



## Rapport public 2016

# Le Conseil d'État et la juridiction administrative en 2015



## Dossier de presse

Suivez l'actualité du Conseil d'État sur Twitter : [@Conseil\\_Etat](https://twitter.com/Conseil_Etat)

Retrouvez le live-tweet du Rapport public 2016 :  
**#BilanCE**

## SOMMAIRE

<b>4 actualités majeures en 2015.....</b>	<b>3</b>
<b>3 nouveautés du rapport d'activité 2016 (activité 2015) .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Retour sur une année de contentieux administratif.....</b>	<b>7</b>
> 2015 en chiffres.....	7
> L'activité des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et de la section du contentieux du Conseil d'État en 2015 .....	7
> L'année 2015 au fil des décisions de la juridiction administrative.....	10
> La mise en œuvre de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) par les juridictions administratives en 2015 .....	13
<b>La Cour nationale du droit d'asile (CNDA).....</b>	<b>14</b>
> 2015 en chiffres.....	14
<b>Les missions qui concourent à l'activité juridictionnelle.....</b>	<b>15</b>
> Bilan de l'aide juridictionnelle en 2015.....	15
> Bilan de l'exécution des décisions de justice en 2015.....	15
> La mission d'inspection des juridictions administratives en 2015 (MIJA).....	15
<b>2. Le bilan d'un an d'activité consultative .....</b>	<b>16</b>
> 2015 en chiffres.....	16
> Les textes examinés en 2015.....	17
<b>3. Activité d'études, de débats et partenariats .....</b>	<b>20</b>
<i>En bref : l'activité d'études.....</i>	<i>20</i>
> L'étude annuelle 2015 sur L'action économique des personnes publiques.....	20
> L'engagement de l'étude annuelle 2016 Simplification et qualité du droit .....	21
> Les études sur demande du Premier ministre .....	21
1- L'étude Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises publiques :.....	21
2- L'étude Directives européennes : anticiper pour mieux transposer :.....	22
3- L'étude engagée en 2015 à la demande du Premier ministre portant sur le droit d'alerte. ....	22
> Le dialogue des juges à l'échelle européenne et internationale .....	23
> Une coopération bilatérale enrichie.....	23
> Une coopération multilatérale active .....	25
> Colloques et cycles de conférences : des débats rythmés avec les professionnels du droit, les acteurs économiques et sociaux et le monde universitaire .....	26
> Les colloques et conférences en 2016.....	27
> L'activité de publication .....	28

## 4 actualités majeures en 2015

4 enjeux de la vie publique et démocratique dans lesquels le Conseil d'État a de nouveau affirmé son rôle de conseil et d'arbitre.

**L'état d'urgence** – Dans ses fonctions consultatives comme contentieuses, le Conseil d'État a examiné le régime et les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence déclaré après les attentats commis à Paris le 13 novembre 2015 et ses conséquences.

**Le contentieux électoral** – En 2015, le Conseil d'État s'est prononcé sur près de 300 affaires électorales. Tantôt juge de premier ressort, tantôt juge d'appel, il s'est assuré que les opérations électorales s'étaient déroulées dans des conditions régulières.

**L'action économique des personnes publiques** – Effets de la mondialisation, dilution des questions économiques dans l'ensemble des politiques publiques, transferts des leviers macro-économiques au niveau européen : l'États et les personnes publiques peuvent-ils encore agir ?... Les 52 propositions de l'étude annuelle 2015 du Conseil d'État et le guide associé ont l'ambition de convaincre les personnes publiques que leurs marges de manœuvre sont réelles.

**Le droit d'asile** – Avec la question de l'accueil des réfugiés syriens, le droit d'asile a été au cœur de l'actualité en 2015. Il a aussi marqué l'activité de la juridiction administrative

→→→ Voir p. 9 et suivantes du rapport

## 3 nouveautés du rapport d'activité 2016 (activité 2015)

- 1. La contribution du Conseil d'Etat à la simplification administrative**, au consultatif comme au contentieux
- 2. Les suites données aux propositions du Conseil d'Etat** adressées au Gouvernement dans les études qu'il a réalisées à sa demande
- 3. Les chiffres et dates clés** de la juridiction administrative, sont rassemblés dans la partie préliminaire du rapport

### **1> La contribution du Conseil d'État à la simplification du droit**

Le rapport annuel 2016 s'enrichit d'une nouvelle rubrique consacrée à la contribution du Conseil d'État à la simplification du droit, qui figure désormais tant dans la première partie du rapport consacrée à l'activité juridictionnelle que dans la deuxième partie relative à l'activité consultative.

La question de la simplification du droit est en effet au cœur des réflexions des pouvoirs publics et des attentes des usagers de l'administration, que ce soit les particuliers ou les entreprises. Si vingt-cinq ans après l'étude du Conseil d'État « De la sécurité juridique » et dix ans après son étude « Sécurité juridique et complexité du droit », des progrès ont été réalisés, des difficultés persistent cependant.

Dans le cadre de ses fonctions de conseiller du Gouvernement, le Conseil d'État est amené à poursuivre et encourager un objectif de simplification du droit, en proposant des améliorations des textes qui lui sont soumis. Les avis rendus par le Conseil en 2015 en témoignent : le Conseil d'État a ainsi veillé à l'allègement des formalités requises (ex. projet de décret relatif à la mise à la disposition des copropriétaires, par le syndic, des pièces justificatives des charges de copropriété) ; il a pu éviter un dispositif trop rigide ou soulevant, par sa terminologie ou sa complexité, des problèmes d'intelligibilité (ex. projet de décret rassemblant des dispositions communes à trois diplômes délivrés par le ministère chargé de la jeunesse et des sports) ; il a également eu l'occasion de supprimer des dispositifs nouveaux envisagés par le Gouvernement lorsqu'il a estimé que le « droit commun » apportait une réponse satisfaisante (ex. projet d'ordonnance étendant le champ du rescrit) ; il a substitué, pour l'avenir, un régime unique de propriété des découvertes archéologiques à un régime de propriété distinguant entre biens mobiliers et immobiliers.

De son côté, la section du contentieux du Conseil d'État contribue également de manière significative à la simplification du droit. Au cours de l'année 2015, en opérant une définition claire des requérants susceptibles de se voir reconnaître un intérêt à agir, le Conseil d'État a ainsi permis aux personnes publiques et à ses cocontractants d'anticiper les risques contentieux. En procédant à l'interprétation de dispositions obscures, il a contribué également à l'accessibilité du droit, dans des domaines aussi variés que le droit électoral ou le droit de la fonction publique. Juge de la légalité des actes réglementaires, il a censuré des actes ne répondant pas à l'objectif constitutionnel de clarté et d'intelligibilité de la loi. Il a aussi accompagné le mouvement de simplification voulu par le législateur et le pouvoir réglementaire en explicitant l'unification des régimes qui avait été opérée en matière de police de l'eau.

→→→ V. p. 67 et p. 211 du rapport  
d'activité  
V. p. 26 du bilan d'activité

## **2> Les suites données aux études du Conseil d'Etat**

S'affirmant comme une force de proposition à travers sa fonction consultative, le Conseil d'Etat a souhaité consacrer une rubrique dédiée aux suites données à ses études, qu'il s'agisse des études annuelles ou des études effectuées sur demande du Premier ministre. Cette rubrique figurant en troisième partie du rapport met en perspective ses propositions et recommandations avec leur éventuelle traduction en mesures concrètes émanant des pouvoirs publics.

**L'étude annuelle 2014 sur *Le numérique et les droits fondamentaux*.** Publiée en septembre 2014, cette étude a contribué, au cours de l'année 2015, à nourrir certaines réformes de grande ampleur en cours d'élaboration ou déjà adoptées :

**Le projet de loi pour une République numérique** (*projet de loi actuellement en cours d'examen devant le Parlement*). Certaines de ses recommandations ont été reprises de manière significative dans le projet de loi pour une République numérique, présenté en conseil des ministres le 9 décembre 2015 et déposé à l'Assemblée nationale le même jour. C'est ce que retrace le rapport en comparant certaines mesures de ce projet avec les propositions du Conseil d'Etat. Ainsi, à titre d'exemple, figurent dans le projet de loi, le respect de règles portant sur la neutralité de l'internet (proposition n° 2 de l'étude annuelle), une définition des opérateurs de plateformes en ligne et leur obligation de loyauté à destination des consommateurs (proposition n° 3) ou encore la consécration d'un droit à la protection des données personnelles conçu comme un droit à « l'autodétermination informationnelle » c'est-à-dire le droit de l'individu de décider de la communication et de l'utilisation de ses données à caractère personnel (proposition n° 1).

En revanche, si le Conseil encourageait les pouvoirs publics à mettre en œuvre efficacement le droit au déréférencement consacré par l'arrêt *Google Spain* de la CJUE (proposition n° 5), le projet de loi ne s'est attaché qu'à consacrer un droit à l'effacement des données pour les mineurs (article 32) et ne comporte pas de dispositions générales sur le déréférencement demandé par toute personne aux éditeurs de sites internet.

**La loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement.** Dans la proposition n° 40 de l'étude, le Conseil d'État avait recommandé de définir par la loi le régime juridique de l'utilisation par les services de renseignement, sur autorisation administrative, de certains moyens d'investigation spéciaux prenant appui sur des techniques numériques (déchiffrement, captation de données informatiques...). La loi relative au renseignement a inséré dans le code de la sécurité intérieure un livre VIII intitulé *Du renseignement* qui vise à donner un cadre légal aux activités des services de renseignement.

Le Conseil d'État avait également proposé de faire de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) une autorité de contrôle des services de renseignement dotée de moyens et de prérogatives renforcés (proposition n° 41). Le Gouvernement s'en est inspiré pour créer la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), autorité administrative indépendante, qui succède à la CNCIS et a pour mission principale d'autoriser et de contrôler le recours à ces techniques de surveillance.

→→→ V. p. 446 du rapport d'activité  
V. p. xx du bilan d'activité

### **L'étude annuelle 2015 sur *L'action économique des personnes publiques et le guide associé.***

Cette étude, qui a été adoptée en juillet 2015, a d'ores et déjà alimenté la réflexion des pouvoirs publics, qui s'en sont inspirés dans la cadre de projets de loi actuellement en cours d'examen devant le Parlement. A titre d'exemple, la réforme de la médiation et de la conciliation devant la juridiction administrative, de nature à favoriser le règlement d'un grand nombre de litiges en matière d'action économique des personnes publiques, a été inscrite dans le projet de loi sur la justice du XXI<sup>e</sup> siècle (v. proposition n° 31 : développer les modes alternatifs de règlement des litiges économiques, notamment devant la juridiction administrative). Le titre II du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique traite de la transparence des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics (v. proposition n° 41 : définir un cadre législatif pour l'ensemble des activités des groupes d'intérêt). Cette étude, encore récente, a vocation à nourrir le débat public dans le domaine économique, dans les prochains mois.

→→→ V. p. 419 du rapport d'activité  
V. p. xx du bilan d'activité

**L'étude sur *Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets.*** L'étude du Conseil d'Etat portant sur le rescrit, qui a été adoptée le 14 novembre 2013, a proposé l'amélioration de rescrits existants, l'institution de nouveaux rescrits dans certains domaines et la mise en place d'outils alternatifs de nature à sécuriser les initiatives. Cette étude a inspiré ou encouragé, en 2014 et 2015, l'adoption de certains mécanismes assurant la sécurité juridique :

**L'expérimentation du certificat de projet.** En matière environnementale, le Gouvernement a décidé d'expérimenter, dès 2014, un dispositif destiné à assurer aux porteurs de projet une visibilité sur les règles s'appliquant à l'installation envisagée, sur les procédures qui en découlent, sur les principales étapes de l'instruction qu'ils devront suivre et sur les pièces à fournir. De plus, le Conseil d'État avait fait, lors de l'examen du projet de loi d'habilitation (ayant donné lieu à l'adoption de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014), une série de remarques en vue d'améliorer le dispositif final. Il avait notamment insisté sur la nécessité de distinguer clairement les éléments sur lesquels porterait l'engagement de l'administration de ceux qui relèveraient de la simple information du demandeur.

**Le développement de nouvelles formes du rescrit.** Un mois après l'adoption de l'étude, l'article 9 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises a habilité le Gouvernement à développer les différentes formes de rescrit. L'ordonnance du 10 décembre 2015 portant sur les rescrits, sans toutefois en utiliser le terme – soumise à l'assemblée générale du Conseil d'État du 3 décembre – vise à renforcer les garanties juridiques applicables aux opérateurs souhaitant sécuriser leurs projets et à assurer la stabilité des normes qui leur sont applicables, et ce au-delà du modèle déjà éprouvé des rescrits fiscaux. Le mécanisme du rescrit prévu par cette ordonnance, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, a donc été étendu par cet article aux dispositions de six codes. L'étude du Conseil d'État a largement inspiré le contenu de cette ordonnance.

A titre illustratif, le texte crée deux nouveaux mécanismes de garantie contre des sanctions prévues par le code du travail, permettant aux entreprises de demander à l'administration de prendre formellement position sur la conformité de leur accord ou de leur plan d'action en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et sur le respect de leur obligation d'emploi de travailleurs handicapés. Ces mécanismes avaient été préconisés dans l'étude du Conseil qui

appelait, notamment dans le champ du droit du travail, au développement de formes de rescrit qui prémunissent d'une sanction administrative (proposition n° 4).

En outre, l'ordonnance apporte des améliorations au régime applicable au rescrit social existant en étendant son champ d'application matériel à l'ensemble des cotisations et contributions sociales. Relevant la faible attractivité du rescrit social, l'étude du Conseil d'État avait préconisé l'amélioration du concept mais à périmètre constant (proposition n° 152). Cette dernière option n'a toutefois pas été retenue par le Gouvernement qui a choisi d'en étendre le champ d'application, en créant un « rescrit de branche ».

→→→ V. p. 419 du rapport d'activité  
V. p. xx du bilan d'activité

**L'étude sur L'application du nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation ».** L'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, désormais codifié à l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration, a posé le principe de l'inversion de la règle habituelle selon laquelle le silence de l'administration valait rejet, en l'assortissant d'exceptions très rigoureusement encadrées. L'objectif premier de l'étude, approuvée le 30 janvier 2014, a consisté à guider – sous forme de *vade mecum* à destination des administrations, notamment de l'État et des collectivités territoriales – le travail d'identification des exceptions, en explicitant le champ et la portée des nouvelles dispositions législatives.

**Cette réforme de grande ampleur s'est ensuite opérée en deux temps.** Au cours de l'année 2014, les différentes sections administratives du Conseil d'État ont examiné 43 projets de décret identifiant 1 843 procédures relevant d'exceptions au principe « silence vaut acceptation ». Au cours de l'année 2015, ces sections ont été saisies d'une série de quatorze décrets prévoyant des exceptions à la règle « Silence vaut acceptation » dans le cas où l'auteur de la décision statuant sur la demande est une collectivité territoriale ou un organisme (autre que l'État et ses établissements publics) chargé d'une mission de service public. Le Conseil d'État a dû se prononcer sur des questions propres à ces collectivités ou organismes : il a ainsi, notamment, exclu du champ de ces décrets les demandes formulées auprès des services d'état civil, puisque le maire agit en qualité d'agent de l'État.

Le Conseil a été également saisi en 2015 par le Gouvernement d'une **demande d'avis** portant sur la question de savoir si les barreaux, le Conseil national des barreaux et l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation sont, pour l'application de la règle précitée, des organismes chargés d'un service public administratif et, dans l'affirmative, quelles sont les missions de service public administratif dont ils ont la charge. Les réponses à ces questions conditionnaient en effet l'application du nouveau principe aux instances professionnelles des avocats.

→→→ V. p. 422 du rapport d'activité  
V. p. xx du bilan d'activité

# 1. Retour sur une année de contentieux administratif

*L'année 2015 a été particulièrement riche en affaires plaçant le juge administratif au cœur des préoccupations de la société et revêtant en conséquence une résonance médiatique. Conditions de vie des migrants, santé, communication des documents administratifs, état d'urgence ... : la diversité des sujets abordés met en lumière la recherche permanente de la meilleure conciliation entre les nécessités de l'action publique et la protection des droits et libertés des individus. Le Conseil d'État s'est également prononcé, pour la première fois, sur la légalité des plans de sauvegarde de l'emploi.*

## > 2015 en chiffres

*Les chiffres indiqués sont en données nettes*

### Les tribunaux administratifs

Affaires enregistrées	192 007
Affaires jugées	188 783
Affaires en stock	161 992
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	10 mois, 9 jours

### Les cours administratives d'appel

Affaires enregistrées	30 597
Affaires jugées	30 540
Affaires en stock	27 530
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	10 mois, 25 jours

### Le Conseil d'État

Affaires enregistrées	8 727
Affaires réglées	9 553
Affaires en stock	5 386
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	6 mois, 23 jours

→→→ Voir p.21 et suivantes du rapport

## > L'activité des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et de la section du contentieux du Conseil d'État en 2015

*En synthèse* – Les indicateurs 2015 se stabilisent à un niveau de d'activité soutenu et reflètent un équilibre d'ensemble à tous les échelons de la juridiction administrative.

La maîtrise des délais de procédure continue de progresser au sein de la juridiction administrative. Année après année, le stock des affaires restant à juger diminue. Les délais prévisibles moyens de jugement s'établissent à 10 mois et 9 jours pour les tribunaux administratifs, à 10 mois et 25 jours pour les cours administratives d'appel, et à 6 mois 23 jours pour le Conseil d'Etat.

L'assainissement du stock se poursuit à tous les niveaux, ce que l'on mesure au volume des dossiers de plus de 2 ans restant à juger au sein les juridictions administratives : ils constituent

désormais 9,1% du stock devant les tribunaux administratifs, 1,8% devant les CAA et 2,4% devant le Conseil d'État (soit 129 dossiers).



## Activité des tribunaux administratifs

→→→ Voir p.21 du rapport

**192 000 affaires enregistrées** – Les tribunaux administratifs ont connu une progression de 9% des affaires enregistrées sur les deux dernières années, conséquence d'une forte augmentation en 2014 (+11,3%) et d'une faible diminution en 2015 (-1,8%). Mais si l'on écarte le contentieux des élections municipales de 2014, qui a fortement marqué l'activité des tribunaux, le nombre d'affaires enregistrées en 2015 est en progression de 1,5% par rapport à 2014.

\_ 3 types de contentieux sont en hausse en 2015 : - Le **contentieux de la fonction publique** (11% des entrées et +18,5% d'augmentation en 2015) - Le **contentieux fiscal** (11% des entrées et +4% d'augmentation en 2015) - (+22% en 2014) ; - Le contentieux des **marchés et contrats** (3% des entrées et +4% d'augmentation en 2015).

**188 783 affaires jugées** – Leur nombre se stabilise en 2015, avec une évolution légère à la hausse : +0,3% d'affaires supplémentaires jugées par rapport à 2014.

**Taux de couverture et stock d'affaires en instance** – Comme en 2014, la pression des entrées n'a pas permis d'établir un équilibre entre les affaires enregistrées et les affaires jugées. Cette situation se traduit mécaniquement par un taux de couverture certes en augmentation depuis 2014, mais qui reste encore légèrement déficitaire : **98,3%** en données nettes (ratio : affaires jugées / affaires enregistrées).

Le stock d'affaires en instance s'établit au 31 décembre 2015, à 161 992 dossiers en données nettes (+3% par rapport à 2014). Pour la première fois en 25 ans, le taux des affaires de plus de 2 ans passe sous la barre de 10% du stock des affaires restant à juger.

## Activité des cours administratives d'appel

→→→ Voir p.32 du rapport

La situation des cours continue à s'améliorer, en dépit de l'augmentation des affaires enregistrées. La diminution du stock des affaires les plus anciennes se poursuit.

**30 597 affaires enregistrées**, soit une augmentation de 2,5% par rapport à 2014.

4 types de contentieux sont en hausse en 2015 : le **contentieux de la fonction publique**, qui représente 9% des entrées, augmente de 23%. Cette forte progression résulte de la mise en œuvre du décret du 13 août 2013, qui a rétabli l'appel pour le contentieux des fonctionnaires (sauf pour la notation et les sanctions disciplinaires sans organe disciplinaire) – Le **contentieux du travail** (3% des entrées, +13%) ; - Le **contentieux des marchés**, (3% des entrées, + 12,5%) ; - Le **contentieux fiscal** (14% des entrées, +3%).

**30 540 affaires jugées**, soit une augmentation de 2% par rapport à 2014.

**Taux de couverture et stock d'affaires en instance** – L'année 2015 est marquée par l'équilibre du nombre d'affaires enregistrées et du nombre d'affaires jugées (taux de couverture de 99,8%). Le stock des affaires restant à juger reste ainsi stable (+0,1%).

Le nombre d'affaires enregistrées depuis plus de 2 ans diminue de 27% par rapport à l'année 2014. Il ne représente plus désormais que 1,8% du stock total en moyenne nationale.

## Activité de la section du contentieux du Conseil d'État

→→→ Voir p.35 du rapport

**8 727 affaires enregistrées** – C'est le Conseil d'Etat qui enregistre la baisse la plus marquée du nombre des entrées, de -7,6% par rapport à 2014, la plus significative concernant les pourvois en cassation contre les arrêts des cours administratives d'appel qui ont baissé de 8,5% en 2015. Les pourvois en cassation représentent 66% des affaires enregistrées.

**9 553 affaires réglées** – Si l'on exclu le contentieux du découpage cantonal jugé en 2014, le nombre d'affaires jugées en 2015 reste stable.

Le **juge des référés du Conseil d'État** a connu une activité légèrement inférieure à celle de l'année précédente (-8,4%), rendant **284 ordonnances** contre 308 en 2014. Les principales matières concernées sont de loin celles du contentieux des étrangers et du droit des personnes et des libertés

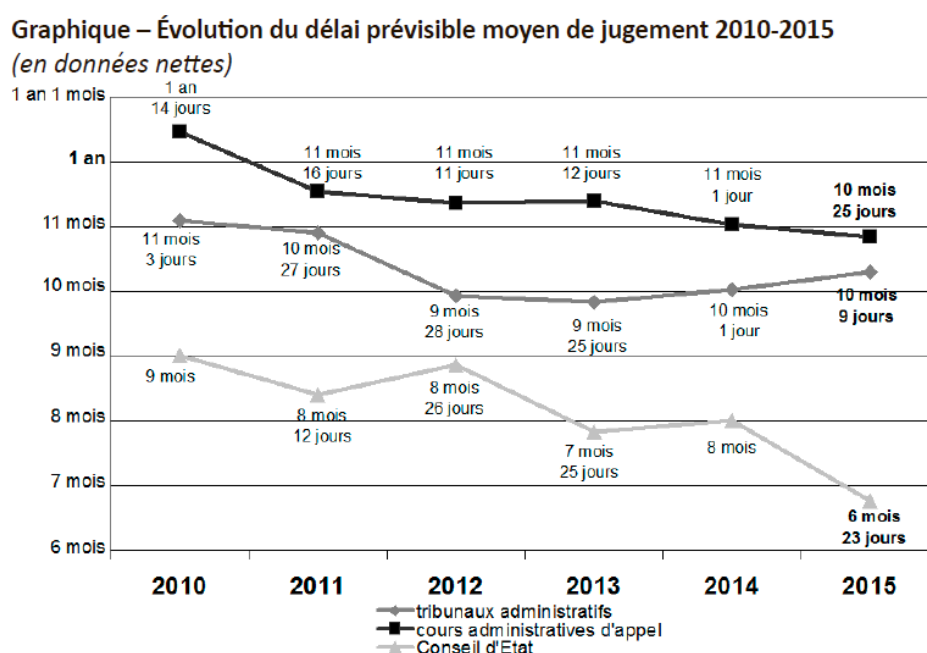
publiques qui, à elles seules, représentent 42% des entrées puis, dans une moindre mesure, celles du contentieux de la police, de la fonction publique et des professions.

**Taux de couverture et stock d'affaires en instance** – L'année 2015 est marquée par une baisse importante du stock de 12,8%, qui dénombre 5 386 affaires restant à juger, soit un niveau historiquement bas.

### A savoir

→ Au Conseil d'État, la généralisation des téléprocédures mise en œuvre le 2 avril 2013 a rencontré un grand succès auprès des avocats et des administrations. L'année 2015 a marqué un très bon déploiement de l'application *Télérecours* : 65,4% du total des affaires arrivant au Conseil d'Etat au contentieux sont transmises par la voie dématérialisée de *Télérecours*, et près de la totalité des affaires présentées par les avocats au Conseil.

### > Évolution du délai prévisible moyen de jugement 2010-2015 (en données nettes)



→→→ Voir p.37 et suivantes du rapport, rubrique statistiques

### > L'année 2015 au fil des décisions de la juridiction administrative

*La juridiction administrative dans son ensemble – Conseil d'État, cours administratives d'appel, tribunaux administratifs et Cour nationale du droit d'asile – a rendu plus de 267 600 décisions en 2015.*

L'année 2015 a été riche en affaires plaçant le juge administratif au cœur des préoccupations de la société et revêtant en conséquence une résonance médiatique. Conditions de vie des migrants, santé, communication des documents administratifs, état d'urgence.... La diversité des sujets examinés en 2015 met en lumière la recherche permanente de la meilleure conciliation entre les nécessités de l'action publique et la protection des droits et libertés des individus.

**Application du droit de l'Union européenne et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne** – Le Conseil d'Etat, juge de droit commun du droit de l'Union européenne, a précisé les modalités d'application de ce droit et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Il a, par exemple, précisé les conditions dans lesquelles doit être examinée une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) dirigée contre des dispositions législatives issues de la transposition d'une directive de l'Union européenne.

**Élections municipales** – Le Conseil d'Etat est juge d'appel des élections municipales. Lors de l'examen de la régularité des opérations électorales qui se sont tenues en mars 2014, il a été

amené à interpréter les règles d'inéligibilité – en faisant par exemple application pour la première fois des dispositions de l'article L. 118-4 du code électoral dont il a précisé la portée – et a examiné des questions telles que la régularité de la composition des bureaux de vote ou la propagande électorale s'agissant des messages émis sur des réseaux sociaux.

**Contentieux des contrats** – Le Conseil d'Etat a précisé l'office du juge du référé précontractuel, qui peut être saisi en cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles est soumise la passation de contrats administratifs

**Accès aux documents administratifs et protection des données personnelles** – Le Conseil d'Etat a précisé la portée de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1978 (dite « loi CADA »), codifié à l'article L. 311-6 du nouveau code des relations entre le public et l'administration, qui permet à toute personne « de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées ». Il a également précisé la portée de l'article 9 de la loi du 6 janvier 1978 (loi « informatique et libertés ») qui régit les traitements de données à caractère personnel relatives aux infractions, condamnations et mesures de sûreté et prévoit que de tels traitements ne peuvent être mis en œuvre que par certaines personnes limitativement énumérées.

**Juridictions disciplinaires** – Le Conseil d'Etat est juge de cassation des juridictions disciplinaires des ordres professionnels. Par deux décisions, le Conseil d'Etat a précisé la procédure applicable devant les juridictions ordinaires

**Plans de sauvegarde de l'emploi** – Plusieurs décisions ont permis au Conseil d'Etat de se prononcer, pour la première fois en 2015, sur la légalité de décisions validant ou homologuant des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE), suite à la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi. Ces décisions ont apporté de nombreuses précisions quant au contenu de ces plans, aux modalités de leur adoption, au contrôle exercé par l'administration, et à l'office du juge administratif en la matière.

**Propriété des personnes publiques** – Le Conseil d'Etat a rendu plusieurs décisions intéressant le régime de propriété des personnes publiques : cessions des biens des personnes publiques aux personnes privées, notamment en termes de prix ou de procédure, conditions et modes d'occupation du domaine public...

**Régulation des télécommunications** – Le code de justice administrative prévoit que le Conseil d'Etat statuant au contentieux est compétent pour connaître, en premier et dernier ressort, des litiges portant sur les décisions prises par les autorités administratives indépendantes du secteur des télécommunications et de l'audiovisuel. En 2015, il s'est ainsi prononcé sur plusieurs mesures de régulation structurantes adoptées par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

**Office du juge des référés** – Plusieurs décisions et ordonnances rendues en 2015 ont permis d'apporter de nouvelles précisions sur l'office du juge des référés, et en particulier sur la nature et l'étendue des mesures qu'il peut ordonner, ainsi que sur les conditions de son intervention. Tel a été notamment le rôle du Conseil d'Etat pour donner un cadre de référence en matière de contrôle des assignations à résidence prononcées dans le cadre de l'état d'urgence.

## A savoir

→ Le juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 (*référé-suspension* pour suspendre l'exécution d'une décision administrative), de l'article L. 521-2 (*référé-liberté* pour ordonner toute mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale) ou L. 521-3 (*référé mesures utiles* pour ordonner toute mesure utile sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative) du CJA, est un juge de l'urgence qui statue à bref délai pour prononcer des mesures provisoires. Le Conseil d'Etat est juge de cassation des ordonnances de référé rendues sur le fondement des articles L. 521-1 et L. 521-3. Il statue lui-même comme juge des référés soit, pour certains litiges particuliers, en premier et dernier ressort, soit en appel des ordonnances en matière de référé-liberté.

**Office du juge en matière d'urbanisme** – Le contentieux de l'urbanisme traduit la recherche d'un équilibre entre, d'une part, la protection des objectifs poursuivis par la législation et la réglementation de l'urbanisme et, d'autre part, l'exigence de sécurité juridique impliquant la protection des documents réglementaires et des autorisations individuelles délivrées au sujet de travaux de construction. Depuis plusieurs années, de nouvelles dispositions ont été introduites au sein du code de l'urbanisme pour prévoir des règles spécifiques en matière contentieuse. En 2015, plusieurs décisions ont permis au Conseil d'Etat de préciser l'application de ces dispositions

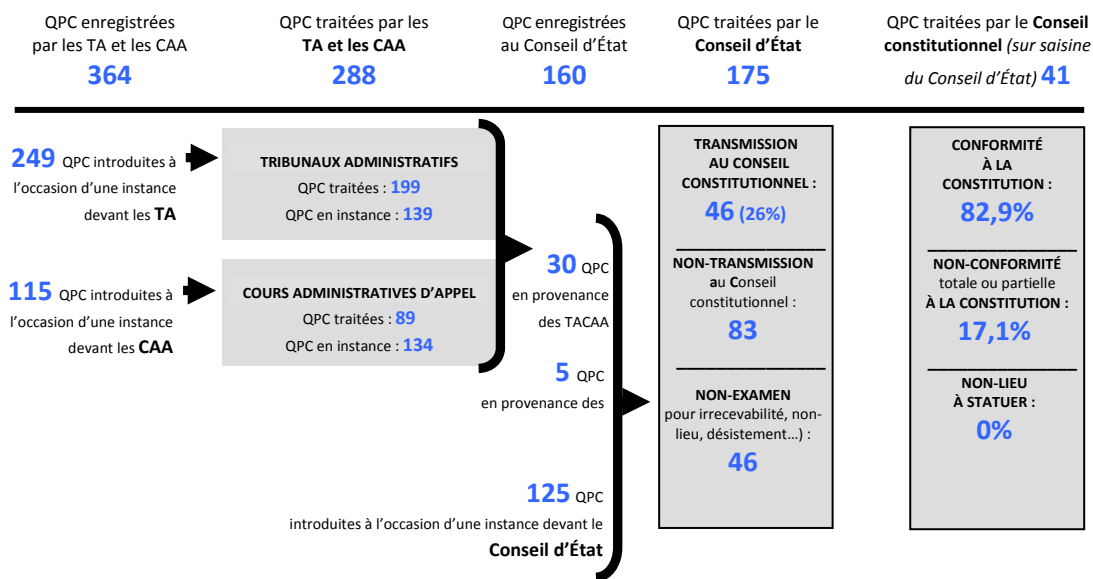
particulières, tandis qu'une nouvelle interprétation de la divisibilité des autorisations d'urbanisme a été dégagée.

→→→ Voir p. 59 et suivantes du rapport

**> La mise en œuvre de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) par les juridictions administratives en 2015**

L'article 61-1 de la Constitution dispose que tout justiciable peut soutenir, au cours d'une instance juridictionnelle, « qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit ».

En 2015, les indicateurs des QPC sont restés d'une grande stabilité au Conseil d'Etat – 160 QPC enregistrées et 175 QPC traitées, pour un taux de transmission de 26% au Conseil constitutionnel. Le délai de jugement reste stable (autour de deux mois). La principale rubrique des QPC reste de loin le contentieux fiscal avec 23% des entrées ; le contentieux des collectivités territoriales représente pour sa part 11% des entrées.



→→→ Voir p.29, 33 et 36 du rapport

# La Cour nationale du droit d'asile (CNDA)

## > 2015 en chiffres

Les affaires enregistrées	<b>2015</b>	<b>38 674</b>
	2014	37 356
	2013	34 752
	2012	36 362
	2011	31 983
Taux de recours contre les décisions de l'OFPRA	<b>2015</b>	<b>81,5%</b>
	2014	86,8%
	2013	85,4%
	2012	87,3%
	2011	85%
Les affaires jugées	<b>2015</b>	<b>35 979</b>
	2014	39 162
	2013	38 540
	2012	37 350
	2011	34 595
Taux d'annulation des décisions de l'OFPRA conduisant à la reconnaissance de la qualité de réfugié ou au bénéfice de la protection subsidiaire (pour les décisions rendues par les formations collégiales)		<b>22,7%</b>
Délai moyen constaté de jugement des affaires en stock	<b>2015</b>	<b>7 mois, 3 jours</b>
	2014	8 mois
	2013	8 mois 26 jours
	2012	9 mois 29 jours
	2011	11 mois 10 jours

**38 674 affaires enregistrées** – Le nombre de requêtes a continué d'augmenter devant la CNDA : +3,5% du nombre des entrées, après une année 2014 qui enregistrait déjà une hausse de 7,5% de requêtes.

**35 979 affaires réglées** – il a baissé de 8,1%, notamment en raison de mouvements sociaux qui perturbé le fonctionnement normal de la juridiction.

**Taux de couverture et stock d'affaires en instance – Le taux annuel de couverture s'établit à 93%, ce qui traduit mécaniquement l'augmentation du stock des dossiers restant à juger – 22 670 dossiers.**

Le délai moyen constaté, indicateur retenu par la Cour pour évaluer l'atteinte des objectifs tels qu'ils ont été fixés par la loi du 29 juillet 2015, est en amélioration de presque un mois : **7 mois et 3 jours** fin 2015 contre 8 mois fin 2014.

## A savoir

→ La loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile permet notamment de statuer plus rapidement sur les demandes d'asile. La loi instaure en effet un délai de 5 mois pour les jugements rendus par les formations collégiales et crée une procédure accélérée à juge unique qui devra statuer en 5 semaines. Dans ce contexte de réduction sensible des délais, la loi renforce la Cour grâce à la création de chambres, elles-mêmes regroupées en sections que président des magistrats d'expérience, affectés à la Cour de manière permanente.

En 2015, la Cour a également engagé une importante réorganisation de ses services et procédures qui mobilise non seulement l'ensemble de ses agents mais également l'ensemble des acteurs participant à l'activité de la Cour, notamment les avocats.

→→→ Voir p.45 et suivantes du rapport

# Les missions qui concourent à l'activité juridictionnelle

## > Bilan de l'aide juridictionnelle en 2015

**Le bénéfice de l'aide juridictionnelle permet la prise en charge par l'État des frais du justiciable liés à l'instance et des honoraires d'avocats.**

L'activité du bureau d'aide juridictionnelle a été soutenue en 2015 : il a dû faire face à une nouvelle hausse des demandes – 2870, contre 3 752 en 2014 et 3 524 en 2013. Il a jugé 3888 affaires – contre 3 710 en 2014 et 3 570 en 2013, ce qui permet donc de maintenir des délais de jugement de qualité, inférieur à 10 jours entre l'enregistrement et la notification de la décision. Le pourcentage d'admission à l'aide juridictionnelle se maintient à 9%.

Les décisions du BAJ sont depuis 2010 systématiquement motivées.

→→→ Voir p.175 et suivantes du rapport

## > Bilan de l'exécution des décisions de justice en 2015

**Les personnes pouvant se prévaloir d'une décision de justice rendue en leur faveur au détriment de l'administration, peuvent revenir vers la juridiction administrative si cette décision n'est pas exécutée.** Le Conseil d'État pourvoit à l'exécution de ses propres décisions ainsi qu'à celles des juridictions administratives spécialisées ; les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel sont responsables de l'exécution de leurs jugements ou arrêts.

**En 2015,**

- 3 575 demandes d'exécution ont été enregistrées devant la juridiction administrative
- 2 116 affaires ont été réglées

### A savoir

→ En 2015,

2 032 décisions juridictionnelles ont statué sur des litiges d'exécution,

128 astreintes ont été prononcées par les juridictions

le nombre total de liquidations d'astreintes a été de 11 (contre 25 en 2014). Ainsi, les procédures juridictionnelles ne sont que très rarement nécessaires pour régler les difficultés d'exécution.

→→→ Voir p.179 et suivantes du rapport

## > La mission d'inspection des juridictions administratives en 2015 (MIJA)

**Inspections des juridictions administratives en 2015** : 5 cours administratives d'appel et 4 tribunaux administratifs

**Participation à la gestion du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.** Le chef de la mission a présidé le concours organisé par le Conseil d'État pour le recrutement direct de 35 magistrats administratifs ; il a présidé la commission chargée de sélectionner 11 magistrats administratifs au tour extérieur.

→→→ Voir p.192 et suivantes du rapport

## 2. Le bilan d'un an d'activité consultative

**Marchés publics, protection sociale, Internet, droit du travail, réformes de la justice : le Conseil d'État s'est prononcé sur plus de mille projets de textes en 2015.**

Dans sa fonction consultative, le Conseil d'État ne se limite pas à assurer la sécurité juridique des textes : il se prononce aussi sur leur contribution à la simplification du droit et sur l'objectif de bonne administration.

### > 2015 en chiffres

#### Sections administratives : 1 245 textes examinés en 496 séances

118 projets de loi ; 24 projets de loi du pays ; 4 propositions de loi
68 projets d'ordonnance
999 projets de décret dont 800 décrets réglementaires
32 avis sur question du Gouvernement

#### Assemblée générale : 65 textes examinés en 40 séances

95,5% des projets et propositions de loi et des projets d'ordonnance et de décret examinés en moins de 2 mois
---

#### Commissions permanente : 5 textes examinés en 5 séances

100% des textes examinés en moins de 2 mois
---

→→→ Voir p.17 et 199 du rapport

### En synthèse

**Les sections administratives ont examiné 1 245 projets de texte en 2015, niveau jamais atteint depuis 2008.** L'augmentation des saisines concerne **toutes les catégories de texte** : elles sont en moyenne supérieures de près de 30% par rapport à 2014 pour les projets et propositions de loi et pour les ordonnances (214 textes examinés contre 164 en 2014) et de près de 6% pour les projets de décret réglementaire (800 textes examinés contre 756 en 2014). Les sections administratives ont traité en **moins de deux mois près de 88 %** des projets et propositions de loi, d'ordonnance et de décret dont elles ont été saisies – et plus de 98% des projets et propositions de loi uniquement.

- **l'Assemblée générale** a examiné 65 textes en 40 séances. 95% des textes soumis à sa délibération ont été examinés en moins de 2 mois. Le délai moyen d'examen des textes examinés en assemblée générale s'établit à 31 jours en 2015

- la **Commission permanente** a examiné 5 textes en 5 séances. 60 % des textes ont été examinés en moins de 15 jours, la totalité en moins de deux mois. Le délai moyen d'examen s'établit à 17 jours en 2015.

→→→ V. p.201 et suivantes du rapport  
V. p. xxx du bilan



## > Les textes examinés en 2015

Le bilan de l'activité consultative du Conseil d'État propose une sélection de près de 200 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 2015. Parmi les affaires marquantes soumises aux formations consultatives du Conseil d'État :

### Des mesures en faveur de la sécurité de la Nation

**En 2015, le terrorisme a frappé notre pays à dix mois d'intervalle (janvier et novembre).** Aussi n'est-il pas surprenant que le Conseil d'État ait examiné en cours d'année un nombre inhabituellement élevé de textes relatifs à la lutte contre ce fléau. Il s'est ainsi prononcé sur le projet de loi ayant donné lieu à la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au **renseignement** et ses premiers décrets d'application et une proposition de loi sénatoriale relative à la **surveillance des communications électroniques internationales**. Deux avis du Conseil d'État ont également été rendus publics par le Gouvernement : l'un sur le projet de **fichier judiciaire des auteurs d'infractions de terrorisme**, l'autre sur la conformité à la Constitution et aux engagements internationaux de la France de **mesures de police administrative** consistant, à titre préventif, à retenir des individus « radicalisés » dangereux, à limiter leur liberté de circulation ou à les placer sous surveillance électronique. Le Conseil d'État a enfin été saisi d'un projet de loi prorogeant pour une période trois mois, à compter du 26 novembre 2015, l'**état d'urgence** déclaré sur le territoire métropolitain par le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015, à la suite des attentats terroristes perpétrés dans la soirée du 13 novembre et du projet de **loi constitutionnelle de protection de la Nation**.

### Des réformes importantes dans le domaine de l'organisation de la justice

Au cours de l'année 2015, le Conseil d'État a été saisi d'une série de textes – projets de loi ou proposition de loi – relatifs à des réformes significatives en matière de **statut des magistrats**, d'organisation et de fonctionnement du **service public de la justice**, de **procédure juridictionnelle** et de **modes alternatifs de règlement des litiges**, ainsi qu'en matière de **prescription en matière pénale** : projet de loi organique relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société, projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI<sup>e</sup> siècle et proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale

### La réforme de la protection universelle maladie

Le Conseil d'État a examiné le projet de Protection Universelle Maladie (PUMA) prévu par le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2016. Le projet ne modifie ni le niveau des droits à la prise en charge des frais de santé ni l'architecture institutionnelle des régimes, mais il introduit **des novations considérables dans le droit de la sécurité sociale**. Le Conseil d'État a considéré que les différents volets de la réforme constituaient, à l'exception de quelques dispositions qui ont été écartées, une réforme d'ensemble dont l'examen par le Parlement, dans un projet unique, répondait aux **exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité des débats parlementaires**. Estimant que la réforme pouvait figurer dans un PLFSS, il a souligné que cette dernière invitait à s'interroger sur la **nécessité de revoir globalement les modalités de financement de la protection maladie en France**.

### La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales :

Le Conseil d'État a examiné une série de mesures figurant dans le projet de loi de finances rectificative pour 2015 ayant pour objet de **lutter contre l'évasion fiscale** et la **dissimulation de recettes à la taxe à la valeur ajoutée** ainsi qu'en matière de **rehaussement d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)**. Le Conseil d'État a veillé à la conciliation de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale et le principe d'égalité des redevables devant les charges publiques.

## Dialogue social et emploi

Le Conseil d'État a examiné le projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi qui prévoit notamment la généralisation de commissions paritaires territoriales pour animer le **dialogue social dans les très petites entreprises**, la **reconnaissance des compétences acquises** par les représentants des salariés et la recherche d'un **équilibre entre les femmes et les hommes dans les institutions représentatives du personnel**. Le projet de loi réforme également **l'assurance chômage des intermittents** du spectacle et crée un **compte personnel d'activité** et une **prime d'activité**. Au regard de l'objectif de la prime d'activité, qui vise à l'insertion professionnelle sur le marché du travail français, et à ses modalités de calcul tenant compte du niveau de vie constaté en France, le Conseil d'État a estimé que la condition de résidence stable et effective pour pouvoir en bénéficier était objectivement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi et, par suite, conforme au droit de l'Union européenne.

## Budget et fiscalité des collectivités territoriales Réforme de la dotation globale de fonctionnement

Un article du projet de loi de finances pour 2016 **réforme en profondeur la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** et répartit entre les différentes catégories de collectivités la réduction de 3,67 milliards de cette dotation au titre de leur contribution au redressement des finances publiques. La réforme de la DGF concerne le seul niveau communal et intercommunal et vise à **réduire les écarts injustifiés** de DGF par habitant, à **adapter les concours financiers** notamment pour favoriser les intercommunalités les plus intégrées, et à prendre en compte les spécificités du monde rural et du monde urbain, par la création de dotations spécifiques. Le Conseil d'État a estimé cette **nouvelle architecture conforme à la libre administration des collectivités territoriales**, et les critères utilisés pour la détermination des dotations de péréquation versées aux communes objectifs et rationnels. Il a également estimé, en l'état de son information, que la répartition de cette dotation entre les différents niveaux de collectivités territoriales et au sein de ceux-ci ainsi que les réductions qui en résulteraient pour les communes, les EPCI, les départements et les régions, ne paraissent pas soulever de difficulté au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales. Par ailleurs, dès lors qu'elles n'ont pas pour effet de diminuer la part des ressources propres des collectivités territoriales, cette répartition et ces réductions ne portent pas atteinte aux garanties de leur autonomie financière prévues par l'article 72-2 de la Constitution.

### « Pour une République numérique »

Le projet de loi « Pour une République numérique » a été élaboré à l'issue d'une concertation nationale lancée en octobre 2014 par le Premier ministre et d'une phase de relecture publique sur une plateforme en ligne. Il poursuit trois objectifs : favoriser la circulation des données et du savoir ; oeuvrer pour la protection des individus dans la société numérique ; garantir l'accès au numérique pour tous. Le Conseil d'État a admis le **principe général de libre disposition par chacun de ses données à caractère personnel**, compte tenu de l'intérêt de marquer dans la loi le sens de l'évolution du cadre juridique de la régulation de l'internet. Il avait d'ailleurs formulé une recommandation en ce sens dans son étude annuelle 2014 sur « Le numérique et les droits fondamentaux ». En revanche, **le Conseil d'État n'a pu admettre le droit de toute personne à l'effacement des données la concernant quand elle était mineure**. Il a en effet estimé que les dispositions envisagées, inspirées du projet en cours d'adoption de règlement européen relatif à la protection des données, en faisaient une transposition anticipée et approximative, et que leur impact était insuffisamment étudié. Enfin, il a considéré que le **maintien de l'accès à l'internet** en cas de non-paiement des factures, rattaché au principe constitutionnel de la liberté de communication, constituait un motif d'intérêt général permettant de porter atteinte à d'autres principes constitutionnels et au droit de propriété.

## Code des relations entre le public et l'administration

Le Conseil d'État a été saisi d'un projet d'ordonnance et d'un projet de décret en vue de la réalisation du premier code des relations entre le public et l'administration. Sont ainsi codifiées, notamment, les principales dispositions des lois relatives à la **communication des documents administratifs** et la **réutilisation des données publiques**, à la **motivation des actes administratifs** ainsi qu'aux **échanges entre le public et l'administration** ou encore d'autres textes, plus récents, comme l'ordonnance relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs. Compte tenu des spécificités de ce code, le Conseil d'État a admis que le Gouvernement ait retenu, avec l'aval de la Commission supérieure de codification, une **méthode de codification inédite consistant en une imbrication des articles législatifs et réglementaires** dans un souci de plus grande **lisibilité**.

## Commande publique

Le Conseil d'État a examiné le projet d'ordonnance relatif aux marchés publics, pris sur le fondement de l'article 42 de la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises. Ce projet vise à **rassembler au sein d'un corpus unique les règles régissant tous les contrats constituant des marchés publics** au sens des deux directives européennes du 26 février 2014, tout en conservant des dispositions propres à chaque catégorie de contrats et en prenant en compte les spécificités de certains acheteurs, notamment dans le domaine des réseaux. Le Conseil d'État a notamment estimé qu'il appartenait au législateur de clarifier le champ du **délict de favoritisme**, tel que défini à l'article 432-14 du code pénal. S'agissant des dispositions du projet relatives aux **marchés de partenariat**, le Conseil d'État a considéré que le Gouvernement ne pouvait modifier le régime applicable aux « partenariats public-privé » sans fixer un **seuil financier** à partir duquel le recours à un tel contrat serait possible.

## Statuts des militaires et des agents de la direction générale de la sécurité extérieure

Le Conseil d'État a examiné le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2016 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense. Ce projet comportait **une importante modification du statut des militaires** permettant désormais la **création d'associations professionnelles nationales de militaires (APNM)**, adaptées à l'état militaire, excluant tout droit syndical et dérogeant en partie à la loi du 1er juillet 1901 sur les associations. À l'occasion de l'examen d'un projet de décret fixant le **statut des fonctionnaires de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)**, le Conseil d'État a également admis que ces agents – qui n'ont pas la qualité de militaires mais d'agents civils de l'État – ne puissent bénéficier du droit syndical. Il a en revanche estimé non seulement possible mais nécessaire, pour ne pas exposer la France à une condamnation par la Cour européenne des droits de l'Homme, que les agents de la DGSE puissent, s'ils sont en activité au sein de cette direction, **librement créer ou adhérer à une association professionnelle nationale** ayant pour objet de préserver et de promouvoir leurs intérêts professionnels.

→→→ Voir p.217 et suivantes du rapport  
V. p. 19 et suivantes du bilan

### 3. Activité d'études, de débats et partenariats

La troisième partie du rapport annuel 2016, intitulée « *Études, débats, partenariats européens et internationaux* », rend compte du dialogue que la juridiction administrative entretient avec ses partenaires, nationaux et étrangers.

→→→ Voir p.401 et suivantes du rapport

#### En bref : l'activité d'études

L'étude annuelle du Conseil d'État publiée en 2015 :

*L'action économique des personnes publiques*

.....

L'étude annuelle du Conseil d'État engagée en 2015 (publication 2016) :

*L'action économique des personnes publiques*

.....

Deux études à la demande du Premier ministre adoptées en 2015 :

*Les commissaires du gouvernement dans les entreprises*

*Directives européennes : anticiper pour mieux transposer*

.....

Une étude à la demande du Premier ministre engagée en 2015:

*Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger*

.....

#### > L'étude annuelle 2015 sur L'action économique des personnes publiques

Que peuvent faire les personnes publiques en matière économique ? C'est à cette question qu'a voulu répondre le Conseil d'État depuis la place qui est la sienne, c'est-à-dire sans prendre parti sur les choix d'opportunité des pouvoirs publics ni prescrire de politique économique, mais en analysant leurs marges de manœuvre, d'un point de vue juridique et institutionnel. Malgré les transferts monétaires et budgétaires opérés au niveau européen, les effets de la mondialisation ou encore la dilution des questions économiques dans l'ensemble des politiques publiques, l'étude rendue publique le 21 septembre 2015 montre que l'action économique des personnes publiques conserve un véritable espace. Simplifier la coordination des politiques budgétaires, s'adapter aux critères des classements internationaux tout en promouvant le droit continental, se doter d'une stratégie économique nationale constituent autant de défis à relever pour conserver un tel espace. Les 52 propositions formulées par l'étude pourront y contribuer.

L'étude analyse la place que le droit laisse aux personnes publiques pour agir en matière économique, pourvu que les exigences qui en découlent soient prises en compte suffisamment en amont. La sécurisation des initiatives publiques au regard du droit de l'Union est l'un des enjeux essentiels : elle passe par une meilleure appropriation de ce droit par les concepteurs des mesures autant que par un dialogue renforcé avec la Commission. L'étude appelle aussi à une meilleure articulation des textes législatifs et réglementaires ainsi qu'à une réflexion sur la manière de mieux traiter les litiges en matière d'action économique.

L'étude analyse enfin les conditions de l'efficacité de cette action. Les acteurs pourraient être mieux articulés au niveau national comme au niveau local ainsi qu'entre ces deux niveaux. Les procédures de décision pourraient être mieux instruites en développant l'évaluation et l'expérimentation et associer davantage les parties prenantes en les consultant de manière plus systématique tout en rendant plus transparentes les relations avec les « lobbies ». Enfin, les outils à la disposition des personnes publiques sont à utiliser de manière plus rationnelle en respectant des principes de bon sens : mobiliser un outil par objectif et choisir comparativement le meilleur outil à cet effet, ce qui suppose, pour les personnes publiques, de bien connaître les instruments à leur disposition.

#### A savoir

Le guide des outils d'action économique, publié avec l'étude et traduction concrète de sa 50<sup>e</sup> proposition, est librement accessible en ligne sur le site du Conseil d'État. Chacun des 24 outils recensés est traité dans une fiche définissant son mécanisme, l'usage qui peut en être fait dans le domaine économique et son cadre juridique aux plans interne comme européen. Ce guide a été

actualisé en décembre 2015 et mis en ligne sur le site internet du Conseil d'État dans sa nouvelle version en janvier 2016.

### > **L'engagement de l'étude annuelle 2016 Simplification et qualité du droit**

Le Conseil d'État a choisi de consacrer sa prochaine étude annuelle à la simplification et à la qualité du droit. Vingt-cinq ans après son étude « De la sécurité juridique » et dix ans après son étude « Sécurité juridique et complexité du droit », le Conseil d'État a estimé nécessaire de revenir sur ces questions en faisant le bilan des progrès réalisés depuis lors et des difficultés qui persistent.

Au delà de ce bilan critique, l'étude vise à mieux comprendre les causes de la complexité ainsi que les ambiguïtés voire les contradictions qui peuvent ressortir des démarches de simplification et d'amélioration de qualité du droit. Mais l'étude aura surtout pour ambition de dégager des solutions concrètes et opérationnelles afin que les pouvoirs publics puissent œuvrer plus efficacement pour la simplification.

Appliquant la même méthodologie que pour les études précédentes, la section du rapport et des études s'appuie sur un cycle d'auditions de représentants des administrations, des élus locaux, des acteurs économiques et sociaux, d'universitaires et de responsables des institutions européennes. Cette année, des auditions seront également conduites dans plusieurs États voisins afin de procéder à une analyse approfondie des solutions qu'ils ont mises en œuvre et d'en tirer tous les enseignements utiles pour le cas de la France.

Après examen par la section du rapport et des études, l'assemblée générale plénière du Conseil d'État est appelée à délibérer en juillet sur l'ensemble de l'étude avant sa parution en septembre 2016.

→→→ Voir p.412 et suivantes du rapport

### > **Les études sur demande du Premier ministre**

En vertu des dispositions de l'article L. 112-2 du code de justice administrative, « *Le Conseil d'État peut être consulté par le Premier ministre ou les ministres sur les difficultés qui s'élèvent en matière administrative.* » Les études sont illustratives de la fonction consultative du Conseil d'État. Elles livrent une réflexion approfondie sur des sujets très variés dans le domaine du droit administratif, en vue d'éclairer suffisamment en amont l'orientation de grandes politiques publiques. Elles sont élaborées au sein de groupes de travail spécialement constitués autour de membres du Conseil d'État avec le concours de personnalités extérieures, notamment des universitaires, des praticiens du droit et des représentants des administrations.

**En 2015, le Conseil d'État a adopté deux études demandées par le Premier ministre :**

#### **1- L'étude *Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises publiques* :**

Dans cette étude adoptée le 8 janvier 2015, le Conseil d'État a d'abord rappelé que le commissaire du Gouvernement est une institution ancienne et dépourvue de cadre juridique de référence, dont l'utilité et le rôle font aujourd'hui débat. Il a procédé au recensement des entreprises dotées d'un commissaire du Gouvernement, lesquelles présentent une grande diversité de par leur statut juridique et leur situation concurrentielle. Il s'est ensuite interrogé sur l'articulation de leur mission avec celle des autres représentants de l'État dans les instances de gouvernance des entreprises. Il a estimé que la présence du commissaire du Gouvernement n'est pertinente qu'au sein de sociétés qui interviennent dans des secteurs que l'État regarde comme essentiels à la protection des intérêts du pays, ou, pour les établissements publics, lorsque cette forme d'exercice de la tutelle est nécessaire. Il a également analysé les risques juridiques pesant sur leur fonction, notamment au regard de la prévention des conflits d'intérêts, en soulignant que ces derniers pouvaient cependant être circonscrits.

Le Conseil d'État a formulé douze propositions afin que le commissaire du Gouvernement remplisse sans risque juridique l'objectif qui lui est assigné : celui d'assurer la cohérence, la compatibilité voire la conformité de l'orientation retenue par l'entreprise avec les objectifs de politique publique du secteur concerné. Il propose, notamment, de fixer une doctrine relative à la mission, aux instruments et aux conditions d'exercice de la fonction.

Enfin, en annexe, figure une typologie du recensement des entreprises dotées d'un commissaire du Gouvernement qui opère une distinction selon leur statut juridique et une présentation par grands secteurs d'activité.

→→→ Voir p.414 et suivantes du rapport

## **2- L'étude Directives européennes : anticiper pour mieux transposer :**

Cette étude du Conseil d'État, adoptée le 26 mars 2015, dresse un bilan de la mise en œuvre des précédentes réflexions conduites sur le sujet depuis notamment son rapport public 2007. Le Conseil d'État rappelle d'abord que nos performances se sont nettement améliorées mais que de nouveaux défis sont à relever, notamment en raison de la place croissante des directives dont la transposition est complexe avec la montée en puissance des actes délégués.

Il estime que les marges d'amélioration sont à rechercher moins dans l'évolution des techniques de transposition elles-mêmes (même si la définition d'une « doctrine d'emploi » des différents instruments législatifs disponibles serait utile) que dans une anticipation administrative et politique, beaucoup plus forte, des enjeux propres à la transposition. Ces enjeux doivent ainsi être pris en compte dès la négociation, et même en amont lors de la préparation du texte par la Commission. Il propose en ce sens de rapprocher ceux qui négocient de ceux qui transposent et de favoriser une appropriation politique précoce des enjeux de la transposition, y compris en associant le Parlement le plus tôt possible.

À la suite de chacune de ces analyses, le Conseil d'État formule trente propositions explicitant des objectifs précis et les moyens pertinents pour les atteindre.

→→→ Voir p.415 et suivantes du rapport

## **En 2015, le Conseil d'État a également engagé une autre étude portant sur le droit d'alerte.**

Dans cette étude adoptée le 25 février 2016, le Conseil d'État, après avoir dressé un bilan critique des dispositifs d'alerte existants comme l'y invitait le Premier ministre, formule quinze propositions en vue d'améliorer ces dispositifs et d'en assurer une plus large diffusion tant dans les administrations que les entreprises. Il préconise l'adoption d'un socle de dispositions communes, qui doit reposer sur des procédures graduées, sécurisées et largement accessibles. Le Conseil d'État énonce également des recommandations en vue d'une part, d'assurer un traitement effectif de l'alerte passant par la création d'un portail unique des alertes et d'autre part, de protéger plus efficacement tant les lanceurs d'alerte que ceux qui en sont la cible.

Ces propositions éclairent utilement la réflexion aujourd'hui engagée par les pouvoirs publics. Mme Maryvonne de Saint Pulgent, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État et M. Tristan Aureau, rapporteur du groupe de travail, ont été auditionnés en 2016 par M. Sébastien Denaja, rapporteur à l'Assemblée nationale du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

→→→ Voir p.416 et suivantes du rapport

→→→ Voir sur le site du Conseil d'Etat  
[http://www.conseil-etat.fr/  
onglet/Decisions-Avis-Publications/Etudes-  
Publications](http://www.conseil-etat.fr/onglet/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications)

## > Le dialogue des juges à l'échelle européenne et internationale

### Les échanges internationaux

Agenda du vice-président : 20 accueils de délégations étrangères à Paris  
ou déplacements à l'étranger  
18 délégations étrangères accueillies en visites d'étude et visites courtes  
11 accueils de magistrats étrangers en stage long  
11 accueils de groupes d'étudiants étrangers  
15 missions d'expertise ou de formation des membres du Conseil d'État à l'étranger

### 7 rencontres de travail avec de hautes juridictions étrangères

Allemagne, Brésil, Irak, Italie, Japon, Liban et Luxembourg

### Signature de 2 accords de coopération

Organisation de stages d'études pour les magistrats dans le cadre de la 11<sup>e</sup> rencontre du comité de coopération franco-britanno-irlandais.  
Mise en place d'une coopération régulière dans les domaines juridique et juridictionnel ainsi que des échanges de magistrats avec le Tribunal administratif de Tunisie.

### Traduction du code de justice administrative en anglais

#### 176 traductions de décisions juridictionnelles en 5 langues

Publication sur le site internet du Conseil d'État de nouvelles décisions en langue étrangère : 60 en anglais, 32 en arabe, 28 en allemand, 28 en espagnol et 28 en chinois

**En 2015, l'activité de coopération européenne et internationale a été marquée par de nombreuses rencontres multilatérales et bilatérales, visites d'études, missions et formations réalisées à l'étranger par les magistrats administratifs et membres du Conseil d'État.** Cette activité s'inscrit dans une stratégie de présence de la France à l'étranger, plus particulièrement auprès d'États susceptibles de servir de relais d'influence du modèle juridique français. Le Conseil d'État a également accueilli de nombreuses délégations étrangères, des magistrats et des élèves magistrats en stage ainsi que des groupes d'étudiants.

**La traduction des décisions contentieuses les plus marquantes constitue un des objectifs de l'activité internationale.** À ce titre, **un nombre significatif de décisions ont été traduites, dans leur intégralité, en anglais, en allemand, en espagnol, en chinois et en arabe et ont été mises en ligne sur le site internet du Conseil d'État.** Cette initiative s'inscrit dans le cadre d'un projet ambitieux qui vise à rendre accessible au plus grand nombre la jurisprudence administrative française et à promouvoir ainsi le droit continental. La volonté de traduire une sélection de décisions récentes (1997-2015) répond aux attentes exprimées par les interlocuteurs étrangers du Conseil d'État et à la volonté de s'inscrire dans une logique d'ouverture et de respect des diversités culturelles et linguistiques. Le choix de la traduction intégrale doit permettre l'intelligibilité des raisonnements juridiques tenus par le juge. Les mises en ligne de nouvelles traductions se poursuivront et comporteront à la fois des décisions contemporaines et des décisions plus anciennes.

## > Une coopération bilatérale enrichie

- Des **visites d'études** organisées, à Paris comme dans les capitales étrangères : avec des pays européens l'Europe (Hongrie, **Slovénie, Croatie, Luxembourg** Allemagne, Italie), et étranger (Liban, Jordanie, Serbie, Laos, Irak, Sénégal, Algérie. Des magistrats étrangers ont été accueillis au Conseil d'État et dans les cours administratives d'appel et dans les tribunaux administratifs d'appel pour des **séjours d'études** au cours desquels ils ont eu l'occasion d'en découvrir les missions juridictionnelles et consultatives. Des membres du Conseil d'État et des TACAA sont intervenus dans des juridictions étrangères pour des séances **de formation et d'expertise** dispensés aux membres de ces juridictions étrangères. Le Conseil d'État a également pu nouer d'importants liens

avec des magistrats étrangers à travers des **programmes d'accueil portés par des écoles françaises (ENM, ENA)**.



- Des **activités de coopération protocolaires** ont aussi été menées, avec le Brésil, l'Allemagne, le Viet Nam ou la Chine.
- Le Conseil d'État entretient d'étroites **relations académiques** avec plusieurs universités du monde. Plusieurs membres du Conseil d'État se sont rendus dans des universités, à l'occasion de colloque ou de séjours de formation (Cornell et Yale aux États-Unis). Le Conseil d'État a reçu de nombreuses délégations d'étudiants d'universités (University of Virginia en janvier et Pontificia Universidade Católica de Sao Paulo (PUC) en janvier).

#### > **Une coopération multilatérale active**

- Le Conseil d'État a poursuivi ses activités au sein de l'Association des hautes juridictions administratives européennes (**ACA-Europe**) : participation à l'assemblée générale annuelle de l'ACA-Europe, aux journées de travail organisées à Helsinki sur le thème des marchés publics, au séminaire de Bruxelles sur la fonction consultative.

- **Les liens avec les institutions européennes** – Ils ont été entretenus en 2015 **par des initiatives multiples** : À travers les **colloques** organisés par la section du rapport et des études, notamment le cycle des Entretiens sur l'Europe ; par la tenue d'auditions à Bruxelles (Commission européenne, Conseil de l'Union européenne) dans le cadre de la préparation de l'étude annuelle 2015 sur l'action économique des personnes publiques ; par des rencontres et des échanges institutionnels nourris entre le Conseil d'Etat et la Cour européenne des droits de l'homme.

- **Échanges entre magistrats au niveau européen** – membre et acteur du Réseau européen de formation judiciaire (REFJ), le Conseil d'Etat impulse et entretient les échanges entre les magistrats français des tribunaux, des cours et du Conseil d'État et les magistrats des juridictions européennes – organisation de stages et de visites d'étude et de programmes d'échange.

- **Groupe européen de droit public** – des représentantes du Conseil d'État ont participé à la réunion annuelle du Groupe européen de droit public (EGPL/EPLO) – réseau de juges, juristes, chercheurs et praticiens – qui s'est tenue à Spetses, en Grèce, en septembre.

- **Comité franco-britanno-irlandais** – En 2015, Paris a accueilli le colloque biennal du Comité. A cette occasion a été signé un protocole relatif à l'organisation des stages d'étude pour les magistrats qui a permis de rendre plus réguliers ces programmes d'échange.

**Au niveau mondial**, le bureau de l'Association internationale des hautes juridictions administratives (**AIHJA**), a réuni à Paris au mois de septembre 2015 la Côte d'Ivoire, la Chine, l'Egypte, la Colombie, la Turquie, la France (secrétaire général de l'association) et la Belgique (trésorier de l'Association). La coopération multilatérale impliquant le Conseil d'État au sein de cénacles internationaux a aussi pris la forme de **conférences multilatérales** auxquelles il a participé : à Londres pour le *Global Law Summit* ; en Suisse pour le 6e congrès de l'Association internationales des juges fiscalistes (IATJ) qui a rassemblé 60 juges de nombreux pays ; à Washington pour la semaine du droit et du développement organisée par la Banque mondiale. La juridiction administrative a également eu l'occasion de **participer à l'activité de différents organismes internationaux** : participation aux travaux de l'Institut européen du droit en tant que membre du comité exécutif (ELI, Vienne), à une mission en Indonésie pour les Nations Unies, au comité de pilotage du programme de formation des juges de la Commission européenne ainsi qu'à la Task-Force sur l'accès à la justice de la Convention de Aarhus.

→→→ Voir p.439 et suivantes du rapport

→→→ Voir sur le site du Conseil d'Etat  
<http://www.conseil-etat.fr/>  
 Onglet « international versions »

**> Colloques et cycles de conférences : des débats rythmés avec les professionnels du droit, les acteurs économiques et sociaux et le monde universitaire**

8 colloques et 10 conférences organisés au Conseil d'État  
182 intervenants, plus de 2 000 participants

---

<b>Des thèmes issus de domaines variés pour faire le point sur l'état du droit et adopter une perspective historique</b>	6 février :	Colloque sur le thème de l'étude annuelle 2014 : La France face à la transformation numérique : quelle protection des droits fondamentaux ?
	10 avril :	3e « Regard croisé du Conseil d'État et de la Cour de cassation » : L'ordre juridique national en prise avec le droit européen et international : questions de souveraineté ?
	5 juin :	Entretiens du Conseil d'État en droit public économique : La fiscalité sectorielle
	17 juin :	La médiation et la conciliation devant la juridiction administrative
	5 octobre :	Colloque Défenseur des droits : Dix ans de droit de la non-discrimination
	13 novembre :	5e édition des Entretiens du Conseil d'État en droit social : L'accord : mode de régulation du social
	30 novembre :	Colloque en hommage à Roger Errera : Les libertés en France et au Royaume-Uni : État de droit, Rule of Law. À propos de l'anniversaire de la Grande Charte de 1215
	4 décembre :	Colloque co-organisé avec l'université Paris Dauphine : Logiques et rationalités des politiques publiques

---

**Cycle de conférences « Où va l'État ? »**

---

- 4 mars : « L'administration territoriale : État central, pouvoirs locaux »
  - 15 avril : « L'État : quels coûts pour quelles missions ? »
  - 3 juin : « Les agents de l'État : missions, valeurs, effectifs »
  - 1<sup>er</sup> juillet : L'État : démantèlement ou réforme ?
- 

**Cycle de conférences « Droit comparé et la territorialité du droit »**

---

- 20 mai : Droit comparé, territorialité du droit : défis et enjeux
  - 8 juillet : Objectifs, méthodes et usages du droit comparé
  - 30 septembre : La territorialité du droit : approches théoriques et usages méthodologiques
  - 25 novembre : Appréhension de la territorialité du droit et usages du droit comparé dans l'espace européen
- 

**Cycle de conférences « Entretiens sur l'Europe »**

---

- 21 octobre : « Quelle souveraineté juridique des États et de l'Union ? »
  - 16 décembre : « Quelles institutions pour l'Europe de demain ? »
- 

→→→ Voir p.425 et suivantes du rapport

→→→ Toute l'actualité, la documentation, les vidéos des colloques ainsi que des interviews sur le site [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)  
Rubrique **Actualités**  
puis **Colloques, Séminaires & Conférences**  
→→→ Restez informés en vous abonnant au compte Twitter du Conseil d'État (@Conseil\_Etat)

## > Les colloques et conférences en 2016

5e conférence du cycle sur le droit comparé et la territorialité du droit : Les figures de la mobilité : le statut de la personne, entre territorialité et extraterritorialité	Mercredi 27 janvier Conseil d'État
3e conférence du cycle des Entretiens sur l'Europe : Quelle gouvernance pour la zone euro ?	Mercredi 10 février Conseil d'État
6e conférence du cycle sur le droit comparé et la territorialité du droit : Les nouveaux acteurs juridiques à l'heure de la globalisation : le cas du droit de l'environnement	Mercredi 24 février Conseil d'État
4e conférence du cycle des Entretiens sur l'Europe : L'Europe des frontières : enjeux et défis	Mercredi 30 mars Conseil d'État
7e conférence du cycle sur le droit comparé et la territorialité du droit: Le renouvellement de la fabrique et des véhicules des normes : l'exemple du droit financier et de la régulation	Mercredi 13 avril Conseil d'État
5e conférence du cycle des entretiens sur l'Europe : "Faut-il accroître la capacité d'intervention diplomatique et militaire de l'Union?"	mercredi 18 mai Conseil d'Etat

### A venir

8e conférence du cycle sur le droit comparé et la territorialité du droit : "le creuset normatif européen : l'exemple du droit des étrangers"	mercredi 25 mai Conseil d'Etat
12e entretiens du Conseil d'Etat en droit public économique : "les entreprises publiques"	vendredi 10 juin Conseil d'Etat
9e conférence du cycle sur le droit comparé et la territorialité du droit: "le renouvellement de la fabrique et des véhicules des normes : l'exemple du droit fiscal"	mercredi 29 juin Conseil d'Etat
Le poids de l'Union dans les négociations commerciales internationales	Mercredi 6 juillet Conseil d'État
7e conférence du cycle des Entretiens sur l'Europe : Enseignement et recherche : l'Europe continue-t-elle de former les élites mondiales ?	Mercredi 14 septembre Conseil d'État
10e conférence du cycle sur le droit comparé et la territorialité du droit : L'a-territorialité du droit à l'ère numérique	Mercredi 28 septembre Conseil d'État
6e Entretiens en droit social : Le juge social et la norme internationale	Vendredi 14 octobre Conseil d'Etat
8e conférence du cycle des Entretiens sur l'Europe : Le droit européen de la concurrence est-il adapté à l'économie mondialisée ?	Mercredi 19 octobre Conseil d'État
1ère édition des Entretiens du contentieux Le juge administratif et les droits fondamentaux	Vendredi 4 novembre Conseil d'État
11e conférence du cycle sur le droit comparé et la territorialité du droit: La souveraineté en questions	Mercredi 9 novembre Conseil d'État
9e conférence du cycle des Entretiens sur l'Europe : Quelle place pour le service public dans l'Union ?	Mercredi 7 décembre Conseil d'État
12e conférence du cycle sur le droit comparé et la territorialité du droit : Conférence de clôture	Mercredi 14 décembre Conseil d'État

→→→ Toute l'actualité et la documentation des colloques sur le site [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)  
Rubrique Actualités puis Colloques, Séminaires & Conférences

## > *L'activité de publication*

### 8 publications à la Documentation française

**Collection Les rapports du Conseil d'État**

Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives – rapport public 2015, n° 66.  
L'action économique des personnes publiques – étude annuelle 2015, n° 66.

**Collection Les études du Conseil d'État**

Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises, 2015.  
Directives européennes : anticiper pour mieux transposer, 2015.

**Collection Droits et Débats**

La sanction : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 13, 2015.  
Où va l'État? – Tome 1, n° 14, 2015.  
Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ?, n° 15, 2015.

**Collection Histoire et Mémoire**

Conférences Vincent Wright – volume 2, 2015.



Suivez l'actualité du Conseil d'État sur Twitter : [@Conseil\\_Etat](https://twitter.com/Conseil_Etat)

Retrouvez le Rapport public et le bilan d'activité sur notre site : [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)

Contact presse :

Lise Arduin Tel. 01 72 60 58 31 / 06 09 46 09 29

[lise.arduin@conseil-etat.fr](mailto:lise.arduin@conseil-etat.fr)