui souhaitent innover se heurtent régulièrement à une norme et passent par l'expérimentation pour y déroger à titre temporaire et développer leurs projets. La fréquence des expérimentations sur le fondement de l'[article 37-1](#) de la Constitution et la multiplication des systèmes de dérogation sont donc aussi les illustrations de nos difficultés à simplifier le droit.

Le Conseil d'État a en outre constaté que les méthodes expérimentales employées étaient très inégalement abouties. Outre les problèmes méthodologiques, il a déploré que les expérimentations correspondant à des réformes de grande importance aient régulièrement été généralisées avant l'issue de l'expérience, c'est à dire avant qu'on ne dispose d'une évaluation rigoureuse des résultats. Il a également souligné que les suites de certaines expérimentations lancées, y compris à travers des textes normatifs, n'étaient pas toujours connues des services. La mise en place d'une expérimentation a pour contrepartie un allongement du temps de la décision publique qui doit être mieux anticipé. Parce qu'elle nécessite de définir un protocole expérimental, d'être mise en œuvre dans un délai suffisamment long et d'être évaluée, l'expérimentation s'accommode mal de l'accélération du temps médiatique,



politique et administratif et de l'exigence, toujours plus forte, de produire et valoriser rapidement les résultats d'une politique publique.

Le Conseil d'État a donc proposé un cadre méthodologique, souple et adaptable, pour faciliter la conception et le déroulement d'une expérimentation. Ce « guide méthodologique » a pour principal objectif d'aider les autorités souhaitant mettre en place une expérimentation à renforcer sa robustesse méthodologique et la fiabilité de ses résultats, afin qu'elle puisse éclairer le mieux possible la décision publique. Structuré en cinq étapes-clés (envisager l'expérimentation, la concevoir, la conduire, l'évaluer et décider de ses suites), il expose les principes méthodologiques essentiels des expérimentations, comme la nécessité de mettre en balance ses avantages et ses inconvénients avant de s'y engager, de définir en amont de son lancement les objectifs poursuivis, ses critères de réussite et ses modalités d'évaluation, d'associer étroitement ses parties prenantes à sa conception, à son déroulé et à son évaluation, de concevoir de manière rigoureuse l'échantillon qui a vocation à tester la mesure envisagée ou encore de ne décider de son issue qu'après son évaluation finale.

Le Conseil d'État a suggéré que ces éléments méthodologiques puissent servir de base à des documents de référence élaborés par les différentes administrations. Des guides à destination des collectivités territoriales sont notamment en réflexion, en coopération avec les associations d'élus.

L'étude se conclut par d'autres propositions. Certaines sont relatives à l'amélioration des conditions de présentations formelle des études ou fiches d'impact des projets de loi ou décret, afin que soit mieux justifiées les raisons et les conditions du recours à une expérimentation.

Le Conseil d'État a également préconisé un assouplissement des conditions d'entrée des collectivités territoriales dans les expérimentations de l'article 72. Il estime qu'il est possible d'ouvrir davantage les issues possibles au terme de ces expérimentations, y compris à cadre constitutionnel constant. Il recommande la mise en place d'un guichet unique permanent permettant aux collectivités territoriales de solliciter la mise en place d'une expérimentation dans leurs domaines de compétence, ainsi que le renforcement de leur accompagnement dans la conduite d'expérimentations.

De façon plus générale, il apparaît nécessaire que, en complément d'un cadre méthodologique renforcé, les administrations puissent développer leurs projets d'expérimentation dans un écosystème favorable à ce type d'innovation, où chacun sache par quelles voies proposer une telle expérimentation et puisse identifier les services-ressources pouvant l'aider dans sa conception et dans la réalisation de l'évaluation des résultats. Des financements appropriés doivent pouvoir être mobilisés. Il recommande donc de mieux intégrer la méthode expérimentale au sein des stratégies ministérielles d'innovation.



1.3. La contribution du Conseil d'État à la simplification du droit

Le Conseil d'État accorde depuis de nombreuses années une attention particulière aux effets négatifs de la complexification du droit. Il y a consacré, en vingt-cinq ans, trois de ses études annuelles : *De la sécurité juridique* en 1991, *Sécurité juridique et complexité du droit* en 2006 et *Simplification et qualité du droit* en 2016.

La simplification du droit constitue un objectif pour les plus hautes autorités de l'État. Le Président de la République l'a souligné lors de son discours du 3 juillet 2017 devant le Congrès et le Premier ministre a pris, le 26 juillet 2017, une circulaire relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact. Le Conseil d'État en fait un fil directeur de l'ensemble de ses travaux.

1.3.1. La contribution de la section du rapport et des études

■ Suites de l'étude annuelle 2016 *Simplification et qualité du droit*

Parallèlement à la mise en œuvre, par le Conseil d'État, des engagements qu'il avait pris à cette occasion (relèvement de son niveau d'exigence en ce qui concerne les études d'impact et les dispositifs trop complexes ; signalement des difficultés identifiées sur ce thème dans son rapport d'activité, notamment), les pouvoirs publics ont pris de nouvelles initiatives faisant directement écho aux propositions qui leur avaient été faites dans cette étude.

1. La pérennisation de l'instrument de mesure du stock et du flux des normes

L'étude appelait à créer un référentiel objectif pour mesurer la norme, ses effets et sa perception (proposition 1).

Le Conseil d'État a constitué un groupe de travail chargé de concevoir un référentiel de la mesure de l'inflation normative. Dans le cadre des travaux de ce groupe, un tableau de bord des indicateurs de [suivi de l'activité normative](#) a été élaboré par le Secrétariat général du Gouvernement. Le Premier ministre en a décidé la mise en ligne sur le site Légifrance le 7 mars 2018. L'assemblée générale du Conseil d'État a adopté le 3 mai 2018 une étude *Mesurer l'inflation normative* retraçant les travaux d'élaboration de ce tableau de bord et présentant des propositions susceptibles de conduire à l'enrichissement de ces indicateurs à l'avenir.

Le 24 avril 2019, de nouvelles statistiques ont été mises en ligne sur le site Légifrance pour l'année 2018 confirmant ainsi la démarche consistant à faire de ce tableau de bord une publication annuelle, alors que le seul précédent existant, élaboré en 2011, avait été sans lendemain. Le document diffusé en 2019 a été enrichi par rapport à son devancier de 2018 ce qui témoigne également de l'investissement réalisé dans ce nouvel outil de référence.



2. De nouvelles mesures pour améliorer l'information des usagers

L'étude appelait à publier plus largement les documents d'accompagnement des textes législatifs et réglementaires et à enrichir leur contenu (proposition 20) et à renforcer et coordonner les dispositifs publics d'information des usagers (proposition 21).

Dans cet esprit, la circulaire du Premier ministre du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail prévoit à son VI d'encadrer et de revoir l'usage des circulaires.

Constatant que les circulaires de commentaires ou d'interprétation de la norme sont des outils peu adaptés aux nécessités de notre époque marquée par la transparence et l'accès immédiat et partagé à l'information, le Premier ministre a demandé aux membres du Gouvernement de remplacer ces circulaires, comme c'est parfois déjà le cas, par la mise à disposition d'une documentation, régulièrement tenue à jour, sur les sites internet des ministères. L'objectif fixé est que les agents publics, les élus locaux et les citoyens puissent se référer aux mêmes documents pour l'application des textes. Il est par ailleurs appelé à faire évoluer la pratique et le nombre des circulaires et à faire en sorte que cette évolution soit perceptible par tous. Un compteur des circulaires diffusées par ministère et par an devra à l'avenir être rendu public.

3. L'engagement d'une réflexion opérationnelle sur l'expérimentation

L'étude appelait à développer la culture de l'expérimentation dans notre pays en recourant plus fréquemment à celle-ci et en sécurisant sa mise en œuvre (proposition 15).

À l'issue des réflexions qu'il a conduites à la demande du Premier ministre, le Conseil d'État a publié le 3 décembre 2019 une étude intitulée *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?* formulant plusieurs propositions. Il a notamment appelé à élaborer un cadre méthodologique adaptable à toutes les expérimentations en recommandant que :

- le plus grand soin soit apporté à la préparation et à la conception de l'expérimentation : choix de sa durée, définition de ses objectifs, de ses critères de réussite et des modalités d'une évaluation objective ;
- des moyens suffisants y soient consacrés : fonds dédiés dans les ministères, appui des chercheurs...
- le public, les fonctionnaires, les élus, les organisations professionnelles et syndicales ainsi que les associations concernées soient le plus possible associés à la conduite des expérimentations, et que la plus grande transparence soit appliquée.

4. Des perspectives d'évolutions constitutionnelles en matière d'évaluation

L'étude appelait à modérer la production normative en invitant notamment à faire de la programmation du travail gouvernemental un instrument efficace de la politique de simplification (proposition 10) et à respecter un code de bonne conduite quant à la



maîtrise des projets de loi et des amendements du Gouvernement pendant la discussion parlementaire (proposition 11). En matière d'évaluation, elle invitait à soutenir les initiatives tendant à renforcer les capacités d'évaluation du Parlement (proposition 9) et à développer l'évaluation *ex post* des textes (proposition 16).

Le projet de loi constitutionnelle du 9 mai 2018 pour une démocratie plus représentative, plus responsable et plus efficace n'ayant pu aboutir, un nouveau projet de loi constitutionnelle a été déposé le 29 août 2019 qui comporte, comme le précédent, plusieurs dispositions faisant écho aux propositions de l'étude de 2016, en particulier en matière d'évaluation.

Un nouveau titre XI de la Constitution prévoit ainsi d'instituer une nouvelle assemblée constitutionnelle, le Conseil de la participation citoyenne, ayant pour mission d'organiser les consultations publiques nécessaires pour éclairer les pouvoirs publics sur les enjeux, en particulier économiques, sociaux et environnementaux, et les conséquences à long terme de leurs décisions en s'appuyant aussi sur un réseau d'experts. Ce Conseil de la participation citoyenne devrait assurer la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national. Il serait saisi de tous les projets de loi à caractère économique, social et environnemental. Pour que ses avis sur ces projets de loi puissent être pleinement utiles, ils seraient donnés avant celui du Conseil d'État et la délibération en conseil des ministres. Le Conseil pourrait également être consulté, comme le Conseil économique, social et environnemental aujourd'hui, sur d'autres types de textes (projets de loi de finances, de financement de la sécurité sociale, de programmation des finances publiques, projets de loi pris en application des articles 38, 53, 73, 74-1 de la Constitution...). Cette consultation serait également possible sur les propositions de loi mais, dorénavant, à la seule initiative des assemblées et non plus à la demande du Gouvernement.



1.3.2. La contribution des sections administratives

● ● ● Dans le cadre de l'examen des textes dont elles sont saisies, les sections administratives opèrent trois types de contrôle qui contribuent à la **simplification du droit** :

1- D'abord, l'**appréciation juridique** portée par la section a pour objet de garantir la sécurité juridique des projets du Gouvernement et, le cas échéant, celle des propositions de loi d'origine parlementaire. Plus largement, il s'agit de contribuer à la qualité de l'architecture juridique française. Le contrôle du Conseil d'État s'exerce sur **le respect de la hiérarchie des normes**, celui des domaines respectifs de la loi ordinaire, de la loi organique et des lois financières ainsi que ceux de la loi et du règlement. Ce contrôle porte également sur **la cohérence et la sécurité de la norme juridique**.

2- Ensuite, s'agissant de **la qualité rédactionnelle** des textes, les sections administratives veillent à la clarté et à la précision des termes employés et **au respect de l'objectif constitutionnel d'intelligibilité et d'accessibilité de la norme**.

3- Enfin, si les sections administratives n'ont pas à se prononcer sur les objectifs politiques qui sont à l'origine du texte examiné, elles peuvent toutefois porter une appréciation sur **les questions de bonne administration**. Elles peuvent s'assurer de **l'efficacité et du réalisme du dispositif**, notamment en ce qui concerne son calendrier de mise en œuvre.

Enfin, le Conseil d'État peut « **appeler l'attention des pouvoirs publics sur les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qui lui paraissent conformes à l'intérêt général** » en vertu des dispositions de l'[article L. 112-3](#) du code de justice administrative.

Une sélection de quelques exemples relevés au cours de l'année 2018 illustre cette contribution et permet d'apprécier cet aspect important du travail du Conseil d'État.

■ Actualiser, clarifier, simplifier et compléter le droit applicable

Regrouper les textes portant sur un même objet (INT – 397877 – 23/07/2019) – À l'occasion de l'examen d'un projet de décret portant diverses dispositions relatives à la profession d'avocat le Conseil d'État (section de l'intérieur) relève la difficulté à accéder à l'information en ce qui concerne l'application des dérogations à la règle selon laquelle silence vaut acceptation, qui pour le ministère de la justice figure dans **trois décrets distincts** : décret en Conseil d'État et en conseil des ministres [n° 2014-1277](#) du 23 octobre 2014, décret en Conseil d'État et en conseil des ministres [n° 2015-1451](#) du 10 novembre 2015, et décret en Conseil d'État et en conseil des ministres [n° 2015-1458](#) du 10 novembre 2015. Il attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'y remédier.



Actualiser les références dans les textes applicables (INT – 397681 – 21/06/2019) –

À l’occasion de l’examen d’un projet de décret pris pour l’application de la [loi n° 78-17](#) du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés, le Conseil d’État (section de l’intérieur) recommande au Gouvernement de tirer les conséquences du profond remaniement du plan et de l’architecture de la loi du 6 janvier 1978, notamment en ce qui concerne la numérotation des articles relatifs aux droits des personnes concernées par l’[ordonnance n° 2018-1125](#) du 12 décembre 2018 prise en application de l’[article 32](#) de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et portant modification de la [loi n° 78-17](#) du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés et diverses dispositions concernant la protection des données à caractère personnel. Le Conseil d’État invite le Gouvernement à **actualiser dans les meilleurs délais ces références dans l’ensemble des textes réglementaires dans un souci d’intelligibilité du droit applicable**. Si l’absence d’actualisation de ces références dans les actes réglementaires créant des traitements de données à caractère personnel ne prive pas les personnes concernées de la possibilité d’exercer les droits qu’elles tiennent du RGPD et de la loi, leur obsolescence a pour effet de rendre l’exercice effectif de ces droits plus complexe et d’être susceptible de provoquer des contentieux.

Ajout dans la loi des définitions de notions structurantes en matière de transport ferroviaire (TP – 396825 – 19/03/2019) –

Le Conseil d’État (section des travaux publics), saisi d’un projet d’ordonnance portant transposition de trois directives en matière ferroviaire, a ajouté dans le projet du Gouvernement quelques-unes des **définitions données par les directives** qui étaient transposées, en considérant que doivent figurer au niveau de la loi les définitions des concepts qui constituent des éléments structurants pour la partie législative du code des transports.

Suppression de l’obligation faite à un établissement d’utilité publique d’élaborer un guide de bonnes pratiques (TP/AG – 397177 - 4/05/2019 et TP – 397888 - 18/06/2019) –

Le Gouvernement, dans un projet d’ordonnance relatif à la coopération agricole, prévoit l’obligation pour le Haut Conseil de la coopération agricole d’élaborer un guide sur les bonnes pratiques de gouvernance des sociétés coopératives et de formuler des recommandations de bonnes pratiques. Le Conseil d’État supprime cette obligation. Il considère en effet qu’eu égard à sa mission, qui lui est confiée par l’[article L. 528-1](#) du code rural et de la pêche maritime, de délivrer et retirer l’agrément des coopératives agricoles et d’être le garant du respect des textes, règles et principes de la coopération agricole, **le Haut Conseil a d’ores et déjà vocation à élaborer un tel document et à formuler ces recommandations. Il n’est donc pas nécessaire que la loi le prévoit**, ni qu’elle entre dans les détails de ces documents, lesquels sont dénués de caractère prescriptif. A cet égard, les dispositions précisant que « *les chapitres obligatoires* » de ce guide « *peuvent être fixés par voie réglementaire* », si elles doivent être interprétées comme déléguant au pouvoir réglementaire la compétence pour rendre obligatoire pour les coopératives certaines règles de gouvernance, sont entachées d’incompétence négative. Si elles signifient que la liste des rubriques du guide est fixée par voie réglementaire, elles encadrent



de façon excessive le Haut Conseil eu égard aux missions qui sont les siennes. Le Gouvernement ayant rétabli ces dispositions dans l'ordonnance publiée, le Conseil d'État les supprime à nouveau à l'occasion du projet de loi la ratifiant.

Code de la défense / Compteurs « Lifou » – Le Conseil d'État (section de l'administration) a examiné un projet d'ordonnance procédant à la réécriture des dispositions législatives du code de la défense relatives à l'outre-mer qui trouve son fondement dans le 2° de l'[article 63](#) de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense. Cette disposition autorise le Gouvernement « *à des fins d'harmonisation, d'actualisation et de mise en cohérence* », à prendre par ordonnances les dispositions relevant du domaine de la loi permettant « *de modifier et, le cas échéant, réorganiser les différents livres du code de la défense relatifs à l'outre-mer afin d'assurer une meilleure distinction entre les dispositions applicables de plein droit et celles qui font l'objet d'une extension ou d'une adaptation expresse aux départements, collectivités et territoires mentionnés à l'[article 72-3](#) de la Constitution* ». Le Conseil d'État se félicite d'être à l'origine de la réécriture des dispositions relatives à l'outre-mer du code de la défense. En effet après avoir relevé qu'eu égard à leur objet et aux modalités de l'exercice par l'État de ses compétences en matière de défense, la question de l'applicabilité dans ces collectivités ultramarines de la plupart des articles du code de la défense en cause ne se pose pas pour des dispositions applicables de plein droit, et constaté que si la décision a été prise, lors de l'élaboration du code de la défense, d'introduire dans chacun de ses livres consacrés à l'outre-mer des dispositions précises d'applicabilité, elle s'est traduite par un mode de rédaction uniforme, sans distinguer entre les dispositions applicables de plein droit et celles qui font l'objet d'une extension ou d'une adaptation, le Conseil d'État a invité le Gouvernement, pour les modifications futures du code de la défense et, s'il y a lieu, après consultation de la commission supérieure de codification, à modifier, compléter ou créer les tableaux d'applicabilité en tenant compte, le cas échéant, de l'applicabilité de plein droit des dispositions en cause pour les exclure de ces tableaux » et a estimé qu' « *un mode de rédaction plus adapté à la nature de telles dispositions pourrait ainsi consister à énoncer, au début de chacun des livres consacrés à l'outre-mer, que « les dispositions de la présente partie sont applicables de plein droit sur tout le territoire de la République, sous réserve des dispositions suivantes* », puis à y insérer des dispositions permettant d'identifier celles pour lesquelles il y a effectivement matière à extension ou adaptation. Dans son avis du 1^{er} février 2018 sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019-2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense (n° 394142), le Conseil d'État a modifié la rédaction de l'habilitation pour permettre de reconsidérer les choix rédactionnels initialement faits, afin de pouvoir distinguer désormais les deux catégories de dispositions, celles qui sont applicables de plein droit et celles qui font l'objet d'une extension ou d'une adaptation, la mise à jour régulière des tableaux d'applicabilité ne se justifiant que pour celles pour lesquelles il y a effectivement matière à extension ou adaptation. Dans une note au Gouvernement du 18 septembre 2018, le Conseil d'État a estimé que les



recommandations de l'Assemblée générale devaient être mises en œuvre dans la partie réglementaire de ce code sans attendre l'intervention de l'ordonnance et que s'il est possible d'admettre la mise à jour des tableaux d'applicabilité précédemment introduits dans certains articles du code, en revanche, il n'y a pas lieu d'introduire, dans les articles qui n'en comportaient pas, des références de dates selon le mode de rédaction que l'[article 63](#) de la loi du 13 juillet 2018 a pour objet de remettre en cause. Le projet d'ordonnance que le Conseil d'État met donc fin à une pratique peu satisfaisante. Le code de la défense comporte, en effet, des compteurs dits « Lifou » dans lesquels figurent notamment des dispositions qui ne devraient pas y figurer dans la mesure où elles édictent des règles qui, en raison de leur objet, sont nécessairement destinées à régir l'ensemble du territoire de la République et sont, par suite, applicables de plein droit dans l'ensemble des collectivités d'outre-mer. Néanmoins, l'habitude a été prise de procéder à la mise à jour de ces compteurs à la suite des modifications des dispositions qu'ils comportent, alors même qu'elle ne s'impose pas s'agissant de « lois de souveraineté ». Si cette pratique permettait de maintenir la cohérence et la lisibilité des compteurs du code, elle a conduit à méconnaître le principe d'intelligibilité de la norme en raison du choix opéré dans le passé de ne pas créer (et donc de ne pas mettre à jour) les compteurs qui, à juste titre s'agissant de « lois de souveraineté », ne l'avaient pas été. Cette pratique consistait à perpétuer les défauts actuels des dispositions du code relatives à l'outre-mer correspondant à des « lois de souveraineté » : lorsqu'il n'y avait pas de tableau « Lifou », le Conseil d'État était d'avis de ne pas en créer et lorsqu'il existait déjà un tableau de le mettre à jour⁵¹. Le Conseil d'État ne peut que saluer l'amélioration significative de l'intelligibilité de ces normes résultant de l'ordonnance modifiant la partie réglementaire du code de la défense. Il a relevé notamment que cette réécriture permettait d'assurer une meilleure distinction entre les dispositions applicables de plein droit et celles qui doivent faire l'objet d'une extension expresse. Le Conseil d'État estime que cette ordonnance permettra à l'avenir d'éviter la confection et la mise à jour de tableaux d'applicabilité qui ne se justifient juridiquement que pour les dispositions qui ne sont pas applicables de plein droit.

Règles prises pour la mise en œuvre d'un dispositif transitoire élaborées de façon à assurer leur cohérence avec le dispositif pérenne à venir (TP – 396629 – 12/02/2019) – L'[article 49](#) de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toute disposition législative pour offrir à un maître d'ouvrage construisant un bâtiment la possibilité de déroger, au cas par cas, à certaines règles de construction, dans l'attente de l'entrée en vigueur d'une autre ordonnance, qu'il prévoit également, et qui donnera au maître d'ouvrage « *la possibilité* », cette fois « *de plein droit* », « *de satisfaire à ses obligations en matière de construction s'il fait application de normes de référence ou s'il apporte la preuve qu'il parvient, par les moyens qu'il entend*

⁵¹ V. p. ex. projet de décret modifiant diverses dispositions du code de la défense relatives aux organismes consultatifs et de concertation des militaires, section de l'administration, 25 septembre 2018, n° 395580.



mettre en œuvre, à des résultats équivalents à ceux découlant de l'application des normes de référence ». Tant l'effectivité de ce dispositif que la sécurité juridique impliquent que ces normes de référence, qui serviront de termes de comparaison pour démontrer l'effet équivalent, soient définies par la puissance publique et que leur énoncé soit accessible à tous. L'article 49 prévoit en conséquence que cette seconde ordonnance devra aussi adopter « *une rédaction des règles de construction applicables propre à éclairer, notamment par l'identification des objectifs poursuivis, le maître d'ouvrage sur les obligations qui lui incombent* », au moment où il devra opter pour l'une ou l'autre des modalités par lesquelles il pourra, désormais librement, s'y conformer, ce qui a conduit le Gouvernement à entreprendre une refonte complète du livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation ainsi qu'une réécriture des textes pris pour son application. Prenant en compte le caractère « intercalaire » de la première ordonnance et l'importance du chantier de simplification ainsi ouvert par la loi du 10 août 2018, le Conseil d'État (section des travaux publics) estime qu'il lui appartient, non seulement de vérifier l'adéquation du projet de décret pris pour l'application de cette première ordonnance aux dispositions de celle-ci, mais aussi de s'assurer de sa bonne articulation avec le dispositif pérenne à l'élaboration duquel le Gouvernement travaille. Il procède en conséquence à l'examen de la validité des partis retenus pour la rédaction des nouvelles dispositions du code de la construction et de l'habitation, à un stade suffisamment précoce pour que les options envisagées puissent, si nécessaire, être révisées. En particulier, il s'attache à ce que les règles auxquelles il peut être dérogé dans le dispositif transitoire soient définies avec clarté et ne soient pas différentes par leur nature de celles auxquelles pourra être substituée une solution technique alternative, dans le dispositif pérenne à venir.

Régime juridique des schémas d'aménagement régional outre-mer / 1° Obligation de tirer toutes les conséquences d'un item de l'habilitation / 2° Introduction d'un mécanisme subsidiaire d'approbation complexe ne pouvant relever de la simplification (TP/ AG – 398735 – 07 et 08 /11/ 2019) – L'article 50 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance « toute mesure relevant du domaine de la loi visant à actualiser, clarifier, simplifier et compléter (...) le régime juridique des schémas d'aménagement régional prévus aux articles L. 4433-7 à L. 4433-11 du code général des collectivités territoriales ».

1° Le 4° de cet article autorise à modifier « *la liste des normes et documents avec lesquels le schéma d'aménagement régional doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte* » et à procéder « *aux modifications qui seraient rendues nécessaires pour mieux définir son articulation avec les autres documents de planification et d'urbanisme* ». A cet effet, le projet d'ordonnance relatif au régime juridique du schéma d'aménagement régional (SAR) rassemble et énumère l'ensemble des normes et documents qui s'imposent au schéma dans un rapport de compatibilité ou de prise en compte par application de dispositions législatives existantes et, symétriquement, les documents qui doivent être compatibles avec lui, ce qui répond



aux finalités d'actualisation et de clarification assignés par le législateur. Les documents qui doivent être compatibles avec le schéma sont les documents d'urbanisme locaux (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme ou document en tenant lieu, carte communale) auxquels le projet ajoute les chartes de parcs nationaux, en conséquence de l'[article L. 331-15](#) (II) du code de l'environnement. Toutefois, le projet s'abstient de préciser si le schéma est opposable aux chartes de parcs naturels régionaux. Or, l'[article L. 333-1](#) du code de l'environnement impose également aux mêmes documents d'urbanisme locaux d'être compatibles avec ces chartes. Il en résulte que ces documents pourraient être soumis à des obligations contradictoires si les orientations et mesures d'un SAR et d'une charte de parc naturel régional applicables sur leur territoire divergeaient. Il est donc nécessaire de clarifier cette situation, comme le prévoit l'habilitation. La cohérence juridique de l'articulation de documents ayant pour objet l'aménagement du territoire, qui conduit à ce que les orientations et mesures déterminées par un document de nature stratégique au ressort géographique large s'imposent à un document ayant une vocation opérationnelle applicable sur un territoire limité, commande de soumettre une charte de parc naturel régional à une obligation de compatibilité avec un SAR, ce à quoi procède le Conseil d'État.

2° L'approbation d'un schéma d'aménagement régional, dans l'état actuel du droit, s'effectue, après adoption du projet de schéma par l'assemblée délibérante de la collectivité, par décret en Conseil d'État. Tout en conservant la règle de l'approbation par décret en Conseil d'État, le projet du Gouvernement prévoit que si, à l'expiration d'un délai de douze mois suivant la transmission au représentant de l'État du schéma ainsi adopté par l'assemblée, le décret n'est pas intervenu, le président de cette assemblée peut rendre exécutoire la délibération ayant adopté le schéma en procédant aux formalités de publicité et d'entrée en vigueur prévues pour les actes des autorités régionales. Le projet précise que le SAR ainsi rendu exécutoire est soumis au contrôle de légalité. Il réserve toutefois l'hypothèse dans laquelle c'est l'illégalité du SAR adopté qui fait obstacle à son approbation. En ce cas, le ministre chargé de l'urbanisme est chargé de notifier les modifications à apporter au schéma pour assurer sa conformité aux lois et règlements en vigueur, le délai de douze mois étant alors suspendu jusqu'à la transmission du projet modifié à cet effet. Le Conseil d'État estime que la modalité d'approbation ainsi instituée n'est pas une simplification qui entre dans le champ de l'habilitation. Certes, le champ de l'habilitation du 5° de l'[article 50](#) de la loi du 23 novembre 2018, relatif aux modalités procédurales, initialement limité à l'élaboration et l'évolution du SAR, a été étendu à l'approbation du schéma par un amendement (AN n° 597, 24 mai 2018), dont l'objet était, aux termes de son exposé des motifs, de « rendre possible une amélioration du processus d'approbation qui pourrait être, pour les collectivités qui le souhaitent, réalisé par l'organe délibérant lui-même ». Mais le 5° n'habilite à prendre des mesures qu'« en simplifiant certaines modalités procédurales », ce que ne fait pas le mécanisme proposé en instituant un délai d'un an pendant lequel le ministre de l'urbanisme peut demander à la collectivité de délibérer à nouveau sur son projet de schéma sans que cette faculté soit véritablement encadrée. On ne sait notamment



pas si elle s'effectue avant ou après l'avis du Conseil d'État sur le projet de décret, ni précisément dans quelles conditions la suspension du délai qu'elle permet prend fin. Cette procédure nouvelle et complexe d'approbation ne répond en rien à une nécessité résultant des autres aspects de la réforme et ne peut davantage être regardée comme « complétant » un mécanisme d'approbation lacunaire. Ce mécanisme ne présente au surplus pas de cohérence avec la modalité première d'approbation du schéma par décret en Conseil d'État, conservée par le projet. Un dessaisissement de l'État au terme d'un certain délai, même s'il ne constitue pas un mécanisme selon lequel le silence vaudrait acceptation, est peu cohérent avec le choix d'un décret en Conseil d'État destiné à conférer une sécurité juridique immédiate au schéma d'aménagement. Le Conseil d'État supprime donc ce mécanisme d'approbation subsidiaire qui n'entre pas dans le champ d'une habilitation à simplifier et précise la règle d'approbation par décret en Conseil d'État en introduisant une disposition formalisant la jurisprudence de ses formations consultatives (Section des travaux publics, 17 décembre 2013, n° 388241, Projet de décret approuvant le schéma directeur de la région d'Ile-de-France) : lorsque l'illégalité de certaines orientations ou dispositions du schéma, ou l'atteinte qu'elles sont susceptibles de porter aux intérêts nationaux, fait obstacle à l'approbation de celui-ci, le ministre chargé de l'urbanisme, après la consultation du Conseil d'État, en informe l'assemblée délibérante afin qu'elle apporte à ces orientations ou dispositions les modifications nécessaires par une nouvelle délibération.

Complexité et insécurité juridique du carnet numérique d'information, de suivi et d'entretien du logement (TP – 399214 – 10/12/2019) – L'[article 11](#) de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a imposé un « *carnet numérique du logement* », destiné à regrouper « *l'ensemble des informations relatives à la bonne utilisation, à l'entretien et à l'amélioration progressive de la performance énergétique du logement et des parties communes lorsque le logement est soumis au statut de la copropriété* ». Le législateur n'ayant défini que le contenu mais pas l'objet et le champ d'application de cette obligation, ni les modalités d'élaboration, de mise à jour, d'utilisation et de transmission du carnet, l'[article L. 111-10-5](#) du code de la construction et de l'habitation dans lequel elle avait été insérée n'a fait l'objet d'aucun décret d'application. Ce dispositif a été remanié par l'[article 182](#) de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, qui impose désormais la constitution d'un « *carnet numérique d'information, de suivi et d'entretien du logement* », pour tout logement, au sens des « *locaux destinés à l'habitation mentionnés à l'article L. 631-7* » du code de la construction et de l'habitation. Le Conseil d'État (section des travaux publics) est amené à analyser ce nouveau dispositif pour apprécier les dispositions réglementaires d'application qui lui sont soumises. L'[article L. 111-10-5](#) dans sa rédaction issue de la loi ELAN prévoit que l'établissement du carnet numérique est « *obligatoire pour les constructions neuves dont le permis de construire est déposé à compter du 1^{er} janvier 2020* », ainsi que pour les logements et immeubles existants « *faisant l'objet d'une mutation à compter du 1^{er} janvier 2025* » (II de l'[article L. 111-10-5](#)). Ces éléments, rapprochés des travaux parlementaires, conduisent à penser qu'entre



dans le champ d'application du dispositif tout local à usage d'habitation, du parc privé comme du parc social, qu'il s'agisse d'une « *construction neuve* » pour laquelle le permis de construire a été déposé à compter du 1^{er} janvier 2020, ou d'un « *logement existant* » s'il fait l'objet d'une mutation de propriété à compter du 1^{er} janvier 2025. Le carnet est établi et mis à jour par le maître de l'ouvrage pour une construction neuve ou, pour un logement existant, par le propriétaire, auquel, le cas échéant, le syndicat des copropriétaires transmet les informations relatives aux parties communes (III de l'[article L. 111-10-5](#)). Par ces dispositions, le législateur a entendu mettre l'obligation d'ouverture et de mise à jour du carnet numérique à la charge des propriétaires de chacun des logements entrant dans son champ d'application, les propriétaires recevant, le cas échéant, des syndicats de copropriété les informations relatives aux parties communes. La loi qualifie le carnet numérique de « *service en ligne sécurisé qui regroupe les informations visant à améliorer l'information des propriétaires, des acquéreurs et des occupants des logements* » (6^e alinéa de l'[article L. 111-10-5](#)). Le législateur a également entendu que la gestion du carnet soit confiée à un opérateur tiers. L'[article L. 111-10-5](#) du code de la construction et de l'habitation se borne toutefois à énoncer que l'opérateur de ce service « *le déclare auprès de l'autorité administrative et assure la possibilité de récupérer les informations et la portabilité du carnet numérique sans frais de gestion supplémentaires* », sans comporter aucune autre disposition pour encadrer l'exercice de cette activité ni pour entourer des garanties nécessaires la conservation par des tiers d'informations susceptibles de comporter des données personnelles relatives aux occupants du logement, ainsi que des données relatives à la sécurité et à l'accès aux locaux, dont la communication exposerait les personnes et les biens à des risques sérieux. Le carnet numérique a vocation à regrouper l'ensemble des informations relatives à l'état du logement et du bâtiment et de leurs équipements ainsi qu'à l'amélioration progressive de « *leur performance environnementale* ». Si, dans sa rédaction initiale, issue de l'[article 11](#) de la loi du 17 août 2015, la disposition avait essentiellement pour but l'amélioration progressive de la performance énergétique du logement – et des parties communes lorsque le logement était soumis au statut de la copropriété – elle vise aussi, désormais, dans sa rédaction issue de l'[article 182](#) de la loi du 23 novembre 2018, beaucoup plus largement à « *connaître l'état du logement et du bâtiment (...) ainsi que le fonctionnement de leurs équipements* » (I de l'[article L. 111-10-5](#)). Ainsi, la loi, tout en imposant pour tout logement entrant dans son champ d'application, l'ouverture puis la tenue et la mise à jour d'un carnet numérique, dont la gestion est confiée à un opérateur tiers, n'a pas défini le contenu de cette obligation, faute de préciser les éléments, informations ou documents dont la conservation et la transmission par le carnet numérique seraient obligatoires, en vue d'atteindre un objectif d'intérêt général déterminé. Enfin, si l'[article L. 111-10-5](#) du code de la construction et de l'habitation énonce que le carnet numérique est un service en ligne sécurisé « *visant à améliorer l'information des propriétaires, des acquéreurs et des occupants des logements* », il ne contient aucune disposition relative à l'accès des tiers aux données conservées dans le carnet, au-delà des obligations d'information déjà imposées au propriétaire vendeur ou bailleur, prévues notamment par les articles [L. 271-4](#) et [L. 721-2](#) du code de la construction et de l'habitation ou par l'[article 3-3](#) de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer



les rapports locatifs. En ce qui concerne les acquéreurs d'un logement, il se borne à prévoir qu'en cas de transfert de propriété, le carnet est transmis à l'acquéreur du bien, nouveau propriétaire. Compte tenu de ces éléments, le Conseil d'État (section des travaux publics) relève que les obligations mises à la charge des destinataires de la mesure, très larges et génératrices de coûts supplémentaires, l'absence de toute garantie de son effectivité, ainsi que les effets incertains qu'elle emporte, sont susceptibles de créer une grande complexité. L'objectif que poursuit la mesure apparaît, en outre, peu clair et son utilité – à côté des dispositifs existants imposant notamment l'établissement et la remise de diagnostics techniques pour l'information précontractuelle de l'acquéreur avant la vente de tout ou partie d'un immeuble bâti, ou du locataire avant la conclusion du bail – n'est pas démontrée. Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime qu'il en résulte, tout d'abord, une atteinte manifestement excessive au droit de propriété au regard des objectifs invoqués. En effet, la tenue et la conservation, sous forme dématérialisée ou non, de documents relatifs à la gestion et l'entretien de son bien par le propriétaire relèvent de la liberté de choix et d'organisation de ce dernier. L'obligation de consigner dans un « carnet numérique » tous les éléments de suivi de l'état du logement et du bâtiment ainsi que de leurs équipements, faisant peser sur lui la contrainte de recourir à un service en ligne géré par un opérateur, sans circonscrire cette obligation à un domaine bien défini, ni répondre à un objectif d'intérêt général précis, est de nature à porter une atteinte manifestement excessive au droit de propriété. Seul un objectif d'intérêt général clairement déterminé, tel que l'amélioration de la performance énergétique des logements et bâtiments, pourrait être de nature à justifier l'obligation mise par la loi à la charge des propriétaires de conserver, sous une forme dématérialisée, les informations pertinentes en lien avec cet objectif, définies de manière précise et suffisamment circonscrite, pour ne pas faire peser une contrainte disproportionnée sur les destinataires de la mesure. Ensuite, si l'on considère que l'objectif de la mesure est d'instaurer un suivi permanent de l'entretien des immeubles bâtis, afin notamment d'informer les acquéreurs, l'obligation de tenue d'un carnet dématérialisé à transférer à l'acquéreur lors d'une mutation de propriété – sans définition précise de son contenu, mais susceptible de porter sur tous les éléments relatifs à l'état du logement et du bâtiment - est de nature à entraîner un risque élevé pour la sécurité juridique. En particulier, en ce qui concerne les transactions, même si aux termes de l'[article L. 111-10-5](#) les éléments contenus dans le carnet n'ont qu'une « valeur informative », la disposition imposant l'établissement et le transfert du carnet à l'acquéreur du logement, au plus tard lors de la signature de l'acte de mutation, est de nature à imposer aux notaires, au titre de leur devoir de conseil, tel que défini par la jurisprudence, une obligation de vérification de complétude du carnet numérique, pour évaluer si un défaut d'information est de nature à vicier le consentement de l'acquéreur. La difficulté de réunir pour les bâtiments anciens tous les documents utiles, dans un champ au demeurant mal défini, aura nécessairement des effets sensibles sur la tenue des transactions, le notaire pouvant, en cas d'absence ou incomplétude du carnet, se refuser à engager sa responsabilité et choisir de ne pas procéder à la vente. Enfin, en imposant aux propriétaires une obligation de conservation, sous forme numérisée, d'informations sur leur logement, parmi lesquelles figurent des données



personnelles, sans définir le contenu ni la portée de cette obligation, ni encadrer l'activité des opérateurs auxquels il leur est fait obligation de recourir, la loi est également entachée d'incompétence négative. Le Conseil d'État estime, en effet, que l'obligation mise à la charge des propriétaires de procéder, en vue d'un objectif d'intérêt général, fût-il fort, au recueil de données relatives à leur logement pour en confier la gestion à des opérateurs tiers, ne peut se concevoir indépendamment de la définition par la loi des conditions d'exercice de l'activité de ces opérateurs, de manière à encadrer le recueil et le traitement de ces données en les entourant des garanties nécessaires, compte tenu notamment des conséquences sérieuses que sont susceptibles d'emporter le risque de dispersion de données personnelles relatives aux propriétaires et occupants des logements, ou le risque de compromission de données relatives aux accès et à la sécurité des locaux. Il importe également de préciser les conséquences d'une cessation de service des opérateurs pour les propriétaires, exposant ces derniers à la perte de données qu'ils ont dû confier à des tiers en vertu de la loi et qu'ils auront néanmoins encore l'obligation de conserver. Ainsi, l'[article L. 111-10-5](#) du code de la construction et de l'habitation présente un risque d'inconstitutionnalité, en ce qu'il porte une atteinte manifestement disproportionnée au droit de propriété, en ce qu'il comporte un risque élevé d'insécurité juridique et en ce qu'il est entaché d'incompétence négative sur plusieurs points. La loi n'ayant pas été soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, elle est fragile en cas de question prioritaire de constitutionnalité à l'occasion d'un recours contre le décret. Le conseil d'État (section des travaux publics) ne peut donc donner un avis favorable au projet de décret présenté pour l'application de ces dispositions.

■ Simplifier les modalités de l'action publique

Mise en place d'un dispositif interministériel de suivi des mesures d'adaptation du droit national aux normes européennes (FIN – 396449 – 15/01/2019) – Le Conseil d'État a examiné un projet de décret relatif aux équipements de protection individuelle destinés aux consommateurs suite à l'entrée en application du règlement du Parlement et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux équipements de protection individuelle, qui a abrogé la directive du 21 décembre 1989 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux équipements de protection individuelle. Le Conseil d'État (section des finances) note que ce décret sera publié plus de neuf mois après l'entrée en application du règlement du 9 mars 2016 et qu'au surplus il ne tire que partiellement, et à titre provisoire, les conséquences, dans le droit national, de sa publication. Il en résulte que les autorités françaises ne sont toujours pas en mesure de notifier à la Commission européenne le régime de sanctions qu'elles retiennent en cas de violation des dispositions de ce règlement, en méconnaissance de l'article 45 de ce dernier qui prescrit une telle notification au plus tard le 21 mars 2018. Ce retard est préjudiciable au respect par la France de ses engagements européens et est de nature à créer de sérieuses difficultés dans l'application et le contrôle des règles en cause, qui sont relatives à la sécurité des travailleurs et des consommateurs. A cette occasion, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de mettre en place un dispositif



interministériel de suivi des mesures d'adaptation du droit national impliquées par un règlement européen qui abroge une directive, à l'instar du dispositif mis en œuvre pour le suivi de la transposition des directives.

Déconcentration des décisions administratives individuelles – Dans le cadre de la circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail, le Premier ministre a décidé d'approfondir le mouvement de déconcentration des décisions administratives. A la suite de cette circulaire et au cours du dernier trimestre 2019, le Conseil d'État (section de l'administration) a été saisi de nombreux textes ayant pour objet de traduire ces nouvelles mesures de déconcentration, pour la plupart dans le cadre fixé par le [décret n° 97-34](#) du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles, qui met en œuvre le principe selon lequel les décisions de cette nature relèvent en principe de la compétence du préfet. Le Conseil d'État a vérifié l'adéquation du niveau de norme retenu dans chaque cas. Il s'est assuré du respect des dispositions du [décret du 29 avril 2004](#) relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements, auxquelles renvoie le [décret](#) du 15 janvier 1997, qui ne permettent d'attribuer compétence aux responsables des services déconcentrés de l'État autres que les préfets que dans certains domaines limitativement définis (finances publiques, éducation...). Il s'est efforcé d'harmoniser la présentation et la rédaction de ces mesures et d'assurer leur cohérence et a fusionné en un seul décret plusieurs des projets présentés, dès lors que les mesures en cause concernaient un même département ministériel. Le Conseil d'État s'est efforcé de rendre plus lisibles les listes informatives prévues par le [décret](#) du 15 janvier 1997 pour les mesures restant de la compétence du ministre, le cas échéant par leur refonte complète. Par exemple, tel a été le cas des listes de décisions administratives individuelles prises par le Premier ministre, le ministre de l'intérieur ou encore le ministre chargé de l'agriculture. Le système de déconcentration des décisions administratives individuelles issu des travaux de 1997 est structuré en fonction des attributions ministérielles, lesquelles peuvent varier dans le temps et voir leur dénomination évoluer sensiblement. Pour en faciliter la lecture, le Conseil d'État a réarticulé et révisé la structure de certains décrets de façon à tenir compte des structures gouvernementales actuelles. Tel est, par exemple, le cas du décret concernant le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, ajusté et coordonné avec celui relatif aux décisions individuelles prises par le ministre des sports.

Substitution, à une procédure contraignante nouvelle de transmission d'informations dans le domaine du logement social, d'une rubrique supplémentaire à renseigner dans un répertoire existant (TP – 397955 – 25/06/2019) – Le Gouvernement, à l'occasion d'un décret relatif aux conventions d'utilité sociale des organismes d'habitation à loyer modéré et des sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux, prévoit que les organismes de logement social signataires d'une convention d'utilité sociale (CUS) devraient transmettre annuellement, au préfet signataire de la convention, l'avancement des



engagements pris pour les indicateurs relatifs au nombre de logements réhabilités ou rénovés en application des objectifs fixés par la CUS. Selon les éléments fournis par le Gouvernement, cette transmission est liée, non à la volonté d'exercer un contrôle annuel, et non triennal tel qu'il est prévu par l'[article R. 445-2-8](#) du code de la construction et de l'habitation, mais à un objectif d'information du Gouvernement sur le suivi de cet indicateur. Le Conseil d'État (section des travaux publics) constate que le Gouvernement peut, s'il l'estime utile, disposer par une autre voie des informations qu'il souhaite recevoir de la part des organismes signataires d'une CUS : en effet, en application de l'[article L. 411-10](#) du code de la construction et de l'habitation, les organismes de logement social renseignent annuellement un répertoire des logements locatifs sociaux et de leurs occupants. Certes, l'[article R. 411-3](#), qui précise les informations à renseigner, ne prévoit pas, à ce jour, celles demandées par le Gouvernement. Toutefois, si le Gouvernement souhaite, comme il l'a indiqué, disposer de ces informations annuellement, il lui est loisible de modifier ces dispositions en ce sens, ce qui apparaît préférable à la création d'une nouvelle procédure contraignante à la fois pour les organismes de logement social et pour les services de l'État et peu compatible avec l'objectif général de simplification des procédures administratives fixé par le Premier ministre à l'action du Gouvernement.

■ Eviter le recours à la norme

Absence de nécessité de dispositions réglementaires nouvelles pour la prévention des risques relatifs à certains aléas naturels (TP – 396391 – 22/01/2019 et TP – 397708 – 28/05/2019) – Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que de nouvelles dispositions relatives aux plans de prévention des risques (PPRI) concernant les « *aléas débordement de cours d'eau et submersion marine* » ne sont pas nécessaires. Certes, le Gouvernement a juridiquement la possibilité de prendre par décret en Conseil d'État des mesures d'application de l'[article L. 562-1](#) du code de l'environnement, sur le fondement du VII de ce même article qui dispose : « *Des décrets en Conseil d'État définissent en tant que de besoin les modalités de qualification des aléas et des risques, les règles générales d'interdiction, de limitation et d'encadrement des constructions, de prescription de travaux de réduction de la vulnérabilité, (...) dans les zones exposées aux risques définies par les plans de prévention des risques naturels prévisibles* ». Mais le Conseil d'État relève que le Gouvernement a récemment encore rappelé l'importance qu'il attache à la réduction du nombre de normes et de leur complexité, à la justification de la nécessité de toute norme nouvelle et au rôle des outils de droit souple lorsque ceux-ci sont pertinents au regard des objectifs poursuivis par l'administration et peuvent, comme c'est le cas dans ce domaine, depuis plus de vingt ans, utilement compléter des dispositions réglementaires en évitant de détailler inutilement ces dernières. Or le projet proposé va à l'encontre de tous ces objectifs régulièrement réaffirmés avec vigueur. Au regard des objectifs poursuivis – améliorer la sécurité juridique des PPRI en réduisant le nombre des contentieux à l'encontre de ces documents et promouvoir une application uniforme, sur l'ensemble du territoire national, des règles de fond relatives à la définition des aléas, à l'appréciation des risques d'inondation et de submersion marine et aux mesures de limitation des



constructions susceptibles d'être inscrites dans ces documents – le Gouvernement ne fait pas la démonstration de la nécessité de dispositions réglementaires nouvelles. En effet, il ne ressort ni de l'étude d'impact du projet de décret, ni des éléments fournis au Conseil d'État, que les dispositions législatives en cause, en vigueur depuis 1995, n'ont pu, dans l'immense majorité des cas et depuis cette date, recevoir d'application utile du fait de l'absence des mesures réglementaires d'application envisagées par le projet de décret : le nombre (plus de 10 000) et la qualité reconnue de la grande majorité des PPRI en atteste. De même, il n'apparaît pas que l'application des mesures envisagées par le Gouvernement puisse avoir pour effet de réduire de manière significative les cas de contestation devant le juge administratif, par les collectivités territoriales, des PPRI approuvés par le préfet. En effet, le nombre et la nature des exceptions ou des dérogations que contient, légitimement, le projet de décret à l'application, par exemple, des mesures d'interdiction de la constructibilité de certains secteurs en raison des risques pour les biens et les personnes rendent, au contraire, probable la persistance, voire l'aggravation, de ce phénomène, d'autant plus que le projet va rajouter au droit existant nombre de notions dont les définitions restent imprécises et susciteront inévitablement de nouveaux litiges dans la mesure où elles seront, comme les facultés de dérogation, étroitement liées à la qualification des aléas. Enfin, il n'apparaît pas que l'entrée en vigueur du projet de décret contribuerait à simplifier le processus d'élaboration des PPRI par les préfets, dans la mesure où il leur reviendra toujours de justifier l'appréciation qu'ils continueront de porter sur la qualification des aléas, secteur par secteur, et sur les mesures de prévention des risques qu'ils édicteront. Dans ces conditions, le Conseil d'État considère que le Gouvernement dispose, par l'autorité hiérarchique qu'il exerce sur les préfets et les outils de droit souple dont il dispose déjà, des moyens permettant de rendre effectives les mesures contenues dans le projet de décret et, notamment, d'éviter, comme le souhaite à juste titre le Gouvernement, qu'un nombre limité de plans ne contiennent des mesures manifestement insuffisantes pour répondre aux enjeux pourtant identifiés lors de l'état des lieux des PPRI. Pour autant, le Gouvernement conserve naturellement la faculté, s'il le souhaite, d'édicter par la voie réglementaire, en application de [l'article L. 562-1](#) du code de l'environnement, des règles ou des interdictions dont il juge nécessaire qu'elles soient rendues applicables à l'ensemble des PPRI – par exemple imposer que ces derniers soient fondés sur un aléa de référence centennal ou que les mesures de prévention contre les submersions marines tiennent compte de l'élévation du niveau moyen de la mer due aux conséquences prévisibles du changement climatique à échéance de 100 ans, dès lors, toutefois, que celles-ci ne seraient pas assorties d'exceptions de nature à compromettre la lisibilité et la clarté de la règle de droit.



1.3.3. Propositions de réforme d'ordre législatif ou réglementaire

Traitement par l'administration des demandes de dérogation aux conditions de qualification professionnelle maritime pour l'exercice à bord d'un navire (TP – 396279 – 08/01/2019) – Le Conseil d'État (section des travaux publics) exclut la possibilité d'écarter la règle du silence valant acceptation en matière de demandes de dérogation aux conditions de qualification professionnelle maritime pour l'exercice d'une capacité à bord d'un navire. La possibilité de telles dispenses à la détention du titre professionnel approprié est prévue à l'article 16 de la [directive 2008/106/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 concernant le niveau minimal de formation des gens de mer et à l'article VIII de la convention internationale du 7 juillet 1978 sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille. Ces dispositions n'écarteront pas l'application de la règle du silence valant acceptation, celle-ci est compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la circonstance que l'article 22 de la [directive 2008/106/CE](#) précise également, en ce qui concerne le contrôle par l'État du port, que les agents de cet État doivent pouvoir vérifier que tous les gens de mer servant à bord possèdent, le cas échéant, une dispense valide, ne suffisant pas, par elle-même, à exclure un mécanisme de dérogation tacite. En outre, la délivrance d'une dérogation aux conditions de qualification professionnelle maritime n'étant possible, selon la directive et la convention internationale, que dans des « *circonstances d'extrême nécessité* », le délai de deux mois retenu par le Gouvernement dans son projet semble d'une durée excessive, inadaptée à l'urgence des demandes de dispenses présentées à l'administration par les armateurs pour lesquelles un délai de huit à quinze jours au terme duquel serait acquise la réponse serait plus approprié. Au regard des impératifs de la sécurité de la navigation maritime, de l'intérêt tenant à la possibilité pour l'armateur du navire à bord duquel le marin embarquera d'obtenir une réponse suffisamment rapide à sa demande de dérogation, ainsi que des exigences de la [directive 2008/106/CE](#) en matière de preuve de la détention d'une dérogation valide, le Conseil d'État (section des travaux publics) invite le Gouvernement à élaborer un nouveau dispositif de délivrance des dérogations aux conditions de qualification professionnelle maritime, fondé sur un silence valant rejet mais de durée beaucoup plus courte que deux mois.



1.4. L'activité de publication

1.4.1. Les publications du Conseil d'État

■ Les publications dans la collection *Les études du Conseil d'État*

Les études du Conseil d'État est la collection qui rassemble les études confiées au Conseil d'État par le Premier ministre et publiées à La documentation Française. En 2019, une nouvelle étude a été publiée sur le thème ***Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*** (150 pages) – Dans cet ouvrage, le Conseil d'État formule quatorze propositions pour améliorer la conception, la conduite et l'évaluation des expérimentations. Il propose en particulier une simplification du cadre législatif des expérimentations des collectivités territoriales conduites sur le fondement de l'[article 72](#) de la Constitution et quatre axes pour élaborer des stratégies ministérielles de l'expérimentation.

■ Publications dans la collection *Droits et Débats*

Droits et Débats est la collection qui regroupe les actes des colloques et des conférences organisés par le Conseil d'État et publiés à La documentation Française. Deux nouveaux numéros ont été élaborés en 2019.

- **n° 28 : *Les grands investissements publics* (179 pages)** – Ce livre a pour objet, à travers quatre tables rondes, de présenter une analyse actuelle des mécanismes qui portent et promeuvent les grands investissements publics. La première table ronde, intitulée la définition des priorités, a pour objectif d'examiner la question de la priorisation des projets d'investissement et leur programmation. La validation des grands projets d'infrastructures, qui est un processus complexe s'étendant sur plusieurs années en raison d'étapes multiples assorties de délais incompressibles, constitue le sujet de la deuxième table ronde. La troisième séance présente les nouveaux modes de financement des projets susceptibles d'être mobilisés en fonction du coût et de la rentabilité des infrastructures pour élaborer le financement le mieux adapté. Enfin, la quatrième table ronde évoque les choix et les financements en Europe, à travers notamment la contribution de l'Union européenne à certains grands investissements.

- **n° 29 : *Santé et protection des données* (200 pages)** – L'exploitation des données de santé expose à des risques importants au regard du droit au respect de la vie privée, du secret médical ou du mésusage. Ce sont les contours de cette difficile conciliation qu'interroge cet ouvrage à travers quatre tables rondes. La première table ronde traite de la définition des données de santé, dont les pays européens retiennent une conception élargie comme le montrent notamment les dispositions du règlement général sur la protection des données (RGPD). La deuxième table ronde présente un premier bilan de la mise en œuvre de la loi « santé » de 2016 en matière d'accès aux données de santé. La troisième table ronde analyse l'accès aux données et la



protection sanitaire à travers la loi « santé » de 2016 qui distingue les données anonymisées, libres et gratuites, des données à caractère personnelle, ouvertes à des fins de recherche ou d'études sous certaines conditions et pour « motif d'intérêt public ». Enfin, la quatrième table ronde évoque le secret médical partagé, y compris des informations médico-sociales et sociales, à travers le décloisonnement du secret médical entre soignants de différents établissements de soins.

■ Publications dans la collection *Histoire et Mémoire*

Histoire et Mémoire présente les travaux du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative en nous invitant à découvrir le fonctionnement du Conseil d'État, et de l'ensemble de la juridiction administrative, de la Renaissance à nos jours. Elle regroupe traditionnellement les conférences prononcées dans le cadre du cycle « Vincent Wright ». Deux nouveaux numéros sont parus en 2019.

- **Conférences « Vincent Wright » - Volume 3 (344 pages)** – Ce troisième volume rassemble les conférences prononcées entre 2015 et 2018 dans le cadre du cycle « Vincent Wright ». L'histoire institutionnelle au Moyen-Âge et à l'époque moderne est abordée à travers des conférences sur la justice royale et la construction de l'État en France aux XIII^e et XV^e siècles, le Conseil du Roi sous François I^{er}, ou l'expérience de la polysynodie en 1715-1718. Au XIX^e siècle, le Conseil d'État, toujours placé à proximité du pouvoir politique central, est menacé dans son existence à chaque changement de régime. Au XX^e siècle, cinq conférences abordent les deux conflits mondiaux et portent sur des questions pratiques pour savoir comment le Conseil d'État, confronté aux exigences de l'action et aux contraintes de la Grande Guerre, a pu, dans ces circonstances, remplir ses missions ? Comment la Grande Guerre a-t-elle apporté une consécration juridique à la pension militaire et quel a été l'apport du Conseil d'État dans l'émergence du droit à réparation ? Quel rôle la Haute Assemblée a-t-elle joué dans le processus de retour à la France des départements d'Alsace-Lorraine en 1918 ? Et enfin comment l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation a-t-il su répondre aux attentes de la Nation en guerre, aussi bien entre 1914 et 1918 qu'entre 1940 et 1944 ?

- **Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État (442 pages)** – Fruit d'une entreprise commune portée à la fois par les Archives nationales et par le Conseil d'État, ce guide représente le premier état synthétique des fonds d'archives issues de l'activité du Conseil d'État sur une période de deux siècles, depuis 1799 jusqu'à la fin de la vice-présidence de Marceau Long en 1995. Les fonds d'archives sont présentés à travers plusieurs chapitres chronologiques correspondant à des périodes déterminées de l'histoire institutionnelle et politiques de la France. Chaque chapitre débute par une introduction historique destinée à préciser l'évolution de l'institution sur la période, et à faciliter le repérage et l'interprétation des archives qui en résultent.

➤ V. sur le [site internet](#) du Conseil d'État



■ **La lettre de la justice administrative dématérialisée**

La Lettre de la justice administrative (LJA), publication dématérialisée depuis 2016, a fait l'objet de trois publications en 2019. Cette lettre compte aujourd'hui plus de 13 000 abonnés. Elle restitue de manière périodique les temps forts de la vie de la juridiction administrative à travers huit rubriques consacrées notamment à ses activités contentieuse, consultative, événementielle et internationale.

- Retrouvez toutes les [publications de la LJA](#) sur le site internet du Conseil d'État
-

■ **A retrouver sur le site internet du Conseil d'État**

Le guide bibliographique **Les hommes et les femmes du Conseil d'État**

- V. sur le [site internet](#) du Conseil d'État
-

Les **Portraits de femmes du Conseil d'État**, réalisés à l'occasion de la journée du 8 mars 2019, Journée internationale des droits des femmes

- V. sur le [site internet](#) du Conseil d'État
-

Le guide bibliographique **L'histoire du Conseil d'État à travers les époques**

- V. sur le [site internet](#) du Conseil d'État
-

1.4.2. Les publications des juridictions administratives

■ **Les lettres des juridictions administratives**

De nombreuses juridictions administratives publient plusieurs fois par an des *lettres de jurisprudence* qui ont pour objectif de faire connaître aux spécialistes de droit administratif (avocats, services contentieux des collectivités publiques, universitaires) mais également à un public plus large (élus, membres d'associations ou de syndicats, étudiants ou tout citoyen à la recherche d'informations) leurs principaux jugements. Les *lettres de jurisprudence* sont accessibles en format dématérialisé sur les sites internet des juridictions. Quelques illustrations en sont données ci-dessous.

La cour administrative d'appel de Paris étant souvent amenée, en raison des spécificités du contentieux de la région parisienne, à prendre position sur des questions inédites et à rendre des décisions intervenant dans des domaines sensibles, la valorisation de sa jurisprudence revêt une importance essentielle. La **Lettre de la cour administrative d'appel de Paris** répond à cet objectif en assurant la diffusion sous forme exclusivement numérique de la jurisprudence de la juridiction auprès d'un public de responsables administratifs et de praticiens du droit public. Son numéro 139 a été diffusé et mis en ligne sur le site internet de la juridiction en septembre 2019. En complément et depuis 2014, la **Chronique de jurisprudence fiscale** de la cour, publiée par la Revue de droit fiscal, permet à la juridiction de présenter des



commentaires, à visée essentiellement explicative, d'une sélection de ses arrêts. Sa sixième édition annuelle a été consacrée à la jurisprudence rendue au cours de l'année juridictionnelle 2018-2019.

- Retrouvez la [publication](#) sur le site internet de la juridiction
-

La **lettre de jurisprudence** de la cour administrative d'appel de Douai propose pour sa part un recueil de décisions rendues par la cour et par les tribunaux administratifs de son ressort (tribunaux administratifs de Lille, Amiens et Rouen). Certaines décisions sont accompagnées d'observations, rédigées par un universitaire ou un avocat publiciste, qui les replacent dans le contexte jurisprudentiel et en dégagent l'intérêt. Cette démarche permet ainsi d'associer à la publication des enseignants-chercheurs des universités situées dans le ressort de la cour (universités de Lille, Artois, Littoral, Amiens, Valenciennes) ainsi que des avocats de la section de droit public du barreau de Lille. Deux numéros de la **Lettre de jurisprudence** sont parus en 2019.

- Retrouvez la [publication](#) sur le site internet de la juridiction
-

Le tribunal administratif de Montreuil a poursuivi la publication de sa lettre de jurisprudence **TAM93**, lancée en 2017, et préparée par un comité de rédaction composé de l'ensemble des rapporteurs publics. Cette publication, diffusée sous format numérique auprès d'environ 200 destinataires (avocats, universitaires, étudiants, collectivités...), s'est enrichie de deux numéros parus en juin et en décembre 2019.

- Retrouvez la [publication](#) sur le site internet de la juridiction
-

Le tribunal administratif de Poitiers a poursuivi la publication de la **Lettre de Blossac**, recueil de commentaires des décisions rendues par le tribunal. La lettre, initialement semestrielle avec des numéros 2019-1 et 2019-2 couvrant la période de juin 2018 à juin 2019, est désormais bimensuelle pour les numéros 3 et 4. Sa conception est pilotée par les rapporteurs publics et elle est réalisée par le service de documentation en partenariat avec Fil-DP. Elle permet notamment la mise à disposition de conclusions plus nombreuses.

- Retrouvez la [publication](#) sur le site internet de la juridiction
-



1.4.3. L'attribution du prix de thèse du Conseil d'État en droit public 2019

Le Conseil d'État a lancé en 2015 un prix de thèse, organisé tous les deux ans, pour encourager et soutenir la recherche universitaire en droit public. Le jury, présidé par le vice-président du Conseil d'État, est composé du président de la section du contentieux et du président de la section du rapport et des études (membres de droit), ainsi que d'universitaires, de membres du Conseil d'État et de magistrats des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs. Sont éligibles les thèses entrant dans l'un des champs disciplinaires intéressant les activités du Conseil d'État et traitant notamment de la justice administrative, des institutions administratives, du droit administratif ou du droit fiscal français, étrangers ou comparés, ou portant sur des problématiques transversales susceptibles d'entrer dans le champ des activités de la juridiction administrative.

Le troisième prix de thèse en droit public du Conseil d'État a été attribué, en septembre 2019, à Louis de Fournoux pour son travail consacré à *L'impartialité de l'administration*. Il s'agit d'un thème original, voire inédit car si la question de l'impartialité du juge a déjà fait l'objet d'une grande attention, celle de l'administration n'avait jamais été abordée à ce degré de profondeur. Louis de Fournoux y souligne notamment combien l'impartialité est déterminante dans le lien de confiance entre l'administration et les citoyens et combien elle conditionne la légitimité de l'action administrative.

- Retrouvez les informations sur le [prix de thèse 2019](#) sur le site internet du Conseil d'État



2. Les colloques, conférences et partenariats

La section du rapport et des études a organisé ou co-organisé, en 2019, **onze manifestations**, soit 5 colloques d'une journée et 6 conférences inscrites au sein de l'un des cycles organisés par la section.

Le cycle de conférences sur le thème *Le sport*, inauguré en 2018, s'est achevé en juin 2019 au terme de sa sixième conférence ; celui engagé en octobre 2019 sur le thème *L'évaluation des politiques publiques*, thème également retenu pour la prochaine étude annuelle du Conseil d'État (à paraître en 2020) a tenu ses deux premières conférences. Les cycles des *Entretiens du Conseil d'État* se sont poursuivis avec succès : un colloque a été organisé, au titre des *Entretiens en droit social* (8^e édition), un autre au titre des *Entretiens du contentieux* (4^e édition) et un dernier au titre des *Entretiens en droit public économique* (15^e édition).

Des partenariats scientifiques et de communication se sont déroulés avec la Cour de cassation d'une part et la Cour des comptes d'autre part, sur des thématiques d'intérêt commun.

À cette activité, s'ajoute enfin celle du Comité d'histoire du Conseil d'État qui a poursuivi en 2019 l'organisation de ses colloques et conférences sur l'histoire de la juridiction administrative.

2.1. Les colloques

La section du rapport et des études organise chaque année des colloques d'une demi-journée à une journée. Ces colloques sont organisés dans le cadre des trois *cycles d'Entretiens du Conseil d'État*, en droit public économique, en droit social et, depuis 2016, en contentieux. Ces colloques sont préparés en étroite association par la section du rapport et des études, les sections administratives des travaux publics, des finances et la section sociale ainsi que la section du contentieux et plus particulièrement le Centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État. L'audience moyenne par colloque est de 160 personnes.

2.1.1. Les indicateurs d'activité

Les colloques et les conférences du Conseil d'État participent au dialogue que l'institution entretient avec l'Université, les praticiens du droit, les partenaires économiques et sociaux, les fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités territoriales. Les sujets sont traités avec une ouverture sur leur dimension européenne et internationale. **112 intervenants** ont participé en 2019 aux activités événementielles du Conseil d'État.



De façon générale, les colloques et conférences sont retransmis sur le site internet du Conseil d'État : **11 captations vidéo** intégrales ont ainsi été mises en ligne en 2019, auxquelles s'ajoutent **20 courtes interviews** réalisées en 2019 par les intervenants, en marge des colloques et des conférences, pour enrichir **l'offre vidéo** du Conseil d'État. Le programme ainsi que la documentation thématique des colloques restent en libre accès sur le site internet du Conseil d'État.

Au total, les colloques et conférences organisés par le Conseil d'État auront rassemblé **près de 1 900 participants en provenance de secteurs professionnels variés** : membres de l'administration (12,3%), magistrats administratifs ou judiciaires (30,8%), professeurs, chercheurs ou élèves de l'université (10,7%), professions juridiques (22%), professionnels du monde de l'entreprise (11,6%), membres d'organisations syndicales ou associatives (8,9%) ou encore de participants étrangers (3,7%) en visite d'étude ou du secteur des médias.

2.1.2. Les colloques organisés en partenariat scientifique

Le Conseil d'État veille dans l'organisation de ces colloques à la diversité et à la qualité des partenariats scientifiques et opérationnels qu'il noue à cette occasion. En 2019, la section du rapport et des études a poursuivi le partenariat institué d'une part avec la Cour de cassation depuis 2011 et d'autre part, avec la Cour des comptes depuis 2016.

Le 19 avril 2019, s'est tenue la cinquième manifestation organisée conjointement avec **la Cour de cassation** sur le thème **Vers un nouveau droit du travail ?** La préparation de cette rencontre, tenue au Conseil d'État, a été l'occasion d'une collaboration scientifique renforcée entre le service de documentation, des études et du rapport de la Cour de cassation et le Centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État. La première table ronde s'est intéressée aux nouveaux défis du monde du travail que le droit doit prendre en compte, tandis que la deuxième table ronde a porté sur le rôle du juge dans le contrôle et la mise en œuvre des accords collectifs qui ont pris, en conséquence de l'importance accrue donnée à la flexibilité, une place prééminente au sein des normes applicables. Contrepoints nécessaires de cette flexibilité, la troisième table ronde a abordé la question de la gestion de l'emploi et de la protection des salariés.

Voir [la vidéo](#) du colloque

Le deuxième colloque organisé conjointement par le Conseil d'État et **la Cour des comptes**, le 18 octobre 2019, avait pour thème **La responsabilité des gestionnaires publics**. Près de 400 personnes ont pu suivre en direct, à la Cour des comptes cette manifestation et une centaine par visioconférence. La première table ronde s'est efforcée de dresser un état des lieux du régime actuel de responsabilité des gestionnaires publics, soumis aujourd'hui à de fortes tensions. Des pistes de réforme du régime de responsabilité des comptables publics et des ordonnateurs visant à aboutir à un système plus efficace et plus cohérent ont été abordées à l'occasion de la seconde table ronde.

Voir [la vidéo](#) du colloque



2.1.3. Les Entretiens du Conseil d'État

Des *Entretiens* sont organisés chaque année par la section du rapport et des études en étroite collaboration avec les sections sociale d'une part, des travaux publics et des finances d'autre part et enfin avec la section du contentieux. Un dossier documentaire est remis au public lors de chaque manifestation, appelé « dossier du participant » comprenant des notes de problématique et des références bibliographiques et jurisprudentielles. Ce dossier est également disponible sur le site internet du Conseil d'État.

■ Les Entretiens en droit social

La 8^e édition des *Entretiens en droit social* organisés par la section sociale et la section du rapport et des études, le 1^{er} février 2019, a porté sur **La régulation économique de la santé**. Partant du constat que cette régulation dépasse aujourd'hui largement les strictes considérations financières ou techniques et fait intervenir une multitude d'opérateurs, le colloque s'est d'abord intéressé à la régulation des produits de santé au sens large dont le juge, français ou communautaire, est le garant. Il a ensuite abordé la question des opérateurs de terrain chargés d'organiser l'offre de soins sur le territoire national, à savoir les établissements de santé, qu'ils soient publics, privés, ou privés participant au service public hospitalier. Pour finir, le colloque a examiné l'action des pouvoirs publics dont le rôle premier est de garantir la pérennité du système de santé français par une action coordonnée et cohérente dans le temps. Sont intervenus dans cette édition des *Entretiens* des régulateurs sanitaires de niveau national : Haute Autorité de la santé, direction générale de l'offre de soins, caisse nationale d'assurance maladie, Autorité de la concurrence et Fédération hospitalière de France, qui ont apporté un éclairage singulier sur leurs missions en matière de régulation.

Voir [la vidéo](#) du colloque

■ Les Entretiens en droit public économique

Ces Entretiens ont pour objectif de restituer l'action du Conseil d'État au cœur des débats économiques et d'entretenir un dialogue suivi avec les acteurs du droit public économique. La quinzième édition, organisée par les sections des travaux publics, des finances et du rapport et des études, le 15 novembre 2019, a eu pour thème **Concessions et privatisations : quelle articulation ?** Relevant que les grandes infrastructures ont longtemps été gérées par l'État ou par des opérateurs publics, dans le cadre d'un régime de régie, de droits exclusifs ou de concession, mais que leur gestion est désormais de plus en plus confiée à des opérateurs privés, le colloque s'est d'abord intéressé aux raisons de cette privatisation : pourquoi privatiser les secteurs comme par exemple les aéroports ou les autoroutes, dont la gestion relève d'un régime de concessions ? Il s'est ensuite attaché à démontrer que dans le cas de la privatisation d'entreprises dont la gestion relève d'un régime de concessions, la préservation des équilibres entre l'intérêt général, la qualité du service rendu aux usagers et les incitations données aux entreprises concessionnaires repose sur le



cadre contractuel, sur le suivi et la gestion du contrat, sur le droit de la concurrence, et le cas échéant sur une régulation sectorielle.

Voir [la vidéo](#) du colloque

■ Les Entretiens du contentieux

Ces *Entretiens* ont vocation à engager une discussion thématique sur la jurisprudence récente du Conseil d'État, afin d'œuvrer à sa diffusion et d'enrichir sa compréhension et son analyse. Organisés par la section du contentieux et la section du rapport et des études, en partenariat avec l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, la quatrième édition de ces Entretiens s'est déroulée le 29 novembre 2019 sur le thème **Le référé**. Elle a eu pour objectif de dresser, 20 ans après la loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives qui a profondément modifié le traitement de l'urgence, un bilan de ces référés à la lumière des ambitions ayant présidé à leur création, et d'apprécier les implications concrètes de ces procédures pour le juge, mais aussi du point de vue des justiciables. Le colloque a d'abord analysé le changement des pratiques induit par la possibilité laissée aux justiciables d'obtenir du juge administratif qu'il statue rapidement, et la modification significative des stratégies contentieuses des parties qui en découle. Puis, partant du constat que les nouveaux référés subordonnent l'intervention du juge à la caractérisation d'une situation d'urgence appréhendée différemment suivant les procédures, le colloque a ensuite détaillé, pour chacune d'entre elles, le degré d'exigence et les grilles d'analyse adoptés par le juge. La façon dont ces nouveaux référés ont remodelé l'office du juge administratif, conduit à se prononcer seul, vite et à titre provisoire, en renforçant son attention sur le calibrage de ses injonctions, de même que sur la bonne exécution de ses décisions a ensuite été abordée. Pour finir a été analysé le rôle joué par ces différents référés, et en particulier le référé-liberté, pour assurer de façon effective le respect des libertés publiques.

Voir [la vidéo](#) du colloque

2.1.4. Les premières Assises nationales de la médiation administrative

Le 18 décembre 2019, le Conseil d'État a organisé les **premières assises nationales de la médiation administrative**, autour d'une trentaine d'acteurs engagés dans le développement de la médiation – décideurs publics, juges administratifs, avocats, médiateurs – qui ont débattu autour de sept tables rondes. Parmi les thèmes abordés : la médiation dans la fonction publique, dans les litiges de police, en urbanisme, à l'hôpital, et l'expérimentation de médiation préalable obligatoire. « **L'objectif de ces assises, c'est de donner un nouvel élan à ce changement de culture qu'est la médiation administrative, un nouvel élan pour aller plus vite, plus fort, plus loin avec tous ceux qui sont nos partenaires dans ce changement profond** », a souligné Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'État, en ouverture de cette rencontre.

➤ A retrouver sur le [site internet](#) du Conseil d'État



2.1.5. Les colloques organisés par le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative

Créé en 2001, le [Comité d'histoire](#) du Conseil d'État et de la juridiction administrative a pour mission de favoriser la recherche sur l'histoire du Conseil d'État, de la juridiction administrative et du droit public. Dans cette perspective, en 2019, il a organisé ou participé à l'organisation de 7 conférences et colloques. Les conférences prononcées dans le cadre du cycle « Vincent Wright » font régulièrement l'objet d'une publication dans la collection "Histoire et mémoire" du Conseil d'État à la Documentation française.

Les dommages de guerre et la responsabilité de l'État pendant la Grande Guerre –

Les 16 et 17 décembre 2019, le Conseil d'État a accueilli le colloque organisé par l'Institut d'Histoire du Droit EA 2515 de l'université Paris Descartes et le CESICE (Centre d'études sur la sécurité internationale et les coopérations européennes) de l'université de Grenoble sur les dommages de guerre et la responsabilité de l'État pendant la Grande Guerre. Le centenaire de la loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages matériels causés par les faits de guerre (la « Charte du sinistré ») offre l'occasion de réfléchir aux relations entre les phénomènes de guerre et de violence collective et la responsabilité de l'État à l'époque contemporaine. La Première Guerre mondiale marque en effet la reconnaissance générale d'une obligation de l'État vis-à-vis des sinistrés ayant subi des dommages physiques ou des destructions sur leurs biens à cause de la guerre. Le colloque a été l'occasion de revenir sur l'apparition de la responsabilité de l'État pour la guerre ou les faits liés à une situation de guerre, au sens large, au moment de la Première Guerre mondiale, et ses conséquences ou les formes de sa mise en œuvre.

➤ A retrouver sur le [site internet](#) du Conseil d'État

Conférences Vincent Wright : Le Conseil d'État napoléonien – Le 9 décembre 2019, Terry Olson, président de la cour administrative d'appel de Versailles, a prononcé une conférence sur le Conseil d'État napoléonien. Un mois après le coup d'État du 18 Brumaire, la Constitution de l'an VIII institue le Conseil d'État. En y nommant « les cinquante hommes les moins bêtes de France » et en en présidant personnellement bon nombre de séances, Bonaparte lui confère un rôle central dans le redressement de l'État consulaire puis impérial, à une époque où une entreprise résolument réformatrice ne rencontrait que peu d'obstacles. Si l'œuvre législative et réglementaire du Conseil d'État napoléonien demeure dans les esprits, notamment avec la rédaction des cinq grands codes, d'autres fonctions qu'il remplit paraissent méconnues. Tel est en particulier le cas de sa vocation de pépinière de nouveaux talents, ayant vocation à irriguer la haute fonction publique dans la fidélité au régime. Il fut également en Europe la matrice originelle des Conseils d'État mis en place dans les États conquis, afin de façonner leur organisation administrative sur celle de la France. 220 ans après sa création, que reste-t-il du Conseil d'État napoléonien ?

➤ A retrouver sur le [site internet](#) du Conseil d'État



Conférences Vincent Wright : Il y a 30 ans, l'arrêt Nicolo : petite histoire d'un grand arrêt – Par l'arrêt *Nicolo* du 20 octobre 1989, le Conseil d'État a, selon un complet revirement de jurisprudence, consacré la pleine suprématie des traités internationaux sur les lois. Au-delà de la question juridique majeure qu'il a ainsi tranchée, et dont les tenants et aboutissants sont bien connus, comment cet arrêt s'est-il concrètement élaboré ? Patrick Frydman, président de la cour administrative d'appel de Paris, était commissaire du gouvernement dans cette affaire. La conférence du 14 octobre 2019 a été l'occasion de livrer les souvenirs qu'il a conservés de la genèse de cet arrêt, qui emporte une étape majeure dans l'histoire du droit public français et qui a certainement été la décision du Conseil d'État la plus commentée du XX^e siècle.

➤ A retrouver sur le [site internet](#) du Conseil d'État

Journée d'étude en hommage au président Jean Massot et au professeur Philippe Lauvaux – Le 27 septembre 2019, la section droit constitutionnel de la Société de législation comparée a organisé une journée d'étude en hommage au président Jean Massot et au professeur Philippe Lauvaux au Conseil d'État.

➤ A retrouver sur le [site internet](#) du Conseil d'État

La décennie décisive : 1869-1879 – Le Conseil d'État a accueilli la troisième journée du colloque « **La décennie décisive : 1869-1879** », organisée le 4 septembre 2019 par le CHPP (Comité d'histoire parlementaire et politique) et le laboratoire POLEN-CEPOC (université d'Orléans). En 2019, 150 ans après l'Empire libéral et 140 ans après la conquête de la République par les républicains, la décennie 1869-1879 mérite d'être revisitée. En effet, de nombreux travaux universitaires ont renouvelé le regard aussi bien sur la fin du Second Empire que sur l'apport majeur de la famille libérale et modérée à l'élaboration du « modèle républicain ». La mise à disposition des chercheurs de nouvelles sources privées et iconographiques permet aujourd'hui de reconsidérer cette « République sans les républicains ».

➤ A retrouver sur le [site internet](#) du Conseil d'État

Frédéric Le Play, une vocation de conseiller – Le 27 mai 2019, le Comité d'histoire du Conseil d'État a invité Antoine Savoye, professeur émérite de l'université Paris 8, spécialiste d'histoire des sciences humaines et sociales, à livrer son témoignage sur Frédéric Le Play qui a joué, durant toute sa carrière, un rôle de conseiller, auprès des pouvoirs publics comme dans le domaine privé. Il a mobilisé ses multiples compétences, allant des sciences métallurgiques à une science sociale dont il est l'inventeur, pour répondre aux interrogations du « Prince », que ce soit sous la monarchie de juillet, la Seconde République ou le Second Empire qui le voit accéder aux fonctions de conseiller d'État (1856), puis de sénateur (1867). La chute du régime impérial marque un tournant dans sa vocation de conseiller : Le Play renonce à agir au sein de l'État pour se mettre au service de la société civile assurant ainsi à sa pensée sociale une postérité intellectuelle.

➤ A retrouver sur le [site internet](#) du Conseil d'État



Lancement du Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État – En étroite collaboration avec les Archives nationales, le Comité d'histoire a présenté le Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État lors d'une journée d'étude organisée le 26 mars 2019. Destiné aux chercheurs, universitaires, généalogistes, étudiants mais aussi aux citoyens curieux de leur passé, cet ouvrage inédit fait la part belle à près de deux cents ans d'histoire du Conseil d'État, de la création de l'institution moderne, en 1799, à la fin de la vice-présidence de Marceau Long en 1995.

➤ Consulter les [Actes](#) de la journée d'étude

2.2. Les cycles de conférences

Le Conseil d'État organise depuis 2010 des cycles de conférences conçus dans un cadre annuel ou pluriannuel. Chaque débat, d'une durée de deux heures, réunit en moyenne trois intervenants autour d'un modérateur, pour aborder une thématique particulière qui donnera lieu à des échanges avec le public. Des cycles de conférences sont également animés par les cours administratives et les tribunaux administratifs, certains étant fortement inscrits dans des partenariats locaux ou des traditions de dialogue et d'échanges avec d'autres juridictions, l'université, les professions du droit ou les services locaux de l'État.

2.2.1. Poursuite et clôture du cycle de conférences sur Le sport

Lancé en octobre 2018 par la section du rapport et des études, ce cycle a été conçu pour venir en appui aux travaux d'élaboration de l'étude annuelle du Conseil d'État pour 2019, afin que des pistes de réflexion puissent nourrir de façon concrète et utile son contenu. Six conférences thématiques de deux heures ont été programmées, dont les deux premières se sont tenues en 2018 : *La place du sport dans la société* (17 octobre 2018), *L'éducation et le sport* (12 décembre 2018), *L'économie du sport* (6 février 2019), *L'État, les collectivités territoriales et le sport* (3 avril 2019), *Le sport et la santé* (15 mai 2019) et *Le sport aujourd'hui : quels enjeux ?* (17 juin 2019).

2.2.2. Le cycle de conférences sur L'évaluation des politiques publiques (2019-2020)

Le Conseil d'État a une nouvelle fois choisi, pour la 10^e édition de son cycle de conférences, de retenir le thème de son étude annuelle 2020 : *L'évaluation des politiques publiques*. Les intervenants des conférences permettront d'enrichir ses réflexions au-delà du champ juridique, en direction par exemple de l'économie ou de la sociologie. En 2019-2020, quatre sujets ont été identifiés dans le champ de l'étude : *L'évaluation des politiques publiques : quels enjeux aujourd'hui ?* (16 octobre 2019), *L'évaluation des politiques publiques : expertise et méthodes* (18 décembre 2019), *L'évaluation des politiques publiques, une compétence partagée* (28 février 2020), *L'évaluation des politiques publiques : résultats et mise en œuvre* (17 juin 2020).

V. le [cycle de conférences](#) en vidéo



2.3. Les colloques, conférences et partenariats organisés par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel

2.3.1. Les manifestations organisées sur le thème de la médiation

De nombreuses juridictions administratives ont organisé des séminaires et conférences, au plus proche des acteurs de la médiation.

La cour administrative d'appel de Nantes a poursuivi la promotion de la réforme relative à la mise en œuvre de la médiation devant la justice administrative issue de la loi dite « justice 21 », en assurant en février 2019 l'organisation d'un colloque intitulé « Du bon usage de la médiation en matière administrative » en lien avec l'école des avocats du grand ouest (EDAGO), qui a réuni près d'une centaine d'avocats des régions Pays de la Loire et Bretagne.

- A retrouver sur le [site internet](#) de la cour administrative d'appel de Nantes
-

La cour administrative d'appel de Paris a organisé, le 24 juin 2019, en coopération avec l'Ordre des avocats de Paris, l'Ecole de formation du barreau, l'Institut de droit public des affaires (IDPA) et la faculté Jean Monnet de l'université Paris-Sud, un colloque ayant pour thème **Médiation et règlement amiable en matière de marchés publics**. Le président de la cour a ouvert les travaux conjointement avec Mme le bâtonnier Peyron et avec Maître Peyrical, directeur de l'IDPA. M. Bernard Even, président de la 4^e chambre, est quant à lui intervenu sur le thème « La médiation en matière de marchés publics : le point de vue du juge d'appel ».

- A retrouver sur le site internet de la cour administrative d'appel de Paris
-

Le tribunal administratif de Limoges a créé, pour la première fois en 2019, des *matinales du droit*, en collaboration avec le doyen de la faculté de droit et le président du tribunal judiciaire de Limoges, afin de renforcer les échanges entre les magistrats administratifs et judiciaires. La première édition, sur le thème **Regards croisés sur la médiation administrative**, a eu lieu le 11 octobre 2019 dans les locaux de la faculté de droit de Limoges.

- A retrouver sur le [site internet](#) du tribunal administratif de Limoges
-

Dans le prolongement de son action engagée depuis deux ans pour développer de la médiation administrative, le tribunal administratif de Montpellier a invité les médiateurs intervenant auprès de la juridiction à un séminaire de **Retours d'expériences en médiation**, le 13 mars 2019. Ces échanges ont permis de rappeler les principes et d'ajuster les pratiques dans ce domaine. Par ailleurs, le tribunal a consacré sa 2^e rencontre fiscale au thème des **Médiations fiscales** le 13 juin 2019, en



présence d'une cinquantaine de représentants de l'administration fiscale, d'avocats, d'experts comptables, de médiateurs et d'universitaires et d'un public composé de représentants de collectivités et d'acteurs économiques de la région.

- A retrouver sur le [site internet](#) de la juridiction

A l'occasion de la semaine mondiale de la médiation organisée du 14 au 20 octobre 2019, le tribunal administratif de Poitiers a organisé une conférence sur le thème de **la médiation dans les litiges avec l'administration**. Elle a accueilli des médiateurs, des avocats et des représentants de plusieurs administrations et collectivités locales.

- A retrouver sur le [site internet](#) de la juridiction

En partenariat avec le Barreau de Rouen, dans le cadre du mois de la justice amiable, le tribunal administratif de Rouen a organisé dans ses locaux le 16 octobre 2019 une journée consacrée à **la médiation**. Les interventions, qui ont réuni des magistrats du tribunal et de la chambre régionale des comptes, des avocats et des médiateurs institutionnels ou non, ont présenté le cadre juridique de la médiation administrative et en ont abordé les spécificités, notamment l'ordre public, la confidentialité et la sécurité de l'accord. Elles ont également offert des premiers retours d'expérience par différents acteurs (médiateurs, avocats, magistrats, administrations), révélant la mise en place d'une nouvelle culture du litige administratif.

- A retrouver sur le [site internet](#) de la juridiction

Le tribunal administratif de Toulouse a organisé une rencontre sur le thème de **la médiation**. Cette manifestation était dédiée à l'ensemble des collectivités publiques du ressort de la juridiction, en présence de plusieurs médiateurs, d'avocats et de bâtonniers.

- A retrouver sur le [site internet](#) de la juridiction

2.3.2. L'accueil d'audiences collégiales régionales du Conseil constitutionnel

La cour administrative d'appel de Nantes a accueilli une audience consacrée aux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) en mai 2019 pour faire suite à la volonté du président du Conseil constitutionnel de tenir des audiences collégiales et publiques « hors les murs » de l'institution.

- A retrouver sur le [site internet](#) du Conseil constitutionnel

2.3.3. Les échanges avec les barreaux, l'université, les juridictions et professions judiciaires sur des thèmes d'intérêt commun

■ L'exécution des décisions de justice

Organisée à l'initiative du tribunal administratif de Grenoble, en partenariat avec l'université Grenoble-Alpes et le barreau de l'Isère, la 5^e rencontre annuelle de droit



public a été consacrée à *l'exécution des décisions de justice* qui a réuni environ 200 personnes.

➤ A retrouver sur le [site internet](#) de la juridiction

■ L'actualité du droit

Les mardis de l'Hôtel de Beauvais – La cour administrative d'appel de Paris a poursuivi, en coopération avec ses partenaires – l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, le cabinet d'expertise comptable Abergel et associés, la Société de législation comparée et la Gazette du Palais – son cycle de conférences des « Mardis de l'Hôtel de Beauvais », qui en fait un lieu d'échanges et de réflexion sur des grands thèmes d'actualité. Sortant délibérément, pour la circonstance, du cadre strict de son activité contentieuse, la juridiction a organisé cinq « mardis » en 2019, pour un public composé de nombreux acteurs du monde administratif, économique ou juridique autour d'intervenants de haut niveau qui viennent présenter leur expérience et décrire les grandes évolutions contemporaines observées dans leur domaine de compétence.

- « La France dans la crise migratoire européenne : une situation singulière », avec Didier Leschi, directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, et Catherine Withol de Wenden, directrice de recherche au Centre de recherches internationales de Sciences Po (29 janvier 2019) ;
- « La France a-t-elle les moyens d'entretenir son patrimoine ? », avec Philippe Bélaval, président du Centre des monuments nationaux (19 mars 2019) ;
- « Du bon usage de la révision constitutionnelle sous la Vème République », avec Jean Massot, président de section honoraire au Conseil d'État (21 mai 2019) ;
- « Quel avenir pour l'Europe après les élections européennes ? », avec Heinz Wismann, professeur émérite à l'École des hautes études en sciences sociales, et Philippe Coste, ancien ambassadeur, ancien directeur de la coopération européenne au ministère des affaires étrangères (25 juin 2019) ;
- « Quel peut être l'avenir de l'audiovisuel français à l'heure des GAFA ? », avec Nicolas de Tavernost, président du directoire du groupe M6, et Edouard Tétreau, président de Médiafin (24 septembre 2019).

Rencontres de droit et procédure administrative – Dans le cadre d'un partenariat noué avec l'ordre des Avocats au Barreau de Marseille, l'École des avocats du Sud-Est et l'université Aix-Marseille, le tribunal administratif et la cour administrative d'appel de Marseille ont tenu leur rendez-vous annuel **Rencontres de droit et procédure administrative**, organisées traditionnellement le dernier vendredi de novembre, sur le thème *Les nouveautés 2018 de la commande publique*. Elles furent consacrées en 2019 au thème *La commande publique, à quel prix ?*

Rencontres interrégionales de droit public – La cour administrative d'appel de Douai, en partenariat avec les tribunaux administratifs de Lille, d'Amiens et de Rouen, l'université de Lille et l'ordre des avocats au barreau de Lille, a organisé le 13 septembre 2019 les cinquièmes rencontres interrégionales de droit public. Le thème retenu, *Administrations, administrés : un droit à l'erreur pour tous ?*, a été



l'occasion de revenir sur la genèse de la loi ESSOC, l'équilibre entre les administrations et les administrés et la marge d'erreur accordée à l'administration. Des travaux en ateliers ont ensuite réuni magistrats des juridictions administratives, universitaires et avocats.

➤ A retrouver sur le [site internet](#) de la juridiction

Rencontre de droit public – Le tribunal administratif de Montpellier a organisé sa 2^e rencontre de droit public, le 17 janvier 2019, en collaboration avec la faculté de droit et de sciences politiques de Montpellier et l'École des avocats Centre Sud, sur le thème des relations entre *Droit, Justice et Numérique*. Cette rencontre s'inscrivait dans le droit fil des travaux de recherches entrepris sur ce thème par le CREAM (Centre de recherches et d'études administratives de Montpellier), l'IDEDH (Institut de droit européen des droits de l'Homme) et le Laboratoire de droit privé de la faculté de droit et poursuivi en lien avec les divers ordres de juridiction. Elle a réuni un public d'une centaine de personnes, magistrats, membres des barreaux, des administrations et des universités du ressort, étudiants, des personnalités de l'administration et du Conseil d'État, avocats et magistrats administratifs et financiers.

➤ A retrouver sur le [site internet](#) de la juridiction

Les mercredis du TA – Pour la troisième année, le tribunal administratif de Strasbourg organise des séminaires de réflexion, *les mercredis du TA*, sur les évolutions procédurales et juridiques en cours. Selon les sujets traités, des avocats, des universitaires et des représentants des administrations de l'État ou des collectivités publiques échangent sur des sujets très concrètement liés à l'activité contentieuse : aide juridictionnelle, règlement de marché... Quatre séminaires ont été tenus en 2019.

➤ A retrouver sur le [site internet](#) de la juridiction

Les matinales du tribunal administratif – Le tribunal administratif de Toulouse et l'ordre des avocats de Toulouse organisent *Les matinales du Tribunal administratif* comme des rendez-vous périodiques, le temps d'une matinée, entre des magistrats, des avocats, des parlementaires et des représentants des collectivités publiques du ressort du tribunal, autour de questions juridiques du contentieux administratif qui intéressent ces collectivités. La première matinale, organisée le 22 mars 2019, a eu pour thème *L'enquête publique*.

➤ A retrouver sur le [site internet](#) de la juridiction

■ Les procès fictifs

Un **procès fictif** organisé au Conseil d'État avec la participation de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, dans le cadre d'un partenariat entre la cour administrative d'appel de Lyon, la faculté de droit de l'université catholique de Lyon (UCLy), l'INSA, le barreau de Lyon et la société Transpolis, s'est tenu **sur le thème de l'accident causé par un véhicule autonome**. Ce procès a été l'occasion pour



des étudiants « juges » et des étudiants « avocats » entourées d'étudiants « experts » de l'Institut national des sciences appliquées (INSA) de Lyon de s'affronter autour de la question des responsabilités engagées suite à l'accident causé par un véhicule autonome (*décision sur le recours introduit par la ville de Lyon dirigé contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon, rendu le 29 juin 2031*).

➤ A retrouver sur le [site internet](#) de la juridiction

La cour administrative d'appel de Lyon et la faculté de droit de l'UCLY ont également réalisé un **procès fictif ayant pour thème le robot au service des personnes**, à l'occasion duquel des équipes d'étudiants de l'UCLY se sont affrontées autour de la question d'une résiliation de contrat de service à la personne, basé sur une intelligence artificielle... discriminante (robot) (*audience publique, le lundi 24 juin 2019 à 10h30 - salle d'audience n° 5 - Jugement de l'affaire, le même jour*).

➤ A retrouver sur le [site internet](#) de la juridiction

Le 3 octobre 2019, le tribunal administratif de Grenoble a proposé la **reconstitution d'une audience fictive sur la responsabilité hospitalière** dans le cadre de la *Nuit du droit* organisée conjointement avec la cour d'appel de Grenoble, l'université, l'IEP et le barreau en octobre 2019. Cette manifestation, qui a attiré 1 300 visiteurs au Palais de justice de Grenoble, a été l'occasion de présenter les différents métiers de la justice administrative (*Mme Étourdie c/ hôpital public*).

➤ A retrouver sur le [site internet](#) de la juridiction

Le tribunal administratif de Pau a organisé, en partenariat avec la faculté de droit de l'université de Pau et des Pays de l'Adour, une sixième rencontre consacrée à la *hiérarchie des illégalités*.

➤ A retrouver sur le [site internet](#) de la juridiction

■ Les partenariats avec le monde étudiant

Conférence annuelle des étudiant en droit de la faculté de Montpellier – Le tribunal administratif de Montpellier a instauré un partenariat en 2019 avec le Magistère de droit public appliqué de la faculté de droit de Montpellier, qui regroupe les meilleurs étudiants des niveaux de Licence 3, Master I et Master II, pour la tenue de leur conférence annuelle destinée à dresser un panorama des questions nouvelles en droit public. Le 7 juin 2019, des interventions croisées de magistrats et étudiants ont nourri des échanges sur la redéfinition de l'office du juge, sur les nouveaux impératifs de bonne administration de la justice, ainsi que sur les actualités du droit des étrangers et en droit public économique. Le tribunal a également participé au colloque dédié aux dix ans de ce magistère, le 25 octobre 2019, sur le thème des « nouveaux horizons du droit public ».



Le tribunal administratif de Poitiers a accueilli des étudiants de licence et de master de la faculté de droit lors d'audiences collégiales suivies d'interventions des rapporteurs publics.

■ Les manifestations commémoratives

La **cour administrative d'appel de Douai** a organisé le 7 juin 2019 une manifestation destinée à célébrer les vingt ans de sa création marquée notamment par la présence du vice-président du Conseil d'État et du président de la section du contentieux et la participation de magistrats judiciaires, d'universitaires et d'avocats. Après un rappel historique portant sur le bâtiment et les conditions d'implantation de la juridiction, une universitaire a prononcé une intervention sur la jurisprudence de la cour de Douai puis ont eu lieu des tables rondes intitulées « Demain quelle place pour les cours administratives d'appel » et « Quel procès demain devant le juge en cour administrative d'appel ».

➤ A retrouver sur le [site internet](#) de la juridiction

La célébration du 30^e anniversaire de la création de la **cour administrative d'appel de Nantes** s'est accompagnée de manifestations s'échelonnant de septembre 2018 à octobre 2019. Après l'audience solennelle du 1^{er} février 2019 et une seconde participation aux journées du patrimoine, le 21 septembre 2019, comportant la présentation aux visiteurs de l'exposition intitulée « histoire d'une juridiction d'appel à Nantes », la cour a co-organisé avec l'université de Nantes, le CNRS, le réseau GRIDAUH ainsi que l'Observatoire régional des risques côtiers, un colloque intitulé « le juge administratif, le littoral et la mer après la loi ELAN ». Ce colloque, qui s'est tenu le 17 octobre 2019, a rassemblé près de 300 participants d'horizons très divers (avocats, universitaires, élus, responsables des services de l'État, responsables d'associations de défense de m'environnement, étudiants...).

➤ A retrouver sur le [site internet](#) de la juridiction





3. Les relations européennes et internationales

Les échanges internationaux constituent une activité croissante pour le Conseil d'État et la juridiction administrative. Ils permettent de mieux faire connaître, en Europe et dans le monde, le droit public français et contribuent au rayonnement international du droit continental et du droit public européen.

La délégation au droit européen et la délégation aux relations internationales sont chargées, au sein de la section du rapport et des études, de mener les actions d'expertise, de veille juridique, d'échanges et de coopération au soutien des relations européennes et internationales de l'institution.

3.1. La mission d'expertise et de veille juridique en droit européen

3.1.1. La délégation au droit européen

La délégation au droit européen de la section du rapport et des études exerce une veille permanente sur le droit européen. Elle remplit également une mission d'alerte et de conseil à l'intention des sections administratives du Conseil d'État, en amont de l'élaboration des normes nationales et européennes.

■ Les publications mensuelles

La délégation au droit européen diffuse tous les mois un bulletin des jurisprudences européennes (BJE) à destination des membres du Conseil d'État. Le bulletin des jurisprudences européennes analyse les jurisprudences des juridictions de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans ce bulletin, elle relève les arrêts comportant des points intéressants le droit de l'Union ou le droit de la Convention européenne des droits de l'homme. Les arrêts sont présentés de façon thématique, les juridictions administratives susceptibles d'être intéressées par leur portée sont identifiées et des commentaires particuliers ciblent les décisions sur lesquelles la délégation souhaite attirer plus particulièrement l'attention des membres du Conseil d'État. De plus, les questions préjudicielles posées à la Cour de justice par des juridictions françaises ou par les cours suprêmes des 27 autres États membres y sont présentées.

Ce bulletin paraît dans les dix premiers jours de chaque mois. Les arrêts ou les textes cités figurent en lien hypertexte, ce bulletin ne connaissant qu'une diffusion électronique. Un répertoire des sommaires des BJE est diffusé en début d'année et facilite ainsi la recherche des jurisprudences pertinentes récentes pour le traitement des dossiers contentieux ou des sections administratives.

Le bulletin peut être complété ponctuellement par des « alertes flash » diffusées dans la journée ou le lendemain d'un arrêt particulièrement important ou d'une



information qu'il apparaît nécessaire de porter à la connaissance des membres du Conseil d'État très rapidement.

Cette publication est complétée par le bulletin des législations européennes qui présente des synthèses sur les textes en cours de négociation dans le cadre de l'Union, sur les communications de la Commission européenne et sur les consultations organisées par cette dernière. Il rappelle les procédures d'infractions ouvertes à l'encontre de la France par la Commission européenne. La diffusion de ce second bulletin est assurée par la délégation au droit européen en communication directe aux membres des différentes sections administratives du Conseil État concernés spécifiquement par le texte commenté.

Enfin, des guides explicatifs et opérationnels sur les grands thèmes rencontrés notamment par les membres des sections administratives du Conseil d'État sont publiés régulièrement. La délégation au droit européen a ainsi établi une compilation de la jurisprudence de la Cour de justice et de la Cour européenne des droits de l'homme, en matière de droit des étrangers. A été également publié un guide sur le droit des aides d'État à destination des membres du Conseil d'État. Ce guide regroupe les jurisprudences de la juridiction de l'Union et de décisions de la Commission européenne récentes ainsi que des points relatifs à certaines questions techniques de cette matière. Ces guides, actualisés en 2019 continueront à faire l'objet de mises à jour régulières.

■ La réponse aux questions des membres du Conseil d'État dans le domaine européen

La principale charge de la délégation au droit européen consiste à répondre aux questions posées par les membres des sections consultatives lors de l'examen des textes qui leur sont soumis, questions relatives à l'application du droit de l'Union ou du droit de la Convention européenne des droits de l'homme.

La délégation au droit européen a été consultée lors des travaux ayant précédé l'adoption d'études commandées au Conseil d'État par le Gouvernement.

Le délégué au droit européen peut par ailleurs contribuer à l'examen en section administrative d'un projet de loi ou de décret posant des difficultés juridiques en matière de droit de l'Union ou de la Cour EDH. Cette présence s'effectue dans le cadre de l'[article R. 123-6](#) du CJA.

Enfin le délégué au droit européen assiste aux assemblées générales et intervient sur les questions relatives à l'application du droit de l'Union ou de la Convention EDH.

■ La participation aux formations en droit européen

La délégation au droit européen apporte son concours aux formations aux questions juridiques relatives au droit de l'Union, au droit de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'à l'intégration du droit international en droit interne à



l'attention des membres du Conseil d'État et, depuis 2016, au bénéfice des nouveaux magistrats des tribunaux administratifs. Des interventions sont également réalisées par le délégué au droit européen devant les sections administratives sur des thématiques centrées sur les préoccupations spécifiques à chacune desdites sections, notamment en relation avec les projets législatifs dont elles sont saisies.

3.2. L'activité internationale des juridictions administratives

L'activité internationale du Conseil d'État et de la juridiction administrative a pour but d'apprendre des systèmes juridiques étrangers et de diffuser le modèle de la juridiction administrative française. Elle participe à l'influence de sa jurisprudence et au rayonnement de ses paradigmes juridiques. Cette activité, aussi plurielle que déterminante, repose notamment sur l'accueil de visites ou de stages d'étude au sein de la juridiction administrative, sur des rencontres bilatérales ou multilatérales et des missions d'expertise. Le vice-président et les membres du Conseil d'État, ainsi que les magistrats administratifs, participent à l'expansion des relations institutionnelles que le Conseil d'État entretient avec les juridictions étrangères homologues et les groupes et institutions multilatéraux (organisations internationales, associations, universités).

En 2019, ces activités ont été particulièrement riches : **13 séminaires juridiques** bilatéraux⁵² et multilatéraux⁵³ organisés en collaboration avec des institutions partenaires, **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**. Magistrats et professionnels du droit, fonctionnaires et représentants politiques, professeurs et étudiants, c'est au total plus de **700 visiteurs étrangers** qui ont été reçus au Conseil d'État en 2019.

Les différents volets de l'action internationale du Conseil d'État correspondent aux objectifs fixés dans le **schéma stratégique** des relations internationales adopté en novembre 2018, et ont vocation à se déployer principalement dans les pays susceptibles de constituer des relais d'influence pour le modèle juridictionnel français.

L'effectivité de ce rayonnement international repose en outre sur l'accessibilité linguistique du droit public français aux non-francophones. Ainsi, la politique de **traduction des décisions** contentieuses a conduit à la mise en ligne depuis 2014, sur le site internet du Conseil d'État, d'un nombre significatif de décisions intégralement traduites en anglais, en allemand, en espagnol, en chinois et en arabe. Ce corpus s'est enrichi **en 2019 de 51 traductions**, correspondant moins à des décisions historiques, déjà disponibles, qu'à des décisions récentes. Trois nouvelles analyses de jurisprudence sont parues à la *Revue française de droit administratif (RFDA)* et à la *Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NZwV)* sur des thèmes déterminés en

⁵² Espagne, Suisse, CEDH, Italie, Allemagne, Belgique, Monaco, Pologne, Luxembourg.

⁵³ FBIJCC, AIHJA, ACA.



commun par le Conseil d'État et la Cour administrative fédérale d'Allemagne dans le cadre de leur projet de publications croisées : le droit des subventions, l'applicabilité des droits fondamentaux aux rapports entre personnes privées, le contrôle par le juge administratif de certaines mesures particulières contre des personnes présentant un risque pour l'ordre public.

En 2019, l'activité internationale du Conseil d'État a donc pris la forme d'une coopération bilatérale dense (I). Elle s'est également déployée au sein des instances multilatérales, européennes ou mondiales (II).

3.2.1. Coopération bilatérale

■ 3.2.1.1. Séminaires juridiques bilatéraux

Les séminaires bilatéraux constituent un vecteur privilégié de dialogue entre le Conseil d'État et les hautes juridictions étrangères. À l'occasion de ces rencontres de haut niveau, les délégations, conduites par leur président, échangent sur des évolutions jurisprudentielles d'intérêt commun et renforcent la connaissance réciproque de leurs systèmes juridiques. Ces séminaires permettent de valoriser et d'approfondir l'usage du droit comparé. En 2019, le Conseil d'État a pris part ou accueilli 9 séminaires bilatéraux⁵⁴.

■ En France

L'activité des séminaires bilatéraux a débuté en janvier avec **la chambre administrative de la Cour suprême d'Espagne** sur « Le principe de légalité et le principe de sécurité juridique ». En avril, le Conseil d'État a reçu une délégation du **Conseil d'État belge**. Les discussions réparties en quatre tables rondes ont porté sur « annulation et indemnisation », « intérêt pour agir et sécurité juridique », « rédaction des avis et des arrêts » et « réformer les procédures de consultation du Conseil d'État pour faire face à une charge de travail accrue ». Enfin, en octobre, une délégation du **Conseil d'État luxembourgeois et de la cour administrative du Luxembourg** dirigée par les présidents de ces deux institutions a rencontré ses homologues français. Trois tables rondes sur : « la publicité et la rédaction des avis consultatifs du Conseil d'État », « les exceptions au principe du contradictoire devant le juge administratif » et « le juge de l'environnement et l'exigence de recours effectif » ont guidé les échanges durant ce séminaire.

■ À l'étranger

En février, une délégation conduite par le vice-président du Conseil d'État s'est rendue à Lausanne pour un séminaire juridique avec le **Tribunal fédéral Suisse**, sur des thèmes tels que la bioéthique, les conditions d'acquisition de la nationalité, la consultation dans le cadre des grands projets d'infrastructure.

⁵⁴ Espagne, Suisse, Italie, Allemagne, Belgique, Monaco, Pologne, Luxembourg, Chine.



Au mois d'avril, le thème de l'organisation et celui du fonctionnement des systèmes de justice administrative ont réunis à Rome les **Conseils d'État français et italien**. Une délégation du Conseil d'État s'est également rendue à Leipzig à la rencontre de la **Cour administrative fédérale d'Allemagne**. Des sujets tels que l'obligation du juge administratif de déterminer et interpréter le droit national et européen et le contrôle du juge administratif sur les mesures spécifiques envers les personnes représentant un risque pour l'ordre public ont été au cœur des échanges.

Une délégation du Conseil d'État s'est rendue à Monaco en juin afin d'échanger avec le **Tribunal Suprême et le Conseil d'État monégasques** sur des approches comparatives du contentieux administratif et sur le savoir-faire légistique national mis à l'épreuve par les standards européens et internationaux.

En septembre, c'est en Pologne lors d'un séminaire avec la **Cour administrative polonaise** que le Conseil d'État a eu l'opportunité de discuter sur l'unité de la jurisprudence, le recrutement des magistrats et le juge administratif face aux documents couverts par les secrets de la loi.

Chine – Du 16 au 20 novembre, une délégation du Conseil d'État présidée par Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'État, accompagné de Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études, d'Yves Gounin, délégué aux relations internationales et de Thomas Andrieu, conseiller d'État, a rendu visite à la Cour populaire suprême de Chine. Composée de quelques 250 juges, jugeant chaque année environ 20 000 affaires, la Cour populaire suprême est la plus haute autorité judiciaire de Chine. Elle est composée de chambres spécialisées dans les matières suivantes : criminel, administratif, civil, propriété intellectuelle, commerce et environnement. Cette rencontre a été l'occasion d'approfondir les liens du Conseil d'État avec la Cour populaire suprême chinoise après les visites effectuées en Chine en mai 2009 et juin 2011 et l'accueil à Paris du président de la Cour populaire suprême, Zhou Qiang en septembre 2014. Un séminaire de travail bilatéral s'est tenu à la Cour. Il a porté sur l'accès aux cours suprêmes (filtrage des pourvois, modes alternatifs de règlement des différends). La délégation française a été reçue par le ministre de la justice M. Fu Zhenghua. Par ailleurs, le vice-président, Bruno Lasserre s'est rendu à l'université de Tsinghua où il a prononcé une conférence intitulée : « Le Conseil d'État, garant de l'État de droit ». Président du conseil d'administration de l'Ecole nationale d'administration, M. Lasserre a rencontré à l'ambassade de France d'anciens élèves chinois de l'ENA.

■ 3.2.1.2. Échanges protocolaires

Les relations bilatérales s'entretiennent et se nouent également par des visites de travail de haut niveau, en comité plus réduit. **Le vice-président a reçu** notamment ses homologues de Jordanie, de Macédoine du nord, d'Italie, du sultanat d'Oman, du Koweït, de Côte d'Ivoire, un juge de la Cour suprême japonaise, le ministre de la législation gouvernementale de la République de Corée, le ministre de la justice de Lettonie et le vice-président de la République du Salvador.



■ 3.2.1.3. Missions d'expertise

Les membres du Conseil d'État sont régulièrement sollicités pour leur expertise, que ce soit pour le soutien à des processus de réformes institutionnelles ou dans le cadre de sessions de formations des fonctionnaires et magistrats administratifs. Au total, **12 missions** ont été réalisées en 2019.

Des **missions d'appui technique** ont ainsi été réalisées à deux reprises en Géorgie pour aider à la formation des juges. En mars, le Conseil d'État a assuré une mission d'expertise en droit électoral à Erevan en Arménie suivie, en juin, d'une mission d'expertise à Cotonou au Bénin.

En janvier, une formation par visioconférence au bénéfice des magistrats maliens sur la thématique du « contentieux administratif » a eu lieu depuis le Conseil d'État.

■ 3.2.1.4. Visites d'étude

L'intérêt des visiteurs étrangers pour le Conseil d'État, ses missions et son organisation demeure fort. Le Conseil d'État a accueilli, pour de courtes visites de présentation de ses fonctions, principalement des **magistrats** et **professionnels du droit**. Il a ainsi reçu 146 magistrats étrangers et 83 avocats en 2019. Les **administrations et institutions étrangères** constituent également une importante partie du public accueilli pour de courtes visites, avec 107 personnes reçues au Conseil d'État.

Ces séjours permettent aux visiteurs de mieux comprendre l'organisation et le fonctionnement de la juridiction administrative et d'approfondir certains sujets particuliers, au nombre desquels l'admission des pourvois en cassation, les contrats administratifs, le rôle consultatif du Conseil d'État et le processus d'élaboration de la loi. Il s'agit, par l'accueil de magistrats étrangers, de développer et maintenir des liens avec les juridictions administratives étrangères.

Thaïlande – En octobre, le Conseil d'État a reçu pendant une semaine une délégation de la Cour administrative suprême de Thaïlande dirigée par son vice-président. Cette visite a permis aux membres de la délégation de mieux connaître le fonctionnement, les missions et le rôle du Conseil d'État. La délégation s'est notamment entretenue avec plusieurs membres pour échanger sur le rôle du rapporteur public dans la fonction contentieuse et dans la fonction consultative du Conseil d'État et sur le rôle du juge des référés. La délégation thaïlandaise s'est également rendue à la cour administrative de Versailles où elle a été reçue par son président. La réunion de travail a porté sur la Cour, son organisation, son fonctionnement et son ressort.

■ 3.2.1.5. Stages d'étude

Le Conseil d'État permet aux professionnels du droit un approfondissement de leur connaissance de la juridiction administrative au travers de stages d'étude d'une ou deux semaines, organisés soit au Conseil d'État, soit dans une juridiction. Des



membres de juridictions suprêmes étrangères ont ainsi bénéficié de **15 stages d'étude** organisés tout au long de l'année : **31 magistrats** ont été reçus, en provenance principalement d'Europe et du continent africain : Suisse, Allemagne, République centrafricaine, Allemagne, Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Bénin, Sénégal, Grèce, Italie, Belgique, Allemagne, Roumanie, Ecosse, Egypte, Thaïlande, Bulgarie.

A l'occasion de ces stages, les magistrats se voient proposer trois types d'activités :

- Ils assistent à des séances de travail, à des audiences et à des délibérés ;
- Ils ont des entretiens avec des membres ou des agents du Conseil d'État sur des sujets précis ;
- Ils visitent d'autres institutions parisiennes ou franciliennes (notamment la Cour nationale du droit d'asile, la Cour administrative d'appel de Paris, le Tribunal administratif de Paris ou la Cour administrative d'appel de Versailles).

Stage au Conseil d'État d'un référendaire allemand – Dans le cadre d'un partenariat avec le consulat d'Allemagne à Paris initié en 2018, le Conseil d'État offre la possibilité à un jeune référendaire allemand, dans le cadre de sa formation professionnelle aux fonctions de juge administratif en Allemagne, de réaliser un stage en immersion dans une chambre. L'objectif est de favoriser une approche comparative des pratiques, des raisonnements et des jurisprudences. Il est affecté dans l'une des dix chambres de la section du contentieux du Conseil d'État et participe à ses travaux, accompagné par l'un de ses membres désigné comme tuteur. Il peut notamment :

- effectuer des travaux de recherche dans le cadre des dossiers contentieux, auxquels il a accès ;
- participer au processus d'élaboration des décisions juridictionnelles ;
- assister aux séances d'instruction et aux séances de jugement ;
- assister, sous réserve de l'accord du président, aux délibérés.

L'expérience de 2018 ayant été concluante, elle a été renouvelée en 2019 avec l'accueil d'un référendaire berlinois affecté à la 8^e chambre de la section du contentieux pendant trois mois.

Des membres du Conseil d'État se sont également déplacés à l'étranger pour des visites d'étude. Des visites d'étude ont eu lieu dans plusieurs juridictions administratives par exemple, au Conseil d'État italien, à la Cour administrative fédérale allemande à Leipzig et à la Cour d'appel de Londres.

Stages mis en œuvre par une organisation multilatérale – Un certain nombre de stages sont également organisés par les partenaires institutionnels multilatéraux que sont le Réseau européen de formation judiciaire (**REFJ**) et l'**ACA-Europe** (Association des Conseils d'État et juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne). Un magistrat belge, un magistrat italien et un magistrat grec ont ainsi été reçus dans le cadre du partenariat avec le REFJ cette année. Deux magistrats bulgares ont effectué un stage dans le cadre de la coopération avec l'ACA-Europe au cours du mois de novembre.



Réciproquement, des membres du Conseil d'État ont effectué des stages d'étude financés par l'ACA-Europe au Tribunal administratif suprême du Portugal à la Cour administrative suprême de Pologne et au Conseil d'État grec.

Réseau européen de formation judiciaire - Accueil dans les juridictions administratives – Les juridictions administratives participent activement à l'accueil de magistrats européens en stage d'études. La Cour nationale du droit d'asile, les cours administratives d'appel de Paris et de Lyon et les tribunaux administratifs de Paris, de Versailles, de Marseille, de Toulouse, de Montreuil et de Lille ont permis en 2019 à près de quinze magistrats d'effectuer pendant une ou deux semaines une découverte du contentieux administratif en France et participent ainsi au rayonnement de notre modèle en Europe. Des magistrats français ont également été en mesure de bénéficier des stages d'études financés par le REFJ. Ils sont issus de la Cour nationale du droit d'asile, des cours administratives d'appel de Nantes et de Marseille ainsi que des tribunaux administratifs de Paris, Marseille, Bordeaux, Nantes, Grenoble, Rouen, Toulon et de Cayenne.

■ 3.2.1.6. Relations avec les établissements de formation

La juridiction administrative entretient des **relations institutionnelles** avec le monde universitaire afin de diffuser ses pratiques auprès des étudiants en droit et de promouvoir la doctrine administrative française. A ce titre, le Conseil d'État reçoit régulièrement des groupes d'étudiants étrangers de passage en France pour présenter ses fonctions et son organisation. En 2019, ont eu l'occasion de bénéficier de ces visites : les élèves étrangers de l'École française du Barreau, les stagiaires de l'École nationale de la magistrature ou de l'École nationale d'administration, les auditeurs du cycle international des Instituts régionaux d'administration et les étudiants de l'université d'été de la Fondation pour le droit continental. En 2018, le Conseil d'État a ainsi accueilli **512 étudiants**. Par ailleurs, les échanges sont denses avec les universités américaines (universités de San Diego, de Cornell, de l'Illinois et de Virginie) et allemandes (Düsseldorf, Rhénanie du Nord Westphalie, Rhénanie-Palatinat).

Les **treizièmes journées juridiques et administratives franco-croates** ont été organisées à Split en septembre, cinq membres du Conseil d'État, en activité ou honoraire, y participaient. Dans la perspective de la présidence croate au Conseil de l'UE au premier semestre 2020, les trois tables rondes qui ont rythmé le déroulement de la conférence se sont centrées sur l'articulation du droit européen et du droit national. Il a notamment été question de l'adaptation des administrations à l'Union européenne, de la mise en œuvre des directives européennes par les institutions publiques et de la coopération des juridictions administratives européennes et nationales dans la formation de la jurisprudence administrative.

Des membres du Conseil d'État et des juridictions ont été par ailleurs invités à participer à des **colloques ou séminaires** organisés par des universités ou instituts de



formation, cette année en Corée du Sud à l'invitation du *Korea Legislation Research Institute* et en Allemagne à l'invitation de l'université Humboldt.

Deux membres du Conseil d'État ont participé **aux 6^e rencontres franco-chinoises du droit et de la justice**. Le thème de la conférence de cette session était « pour un droit de l'environnement au soutien de l'économie et des entreprises ». En marge de la conférence, des rencontres et réunions d'échanges ont été organisées entre professionnels du droit et universitaires.

En juridiction, la cour administrative d'appel de Lyon a organisé en partenariat avec l'université catholique de Lyon des procès fictifs au sein du projet européen TechLa « Future Tech Law clinics ». Ce projet qui a pour objectif de préparer les étudiants en droit aux métiers juridiques d'avenir en lien avec les nouvelles technologies a été retenu en 2019 par la Commission européenne dans le cadre du programme Erasmus +. TechLa est un projet d'envergure qui réunit 5 universités, 5 juridictions, un cabinet d'avocats, un barreau et 4 entreprises High tech.

3.2.2. Coopération multilatérale

■ 3.2.2.1. À l'échelle européenne

■ Liens avec les institutions européennes

La coopération avec les institutions européennes figure parmi les priorités du Conseil d'État. S'agissant des liens avec les juridictions européennes, comme chaque année, une délégation du Conseil d'État conduite par le vice-président a assisté à la rentrée solennelle de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) en janvier. Elle a été suivie en février d'un **séminaire bilatéral entre la CEDH et le Conseil d'État** qui s'est tenu à Paris.

Une délégation du Conseil d'État, composée notamment de jeunes membres, s'est en outre rendue en mai au Luxembourg pour une visite d'étude de la Cour de Justice de l'Union Européenne.

Le Conseil d'État a également poursuivi ses relations avec l'OSCE. Au mois de mai, deux membres du Conseil d'État ont reçu la directrice du bureau des droits de l'Homme de l'OSCE. Ils ont également participé en décembre à Venise à une réunion d'experts sur le processus législatif et les consultations publiques.

■ Liens avec les associations européennes

Conseil de l'Europe – À l'occasion de la présidence française du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, placée sous le signe de la défense des droits de l'homme, le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État, la Cour de cassation et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ont organisé, les 12 et 13 septembre 2019, une conférence des chefs des cours suprêmes des États membres du Conseil de l'Europe. Cette manifestation dédiée au dialogue des juges et articulée autour de trois grands thèmes : le droit au recours effectif devant un juge indépendant et impartial, les



rapports entre les juridictions nationales et la Cour européenne des droits de l'homme et enfin, la liberté d'expression confrontée à la protection de la vie privée et familiale, a réuni une centaine de chefs des hautes juridictions et membres de leurs délégations. Le Conseil d'État a accueilli l'atelier consacré aux questions d'écoute réciproque entre les juridictions nationales et la Cour européenne des droits de l'homme.

Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (ACA-Europe) – L'ACA-Europe est une association qui regroupe la Cour de justice de l'Union européenne et les Conseils d'État ou juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne. Le Conseil d'État en a assuré la présidence entre 2012 et 2014. Elle constitue un cadre d'échanges privilégiés entre les magistrats européens *via* diverses manifestations qu'elle organise – séminaires, échanges de magistrats, création d'une base de données juridiques. L'ACA-Europe permet également d'avoir un point de vue global et comparatiste des différents ordres juridiques nationaux à l'aide de questionnaires dont l'exploitation mène à la publication d'études transversales disponibles sur le site de l'association. Leurs résultats sont exposés lors de séminaires dédiés ou lors de l'assemblée générale qui se tient chaque année dans le pays assurant la présidence tournante de l'association. En 2019, outre l'organisation de stages d'étude pour des magistrats étrangers membres de l'association, le Conseil d'État a pris part à l'assemblée générale de l'ACA à Berlin ainsi qu'à une réunion de travail dédiée à l'amélioration du droit (*Better Regulation*) et à des groupes de travail autour des thèmes des bases de données Jurifast et Decnat et de l'accès aux cours administratives suprêmes et leurs fonctions. Un séminaire de l'ACA s'est tenu à Dublin sur « le processus de prise de décision judiciaire » en mars. Il a été suivi en septembre d'un colloque sur « l'accès aux tribunaux » à Brno.

Comité judiciaire franco-britanno-irlandais de coopération (Franco-British-Irish Judicial Cooperation Committee, FBI JCC) – Ce comité est une organisation informelle qui réunit des magistrats des trois pays concernés tous les deux ans, les années impaires, la réunion de 2019 s'est tenue à Londres. Côté français des membres du Conseil d'État et de la Cour de cassation y participent. Le séminaire, cette année sur le thème « les trafics humains et l'esclavage moderne », s'organise traditionnellement en quatre séances. L'une d'elles a été introduite par le vice-président du Conseil d'État qui dirigeait la délégation. En plus de l'organisation de cette rencontre biennale, le comité organise des stages d'études pour les magistrats, en 2019 deux membres du Conseil d'État ont ainsi pu approfondir leur connaissance du droit et des pratiques juridictionnelles anglais.

■ 3.2.2.2. À l'échelle mondiale

Un membre du Conseil d'État s'est rendu au Bénin pour l'animation pédagogique de la 12^e session de formation des magistrats de juridictions membres de l'**Association africaine des hautes juridictions francophones (AA-HJF)**.

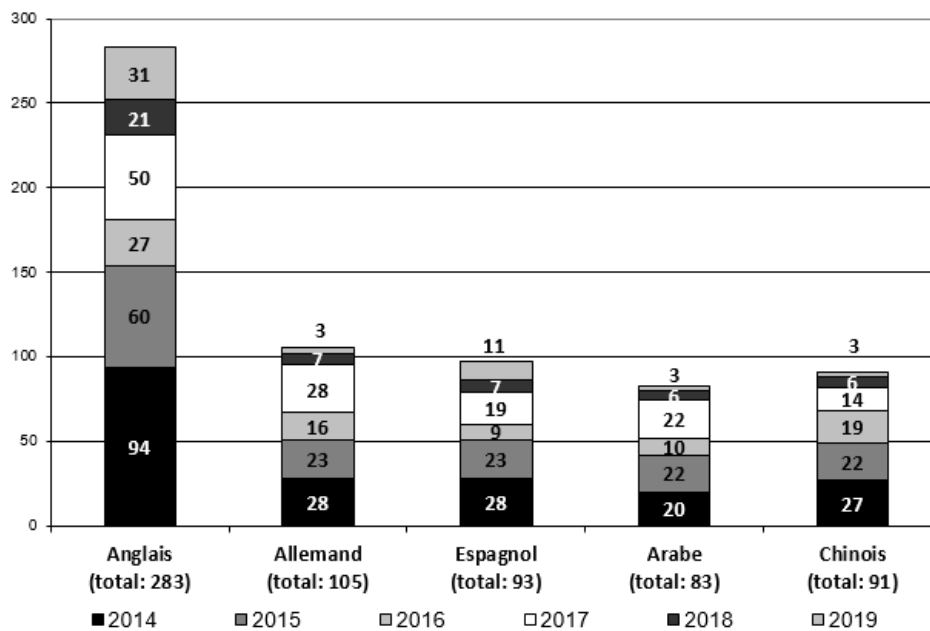


Association internationale des hautes juridictions administratives (AIHJA) – Fondée en 1983, l'Association internationale des hautes juridictions administratives regroupe les juridictions administratives suprêmes de 85 pays (57 membres, 28 observateurs) réparties sur tous les continents. Reflétant la diversité des cultures juridiques, ces juridictions ont en commun d'exercer le contrôle juridictionnel de l'action administrative. Cette année, le Congrès de l'AIHJA s'est tenu à Mexico au mois de juin sur le thème de « la déontologie et la transparence ».

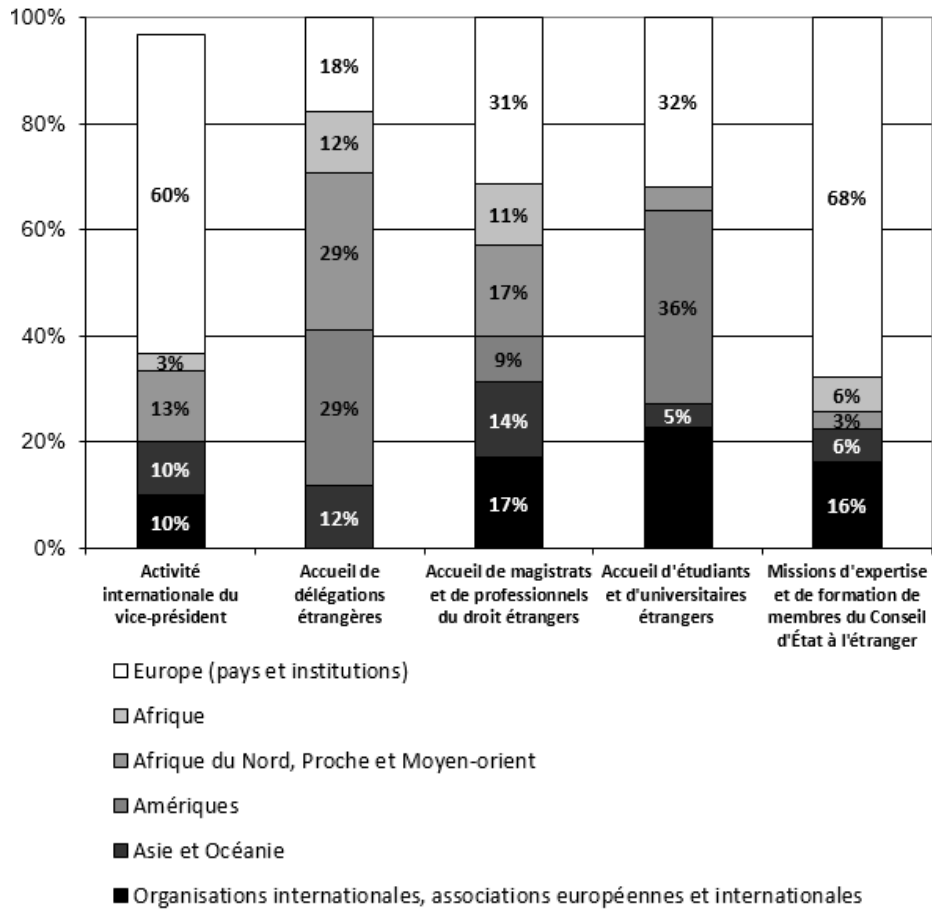
Association fiscale internationale / Association internationale des juges fiscaux (IFA/IATJ) – L'Association fiscale internationale (IFA) et l'Association internationale des juges fiscaux (IATJ) constituent des enceintes privilégiées d'échange sur les problématiques de droit fiscal dans une logique comparatiste. Comme chaque année, le Conseil d'État a été représenté lors des congrès annuels de ces deux associations, respectivement à Londres et Cambridge, pour des interventions portant sur les fonds d'investissement et la déductibilité des intérêts et sur les pénalités, les procédures fiscales au Royaume-Uni et le raisonnement juridique.

3.3. Statistiques

Graphique 1 - Ventilation des 829 traductions de décisions du Conseil d'État figurant sur le site internet du Conseil d'État en 2018, par langue étrangère



Graphique 2 - Activité internationale du Conseil d'État par zone géographique



L'activité de gestion de la juridiction administrative





Observations générales

Le Conseil d'État est responsable de la gestion de l'ensemble de la juridiction administrative : outre le Conseil d'État lui-même, cette mission recouvre 42 tribunaux administratifs, 8 cours administratives d'appel ainsi que la Cour nationale du droit d'asile.

Cette responsabilité s'est progressivement affirmée au cours du temps.

En matière de ressources humaines, c'est la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif qui a mis fin à la gestion du corps des magistrats des tribunaux administratifs par le ministère de l'intérieur et qui a transféré cette compétence au Conseil d'État. C'est aujourd'hui le Conseil d'État qui gère l'ensemble des personnels de la juridiction administrative, soit environ 230 membres du Conseil d'État, plus de 400 agents du Conseil d'État, 1200 magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, 1600 agents de greffe et plus de 600 agents de la Cour nationale du droit d'asile. Il convient de préciser que les agents de greffe appartiennent à des corps de fonctionnaires qui sont rattachés au ministère de l'intérieur et font l'objet d'une gestion partagée entre le ministère de l'intérieur et le Conseil d'État.

En matière budgétaire, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 a consacré la responsabilité du Conseil d'État sur la gestion de l'ensemble de la juridiction administrative puisque le choix a été fait de regrouper les crédits du Conseil d'État, des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi que de la Cour nationale du droit d'asile dans un programme budgétaire placé sous la responsabilité du vice-président et rattaché, comme le budget des juridictions financières, à la mission « Conseil et contrôle de l'État », elle-même placée sous la responsabilité du Premier ministre. Ce rattachement budgétaire laisse au Conseil d'État, dans la limite des crédits votés par le Parlement, une grande autonomie dans la gestion du budget de la juridiction administrative.

La responsabilité du gestionnaire recouvre une large gamme de domaines d'action.

Outre la gestion budgétaire et la gestion des ressources humaines, le Conseil d'État est notamment responsable de la gestion du parc immobilier de l'ensemble de la juridiction administrative, du pilotage et de la mise en œuvre des systèmes d'information, de la politique de documentation et d'archivage ainsi que de la politique de communication.

L'ensemble de ces missions sont confiées, sous l'autorité du vice-président, aux services rattachés au secrétaire général du Conseil d'État, qui comptent près de 300 agents au sein des directions et services du secrétariat général : le cabinet, le centre de formation de la juridiction administrative, la direction de la bibliothèque et des archives, la direction de l'équipement, la direction de l'information et de la



communication, la direction de la prospective et des finances, la direction des ressources humaines et la direction des systèmes d'information.

Le secrétariat général du Conseil d'État est ainsi chargé à la fois de fournir au Conseil d'État et aux juridictions administratives les moyens nécessaires à l'exercice de leurs missions et de conduire les projets de modernisation qui lui sont confiés par le vice-président.

➤ V. aussi l'organigramme du Conseil d'État p. 19



1. Les moyens au service du Conseil d'État et des juridictions administratives

1.1. Les crédits

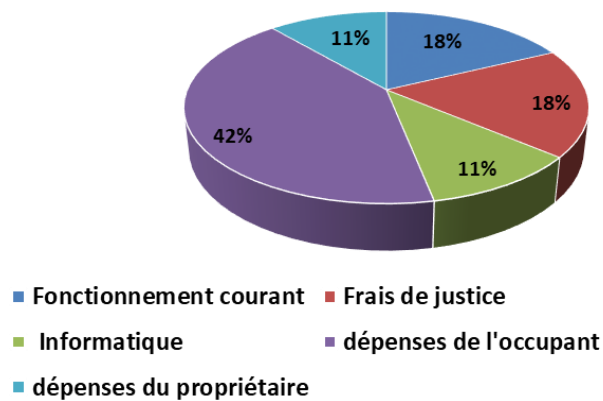
Le budget du programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » au sein de la mission « conseil et contrôle de l'État » a été fixé en 2019 à 420 M€ de crédits de paiement.

Budget du programme 165 en CP

	LFI 2018	LFI 2019	Evolution
T2 - rémunérations :	245,0	257,9	5,3%
T2 - contribution au CAS pensions :	92,6	92,4	-0,2%
Total Titre II :	337,6	350,4	3,8%
Fonctionnement courant :	12,0	12,5	4,0%
Frais de justice :	10,1	12,8	25,7%
Informatique :	7,0	7,5	6,9%
dépenses de l'occupant :	32,5	29,2	-10,3%
dépenses du propriétaire :	7,0	7,9	13,5%
Total Titres III et V :	68,7	69,8	1,7%
Total Budget :	406,2	420,2	3,4%
Total Budget hors CAS :	313,7	327,8	4,5%

Le Plafond d'emplois :	3 953	4 125
Le schéma d'emplois (solde des E/S) :	51	132

Répartition des crédits de titres III et V : 69,8 M€

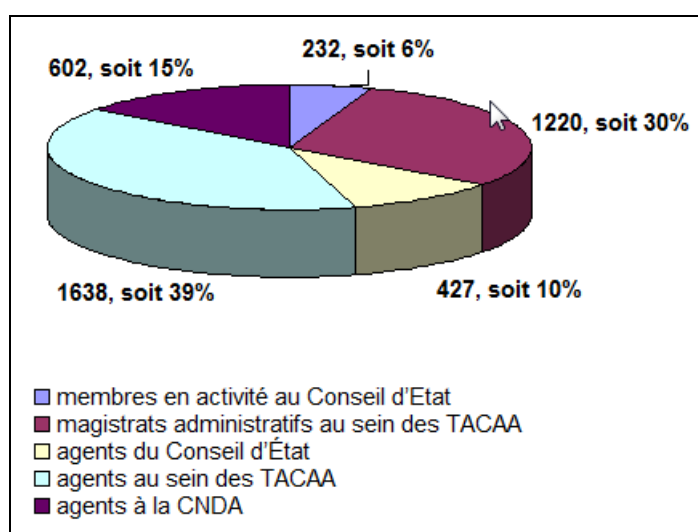


1.2. Les emplois : effectifs et recrutements 2019

■ Les effectifs de la juridiction administrative au 31 décembre 2019

En 2019, la juridiction administrative comptait :

- 232 membres en activité au Conseil d'État
- 1 220 magistrats administratifs au sein des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel
- 427 agents du Conseil d'État
- 1 638 agents au sein des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel
- 602 agents à la Cour nationale du droit d'asile



Les emplois créés en 2019 représentent 132 ETP. Ils ont été destinés en priorité à la Cour nationale du droit d'asile, confrontée à une augmentation du contentieux exceptionnellement élevée : la Cour a ainsi bénéficié de 122 ETP permettant la création de cinq chambres de jugement supplémentaires.

■ Les recrutements

En 2019, la juridiction administrative a notamment procédé aux recrutements de :

- 13 membres du Conseil d'État, dont 6 femmes et 7 hommes ;
- 81 magistrats administratifs, dont 43 femmes et 38 hommes ;
- 44 assesseurs pour la Cour nationale du droit d'asile, dont 17 femmes et 27 hommes ;
- 113 stagiaires d'aide à la décision au sein des sections du Conseil d'État, dont 71 femmes et 42 hommes.



En raison d'un contexte d'augmentation continue de l'activité de la Cour nationale du droit d'asile et de la nécessité de recruter davantage d'agents titulaires dans les fonctions de rapporteur, l'année 2019 a été marquée par l'organisation de concours externe et interne de recrutement d'attachés d'administration de l'État relevant des services du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile. Le Gouvernement a en effet autorisé ces concours au titre des années 2019 et 2020, à raison de 30 postes pour chaque session.

322 candidats étaient présents à l'ouverture des épreuves écrites d'admissibilité, dont 119 en externe et 203 en interne. Le 11 juillet 2019, à l'issue des épreuves orales d'admission, le jury commun a déclaré admis 15 candidats externes et 15 candidats internes, dont 19 femmes et 11 hommes.

1.3. La formation

Les différents métiers de la juridiction administrative étant des métiers à forte valeur ajoutée, la formation des personnels est une des priorités de l'action du secrétariat général du Conseil d'État. En son sein, cette mission est pilotée par le Centre de formation de la juridiction administrative (CFJA). Composé d'une douzaine de personnes, le centre s'adjoit les compétences de près de 400 formateurs occasionnels et recourt également à des prestataires externes pour les formations hors champs juridique.

Ce sont en tout presque 4 000 personnes qui se voient offrir des actions de formation portant aussi bien sur des savoir-faire (formations-métier) que sur des savoir-être (management, communication, RH, développement personnel...).

Le CFJA prend notamment en charge les cursus de prise de poste de l'ensemble des personnels de la juridiction administrative, qu'il s'agisse de la formation statutaire de six mois des magistrats, de celle des membres du Conseil d'État, des rapporteurs de la CNDA ou encore des agents de greffe primo-arrivants.

■ Les chiffres clés

- 757 sessions de formations dispensées en 2019 ;
- Pour un total de 9 430 jours de formations (soit 56 580 heures) ;
- 1 787 personnes ont suivi au moins une formation en 2019 ;
- Le nombre moyen de jours de formation par personne est de 2,34 jours par an.

■ Les grandes orientations

En premier lieu, le CFJA s'emploie à rendre les formations plus accessibles et ce selon trois axes complémentaires :

- Développer les modules organisés sur site au sein même des juridictions administratives ;



- Favoriser les outils permettant de se former à distance, comme le recours à la visio-conférence ;
- Proposer de nouveaux formats d'une heure trente à trois heures qui permettent une sensibilisation rapide sur des sujets tels que le management, la communication ou les ressources humaines et qui sont plus adaptés aux personnels affectés en outre-mer.

En second lieu, le CFJA déploie aussi ses efforts pour continuer d'améliorer la qualité des formations offertes et notamment celle des modules composant les cursus de prise de poste.

C'est ainsi qu'un nouveau cursus de prise de poste a été élaboré pour les juristes assistants et un cursus obligatoire pour les agents de greffe primo-arrivants sera mis en place à compter de mars 2020. De la même manière, la personnalisation des parcours des magistrats en formation initiale se poursuit tout en renforçant l'esprit de cohésion de l'ensemble des nouvelles recrues. Enfin, dans le cadre du plan « Construire ensemble », le stage d'accueil des nouveaux arrivants a été rénové afin de renforcer leur intégration.



2. Les grands projets de la justice administrative

2.1. Un engagement en faveur de la diversité et de l'égalité

Les grands principes d'égalité et de non-discrimination sont au nombre de ceux que la juridiction administrative fait respecter quotidiennement par ses décisions et ses avis. La candidature de la juridiction aux labels égalité professionnelle et diversité s'est construite sur l'exemplarité et la nécessité de rassembler tous les personnels de la juridiction administrative autour de valeurs communes. Ce sont ces deux objectifs qui **ont guidé le Conseil d'État dans ses actions**.

■ La formation à la lutte contre les discriminations

Pour chaque prise de fonction ou promotion interne, le CFJA dispense un module « diversité et égalité » ; des formations spécifiques à nos métiers ont ainsi été conçues par des agents, magistrats et membres. Elles sont assurées sur le territoire par des formateurs internes volontaires.

■ Le recrutement et l'égalité des chances

Tout est mis en œuvre pour que le recrutement soit exempt de discrimination : un guide a été mis à la disposition des recruteurs pour leur permettre de dépasser les stéréotypes ; les jurys sont formés afin de garantir l'égalité de traitement entre les candidatures ; les jurys sont paritaires et les présidences sont alternées (femme/homme) ; des recrutements de personnes en situation de handicap ont été organisés.

■ Le déroulement de carrière

Des modèles de fiches de proposition fondées sur les compétences et aptitudes ont été adressées aux chefs de service afin de rendre aussi transparentes et objectives que possible les promotions des agents.

■ La qualité de vie au travail

Les grands principes de gestion du temps de travail ont été rappelés aux managers afin de favoriser la conciliation vie personnelle/vie professionnelle. Une instruction en cours de diffusion va rappeler aux différents managers l'importance de la mise en place d'un accompagnement au retour après de longues absences (notamment après un congé lié à la parentalité).

■ Les relations avec le public et les prestataires

La juridiction administrative s'attache à rendre accessibles ses locaux et ses procédures aux personnes en situation de handicap. Elle fait appel pour une partie de



ses achats à des établissements et services d'aide par le travail et à des entreprises adaptées.

■ La promotion de la diversité et de l'égalité professionnelle au sein de la juridiction

Journée internationale des droits des femmes – Vendredi 8 mars 2019, le Conseil d'État a organisé une table ronde sur le thème : « Travailler au Conseil d'État en tant que femme, regards croisés » La parole a été donnée à huit femmes en exercice au Conseil d'État ou y ayant exercé : Nicole Questiaux, Marie-Aimée Latournerie, Brigitte Phémolant, Chantal Lévêque, Catherine de Salins, Karin Ciavaldini, Béatrice Guinot et Mama Benzergua. En contrepoint, un court film a été diffusé, mettant en scène six hommes âgés de 22 à 32 ans et travaillant pour l'institution : ils ont évoqué la place qu'occupent les femmes dans leur vie professionnelle ou personnelle.

Journée internationale de lutte contre l'homophobie et la transphobie – Le 17 mai 2019, le Conseil d'État a relayé sur ses sites intranet et internet une initiative du Conseil de l'Europe : un questionnaire afin de permettre à chacun de mesurer son niveau de connaissance sur ces questions.

Du lundi 18 au dimanche 24 novembre 2019, le Conseil d'État et les juridictions administratives se sont mobilisés à l'occasion de la 23^e édition de la Semaine européenne pour l'emploi des personnes handicapées.

Une démonstration de chiens guides d'aveugles d'Île-de-France a eu lieu au Palais-Royal, ainsi que des séquences de mise en situation de handicap. Des vidéos de quatre personnes qui témoignent sur la question du handicap en milieu professionnel ont été diffusées sur intranet et sur les écrans du Palais-Royal.

Une cellule d'écoute nationale « discrimination, violences sexuelles et sexistes » a été mise en place ; elle est accessible à l'ensemble des personnels de la juridiction et également à tous les candidats à des emplois au sein de la juridiction.

Le Conseil d'État, depuis 2015, et la CNDA, depuis 2018, disposent d'une cellule de prévention des risques psycho-sociaux accessible *via* une boîte fonctionnelle par tous les personnels. Une telle cellule sera mise en place très prochainement pour les magistrats et les agents de greffe des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

L'ensemble de ces actions a permis au Conseil d'État et aux juridictions administratives d'obtenir le label « Diversité » délivré par l'AFNOR en février 2020 ainsi que le label « Egalité professionnelle » en mars 2020.



2.2. La transformation numérique du Conseil d'État et de la juridiction administrative

Le Conseil d'État a poursuivi en 2019 les projets de transformation numérique au service tant des justiciables que des membres de la juridiction.

2.2.1. Pour les justiciables

Après l'application « Télérecours », que les parties représentées par des avocats et les administrations doivent utiliser pour l'ensemble des échanges avec la juridiction, le téléservice « **Télérecours citoyens** » a été ouvert aux personnes privées non représentées par des avocats, aux associations et aux syndicats. L'utilisation de Télérecours citoyens reste une faculté offerte aux particuliers. Il leur permet de saisir le juge ou de communiquer des pièces ou des mémoires 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

Télérecours citoyens a été le premier projet développé par la direction des systèmes d'information selon les concepts de l'agilité : implication continue de la maîtrise d'ouvrage, constitution d'un club utilisateurs, réalisation modulaire et progressive. Après une ouverture en sites pilotes en mai 2018, puis une généralisation le 30 novembre 2018 à l'ensemble des juridictions administratives, les dernières fonctionnalités du nouveau téléservice ont été livrées en avril 2019.

2.2.2. Pour les membres de la juridiction

La transformation numérique du Conseil d'État et de la juridiction administrative voit se développer le travail sur dossier dématérialisé. Les salles d'audiences et les salles de réunions sont transformées ou adaptées pour faciliter le raccordement des ordinateurs portables. Pour les magistrats, l'accès à distance aux ressources internes a été rendu possible par la généralisation du VPN.

En 2019, deux projets de refonte des applications du domaine contentieux ont été lancés selon la méthode « agile ». Ils impliquent aujourd'hui un grand nombre d'utilisateurs contributeurs. Des clubs utilisateurs d'agents de greffe, de magistrats et d'avocats ont été constitués pour spécifier les besoins, arbitrer sur l'ordre des priorités et tester les développements. De nouvelles fonctionnalités de travail collaboratif entre les magistrats et les greffes seront mises en production au deuxième trimestre 2020.

En répondant fin 2018 à un appel à projets sur l'archivage électronique, organisé par le ministère de la culture, le Conseil d'État a obtenu un financement pour une étude visant à établir la politique d'archivage des documents et données gérés par l'application Télérecours. L'étude réalisée en 2019 a permis de définir les modalités techniques et fonctionnelles de cet archivage destiné à sécuriser les données dès leur création. L'année 2020 verra la mise en œuvre de ces préconisations.



2.3. Une justice administrative toujours plus ouverte

Les services du secrétariat général du Conseil d'État se sont mobilisés pour répondre à l'objectif d'ouverture de l'institution à l'égard de plusieurs catégories d'interlocuteurs.

2.3.1. Vers les parlementaires

En 2019, le Conseil d'État a reçu 7 délégations de commissions parlementaires du Sénat et de l'Assemblée nationale venues rencontrer la section du contentieux, les sections administratives et le secrétariat général, et assister à des séances d'assemblée générale. Ces visites ont été l'occasion d'échanges nourris et fructueux entre les parlementaires et les membres du Conseil d'État.

2.3.2. Vers le grand public

A l'occasion des journées européennes du patrimoine, les 21 et 22 septembre 2019, plus de 8 000 amoureux du patrimoine ont franchi les portes du Conseil d'État pour découvrir sa richesse architecturale, son histoire et ses missions. 45 agents et membres du Conseil d'État se sont relayés pendant deux jours pour accueillir le public et le guider dans les salles et lieux du Palais-Royal, depuis l'entrée du parcours, en salle de la section des finances jusqu'à la salle Napoléon. Tous les supports de médiation ont été revus (kakémonos, livret pour les enfants, plan de la visite...) avec une charte graphique et des contenus adaptés à la thématique « Arts et Divertissements » de cette 36^e édition. Un film patrimonial du Palais-Royal a été réalisé par drone et diffusé sur tous les écrans afin de mieux contempler les détails ornementaux et les décors et peintures des plafonds.

Lors de ces journées, le Conseil d'État a présenté une sélection de documents d'archives et d'ouvrages mettant en lumière son rôle dans l'organisation, le développement et le contrôle du théâtre et du cinéma, du XIX^e siècle à nos jours.

2.3.3. Vers la jeunesse

Le Conseil d'État a organisé plus de cinquante visites à destination de publics scolaires et universitaires : 7 visites pour des élèves d'école primaire, 9 visites pour des collégiens et lycéens, 35 visites pour des étudiants à l'université ou de grandes écoles. Ces visites rencontrent un réel succès. Elles permettent aux très jeunes publics de découvrir une institution dont ils ne connaissent pas les missions et aux étudiants d'appréhender concrètement le travail consultatif et juridictionnel du Conseil d'État et, plus largement, de la juridiction administrative.

L'ouverture vers les étudiants s'est également traduite par l'organisation de la 27^e finale du concours d'éloquence et de plaidoiries des étudiants de Paris-II-Assas, organisée pour la première fois au sein du Conseil d'État, en salle de l'Assemblée générale.



« *Si haut que l'on puisse monter, finit-on toujours par des cendres ?* », tel était le thème de ce concours. Face à un jury présidé par Cédric Villani, député de l'Essonne, et composé de Jean-Denis Combrexelle, président de la section du contentieux et de l'ancienne ministre Rama Yade, mais aussi de Maître Martin Reynaud, avocat associé au cabinet Témine et de Cécile Falcon, professeure d'art oratoire à l'université d'Harvard, les deux finalistes se sont livrés à une joute oratoire devant les personnels du Conseil d'État. Cet événement a permis au président de la section du contentieux de rappeler que si la justice administrative, surtout en cassation, est principalement écrite, le Conseil d'État est aussi « la Maison de la parole », annonçant ainsi des réformes en cours pour donner une plus large place à l'oralité, à l'instar de ce qui se fait déjà dans les procédures de référé.

2.4. Une plus grande accessibilité de la justice administrative

2.4.1. Rendre accessibles les avis des formations consultatives sur les associations et fondations reconnues d'utilité publique

Le 9 janvier 2019, le Conseil d'État a organisé une conférence de presse table-ronde autour de la publication inédite des guides sur les nouveaux statuts types des associations et fondations reconnues d'utilité publique, statuts qui avaient été approuvés par un avis du Conseil d'État en juin 2018. Pour la première fois, le Conseil d'État publiait sur son site Internet, en temps réel et de manière exhaustive, la jurisprudence d'une section administrative afin d'accroître l'accessibilité des avis. La mise à jour de ces statuts par le Conseil d'État n'avait pas été faite depuis 1991 pour les associations et depuis 2012 pour les fondations.

A la table-ronde, avaient été invités Benoît Miribel, président du Centre français des fonds et fondations, Pierre Sellal, président de la Fondation de France et Thierry Guillois, président de la commission juridique du Haut Conseil de la vie associative. Près de 50 personnes (médias, avocats, institutions...) avaient fait le déplacement pour assister à l'événement.

2.4.2. Un nouveau site internet plus ergonomique

Lancé le 21 mai 2019, fruit de plusieurs années de travail du secrétariat général du Conseil d'État, le nouveau site Internet a été revisité pour adopter un format plus ergonomique, une navigation plus claire et intuitive. Plus adapté aux nouveaux modes de lectures sur mobiles, tablettes et ordinateurs, il propose désormais une maquette épurée, une hiérarchie de l'information plus lisible ainsi qu'une arborescence plus simple pour accéder rapidement aux contenus.

2.4.3. Les premières assises de la médiation administrative

Le 18 décembre 2019, le Conseil d'État a organisé les premières assises nationales de la médiation administrative. Elles ont réuni, malgré les difficultés de transport, plus de 300 participants, administrateurs, élus locaux, médiateurs, avocats et magistrats.



Ces assises ont été l'occasion de partager des expériences entre acteurs de la médiation, de diffuser les bonnes pratiques, de dresser un premier bilan des actions menées et de montrer que la médiation marque un changement profond dans le règlement des litiges administratifs.

2.4.4. Des juridictions toujours plus accessibles

Au 31 décembre 2019, vingt-huit juridictions sont accessibles au sens de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. La conformité d'accessibilité est atteinte pour près de 60% des immeubles abritant la juridiction administrative et elle se poursuit avec les opérations engagées dans les tribunaux administratifs d'Amiens, Châlons-en-Champagne, Dijon, la Guadeloupe, Limoges, Marseille, Melun et Paris.

2.5. Un encouragement à la mobilité

Le Conseil d'État promeut la mobilité de ses membres ainsi que celle des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Outre son indépendance et sa maîtrise de la technique juridique, le juge administratif tire en effet une part de sa légitimité de sa connaissance des modes d'action de l'administration et des enjeux de l'action publique : sa connaissance de l'administration lui permet de la contrôler plus efficacement.

S'agissant des membres du Conseil d'État, l'encouragement à la mobilité a concerné notamment les auditeurs qui ont participé, cette année encore, aux « missions prioritaires » organisées par le Gouvernement. A ce titre, cinq auditeurs sont partis en détachement après deux ans et demi passés au Conseil d'État.

S'agissant des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, les orientations du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ont été modifiées pour mieux tenir compte de l'expérience acquise dans des fonctions administratives, en particulier lorsqu'elles comportent des responsabilités d'encadrement. Il a également été prévu que les magistrats qui effectuent une deuxième mobilité, après celle qui est exigée par leur statut pour le passage au grade de président, pourront désormais bénéficier d'un droit au retour dans leur juridiction d'origine pendant une durée de quatre ans.

Pour permettre aux magistrats affectés hors de la région parisienne de pouvoir exercer des fonctions plus variées, il a été décidé de créer au sein de la direction des ressources humaines un poste de chargé de mission pour développer un réseau auprès, notamment, des administrations territoriales afin d'élargir les possibilités de détachement en région.



Au sein de la direction des ressources humaines, le bureau des conseillers mobilité-carrière (CMC) contribue à faciliter la mobilité des magistrats :

- en diffusant régulièrement auprès des magistrats administratifs des fiches de poste d'encadrement supérieur proposées par des employeurs extérieurs intéressés par ce profil : ainsi en 2019, 60 offres ont été diffusées ;
- en accompagnant individuellement les magistrats dans leur projet professionnel : en 2019, 33 magistrats ont été accompagnés ;
- en organisant des réunions d'information sur la mobilité : outre les traditionnelles réunions d'information sur la mobilité judiciaire et la mobilité préfectorale, une information sur la mobilité en administration centrale a été organisée pour la première fois le 25 octobre 2019. Trois administrations centrales étaient représentées, celle du ministère de la justice, du ministère de la transition écologique et solidaire ainsi que celle des ministères économiques et sociaux. Après une présentation des emplois et des parcours proposés par les représentants ministériels, ces derniers ont pu, dans le cadre d'entretiens individuels, échanger avec des magistrats intéressés par ces postes.

2.6. Les principales opérations immobilières

En 2019, la direction de l'équipement a conduit 90 opérations immobilières, toutes juridictions confondues, pour un montant total de près de 10 M€. Parmi celles-ci, trois opérations nouvelles méritent d'être particulièrement signalées.

■ Création de la cour administrative d'appel de Toulouse

L'évolution du contentieux dans les cours administratives d'appel de Bordeaux et Marseille, dont les possibilités d'extension sont limitées, a imposé la création d'une troisième cour dans le sud de la France. Par ailleurs, la réforme de la carte régionale et la création de la région Occitanie justifient pleinement que cette cour ait son siège dans cette région et de concentrer l'appel de la région Occitanie sur cette seule cour.

Sur la base de l'étude de faisabilité réalisée sur les deux sites potentiels pouvant accueillir la cour, l'un à Montpellier et l'autre à Toulouse, la Garde des Sceaux, ministre de la justice, a donné son accord le 19 novembre 2019 pour que le siège de la cour soit fixé à Toulouse, dans une propriété de l'État occupée préalablement par le rectorat. Les études de programmation sont en cours.

■ Réhabilitation et restructuration du tribunal administratif de Paris

Après la première phase de travaux qui s'est déroulée en 2017 et 2018 pour permettre notamment l'amélioration de la sûreté globale de la juridiction en créant un espace d'accueil sécurisé et un dispositif de contrôle d'accès, la deuxième phase d'aménagement d'espaces de travail, prévue à la place de l'ancienne cafétéria et au rez-de-chaussée, s'est achevée en septembre 2019. Lors de cette opération, la



rénovation partielle du clos et du couvert a également été conduite, ainsi que des travaux d'amélioration du confort thermique des locaux situés sur la façade sud.

Les études de maîtrise d'œuvre de la troisième phase, qui permettra notamment de créer deux salles d'audience supplémentaires en reconfigurant la grande salle actuelle, ont été réalisées. Les travaux débuteront en 2020 pour une durée de dix-huit mois.

■ Relogement du tribunal administratif de Marseille

La signature, le 30 novembre 2018, de l'acte de vente en l'état futur d'achèvement de l'immeuble dit *Mazenod*, anciens ateliers de la Compagnie générale maritime, a permis d'engager les travaux de réhabilitation et de restructuration pour reloger le tribunal administratif de Marseille. L'emménagement dans les nouveaux locaux est prévu en 2021.



Table des matières

Éditorial	7
Indicateurs de l'activité du Conseil d'État et des juridictions administratives en 2019.....	13
1.1. L'activité de la juridiction administrative en 2019.....	15
1.1.1. L'activité juridictionnelle	15
1.1.2. L'activité consultative du Conseil d'État.....	16
1.1.3. L'activité d'étude.....	16
1.1.4. L'activité internationale.....	16
1.1.5. L'activité de colloque et de cycle de conférences	17
1.1.6. L'activité de publication.....	17
1.2. Panorama de la juridiction administrative en 2019.....	18
1.2.1. La carte des juridictions administratives	18
1.2.2. L'organigramme du Conseil d'État	19
1.3. Le Conseil d'État sur internet et les réseaux sociaux	20
1.4. Les dates clés de la juridiction administrative en 2019.....	21
1.5. L'activité de gestion de la juridiction administrative	27
Première partie – L'activité juridictionnelle	29
1. Bilan d'activité de la juridiction administrative	31
1.1. Statistiques agrégées en données nettes	31
■ <i>Evolution des entrées, des sorties et des stocks.....</i>	<i>31</i>
■ <i>Evolution des délais de jugement.....</i>	<i>32</i>
■ <i>Principaux domaines contentieux</i>	<i>33</i>
■ <i>Evolution de l'activité du juge des référés, par mode de saisine.....</i>	<i>34</i>
1.1.2. Questions prioritaires de constitutionnalité (QPC)	36
■ <i>QPC devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.....</i>	<i>36</i>
■ <i>QPC devant le Conseil d'État.....</i>	<i>36</i>
■ <i>Graphique – QPC devant les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État : QPC enregistrées, traitées et taux de transmission.....</i>	<i>38</i>
1.1.3. Questions préjudicielles	39



1.2. Activité des tribunaux administratifs	40
1.2.1. Bilan d'activité de l'année 2019	40
■ Affaires enregistrées	40
■ Affaires réglées	41
■ Taux de couverture et stock d'affaires en instance	41
■ Délais.....	41
■ Question prioritaire de constitutionnalité.....	42
1.2.2. Statistiques	43
■ Affaires enregistrées, traitées et en instance au 31 décembre 2019	43
■ Délais moyens de jugement en 2019	43
■ Stock et flux par juridiction	44
1.3. Activité des cours administratives d'appel	45
1.3.1. Bilan d'activité de l'année 2019	45
■ Affaires enregistrées	45
■ Affaires réglées	45
■ Taux de couverture et affaires en instance	45
■ Délais.....	46
■ Question prioritaire de constitutionnalité.....	46
1.3.2. Statistiques	47
■ Affaires enregistrées, traitées et en instance au 31 décembre 2019	47
■ Délais moyens de jugement en 2019	47
■ Stock et flux par juridiction	47
1.4. Activité de la section du contentieux du Conseil d'Etat	48
1.4.1. Bilan d'activité de l'année 2019	48
■ Affaires enregistrées	48
■ Affaires jugées.....	49
■ Délais.....	50
■ Stock.....	50
■ Questions prioritaires de constitutionnalité.....	50
■ Référéés	50
■ Les compétences propres du président	50
1.4.2. Statistiques	51
■ Indicateurs pluriannuels d'activité	51
■ Affaires enregistrées et affaires réglées par formation de jugement	53
■ Evolution des affaires enregistrées	54
■ Evolution des affaires réglées par formation de jugement	56
■ Evolution des délais de jugement.....	57
■ Evolution des affaires en stock.....	58
■ Activité juridictionnelle de la section du contentieux du Conseil d'Etat par mode de saisine – 1 : l'activité du juge de premier ressort (hors référé).....	59
■ Activité juridictionnelle de la section du contentieux du Conseil d'Etat par mode de saisine – 2 : L'activité du juge d'appel (hors référés).....	61
■ Activité juridictionnelle de la section du contentieux du Conseil d'Etat par mode de saisine – 3 : L'activité du juge de cassation	61



1.5. Bilan d'activité des juridictions administratives spécialisées	64
1.5.1. Activité de la Cour nationale du droit d'asile	64
■ <i>Hausse de la demande d'asile et du contentieux de l'asile</i>	<i>65</i>
■ <i>Taux de recours contre les décisions de l'OFPRA.....</i>	<i>65</i>
■ <i>L'activité juridictionnelle</i>	<i>69</i>
■ <i>Délai moyen de jugement</i>	<i>71</i>
■ <i>Réduction significative du nombre d'affaires en instance.....</i>	<i>71</i>
■ <i>Taux de renvoi.....</i>	<i>71</i>
■ <i>Évolution de la représentation des parties.....</i>	<i>72</i>
■ <i>Croissance de l'aide juridictionnelle (AJ)</i>	<i>72</i>
1.5.2. Activité des juridictions spécialisées en matière de discipline professionnelle	72
1.5.3. Activité des juridictions spécialisées en matière sociale	75
1.5.4. Activité de la commission du contentieux du stationnement payant	75
 2. Analyse d'une sélection de décisions, d'arrêts et de jugements	 77
2.1. L'année contentieuse 2019 du Conseil d'Etat.....	77
2.1.1. La prise en compte par le juge administratif des nouveaux champs et formes de l'action administrative	79
■ <i>De nouveaux champs d'intervention.....</i>	<i>80</i>
■ <i>De nouveaux modes d'action</i>	<i>84</i>
2.1.2. La préservation et l'adaptation des grands équilibres	87
■ <i>De l'équilibre entre les droits et les libertés et les prérogatives de puissance publique</i>	<i>87</i>
■ <i>Des droits et libertés et de la sécurité juridique</i>	<i>91</i>
2.2. Analyse d'une sélection d'arrêts et de jugements marquants des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs.....	97
2.2.1. Actes législatifs et réglementaires.....	97
2.2.2. Agriculture	97
2.2.3. Asile	99
2.2.4. Communauté européenne et Union européenne	99
2.2.5. Collectivités territoriales.....	99
2.2.6. Compétence	100
2.2.7. Contributions et taxes	101
2.2.8. Domaine	106
2.2.9. Droits civils et individuels	107
2.2.10. Énergie.....	107
2.2.11. Enseignement et Recherche.....	108
2.2.12. Étrangers.....	109
2.2.13. Expropriation pour cause d'utilité publique	113
2.2.14. Fonctionnaires et agents publics	114
2.2.15. Juridictions administratives et judiciaires.....	116
2.2.16. Logement.....	116



2.2.17. Marchés et contrats administratifs	117
2.2.18. Mines et carrières.....	119
2.2.19. Monuments et sites.....	119
2.2.20. Nature et environnement.....	120
2.2.21. Police	122
2.2.22. Pouvoirs publics et autorités administratives indépendantes	124
2.2.23. Procédure	124
2.2.24. Répression	126
2.2.25. Responsabilité de la puissance publique	127
2.2.26. Travail et emploi	130
2.2.27. Urbanisme	132

**3. Les missions qui concourent à l’activité juridictionnelle :
aide juridictionnelle, exécution des décisions de justice,
inspection des juridictions administratives 139**

3.1. Bilan d’activité du bureau d’aide juridictionnelle	139
■ <i>Demandes d’aide juridictionnelle.....</i>	<i>139</i>
■ <i>Statistiques.....</i>	<i>140</i>

**3.2. Bilan d’activité de l’exécution des décisions de la juridiction
administrative**

■ <i>En matière d’exécution des décisions de justice.....</i>	<i>142</i>
■ <i>En matière de demande d’éclaircissement</i>	<i>143</i>
■ <i>La mise en place d’un « réseau » consacré à l’exécution, au sein de la juridiction administrative.....</i>	<i>143</i>
3.2.2. Les nouvelles dispositions concernant l’exécution et l’évolution de la jurisprudence en 2019	144
■ <i>La possibilité pour le juge de prononcer d’office une injonction assortie, le cas échéant, d’une astreinte</i>	<i>144</i>
■ <i>La clarification, en matière d’exécution des décisions de justice, de la répartition des compétences au sein de la juridiction administrative</i>	<i>144</i>
■ <i>Les apports de la jurisprudence en matière d’exécution</i>	<i>145</i>
3.2.3. Les caractéristiques générales de l’activité de la juridiction administrative en matière d’exécution en 2019	146
■ <i>Un nombre de demandes d’exécution globalement en hausse.....</i>	<i>146</i>
■ <i>La confirmation du rôle essentiel joué par la « phase administrative ».....</i>	<i>146</i>
■ <i>Les matières concernées</i>	<i>147</i>
3.2.4. Les difficultés d’exécution des décisions du Conseil d’Etat impliquant l’adoption ou l’abrogation de mesures à caractère réglementaire	147
■ <i>L’examen des demandes d’exécution.....</i>	<i>147</i>
■ <i>Le suivi de décisions du Conseil d’Etat dans le cadre des dispositions de l’article R. 931-6 du code de justice administrative</i>	<i>147</i>
3.2.5. Statistiques	148



3.3. Mission permanente d'inspection des juridictions administratives.....	151
3.3.1. Missions d'inspection des juridictions administratives	151
■ <i>Les missions</i>	152
■ <i>Etudes et groupes de travail</i>	154
■ <i>Participation à des instances collégiales</i>	155
3.3.2. Participation à la gestion du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.....	155

Deuxième partie – L'activité consultative 159

1. Observations d'ordre général..... 163

1.1. Activité consultative en 2019.....	163
1.1.1. Sections administratives : 1 090 textes examinés en 411 séances.....	163
1.1.2. Assemblée générale : 43 textes examinés en 44 séances	166
1.1.3. Commission permanente : 7 textes examinés en 7 séances	166
1.1.4. Délais moyens d'examen.....	166
1.2. Publication par le Gouvernement des avis sur projets de loi.....	167
1.3. Conseil du Parlement.....	169
1.4. Questions communes relatives à l'examen des projets de texte soumis au Conseil d'État.....	177
1.4.1. La qualité des études d'impact et des évaluations préalables	178
1.4.2. Le respect des obligations en matière de consultations	180
■ <i>Consultation obligatoire</i>	180
■ <i>Consultation non obligatoire</i>	189
1.4.3. Les règles de codification des textes	195

2. Sélection d'avis rendus en 2019 199

2.1. Actes et respect de la hiérarchie des normes.....	199
2.1.1. Accords internationaux	199
■ <i>Accords relevant de l'article 53 de la Constitution</i>	199
2.1.2. Application dans le temps des lois et des actes administratifs	201
2.1.3. Autorités disposant du pouvoir réglementaire	203
2.1.4. Dispositions à caractère expérimental	206
2.1.5. Domaines respectifs de la loi et du règlement.....	207
■ <i>Domaine de la loi</i>	207
■ <i>Domaine du règlement</i>	209
2.1.6. Elaboration des actes administratifs	210
2.1.7. Lois d'habilitation et ordonnances de l'article 38 de la Constitution	211
■ <i>Champ de l'habilitation</i>	211
■ <i>Contenu de l'habilitation</i>	214
■ <i>Ordonnances</i>	215



2.2. Associations et fondations	215
2.2.1. Reconnaissance du statut d'utilité publique	215
2.2.2. Statuts.....	215
2.3. Banque, assurance, produits et services financiers	219
2.3.1. Produits financiers.....	219
2.4. Budget et comptabilité publique	220
2.4.1. Budget de l'État	220
■ <i>Dispositions figurant dans les lois de finances</i>	220
■ <i>Régime juridique des lois de finances</i>	220
2.5. Collectivités territoriales	221
2.5.1. Dispositions générales.....	221
2.5.2. Principe de libre administration des collectivités territoriales.....	221
2.5.3. Communes et intercommunalités.....	221
2.5.4. Départements.....	222
2.6. Culture et patrimoine	222
2.6.1. Monuments historiques	222
2.7. Commerce, industrie, interventions économiques de la puissance publique	223
2.7.1. Consommation	223
2.7.2. Commande publique	223
2.7.3. Réglementation des activités économiques.....	224
2.7.4. Publicité et mise en concurrence	226
2.8. Domaine	226
2.8.1. Domaine public.....	226
2.8.2. Domaine privé	226
2.9. Élections	227
2.9.1. Élections locales.....	227
2.10. Énergie.....	228
2.10.1. Energies renouvelables.....	228
2.11. Enseignement et recherche.....	229
2.11.1. Enseignement général	229
2.11.2. École maternelle et école primaire	229
2.11.3. Enseignement supérieur et grandes écoles.....	232
2.12. Environnement	232
2.12.1. Evaluation environnementale	232
2.12.2. Information et participation du public	234
2.12.3. Parcs et réserves.....	237
2.12.4. Principe de non-régression.....	238
2.12.5. Principe de prévention	238



2.13. Étrangers	239
2.13.1. Entrée et séjour des étrangers	239
2.14. Expropriation	240
2.15. Fiscalité	240
2.15.1. Sanctions fiscales	240
2.15.2. Fiscalité sur les revenus	241
■ <i>Rôle des conventions fiscales internationales</i>	241
■ <i>Taux de l'impôt</i>	241
2.15.3. Fiscalité sur les entreprises	242
2.15.4. Fiscalité locale	242
■ <i>Taxe d'habitation</i>	242
2.15.5. Taxes diverses	244
■ <i>Contrat à durée déterminée dit d'usage (CDDU)</i>	244
2.16. Fonction publique	244
2.16.1. Organisation de la fonction publique	244
2.16.2. Nominations équilibrées	245
2.16.3. Emplois à la décision du Gouvernement	246
2.16.4. Recrutement	247
2.16.5. Agents contractuels	247
2.16.6. Corps et cadres d'emplois	249
2.16.7. Affectation en cas de restructuration de services	250
2.16.8. Cessation d'activité	250
2.16.9. Discipline	251
2.16.10. Organes consultatifs de la fonction publique	252
2.16.11. Fonction publique de Nouvelle-Calédonie	253
2.17. Justice	253
2.17.1. Juridictions judiciaires	253
2.17.2. Magistrats	253
2.17.3. Justice pénale des mineurs	254
2.17.4. Domaine de la répression pénale	257
2.18. Libertés et droits fondamentaux	257
2.18.1. Asile	257
2.18.2. Droits civils et individuels	258
■ <i>État des personnes / Nationalité</i>	258
■ <i>Liberté d'expression</i>	260
■ <i>Libertés publiques</i>	260
2.18.3. Principe d'égalité	261
2.19. Logement	262
2.19.1. Copropriétés	262



2.20. Outre-mer	263
2.20.1. Applicabilité outre-mer des textes législatifs et réglementaires.....	263
2.20.2. Nouvelle-Calédonie	264
■ Répartition des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie	264
■ Lois du pays de Nouvelle-Calédonie	265
2.20.3. Nouvelle-Calédonie et Polynésie Française	267
■ Droit applicable	267
2.20.4. Polynésie Française	267
2.20.5. Mayotte	267
2.21. Police	268
2.21.1. Police administrative et judiciaire	268
2.22. Pouvoirs publics, autorités administratives indépendantes, organisation et gestion de l'administration	269
2.22.1. Parlement	269
2.22.2. Réforme des Institutions	269
2.22.3. Simplification des relations entre le public et l'administration.....	269
2.22.4. Établissements publics	270
■ Création.....	270
■ Catégories d'établissements publics / Règles constitutives / Pouvoirs des organes dirigeants.....	271
2.22.5. Silence vaut acceptation.....	277
2.23. Presse et communication	278
2.23.1. Liberté de la presse.....	278
2.23.2. Services de radio et de télévision	278
2.23.3. Liberté d'expression	278
2.24. Protection des données à caractère personnel	278
2.24.1. Questions générales	278
2.24.2. Condition de légalité du traitement	280
2.24.3. Formalités préalables à la mise en œuvre des traitements	280
■ Analyse d'impact.....	280
2.24.4. Nouveaux traitements de données	282
2.25. Protection sociale et action sociale	283
2.26. Santé publique, sécurité sociale et aide sociale	284
2.26.1. Organisation du système de santé	284
2.26.2. Santé publique.....	286
2.26.3. Sécurité sociale.....	287
2.27. Sport et jeux	287
2.27.1. Sport	287
■ Lutte contre le dopage	287
2.27.2. Loteries	288



2.28. Transports.....	288
2.28.1. Transports aériens	288
2.28.2. Transports ferroviaires	290
2.29. Travail et emploi	291
2.29.1. Aide à l'emploi	291
2.29.2. Assurance chômage.....	292
2.29.3. Droit du travail.....	294
2.30. Union européenne	295
2.30.1. Portée des règles du droit de l'Union européenne	295
■ <i>Sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne – Article 50 du traité sur l'Union européenne</i>	<i>295</i>
2.30.2. Règles applicables.....	296
■ <i>Liberté d'établissement et libre prestation de services</i>	<i>296</i>
■ <i>Relations avec les Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM).....</i>	<i>296</i>
2.30.3. Aides d'État.....	297
2.30.4. Directives	297
■ <i>Transposition des directives</i>	<i>297</i>
3. Avis du Conseil d'État sur questions	299
3.1. Avis sur questions posées par le Gouvernement.....	299
3.2. Avis sur questions posées par une collectivité d'Outre-mer	299
4. Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État.....	301
4.1. L'activité consultative en 2019 : nombre de séances, nombre et nature des textes examinés	301
4.2. Évolution de l'activité consultative : 2012 – 2019.....	305

Troisième partie – Études, débats, partenariats, coopération européenne et internationale **309**

1. L'activité d'étude et de publication	313
1.1. Les études annuelles de 2019	313
1.1.1. L'étude annuelle publiée en 2019 <i>Le sport : quelle politique publique ?</i> ..	313
1.1.2. L'étude annuelle engagée en 2019 <i>L'évaluation des politiques publiques</i> (publication 2020)	317
1.2. Les suites données aux études	320
1.2.1. Les suites données aux études annuelles du Conseil d'État.....	320
■ <i>L'étude annuelle 2013 Le droit souple.....</i>	<i>320</i>
■ <i>L'étude annuelle 2014 Le numérique et les droits fondamentaux</i>	<i>322</i>
■ <i>L'étude annuelle 2015 L'action économique des personnes publiques..</i>	<i>327</i>



■ <i>L'étude annuelle 2017 Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'ubérisation ?</i>	327
■ <i>L'étude annuelle 2018 La citoyenneté, être (un) citoyen aujourd'hui</i>	336
1.2.2. Les suites données aux études réalisées à la demande du Premier ministre	338
■ <i>L'étude Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ? (2018)</i>	338
■ <i>L'étude Les règles applicables aux professionnels de santé en matière d'information et de publicité (2019)</i>	340
■ <i>L'étude Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? (2019)</i>	341
1.3. La contribution du Conseil d'État à la simplification du droit	344
1.3.1. La contribution de la section du rapport et des études	344
■ <i>Suites de l'étude annuelle 2016 Simplification et qualité du droit</i>	344
1.3.2. La contribution des sections administratives	347
■ <i>Actualiser, clarifier, simplifier et compléter le droit applicable</i>	347
■ <i>Simplifier les modalités de l'action publique</i>	356
■ <i>Eviter le recours à la norme</i>	358
1.3.3. Propositions de réforme d'ordre législatif ou réglementaire	360
1.4. L'activité de publication	361
1.4.1. Les publications du Conseil d'État	361
■ <i>Les publications dans la collection Les études du Conseil d'État</i>	361
■ <i>Publications dans la collection Droits et Débats</i>	361
■ <i>Publications dans la collection Histoire et Mémoire</i>	362
■ <i>La lettre de la justice administrative dématérialisée</i>	363
■ <i>A retrouver sur le site internet du Conseil d'État</i>	363
1.4.2. Les publications des juridictions administratives	363
1.4.3. L'attribution du prix de thèse du Conseil d'État en droit public 2019	365
2. Les colloques, conférences et partenariats	367
2.1. Les colloques	367
2.1.1. Les indicateurs d'activité	367
2.1.2. Les colloques organisés en partenariat scientifique	368
2.1.3. Les Entretiens du Conseil d'État	369
■ <i>Les Entretiens en droit social</i>	369
■ <i>Les Entretiens en droit public économique</i>	369
■ <i>Les Entretiens du contentieux</i>	370
2.1.4. Les premières Assises nationales de la médiation administrative	370
2.1.5. Les colloques organisés par le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative	371



2.2. Les cycles de conférences.....	373
2.2.1. Poursuite et clôture du cycle de conférences sur Le sport.....	373
2.2.2. Le cycle de conférences sur L'évaluation des politiques publiques (2019-2020).....	373
2.3. Les colloques, conférences et partenariats organisés par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.....	374
2.3.1. Les manifestations organisées sur le thème de la médiation.....	374
2.3.2. L'accueil d'audiences collégiales régionales du Conseil constitutionnel...	375
2.3.3. Les échanges avec les barreaux, l'université, les juridictions et professions judiciaires sur des thèmes d'intérêt commun.....	375
■ <i>L'exécution des décisions de justice</i>	375
■ <i>L'actualité du droit</i>	376
■ <i>Les procès fictifs</i>	377
■ <i>Les partenariats avec le monde étudiant</i>	378
■ <i>Les manifestations commémoratives</i>	379
3. Les relations européennes et internationales	381
3.1. La mission d'expertise et de veille juridique en droit européen	381
3.1.1. La délégation au droit européen	381
■ <i>Les publications mensuelles</i>	381
■ <i>La réponse aux questions des membres du Conseil d'État dans le domaine européen</i>	382
■ <i>La participation aux formations en droit européen</i>	382
3.2. L'activité internationale des juridictions administratives	383
3.2.1. Coopération bilatérale.....	384
■ <i>3.2.1.1. Séminaires juridiques bilatéraux</i>	384
■ <i>3.2.1.2. Échanges protocolaires</i>	385
■ <i>3.2.1.3. Missions d'expertise</i>	386
■ <i>3.2.1.4. Visites d'étude</i>	386
■ <i>3.2.1.5. Stages d'étude</i>	386
■ <i>3.2.1.6. Relations avec les établissements de formation</i>	388
3.2.2. Coopération multilatérale	389
■ <i>3.2.2.1. À l'échelle européenne</i>	389
■ <i>3.2.2.2. À l'échelle mondiale</i>	390
3.3. Statistiques	391



Quatrième partie – L’activité de gestion de la juridiction administrative.....	393
1. Les moyens au service du Conseil d’État et des juridictions administratives	397
1.1. Les crédits.....	397
1.2. Les emplois : effectifs et recrutements 2019.....	398
■ <i>Les effectifs de la juridiction administrative au 31 décembre 2019.....</i>	<i>398</i>
■ <i>Les recrutements.....</i>	<i>398</i>
1.3. La formation	399
■ <i>Les chiffres clés.....</i>	<i>399</i>
■ <i>Les grandes orientations.....</i>	<i>399</i>
2. Les grands projets de la justice administrative	401
2.1. Un engagement en faveur de la diversité et de l’égalité.....	401
■ <i>La formation à la lutte contre les discriminations.....</i>	<i>401</i>
■ <i>Le recrutement et l’égalité des chances.....</i>	<i>401</i>
■ <i>Le déroulement de carrière</i>	<i>401</i>
■ <i>La qualité de vie au travail.....</i>	<i>401</i>
■ <i>Les relations avec le public et les prestataires</i>	<i>401</i>
■ <i>La promotion de la diversité et de l’égalité professionnelle.....</i>	<i>402</i>
2.2. La transformation numérique du Conseil d’État et de la juridiction administrative	403
2.2.1. Pour les justiciables	403
2.2.2. Pour les membres de la juridiction.....	403
2.3. Une justice administrative toujours plus ouverte.....	404
2.3.1. Vers les parlementaires	404
2.3.2. Vers le grand public	404
2.3.3. Vers la jeunesse	404
2.4. Une plus grande accessibilité de la justice administrative	405
2.4.1. Rendre accessibles les avis des formations consultatives sur les associations et fondations reconnues d’utilité publique.....	405
2.4.2. Un nouveau site internet plus ergonomique.....	405
2.4.3. Les premières assises de la médiation administrative	405
2.4.4. Des juridictions toujours plus accessibles	406
2.5. Un encouragement à la mobilité.....	406
2.6. Les principales opérations immobilières	407
■ <i>Création de la cour administrative d’appel de Toulouse.....</i>	<i>407</i>
■ <i>Réhabilitation et restructuration du tribunal administratif de Paris.....</i>	<i>407</i>
■ <i>Relogement du tribunal administratif de Marseille</i>	<i>408</i>

