







Les rapports du Conseil d'État

Fondateur

René CASSIN

Comité de direction

Jean-Marc SAUVÉ, vice-président du Conseil d'État.

Bernard STIRN, Henri TOUTÉE, Bernard PÊCHEUR, Philippe MARTIN, Christian VIGOUROUX, Maryvonne DE SAINT PULGENT, Jean-Denis COMBREXELLE, présidents de section, Catherine BERGEAL, secrétaire générale du Conseil d'État.

Patrick GÉRARD, président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études.

Directeur de la publication : Maryvonne DE SAINT PULGENT, présidente de la section du rapport et des études.

Secrétaire de rédaction : Corinne MATHEY, secrétaire de la section du rapport et des études.





Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

Collection « Les rapports du Conseil d'État » (ancienne collection « Études et documents du Conseil d'État », EDCE)

- Droit au logement, droit du logement (EDCE n° 60), 2009.
- L'eau et son droit (EDCE n° 61), 2010.
- Consulter autrement, participer effectivement, (EDCE n° 62), 2011.
- Les agences : une nouvelle gestion publique ? – étude annuelle 2012, n° 63.
- Le droit souple – étude annuelle 2013, n° 64.
- Le numérique et les droits fondamentaux – étude annuelle 2014, n° 65.
- L'action économique des personnes publiques – étude annuelle 2015, n° 66.

Collection « Les études du Conseil d'État »

- Les recours administratifs préalables obligatoires, 2009.
- La révision des lois bioéthiques, 2009.
- Les établissements publics, 2010.
- Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne, 2011.
- Vers l'institution d'un parquet européen, 2011.
- Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, 2014.
- L'application du nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation », 2014.
- Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises, 2015.
- Directives européennes: anticiper pour mieux transposer, 2015.

Collection « Droits et Débats »

- Le droit européen des droits de l'homme, n° 1, 2011.
- Les développements de la médiation, n° 2, 2012.
- La valorisation économique des propriétés des personnes publiques, n° 3, 2012.
- La démocratie environnementale, n° 4, 2012.
- Consulter autrement, participer effectivement, n° 5, 2012.
- Le patrimoine immatériel des personnes publiques, n° 6, 2013.
- Santé et justice : quelles responsabilités ?, n° 7, 2013.
- Les agences : une nouvelle gestion publique?, n° 8, 2013.
- Les enjeux juridiques de l'environnement, n° 9, 2014.
- La décentralisation des politiques sociales, n° 10, 2014.
- 1952-2012 : le juge français de l'asile, n° 11, 2013.
- Corriger, équilibrer, orienter : une vision renouvelée de la régulation économique – Hommage à Marie-Dominique Hagelsteen, n° 12, 2014.
- La sanction : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 13, 2015.
- Ou 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 1, n° 1, 2012.
- Le rôle du Conseil d'État dans le développement économique de la France au XIX^e siècle, n° 2, 2014.
- Faire des choix ? Les fonctionnaires dans l'Europe des dictatures, 1933-1948, n° 3, 2014.

Collection « Jurisprudences »

- Jurisprudence du Conseil d'État 2012-2013, 2014.
- Jurisprudence du Conseil d'État 2014-2015, 2016.



Sommaire

■ ÉDITORIAL

■ INDICATEURS DE L'ACTIVITÉ DU CONSEIL D'ÉTAT ET DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES EN 2015 15

- 1.1. L'activité de la juridiction administrative en 2015 17
- 1.2. Panorama de la juridiction administrative en 2015..... 19
- 1.3. Les dates clés de la juridiction administrative en 2015 21

■ PREMIÈRE PARTIE – ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE 25

1. Bilan d'activité statistique de la juridiction administrative27

- 1.1. Bilan d'activité des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'État 27
- 1.2. Bilan d'activité des juridictions administratives spécialisées..... 43
- 1.3. Statistiques agrégées et pluriannuelles – tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et Conseil d'État 60

2. La contribution des formations contentieuses à la simplification du droit67

3. Analyse d'une sélection de décisions, d'arrêts et de jugements.....73

- 3.1. Analyse de thèmes marquants dans la jurisprudence du Conseil d'État.....73
- 3.2. Analyse d'une sélection de décisions du Conseil d'État 100
- 3.3. Analyse d'une sélection d'arrêts des cours administratives d'appel et de jugements des tribunaux administratifs 140
- 3.4. Éléments de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile..... 168

4. Les missions qui concourent à l'activité juridictionnelle : aide juridictionnelle, exécution des décisions de justice, inspection des juridictions administratives 175

- 4.1. Bilan d'activité du bureau d'aide juridictionnelle 175
- 4.2. Bilan d'activité de l'exécution des décisions de la juridiction administrative 179
- 4.3. Mission permanente d'inspection des juridictions administratives 192





■ DEUXIÈME PARTIE – ACTIVITÉ CONSULTATIVE 197

1. Observations d'ordre général.....201

- 1.1. L'activité consultative en 2015..... 201
- 1.2. Publication des avis sur projets de loi par le Gouvernement 206
- 1.3. Le Conseil d'État, conseiller du Parlement 206
- 1.4. Condition de saisine des projets de texte : la qualité des études
d'impact ou des évaluations préalables 209
- 1.5. Contribution des formations consultatives à la simplification du droit .. 211

2. Sélection d'affaires marquantes de l'année217

- 2.1. Sécurité de la Nation et lutte contre le terrorisme..... 217
- 2.2. Organisation de la justice 234
- 2.3. Charte européenne des langues régionales 243
- 2.4. Protection universelle maladie..... 244
- 2.5. Lutte contre la fraude et l'évasion fiscales..... 246
- 2.6. Budget et fiscalité des collectivités territoriales 249
- 2.7. Prévention des crises bancaire et financière 252
- 2.8. « Pour une République numérique » 255
- 2.9. Dialogue social et emploi 257
- 2.10. Code des relations entre le public et l'administration 260
- 2.11. Commande publique 261
- 2.12. Statuts des militaires et des agents de la direction générale
de la sécurité extérieure 262

3. Questions communes aux sections administratives.....265

- 3.1. Actes et respect de la hiérarchie des normes..... 265
- 3.2. Codification 275
- 3.3. Collectivités territoriales 282
- 3.4. Consultations..... 283
- 3.5. Élections 293
- 3.6. Libertés et droits fondamentaux 294
- 3.7. Outre-mer 298
- 3.8. Pouvoirs publics, organisation et gestion de l'administration 306
- 3.9. Professions 322
- 3.10. Traitement de données à caractère personnel..... 322
- 3.11. Union européenne 327



4. Politiques publiques	333
4.1. Banque, assurance et produits financiers	333
4.2. Budget et comptabilité publique	336
4.3. Commande publique (marchés publics).....	341
4.4. Commerce	342
4.5. Concurrence et consommation	343
4.6. Culture et patrimoine	344
4.7. Commerce extérieur.....	348
4.8. Défense et sécurité.....	350
4.9. Domaine	353
4.10. Environnement.....	355
4.11. Fiscalité	357
4.12. Fonction publique	359
4.13. Justice.....	362
4.14. Logement	369
4.15. Mines.....	370
4.16. Presse et communication	371
4.17. Santé publique	372
4.18. Sports	373
4.19. Transports.....	375
4.20. Urbanisme et aménagement.....	379
 5. Avis du Conseil d'État rendus publics en 2015	 381
5.1. Avis sur projet de loi.....	381
5.2. Avis sur question posée par le Gouvernement ou par une collectivité d'outre-mer.....	383
 6. Index	 387
 7. Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État	 393
7.1. L'activité consultative en 2015 : nombre de séances, nombre et nature des textes examinés.....	393
7.2. Évolution de l'activité consultative : 2010-2015	398





■ **TROISIÈME PARTIE – ÉTUDES, DÉBATS, PARTENARIATS,
COOPÉRATION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE..... 401**

1. L'activité d'étude403

1.1. Les études annuelles403

1.2. Les études demandées par le Premier ministre413

1.3. Les suites données aux études416

2. Les colloques et les conférences425

2.1. L'activité de colloques et de conférences en 2015 : un dialogue
avec les acteurs du droit et le grand public425

2.2. Les colloques428

2.3. Les cycles de conférences.....431

3. Les relations européennes et internationales435

3.1. La mission d'expertise et de veille juridique en droit européen.....435

3.2. L'activité internationale des juridictions administratives439



Editorial

Jean-Marc Sauvé,
vice-président du Conseil d'État

Le rapport public retrace les travaux de notre institution durant l'année écoulée et offre, par là, une clé de compréhension des transformations de notre droit et de l'action publique. Ce rapport présente l'activité de la juridiction administrative, l'activité consultative du Conseil d'État ainsi que les études, débats, partenariats et coopérations qui ont été conduits. La présente édition comporte deux innovations : d'une part, elle expose dans des parties dédiées la contribution du Conseil d'État à la simplification du droit et, d'autre part, elle recense les suites données l'an passé à l'ensemble des études qu'il a réalisées.

1. L'activité consultative

1.1. Les formations consultatives du Conseil d'État ont connu en 2015 une activité soutenue.

Elles ont en effet examiné 1 250 textes – un niveau record depuis 2008 –, dont 118 projets de loi, 4 propositions de loi, 68 ordonnances, 800 décrets réglementaires et 32 avis sur questions du Gouvernement. Ce niveau nous ramène à celui atteint lors des années 2009-2011 et il confirme ainsi une tendance haussière observée depuis 2014 dans toutes les catégories de demande d'avis. Cette tendance s'explique en particulier par le dynamisme de la législation déléguée : depuis 2008, 41 ordonnances sont examinées en moyenne par an ; en 2014, leur nombre a plus que doublé et, en 2015, il a encore augmenté de 26%. Pour autant, malgré cette charge de travail, les délais ont été tenus : 88% des principaux textes examinés l'ont été en moins de 2 mois et plus de la moitié des projets de loi l'a été en moins d'1 mois.

Des chantiers décisifs pour notre pays ont ainsi été engagés, qu'il s'agisse, par exemple, des textes sur la sécurité intérieure et le renseignement, de l'état d'urgence et de la révision constitutionnelle sur la protection de la Nation, du statut des magistrats et de la construction de la « justice du XXI^e siècle » à la section de l'intérieur ; de la réforme budgétaire et fiscale des collectivités territoriales, de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales et des mesures prudentielles relatives aux établissements de crédit et d'assurance à la section des finances ; de la loi relative au dialogue social et à l'emploi, de la loi de financement de la sécurité sociale et de la protection universelle maladie à la section sociale ; de la loi pour une « République numérique » ou des codes de l'urbanisme et de l'énergie à la section des travaux publics ; du code des relations entre le public et l'administration, de la liberté d'association des militaires ou de la réforme de la commande publique à la section de l'administration.





1.2. Les formations administratives ont maintenu un haut niveau d'exigence et elles font montre d'innovation.

Comme chaque année, une attention particulière a été portée à la qualité des études d'impact et des évaluations préalables, assortissant les projets de loi et les décrets réglementaires. Le Conseil d'État réaffirme à cet égard la nécessité de mieux anticiper le coût, mais aussi l'incidence d'un nouveau dispositif sur le fonctionnement des services publics et sur l'activité des entreprises, en tenant compte dans chaque cas de la diversité des situations. Les impacts des projets de texte en termes de simplification ou de complexification du droit et des procédures doivent être analysés. Dans cet esprit, les sections administratives ont contribué, comme les années précédentes, à l'important enjeu de la simplification du droit, dont témoigne pour la première fois une partie dédiée du rapport public. Le Conseil d'État a été spécialement attentif à la clarté de la présentation des textes et à la souplesse des procédures administratives. Il a aussi veillé à écarter les dispositions redondantes, répétitives, inutilement complexes ou dérogoires au droit commun.

Les sections administratives ont par ailleurs continué d'adapter leurs méthodes de travail. Lorsque la nature transversale d'un texte l'impose, plusieurs sections peuvent rendre un avis conjoint : en 2015, deux textes ont ainsi été examinés par l'ensemble des sections administratives. De plus, l'accessibilité des avis du Conseil d'État a été renforcée grâce à la mise en service en janvier 2015 d'une nouvelle application internet – ConsiliaWeb –, qui donne gratuitement accès à plus de 3 500 avis. Enfin, la rédaction des avis sur les projets de loi a été enrichie depuis qu'ils sont rendus publics par le Gouvernement au moment de leur transmission au Parlement, c'est-à-dire depuis le mois de mars 2015. L'an passé, 18 avis sur des projets de loi ont ainsi été rendus publics et, en matière de transparence et de symbole, il n'est pas anodin de souligner que le premier d'entre eux portait sur le projet de loi relatif au renseignement.

2. L'activité juridictionnelle

2.1. Les juridictions administratives ont accompli efficacement leurs missions, dans un contexte marqué par le début de l'état d'urgence.

Après la forte hausse des entrées en 2014, les juridictions ont tiré parti du recul ou de la hausse modérée des affaires nouvelles en 2015 pour assainir leurs « stocks » et réduire ou stabiliser leurs délais de jugement. Au Conseil d'État, les entrées ont reculé de 8% par rapport à 2014 (hors découpage cantonal), ce qui a permis de réduire de 50% le nombre des requêtes pendantes depuis plus de 2 ans et de 5 semaines le délai prévisible moyen de jugement (qui s'élevait au 31 décembre 2015 à 6 mois et 23 jours). Dans les cours et les tribunaux, où les requêtes nouvelles ont crû, respectivement, de 2,5% et de 1,5% par rapport à 2014 (hors contentieux électoral pour les tribunaux), les affaires enregistrées depuis plus de 2 ans ont diminué, respectivement, de 27,1% et de 10,3%, avec des délais de jugement plus courts ou maintenus. A la Cour nationale du droit d'asile, en raison d'un accroissement de 3,5% des entrées, le délai prévisible moyen de jugement s'est accru (il s'élève désormais à 7 mois et 17 jours), mais, dans le même temps, le délai moyen constaté a été quant à lui réduit de presque 1 mois.



En 2015, le contentieux de l'état d'urgence a particulièrement sollicité le juge administratif, qui a veillé à la protection des libertés fondamentales. Le Conseil d'État a transmis trois QPC relatives à l'état d'urgence au Conseil constitutionnel et ces questions ont débouché, le 22 décembre 2015 et le 19 février 2016, sur trois déclarations de conformité et une abrogation partielle. Juridiction suprême de l'ordre administratif, le Conseil d'État a par ailleurs fixé le cadre d'examen des recours en la matière : le juge de l'excès de pouvoir exerce un entier contrôle de proportionnalité sur les mesures de police administrative prises au titre de l'état d'urgence et le juge des référés administratifs présume le caractère urgent des recours dirigés contre de telles mesures. Depuis le 14 novembre 2015, 110 mesures ont été examinées par le juge des référés des tribunaux administratifs et du Conseil d'État ; parmi ces mesures, 34% ont cessé d'être appliquées, soit définitivement en raison de leur abrogation par l'administration, soit temporairement à la suite de leur suspension, partielle ou totale, par le juge.

2.2. Dans d'autres matières, les juridictions administratives ont assumé leur fonction de gardiennes et d'interprètes de la légalité.

Des jalons attendus ont été posés dans des matières nouvelles ou récemment renouvelées, qu'il s'agisse par exemple de décisions validant ou homologuant des plans de sauvegarde de l'emploi ou encore de la mise en œuvre des nouvelles dispositions du code de l'urbanisme, issues de l'ordonnance du 13 juillet 2013. D'autres questions, lourdes d'impacts économiques et sociaux, ont été tranchées, notamment en matière de contrats publics, de propriété des personnes publiques, de régulation des télécommunications ou encore de protection de la santé des travailleurs contre les poussières d'amiante. Enfin, l'an passé a été marqué par le contentieux résultant des élections municipales de 2014.

Le présent rapport met aussi en exergue la contribution de la section du contentieux à la simplification et à la sécurisation de notre droit. En 2015, elle a remédié aux imprécisions, au laconisme excessif, voire aux lacunes de la règle de droit, donnant toute sa portée à l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme. Cette exigence s'applique bien entendu à nos propres décisions et la section du contentieux est restée soucieuse de trancher d'une manière claire, prévisible et réaliste les litiges dont elle a été saisie. Par ailleurs, toujours dans un but de simplification, il faut relever le succès grandissant de l'application Télérecours, qui permet aux avocats et aux administrations d'échanger par voie électronique avec les juridictions administratives. Cette application va pouvoir être rendue obligatoire pour les parties qui y sont éligibles dès le début de 2017.

3. Les études, débats, partenariats et coopérations

Le Conseil d'État est plus que jamais persuadé qu'il n'a pas complètement accompli sa mission lorsqu'il a rendu les avis qui lui sont demandés et tranché les litiges qui lui sont soumis. Il doit aussi dévoiler le sens de son action, éclairer le débat public par ses analyses et ses propositions et ne pas cesser de réfléchir aux grands enjeux de l'État et de l'action publique dans le monde contemporain, à la lumière des défis actuels et des principes de la République qu'il a contribué dans son histoire à mettre au jour et à faire vivre.





Le Conseil d'État est par conséquent resté en 2015 une enceinte de réflexion et de débats sur les grandes transformations de notre système juridique et institutionnel. Alors que le cycle de conférences Où va l'État ? s'est achevé avec quatre dernières conférences, consacrées à l'administration territoriale, aux missions et aux coûts de l'État, à ses agents et sa réforme, deux autres cycles se sont poursuivis – les Entretiens en droit public économique et les Entretiens en droit social, qui ont donné lieu à deux colloques consacrés à la fiscalité sectorielle et à l'accord comme mode de régulation du droit social. Par ailleurs, deux nouveaux cycles ont été inaugurés : le premier consacré au thème Droit comparé et territorialité du droit, avec trois premières conférences exposant les enjeux, les méthodes et les usages actuels, ainsi qu'une conférence consacrée à l'espace européen ; le second intitulé Entretiens sur l'Europe, avec l'an passé deux conférences sur la souveraineté juridique des États de l'Union et les institutions européennes.

Outre ces manifestations, qui rassemblent et font dialoguer l'ensemble des parties prenantes, nationales et étrangères, le Conseil d'État a réalisé plusieurs études sur des sujets transversaux – comme l'étude annuelle 2015 et son guide pratique consacrés à l'action économique des personnes publiques – ou sur des questions plus resserrées – comme l'étude sur Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises et celle sur la transposition des directives européennes, intitulée Anticiper pour mieux transposer. Par ses études, le Conseil d'État réalise des diagnostics et dresse des bilans, il établit des perspectives de réforme et formule des propositions concrètes, dont les suites seront désormais retracées dans le rapport public, comme c'est le cas dans la présente édition. Enfin, l'ouverture de la juridiction administrative s'est manifestée par de nombreuses visites d'étude et rencontres bilatérales ou multilatérales.

Par l'ampleur quantitative, mais aussi la nature des travaux menés, 2015 a été une année riche et intense. Elle a aussi été l'occasion de prendre du recul sur la manière dont nous accomplissons nos missions de conseil et de juge. Plusieurs groupes de travail ont ainsi été formés et ont émis en 2015 des propositions utiles sur les meilleurs moyens d'accomplir les missions que nous confient la Constitution et la loi. Nous aurons, avec l'accord du Gouvernement et, le cas échéant, du Parlement à les mettre en œuvre à court ou moyen terme. Par là, se manifeste et perdure ce qui fait l'identité de notre institution : faire vivre le pacte républicain avec le sens de l'adaptation et le goût de l'innovation, dans la fidélité à nos principes et au service de tous nos compatriotes.





Index des principales abréviations

AAI	Autorité administrative indépendante
ACA-Europe	Association européenne des cours administratives suprêmes
AIHJA	Association internationale des hautes juridictions administratives
BAJ	Bureau d'aide juridictionnelle (du Conseil d'État)
CAA	Cour administrative d'appel
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CJA	Code de justice administrative
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
Conv. EDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales
CRPA	Code des relations entre le public et l'administration
IFSA	Institut français des sciences administratives
DADDUE (loi)	Loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne
JAS	Juridiction administrative spécialisée
JORF	Journal officiel de la République française
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MIJA	Mission d'inspection des juridictions administratives
PLF	Projet de loi de finances
PLFR	Projet de loi de finances rectificative
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RAPO	Recours administratif préalable obligatoire
SGG	Secrétariat général du Gouvernement
SRE	Section du rapport et des études (Conseil d'État)
SVA	Principe selon lequel le « silence vaut accord »
TA	Tribunal administratif
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne







Indicateurs d'activité 2015

Indicateurs de l'activité du Conseil d'État et des juridictions administratives en 2015







1.1. L'activité de la juridiction administrative en 2015

1.1.1. L'activité juridictionnelle

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

1.1.2. L'activité consultative du Conseil d'État

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





1.1.3. L'activité d'études

**Une étude engagée par le Conseil d'État à son initiative :
*L'action économique des personnes publiques***

Une étude engagée par le Conseil d'État à la demande du Premier ministre : *Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger*

1.1.4. L'activité internationale

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^e 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

1.1.5. L'activité de colloques et de cycles de conférences

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

Colloque sur l'étude annuelle 2014
3^e édition du cycle Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation
Entretiens du Conseil d'État en droit public économique
Entretiens du Conseil d'État en droit social (5^e édition)
Cycle de conférences « Où va l'État ? »
Cycle sur Le droit comparé et la territorialité du droit
Cycle des Entretiens sur l'Europe
Colloques organisés en partenariat



1.1.6. 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.

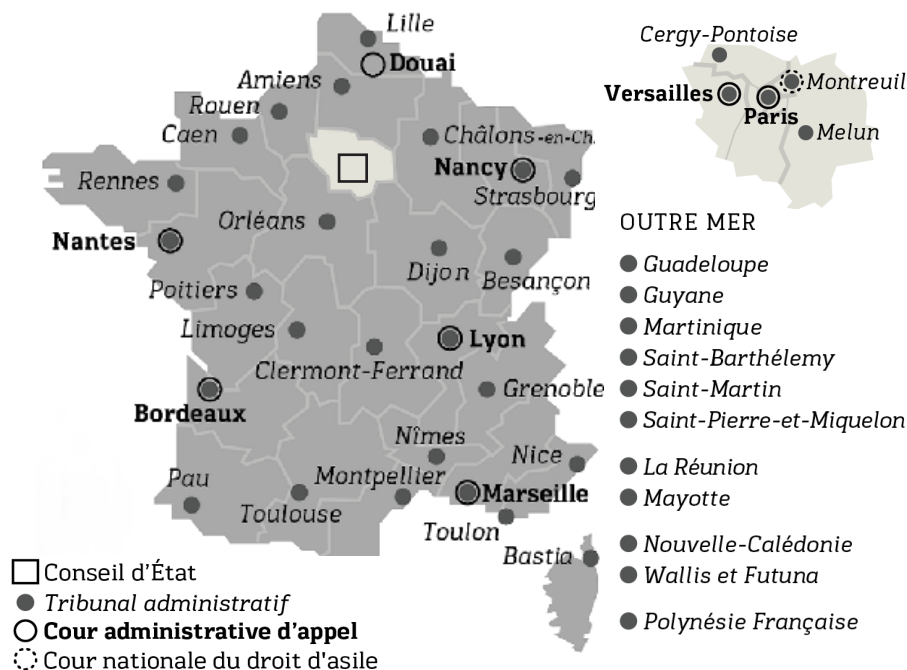
1.2. Panorama de la juridiction administrative en 2015

1.2.1. La carte des juridictions administratives

42 tribunaux administratifs en métropole et en outre-mer

8 cours administratives d'appel

Le Conseil d'État et la CNDA



Indicateurs 2015

19



1.2.2.L’organigramme du Conseil d’État

Mission d'inspection des juridictions administratives		Mission d'inspection des juridictions administratives	
Odile Piérart		Odile Piérart	
Secrétaire générale des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appels		Secrétaire générale des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appels	
Corinne Ledamioél		Corinne Ledamioél	
Centre de recherches et de diffusion juridiques		Centre de recherches et de diffusion juridiques	
Louis Duthelliet de Lamothe		Louis Duthelliet de Lamothe	
Nicolas Labruné		Nicolas Labruné	
Guillaume Odinet		Guillaume Odinet	
vice-président		vice-président	
Jean-Marc Sauvé		Jean-Marc Sauvé	
Section du Contentieux		Section de l'intérieur	
Président		Président	
Bernard Stirm		Christian Vigouroux	
Présidents adjoints		Présidents adjoints	
Edmont Honorat		Jean-Eric Schoettl	
Alain Ménéménis		Francis Lamy	
Rémy Schwartz		Secrétaire de section	
Stéphane Lardennois		Sylvie Ramondou	
1° sous-section		Section sociale	
Pascale Fombeur		Président	
2° sous-section		Jean-Denis Combrexelle	
Jacques-Henri Stahl		Présidents adjoints	
3° sous-section		Yves Robineau	
Jean Courtial		François Stasse	
4° sous-section		Secrétaire de section	
Denis Piveteau		Delphine Dufauré-Malves	
5° sous-section		Section des travaux publics	
Didier Chauvaux		Président	
6° sous-section		Philippe Martin	
Isabelle de Silva		Présidents adjoints	
7° sous-section		Jean-Ludovic Silicani	
Christine Maugué		Frédéric Tiberghien	
8° sous-section		Secrétaire de section	
Caroline Martin		Nathalie Laurent-Atthalin	
9° sous-section			
Guillaume Goulard			
10° sous-section			
Thierry Tuot			
Cabinet		Section des finances	
Dominique Subier		Président	
Direction des ressources humaines		Henri Toutée	
Philippe Lafay		Présidents adjoints	
Direction de la prospective et des finances		Jean Gaeremynck	
Jean-Noël Bruschini		Rémi Bouchez	
Direction des systèmes d'information		Bernard Pêcheur	
Christophe Boutonnet		Secrétaire de section	
Direction de l'équipement		Valérie Galy	
Olivier Canin		Section de l'administration	
Direction de l'information et de la communication		Président	
Jocelyne Randé		Jacques Arrighi de Casanova	
Direction de la bibliothèque et des archives		Présidents adjoints	
Emmanuelle Flament-Guelfucci		Nicolas Boulouis	
Centre de formation de la juridiction administrative		Marc Sanson	
Marie-Catherine Escolan		Secrétaire de section	
		Valérie Vella	
		Section du rapport et des études	
		Présidente	
		Maryvonne de Saint Pulgent	
		Président adjoint,	
		Rapporteur général	
		Patrick Géard	
		Secrétaire de section	
		Corinne Mathey	
		Délégation à l'exécution des décisions de justice	
		Pascal Trouilly	
		Délégation au droit européen	
		Jean-Luc Sauron	
		Délégation aux relations internationales	
		Yves Gounin	



1.3. Les dates clés de la juridiction administrative en 2015

Janvier 2015

Lancement de ConsiliaWeb – Sélection de près de 3,500 références d'avis rendus par les formations consultatives du Conseil d'État

➔ V. [ConsiliaWeb](#)

Mise en ligne du code de justice administrative (CJA) en anglais

➔ V. www.conseil-etat.fr

Février 2015

Lancement de la nouvelle formule dématérialisée de la Lettre de la cour administrative d'appel de Bordeaux

➔ V. [La lettre](#)

Mars 2015

Entrée en vigueur de la décision du Président de la République de rendre public l'avis du Conseil d'État sur un projet de loi à l'issue de l'adoption du texte en Conseil des ministres

➔ V. [Avis rendus publics sur Légifrance](#)

Décision du Conseil d'État au contentieux : le Conseil d'État juge que la loi du 17 juillet 1978 donne droit à un journaliste d'accéder aux documents relatifs aux comptes de campagne déposés par les candidats à une précédente élection présidentielle (CE, 27 mars 2015, *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques c/ Mme C. et société éditrice de Mediapart*, n° 382083, Rec.)

➔ V. [Aff. n° 382083](#)

Réunion annuelle des chefs de juridiction

➔ V. www.conseil-etat.fr

Mai 2015

Conseil d'administration et assemblée générale de l'Association européenne des cours administratives suprêmes (ACA-Europe) à Brno (République Tchèque)

➔ V. [site de l'ACA-Europe](#)

Lancement du cycle de conférences « Droit comparé et territorialité du droit »

➔ A suivre sur www.conseil-etat.fr

Parution du Rapport public 2015, *Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2014*

➔ V. [le rapport d'activité 2015](#), [en ligne](#) sur le site de la DILA





Juin 2015

Décision du Conseil d'État au contentieux : le Conseil d'État annule les décisions du CSA refusant le passage en diffusion gratuite de LCI et Paris Première (CE, 17 juin 2015, *Société en commandite simple la chaîne info (LCI)*, n° 384826, Rec.)

➔ V. [Aff. n° 384826](#)

Déploiement des téléprocédures outre-mer

11^e rencontre à Paris du Comité franco-britanno-irlandais de coopération judiciaire

➔ V. www.conseil-etat.fr

Juillet 2015

Décisions du Conseil d'État au contentieux : le Conseil d'État précise la procédure d'approbation des plans de sauvegarde de l'emploi instituée par la loi du 14 juin 2013 (CE, 22 juillet 2015, *Société Pages Jaunes*, n° 385668, 386496, Rec. ; CE, 22 juillet 2015, *Société H.J. Heinz France SAS*, n° 385816, Rec. ; CE, 22 juillet 2015, *Société Calaire Chimie*, n° 383481, Rec.)

➔ V. [Aff. n° 385668](#) et autres

Avis adopté par l'Assemblée générale du Conseil d'État sur le projet d'ordonnance relatif aux marchés publics

Publication de décisions croisées « franco allemandes » à la Revue française de droit administratif (RFDA) et à la *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*

➔ V. [RFDA n°3](#) (juillet 2015)

Septembre 2015

Parution de l'étude annuelle du Conseil d'État : L'action économique des personnes publiques

➔ V. [La documentation française](#)

Mise en place du « réseau de l'exécution » des décisions de la juridiction administrative

Généralisation des nouvelles modalités de rédaction des visas des décisions juridictionnelles

Changement de dénomination des tribunaux administratifs d'outre-mer

➔ V. www.conseil-etat.fr

Première attribution du prix de thèse en droit public du Conseil d'État

➔ V. www.conseil-etat.fr

Journées européennes du patrimoine : 7 000 visiteurs au Palais Royal ; 2 470 visiteurs accueillis à l'Hôtel de Beauvais, siège de la cour administrative d'appel de Paris

➔ V. www.conseil-etat.fr



Octobre 2015

Avis adopté par l'Assemblée générale du Conseil d'État sur la proposition de loi déposée par les députés portant réforme de la prescription en matière pénale

➔ V. [*Avis n° 390335*](#)

Avis adopté par l'Assemblée générale du Conseil d'État sur le projet de code des relations entre le public et l'administration

Lancement du cycle de conférences « Entretiens sur l'Europe »

➔ A suivre sur. www.conseil-etat.fr

Novembre 2015

Décision du Conseil d'État au contentieux : le Conseil d'État précise les conditions dans lesquelles un employeur condamné à raison de maladies professionnelles développées par ses salariés à la suite d'une exposition à des poussières d'amiante peut se retourner contre l'État du fait de l'insuffisance des règles de sécurité et de protection de la santé dans les entreprises (CE, 9 novembre 2015, *SAS constructions mécaniques de Normandie*, n° 342468, Rec.)

➔ V. [*Aff. n° 342468*](#)

Installation du tribunal administratif de la Martinique dans de nouveaux bâtiments à Schoelcher

➔ V. [*La lettre de la juridiction administrative*](#)

Décembre 2015

Avis adopté par l'assemblée générale sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, rendu public à l'issue du conseil des ministres

➔ V. [*l'avis sur Légifrance*](#)

Décisions du Conseil d'État au contentieux : premières décisions rendues par le Conseil d'État au contentieux sur les mesures d'assignation à résidence prises sous le régime de l'état d'urgence (CE, 11 décembre 2015, *M. C.*, n° 395009, CE, 11 décembre 2015, *M. B.*, n° 394990)

➔ V. [*Aff. n° 395009 et autre*](#)







Première partie

Activité juridictionnelle







1. Bilan d'activité statistique de la juridiction administrative

1.1. Bilan d'activité des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'État

Durant l'année 2015 les délais de jugement ont légèrement augmenté en première instance et ont sensiblement été améliorés en appel.

Le délai moyen de jugement (10 mois et 9 jours) a augmenté de 8 jours par rapport à 2014 dans les tribunaux de première instance ; il a baissé de 6 jours dans les cours pour s'établir à 10 mois et 25 jours en appel.

Le délai moyen constaté a augmenté de 2 jours en première instance et diminué de 22 jours en appel pour s'établir, respectivement, à 10 mois et 24 jours et à 11 mois et 10 jours.

Le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires (hors ordonnances et contentieux dont le jugement est enserré dans des délais particuliers) a augmenté de 3 jours en première instance et diminué de 16 jours en appel. Ce délai, depuis 2012 inférieur à deux ans dans les deux niveaux de juridiction, s'élève à 1 an 9 mois et 7 jours dans les tribunaux administratifs et à 1 an 1 mois et 15 jours dans les cours.

Par ailleurs, le stock des affaires de plus de deux ans a continué de se réduire : en baisse de 10,3% dans les tribunaux administratifs et de 27% dans les cours administratives d'appel, il ne représente plus, respectivement, que 9,1% et 1,8% du stock total des affaires en instance. De fortes disparités sont toutefois à signaler entre juridictions et le stock de certains tribunaux dépasse encore 20%.

1.1.1. Activité des tribunaux administratifs

Les tribunaux administratifs ont connu une forte progression de 9% des affaires enregistrées, sur les deux dernières années, résultante d'une forte augmentation en 2014 et d'une faible diminution en 2015.

■ Affaires enregistrées

En 2015, les tribunaux administratifs ont enregistré 192 007 affaires nouvelles en données nettes et 201 362 en données brutes, soit une diminution de 1,8% en données nettes, et de 5,8% en données brutes. Mais, si l'on écarte le contentieux des élections, qui a fortement marqué l'activité des tribunaux en 2014, les entrées sont en progression de 1,5%.





Parmi les sept principaux contentieux, qui représentent 83% des affaires enregistrées, trois sont en hausse :

- Le contentieux de la **fonction publique**, qui représente désormais 11% de l'ensemble des entrées (9% l'année dernière), augmente fortement pour la seconde année consécutive de 18,5% en données nettes (+ 20% en 2014) et de 112% en série. Cette forte augmentation des séries résulte pour l'essentiel d'un contentieux indemnitaire des fonctionnaires de police ;
- Le contentieux **fiscal**, qui représente également 11% des entrées, progresse d'environ 4% (+22% en 2014). Au sein de ce contentieux la rubrique « impôts locaux » qui représente 38% des entrées progresse de 15% ;
- Le contentieux des **marchés et contrats**, qui représente 3% du total des entrées, augmente de 3%, alors qu'il avait diminué l'année dernière de 2%.

Les quatre autres principaux contentieux sont en diminution par rapport à l'année 2014 :

- Le contentieux des **étrangers**, qui représente toujours 30% des entrées, diminue globalement de 1%, mais le contentieux des OQTF sans délai augmente de 23% (+18,5% en 2014) ;
- Les contentieux **sociaux** regroupent l'ensemble des litiges relatifs à l'aide sociale, au RSA, au logement et aux droits des travailleurs sans emploi et qui représentent environ 16% des affaires enregistrées, diminuent globalement de 1,5%. Au sein de ces contentieux, le DALO, dont la part dans les entrées est de 43%, diminue de 7%, le RSA qui représente 22% des entrées continue d'augmenter de 7%, et l'aide sociale aux personnes handicapées, qui représente 13% des entrées, augmente de 20% ;
- Le contentieux de **l'urbanisme**, de **l'aménagement** et de **l'environnement**, représente 6% des entrées, diminue de 5%. Au sein de ce contentieux, celui des documents d'urbanisme diminue, en volume, de plus de la moitié par rapport à 2014 ;
- Le contentieux de la **police**, représente désormais moins de 6% du total, est en baisse de 9,5% (- 7% en 2014), en particulier la rubrique « circulation et permis de conduire », dont la proportion dans les entrées est de 56%, qui diminue de près de 15%.

Hors contentieux électoral, les entrées ont progressé dans dix-sept juridictions, sont stables dans cinq et ont diminué dans quinze juridictions avec de grandes disparités.

- Six juridictions ont vu leurs entrées progresser de plus de 10% : Bordeaux (+16%), Montpellier (+15%), La Polynésie Française (+14%), Lille (+12%), Besançon et Caen (+11%) ;
- Onze juridictions ont des progressions entre 1% et 9% ;
- Cinq juridictions ont des entrées stables ;
- Quinze tribunaux ont des entrées en diminution avec une baisse importante à Cayenne (-29%), Basse-Terre (-18%), la Martinique et Montreuil (-14%), Limoges (-8%), Orléans et Cergy-Pontoise (-7,5%).



■ Affaires réglées

Le nombre d'affaires jugées par les tribunaux administratifs s'élève en 2015 à 188 783 en données nettes, et à 196 537 en données brutes, soit respectivement une augmentation de 0,3% et de 2,4%.

Le nombre d'affaires traitées, en données nettes, augmente dans dix-huit tribunaux, est stable dans une juridiction, et diminue dans les dix-huit autres.

L'effectif réel moyen (ERM) des magistrats passe, pour l'ensemble des tribunaux administratifs, de 779,9 en 2014 à 775,1 en 2015, soit une légère diminution de 0,6 %.

Le nombre d'affaires traitées par magistrat, après avoir augmenté de 4% en 2014, progresse de 0,9% en 2015 pour s'établir à 243,6 affaires en données nettes.

■ Taux de couverture et stock d'affaires en instance

Le taux de couverture au niveau national (*ratio* : affaires traitées / affaires enregistrées) a augmenté de 2,7% par rapport à 2014 pour s'établir, en fin d'année 2015, à 98,3% en données nettes.

Le taux de couverture inférieur à 100% se traduit mécaniquement par une augmentation du stock d'affaires en instance qui s'établit, au 31 décembre 2015, à 161 992 dossiers en données nettes, soit une augmentation de 3% par rapport à la situation observée au 31 décembre 2014.

Malgré cette augmentation du stock, les affaires enregistrées depuis plus de 2 ans diminuent de 10,3%. Au nombre de 14 764, ces affaires ont diminué mais représentent encore 9,1% du total des affaires en instance. C'est cependant la première fois depuis 1991 que le taux des affaires de plus de 2 ans passe sous la barre des 10%.

Ce bilan montre que, malgré un accroissement des affaires en instance, les tribunaux administratifs sont parvenus à poursuivre le mouvement de rajeunissement des stocks engagé depuis plusieurs années, sans dégrader les délais de jugement.

■ La 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 et 249 en 2015, soit 2 199 depuis le 1^{er} mars 2010. Une série de 2 193 QPC a été saisie au tribunal administratif de Paris dans le cadre de la contestation de la contribution au service de l'électricité (CSPE) en 2014 et 2015.

Le rythme des QPC diminue régulièrement depuis 2010. Il a été enregistré mensuellement dans les tribunaux administratifs une moyenne de 49 dossiers en 2010, de 38 en 2011, de 31 en 2012, de 29 en 2013, de 23 en 2014 et de 21 en 2015, si l'on exclut la série de 2 193 dossiers.





En 2015, le principal pourvoyeur des QPC reste, de très loin, le contentieux fiscal avec 33% des QPC déposées en première instance. Le contentieux des collectivités territoriales, avec 18% des QPC déposées, est la seconde matière la plus représentée.

Au 31 décembre 2015, compte tenu du délai qui leur est imparti, les tribunaux administratifs avaient examiné 199 QPC et avaient transmis 27 QPC au Conseil d'État, soit un taux de transmission de 13,6%.

■ Statistiques

Affaires enregistrées, affaires traitées et affaires en instance au 31 décembre

	Données brutes			Données nettes		
	2014	2015	Évolution 2015/2014	2014	2015	Évolution 2015/2014
Affaires enregistrées						
TA de métropole	206 808	195 389	-5,5%	188 779	186 075	-1,4%
TA d'outre-mer	6 925	5 973	-13,7%	6 846	5 932	-13,4%
Total	213 733	201 362	-5,8%	195 625	192 007	-1,8%
Affaires traitées						
TA de métropole	184 623	190 053	2,9%	181 072	182 397	0,7%
TA d'outre-mer	7 249	6 484	-10,6%	7 223	6 386	-11,6%
Total	191 872	196 537	2,4%	188 295	188 783	0,3%
Affaires en instance						
TA de métropole	175 165	181 382	3,5%	152 378	157 443	3,3%
TA d'outre-mer	5 943	5 534	-6,9%	4 884	4 549	-6,9%
Total	181 108	186 916	3,2%	157 262	161 992	3,0%
<i>(dont plus de 2 ans)</i>	<i>20 052</i>	<i>19 330</i>	<i>-3,6%</i>	<i>16 459</i>	<i>14 764</i>	<i>-10,3%</i>

Délais moyens de jugement en 2015

	Données brutes	Données nettes
Délai prévisible moyen de traitement des affaires en stock	11 mois et 12 jours	10 mois et 9 jours
Délai moyen de jugement des affaires de l'enregistrement à la notification – ou « délai constaté global »	11 mois et 1 jour	10 mois et 24 jours
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)	1 an 3 mois et 18 jours	1 an 3 mois et 15 jours
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 »	1 an 9 mois et 17 jours	1 an 9 mois et 7 jours



**Stock et flux, juridiction par juridiction, pour la période du 1^{er} janvier
au 31 décembre 2015 (données nettes, juridictions classées par ordre alphabétique)**

	Affaires enregistrées		Affaires traitées		Affaires en instance	
	2015	évolution 2015/2014	2015	évolution 2015/2014	2015	évolution 2015/2014
Amiens	3 473	-20,27%	3 294	-16,59%	3 077	5,92%
Bastia	1 148	-0,35%	1 094	1,77%	953	5,65%
Besançon	2 004	0,35%	1 712	-5,10%	1 586	18,71%
Bordeaux	5 776	5,06%	6 107	11,97%	3 940	-6,55%
Caen	2 555	1,75%	2 244	6,15%	1 738	23,26%
Cergy-Pontoise	10 406	-7,78%	11 009	8,36%	8 963	-5,70%
Châlons-en- Champagne	2 477	-0,84%	2 543	3,08%	1 601	-4,99%
Clermont-Ferrand	2 379	0,13%	2 075	-1,89%	1 724	21,49%
Dijon	3 429	-12,77%	3 477	-10,48%	1 932	-4,07%
Grenoble	7 958	1,75%	7 972	-3,78%	7 251	0,30%
Lille	9 088	9,47%	8 173	10,40%	7 600	12,78%
Limoges	1 942	-12,64%	1 847	18,55%	2 061	4,41%
Lyon	10 872	9,04%	9 215	10,24%	11 566	20,88%
Marseille	8 812	-1,02%	8 580	4,60%	7 541	3,54%
Melun	10 297	3,27%	10 033	-10,83%	8 008	5,35%
Montpellier	6 861	12,09%	6 507	12,31%	5 002	7,48%
Montreuil	9 661	-14,09%	10 514	-5,64%	4 053	-17,35%
Nancy	3 636	9,19%	3 680	12,81%	2 061	1,78%
Nantes	10 790	-2,88%	11 582	1,14%	13 629	-5,47%
Nice	4 600	-2,89%	4 596	-3,04%	4 985	2,83%
Nîmes	4 091	0,66%	4 015	7,30%	3 024	2,65%
Orléans	4 044	-12,16%	3 876	-12,37%	2 609	7,37%
Paris	19 319	0,61%	18 403	-3,87%	10 286	11,22%
Pau	2 464	-1,28%	2 402	0,04%	1 977	4,05%
Poitiers	2 980	-8,50%	2 907	-3,07%	3 692	1,96%
Rennes	5 571	-0,55%	5 139	-1,42%	5 834	9,15%
Rouen	3 894	-8,20%	3 901	-1,81%	3 117	2,57%
Strasbourg	7 187	2,04%	6 777	5,96%	7 243	6,75%
Toulon	4 123	0,91%	3 649	9,65%	4 554	16,77%
Toulouse	5 939	-1,75%	5 811	-6,21%	7 010	3,12%
Versailles	8 299	-5,69%	9 263	5,42%	8 826	-9,30%
Total métropole	186 075	-1,43%	182 397	0,73%	157 443	3,32%
Guadeloupe, Saint Barthélemy et Saint Martin	1 097	-19,57%	1 692	7,36%	902	-40,38%
Guyane	925	-31,38%	965	-41,90%	508	-7,13%
La Réunion et Mayotte	2 037	0,44%	1 827	-4,69%	2 070	19,72%
Martinique et Saint- Pierre et Miquelon	702	-20,50%	669	-19,88%	667	5,37%
Nouvelle-Calédonie et Wallis et Futuna	500	-3,10%	556	12,10%	185	-22,27%
Polynésie Française	671	-5,09%	677	-8,27%	217	-3,13%
Total Outre-mer	5 932	-13,35%	6 386	-11,59%	4 549	-6,86%
Total général	192 007	-1,85%	188 783	0,26%	161 992	3,01%





1.1.2. Activité des cours administratives d'appel

La situation des cours administratives d'appel continue de s'améliorer.

■ Affaires enregistrées

En 2015, les cours administratives d'appel ont enregistré 30 597 affaires en données nettes et 30 972 affaires en données brutes, soit respectivement une augmentation de 2,5% et de 3,4%.

Cette évolution résulte d'une augmentation des recours dans quatre des principaux contentieux :

- Le contentieux de la fonction publique, 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, représente 3% des entrées, progresse de 13% ;
- Le contentieux des marchés, représente également 3% des entrées, progresse de 12,5% ;
- Le contentieux fiscal, représente 14% des entrées, connaît une plus faible augmentation de 3%.

En revanche, deux contentieux importants sont en baisse, alors qu'ils étaient en hausse l'année dernière :

- Le contentieux des étrangers diminue de 3,5%, mais il représente encore 45% des entrées ;
- Le contentieux de l'urbanisme et de l'environnement, qui représente 8% des entrées, diminue de près 4%.

L'évolution des entrées est variable selon les cours.

En effet, les entrées augmentent dans six cours, dont quatre qui ont connu une progression importante : Nantes (+15%), Bordeaux et Versailles (+10%) et Nancy (+8,5%). Les cours de Douai et Lyon ont été confrontées à une progression plus modérée comprise entre 1% et 1,5%.

En revanche, les entrées diminuent dans deux cours : Marseille (-5%) et Paris (-10%).

■ Affaires réglées

En 2015, le nombre d'affaires jugées par les cours, qui s'élève à 30 540 en données nettes, et 30 674 en données brutes, augmente globalement de 2%. Les sorties augmentent dans toutes les cours, de 1 à 15% selon les cas, sauf à Paris, où elles diminuent de 8%.



L'effectif réel moyen (ERM) des magistrats passe, pour l'ensemble des cours administratives d'appel, de 273,8 en 2014 à 268,1 en 2015, soit une légère diminution de 2%.

Le nombre de dossiers traités par magistrat, après avoir augmenté de 2,3% en 2014 progresse de plus de 4% en 2015.

■ Taux de couverture et affaires en instance

Le taux de couverture (*ratio* des affaires traitées sur les affaires enregistrées), qui s'établit, au niveau national, à 99,8%, est en légère diminution (-0,4%) par rapport à 2014. Il est supérieur à 100 % dans quatre cours (Douai, Marseille, Paris et Versailles).

Le nombre d'affaires en stock, qui s'établit au 31 décembre 2015 à 27 530 dossiers en données nettes, augmente très légèrement de 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.

La situation des cours peut donc être regardée comme satisfaisante puisque malgré l'augmentation des entrées, on constate la poursuite de l'amélioration des principaux indicateurs d'activité avec, notamment, une nouvelle diminution très importante de la proportion d'affaires anciennes.

■ Questions prioritaires de constitutionnalité

Les cours administratives d'appel ont été saisies de 242 QPC en 2010, de 134 en 2011, de 105 en 2012, de 106 en 2013, de 123 en 2014 et de 115 en 2015, soit 825 depuis le 1^{er} mars 2010.

Le rythme des QPC est relativement stable dans les cours administratives d'appel depuis 2010 : il a été enregistré, en moyenne mensuelle, 24 dossiers en 2010, 11 en 2011, 9 en 2012 et en 2013, 10 en 2014 et 9 en 2015.

Comme pour les tribunaux administratifs, le principal pourvoyeur des questions prioritaires de constitutionnalité reste, de très loin, le contentieux fiscal avec 40% des QPC déposées en appel en 2015. Le contentieux des collectivités territoriales, avec 21% des QPC déposées, est la seconde matière la plus représentée.

Au 31 décembre 2015, compte tenu du délai qui leur est imparti, les CAA avaient examiné 89 dossiers, et avaient transmis 3 QPC au Conseil d'État, soit un taux de transmission de 3,5%.





■ Statistiques

Affaires enregistrées, affaires traitées et affaires en instance au 31 décembre 2015

	Données brutes			Données nettes		
	2014	2015	évolution 2015/2014	2014	2015	évolution 2015/2014
Affaires enregistrées	29 945	30 972	3,4%	29 857	30 597	2,5%
Affaires traitées	30 005	30 674	2,2%	29 930	30 540	2%
Affaires en instance	27 638	27 968	1,2%	27 501	27 530	0,1%
dont affaires de plus de 2 ans	703	508	-27,7%	683	498	-27%

Délais moyens de jugement en 2015

	Données brutes	Données nettes
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	10 mois et 28 jours	10 mois et 25 jours
Délai moyen de jugement des affaires de l'enregistrement à la notification dit « délai constaté global »	11 mois et 10 jours	11 mois et 10 jours
Délai moyen de jugement des affaires de l'enregistrement à la notification (hors référés-procédures d'urgence)	11 mois et 13 jours	11 mois et 13 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 1 mois et 15 jours	1 an 1 mois et 15 jours

Stock et flux, juridiction par juridiction, pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2015 (données nettes, juridictions classées par ordre alphabétique)

	Affaires enregistrées		Affaires traitées		Affaires en instance	
	2015	évolution 2015/2014	2015	évolution 2015/2014	2015	évolution 2015/2014
Bordeaux	4 068	10,24%	3 550	1,05%	3 690	16,26%
Douai	2 097	1,55%	2 186	14,63%	1 787	-4,85%
Lyon	4 138	0,78%	3 801	10,17%	3 695	10,30%
Marseille	4 997	-4,96%	5 990	1,42%	5 605	-14,88%
Nancy	2 566	8,50%	2 444	7,71%	1 948	6,80%
Nantes	3 890	14,85%	3 594	1,30%	3 416	7,76%
Paris	4 793	-9,63%	4 877	-8,03%	4 072	-1,97%
Versailles	4 048	9,94%	4 098	1,59%	3 317	-1,46%
Total général	30 597	2,48%	30 540	2,04%	27 530	0,11%



1.1.3. Activité des formations contentieuses du Conseil d'État

■ Affaires enregistrées

Le nombre total d'affaires enregistrées est passé, en données brutes, de 12 487 en 2014 à 8 967 en 2015 et, en données nettes, de 12 082 en 2014 à **8 727** en 2015, soit une diminution de 28% des entrées. Toutefois il faut préciser qu'en 2014 un contentieux d'une ampleur particulière issu de la publication au Journal officiel de décrets relatifs au découpage cantonal avait entraîné l'enregistrement, en premier ressort, de 2 626 requêtes. Si on exclut ce contentieux lié au découpage cantonal, la diminution est de -9% en données brutes (9 861 affaires en 2014) et de -8% en données nettes (9 456 affaires en 2014).

Cette baisse des entrées concerne, d'une part, les requêtes en appel avec 244 affaires en 2015 contre 611 en 2014 (-39,7%) qui s'expliquent par le fait que l'année 2014 avait été marquée par l'enregistrement de 428 requêtes relatives au contentieux des élections municipales de mars et, d'autre part, les pourvois en cassation et plus particulièrement ceux dirigés contre les arrêts des cours administratives d'appel (-8,6%) et ceux dirigés contre les décisions de la Cour nationale du droit d'asile (-14,1%).

La baisse des pourvois en cassation dirigés contre les arrêts des cours administratives d'appel touche principalement le contentieux fiscal (-11,4%) qui, à lui seul, représente 31,1% de ces pourvois.

Quant à la part des pourvois en cassation dans l'ensemble des dossiers, elle se maintient à 65%.

■ Affaires jugées

Le nombre total de décisions rendues est passé, en données brutes, de 12 806 en 2014 à 9 918 en 2015 (dont 161 décisions qui ne règlent pas définitivement un dossier) et, en données nettes, de 12 433 en 2014 à 9 712 en 2015. Parmi les décisions qui ne règlent pas définitivement le dossier figurent notamment les décisions relatives aux questions prioritaires de constitutionnalité (mémoires se rattachant à une instance déjà en cours, le Conseil d'État n'ayant pas encore statué au fond). Quant aux affaires définitivement réglées, leur nombre total est passé, en données brutes, de 12 625 en 2014 à 9 757 en 2015 et, en données nettes, de 12 252 (9 626 hors découpage cantonal) à 9 553. Cette baisse s'explique par le fait que les 2 626 affaires liées au découpage cantonal ont toutes été jugées en 2014. Si l'on met à part le découpage cantonal, le nombre d'affaires jugées donc reste stable.

Cette année encore, les sorties étant supérieures aux entrées, le nombre d'affaires en instance diminue puisqu'il passe, en données nettes, de 6 199 en 2014 à 5 386 en 2015. L'accent a été mis sur les dossiers anciens : le nombre d'affaires en stock de plus de deux ans a baissé de **44,4%** passant de 279 à 155 au 31 décembre 2015. Parmi ces dossiers, seuls 22 ont dépassé trois ans dont 11 correspondent à des questions préjudicielles.





■ Référé

En 2015, 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. Seulement 9% des ordonnances rendues en 2015 ont donné satisfaction totale ou partielle aux requérants.

■ Délais

Le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock (rapport entre le stock de fin d'année et la capacité de jugement durant l'année en données nettes), calculées hors contentieux relatif au découpage cantonal, est de 6 mois 23 jours en 2015 contre 8 mois en 2014. Le délai moyen de l'instance pour les affaires ordinaires, quant à lui, reste stable, passant de 1 an 1 mois 26 jours à 1 an 2 mois 2 jours. Par ailleurs, 73% des dossiers jugés avaient moins d'un an et 19% entre 1 et 2 ans.

■ Questions prioritaires de constitutionnalité

En ce qui concerne les questions prioritaires de constitutionnalité, leur nombre total est passé de 221 en 2014 (dont 41 correspondent à des mémoires QPC déposés en cours d'instance pour des affaires relatives au découpage cantonal) à 160 en 2015 (35 dossiers transmis par les juridictions administratives en 2015 contre 44 en 2014 et 125 mémoires présentés directement devant le Conseil d'État contre 177 en 2014) soit -27,6%. Toutefois, si on retire les mémoires QPC liés au découpage cantonal, c'est seulement une baisse de 11,1% qui est constatée. Les mémoires présentés directement devant le Conseil d'État, qui se rattachent à une instance déjà en cours, ne sont pas pris en compte dans les statistiques des entrées.

La principale rubrique des questions prioritaires de constitutionnalité reste de loin le contentieux fiscal avec 23% des entrées puis dans une moindre mesure, le contentieux des collectivités territoriales (11% des entrées). Le Conseil d'État a traité 175 QPC et en a transmis 46 soit 26% au Conseil constitutionnel. Le délai de jugement reste stable (autour de deux mois).

■ Les téléprocédures

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. Depuis cette date, le nombre de requêtes dématérialisées n'a cessé d'augmenter. Au 31 décembre 2015, celles-ci représentaient 50% de l'ensemble des requêtes enregistrées depuis le 2 avril 2013. Ce taux a atteint 65,4% en décembre 2015. En décembre 2015, 92,7% des dossiers éligibles à l'application ont été présentés par Télérecours et pour l'ensemble de l'année, ce taux est de 83,7%.

Les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, quant à eux, ont utilisé à 99,5% l'application pour déposer leurs pourvois en cassation et à 98% pour déposer leurs requêtes de premier ressort.



Les trois principaux contentieux concernés sont le contentieux fiscal, le contentieux de la fonction publique et le contentieux de l'urbanisme.

■ Statistiques

➡ V. statistiques agrégées et pluriannuelles *infra* [p 60](#)

Tableau 1 – Conseil d'État : affaires enregistrées, décisions rendues^(a), affaires réglées^(b) et affaires en instance^(c) de 2011 à 2015 (données brutes et nettes)

	2011	2012	2013	2014	2015
Données brutes					
Affaires enregistrées <i>Hors découpage cantonal</i>	9 963	9 450	9 480	12 487 9 861	8 967
Décisions rendues <i>Hors découpage cantonal</i>	10 971	10 002	10 143	12 806 10 135	9 918
Affaires réglées <i>Hors découpage cantonal</i>	10 827	9 835	10 019	12 625 9 999	9 757
Affaires restant en instance ^(c)	7 436	7 013	6 436	6 348	5 511
Données nettes					
Affaires enregistrées <i>Hors découpage cantonal</i>	9 346	9 035	9 235	12 082 9 456	8 727
Décisions rendues <i>Hors découpage cantonal</i>	9 936	9 282	9 806	12 433 9 762	9 712
Affaires réglées <i>Hors découpage cantonal</i>	9 801	9 131	9 685	12 252 9 626	9 553
Affaires restant en instance	6 880	6 771	6 320	6 199	5 386
Données nettes après déduction des ordonnances du président de la section du contentieux^(d)					
Affaires enregistrées <i>Hors découpage cantonal</i>	8 040	7 782	7 922	10 633 8 007	7 315
Décisions rendues <i>Hors découpage cantonal</i>	8 581	8 046	8 422	11 019 8 348	8 271

^(a) Y compris celles qui ne règlent pas définitivement un dossier.

^(b) À l'exclusion des décisions qui ne règlent pas définitivement un dossier soit, en données nettes : 161 en 2015, 181 en 2014, 121 en 2013, 151 en 2012 et 135 en 2011.

^(c) Le stock est donné à titre indicatif et ne résulte pas d'un inventaire direct.

^(d) Ordonnances prises au titre des articles R. 351-1 et suivants du CJA et des recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle.



Graphique 1 – Affaires enregistrées, par origine et nature de la saisine, et décisions rendues, par formation de jugement, par le Conseil d’État en 2015
(données nettes)

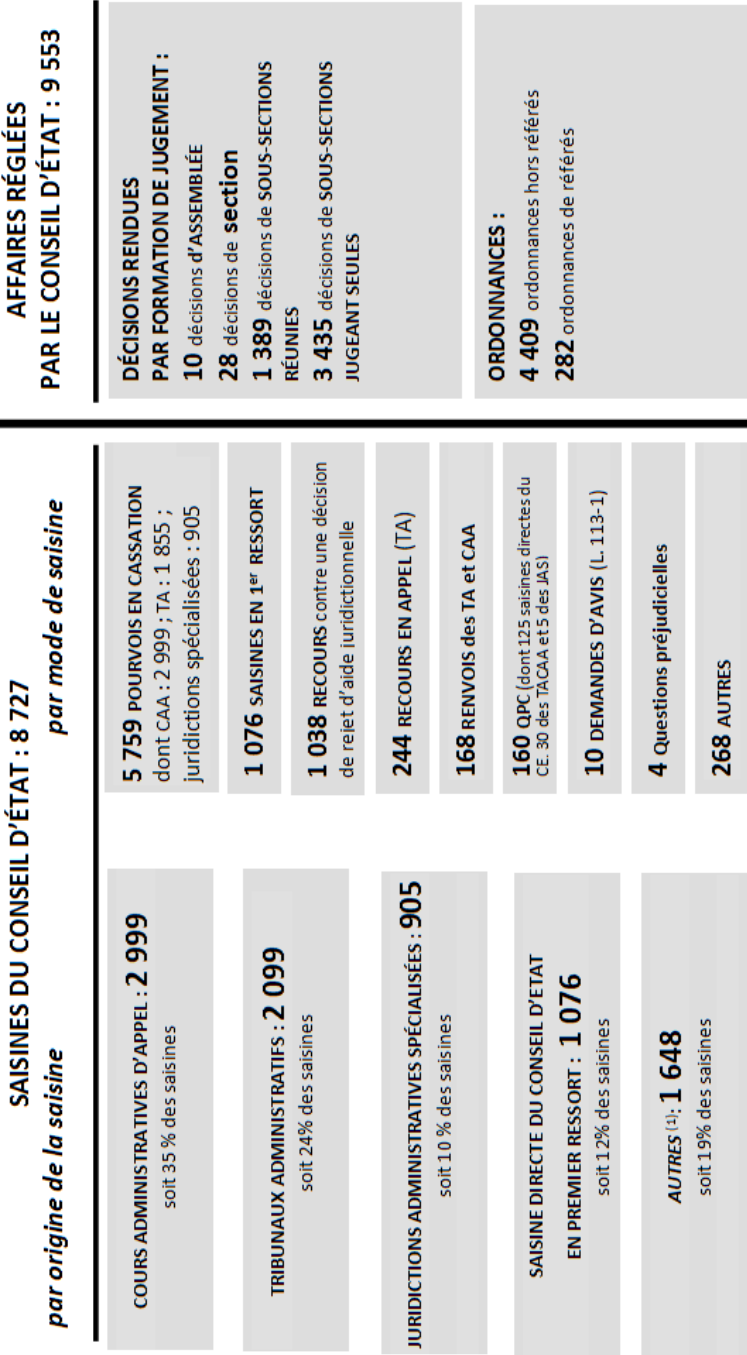




Tableau et graphique 2 – Affaires enregistrées par le Conseil d’État en 2015, par mode de saisine (données nettes)

	Nombre	en % du total
Premier ressort	1 076	12%
Appels des jugements des tribunaux administratifs	244	3%
Cassation des arrêts des cours administratives d’appel	2 999	35%
Cassation des jugements des tribunaux administratifs (référés)	688	8%
Cassation des jugements des tribunaux administratifs (autres) ^(a)	1 167	13%
Cassation des décisions des juridictions administratives spécialisées	905	10%
Autres ^(b)	1 648	19%
<i>dont affaires relevant de la compétence du président de la section du contentieux ^(c)</i>	1 412	16%
Total 2015 :	8 727	100%

^(a) Jugements rendus en dernier ressort (art. R. 811-1 du CJA).

^(b) Recours en révision, recours en rectification d’erreur matérielle, demandes de sursis à exécution, demandes d’avis art. L. 113-1 du CJA, QPC (transmissions des juridictions), questions préjudicielles etc.

^(c) Règlement des questions de compétence au sein de la juridiction administrative et recours contre les décisions du bureau d’aide juridictionnelle.

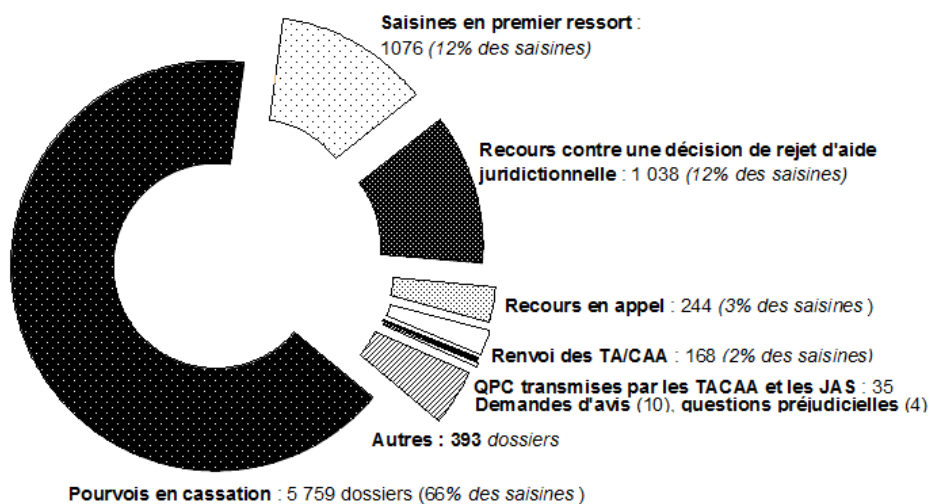




Tableau 3 – Affaires enregistrées et affaires réglées par le Conseil d’État en 2015, par matière, tous contentieux compris (données nettes)

Matière	Affaires enregistrées	Affaires réglées
Agriculture	114	146
Aide sociale	481	454
Armées	21	15
Collectivités territoriales	156	201
Comptabilité publique	25	11
Contentieux fiscal	1374	1725
Culture	12	9
Décorations	2	0
Domaine – voirie	152	159
Droits des personnes et libertés publiques	404	444
Économie	86	102
Éducation – recherche	118	92
Élections	171	390
Environnement	162	129
Établissements publics	20	13
Étrangers	1441	1534
Expropriation	73	52
Fonctionnaires et agents publics	830	909
Juridictions	114	112
Logement	243	217
Marchés et contrats	251	270
Pensions	248	305
Police	384	392
Postes et télécommunications	8	27
Professions	337	375
Radiodiffusion et télévision	28	26
Rapatriés	8	12
Santé publique	203	180
Sécurité sociale et mutuelles	93	89
Sports	25	22
Transports	39	27
Travail	390	372
Travaux publics	82	104
Urbanisme et aménagement	603	611
Divers	29	27
Total 2015 :	8 727	9 553



**Tableau et graphique 4 – Affaires réglées par le Conseil d’État en 2015,
par formation de jugement, tous contentieux compris (données nettes)**

Décisions rendues en formations collégiales	Assemblée du contentieux	10
	Section du contentieux	28
	Sous sections de la section du contentieux	4 824
	Dont sous-sections réunies	1 389 (100%)
	Dont en premier ressort	395 (28,4%)
	Dont en appel	107 (7,7%)
	Dont en cassation	823 (59,3%)
	Autres	64 (4,6%)
	Dont sous-sections jugeant seules	3 435 (100%)
	Dont en premier ressort	276 (8%)
	Dont en appel	202 (5,9%)
	Dont en cassation	2 867 (83,5%)
	Autres	90 (2,6%)
décisions rendues par ordonnances	Ordonnances (hors référés)	4 409
	Dont ordonnances des présidents de sous-section	2 918
	Dont ordonnances du président de la section du contentieux (articles R. 351-1 CJA et recours contre les décisions du BAJ)	1 456
	Dont ordonnances du président de la section du contentieux (articles R. 122-12 et R. 822-5 CJA)	35
	Ordonnances du juge des référés	282
Total 2015 :		9 553

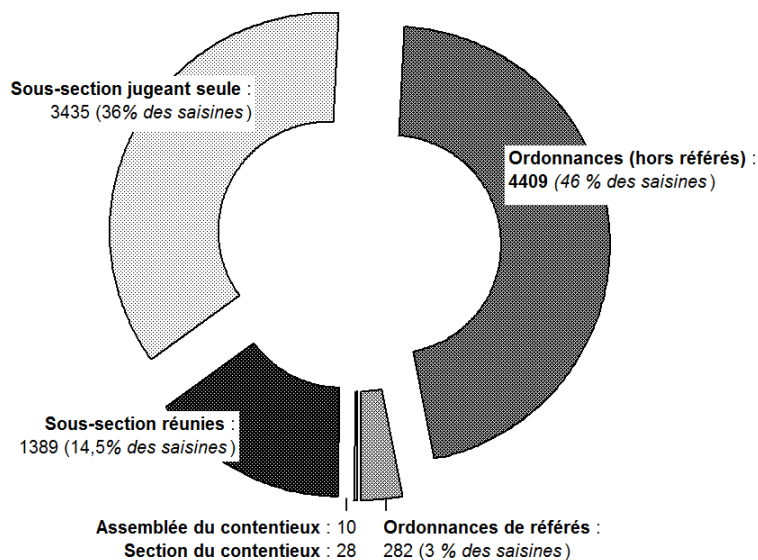




Tableau 5 – Affaires réglées par le Conseil d’État en 2015, par durée de l’instance, tous contentieux compris (données nettes)

Affaires réglées en :	sur 9 553 affaires réglées	sur 8 497 affaires réglées (déduction faite des ordonnances du président de la section du contentieux)
Moins de 1 an	73%	68%
Entre 1 et 2 ans	19%	23%
Entre 2 et 3 ans	7%	8%
Plus de 3 ans	1%	1%

Tableau 6 – Affaires en instance devant le Conseil d’État au 31/12/2015 : ancienneté du stock (données nettes)

Affaires enregistrées depuis :	sur 5 386 affaires en stock
Moins de 1 an	79,3%
Entre 1 et 2 ans	17,7%
Entre 2 et 3 ans	2,5%
Plus de 3 ans	0,5%

Tableau 7 – Activité du juge des référés

Données brutes	Affaires enregistrées		Décisions rendues	
	2014	2015	2014	2015
Mode de saisine				
Premier ressort	166	152	162	154
Référé suspension (art. L. 521-1 CJA)	98	119	96	120
Référé injonction (art. L. 521-2 CJA)	58	26	58	26
Autres référés (art. L. 521-3, R. 531-1, R. 532-1, R. 541-1, L. 553-1 et L. 554-4 CJA).	10	7	8	8
Appel (art. L. 521-2 et autres CJA)	146	131	146	130
Total	312	283	308	284

Tableau 8 – Pourvois en cassation dirigés contre les décisions rendues en matière de référé en 2014 et 2015

Données brutes	Affaires enregistrées		Décisions rendues	
	2014	2015	2014	2015
Décisions contestées				
Ordonnances de référé (art. L. 522-3 CJA)	116	174	107	180
Ordonnances de référé suspension (art. L. 521-1 CJA) ^(a)	352	397	355	360
Ordonnances de référé en matière de contrats	53	77	60	76
Décisions rendues en matière de référé fiscal	1	1	2	1
Autres ordonnances de référé (y compris au titre de l’art. L. 521-3 CJA) ^(a)	170	84	162	120
Total	692	731	686	744

^(a) À l'exclusion des ordonnances de rejet au titre de l'article L. 522-3 CJA.



1.2. Bilan d'activité des juridictions administratives spécialisées

Diversité et spécificité : telles sont les caractéristiques de la trentaine de juridictions spécialisées qui existent dans l'ordre administratif

On recense aujourd'hui dans l'ordre juridique français une soixantaine de juridictions spécialisées, dont une trentaine relève du domaine de la justice administrative.

L'existence des juridictions administratives spécialisées illustre la nécessité de recourir, dans certains domaines de l'activité juridictionnelle, à une technicité particulière qui résulte de l'évolution à la fois des pratiques et des contenus professionnels. Elle permet de répondre également au besoin de participation accrue des professionnels à l'organisation et à la gestion de leur champ d'activité. Le domaine de la discipline de certaines professions assujetties à des obligations déontologiques particulières a ainsi constitué un terrain privilégié pour le développement de juridictions spécialisées. La reconnaissance du caractère juridictionnel des organismes en cause a pour conséquence l'octroi de garanties procédurales étendues aux administrés intéressés.

Les juridictions spécialisées peuvent enfin être une réponse adaptée au développement d'un flux de contentieux très spécialisés, comme cela peut être observé dans le domaine social ou encore dans celui du droit des étrangers.

Le présent bilan propose un aperçu, non exhaustif, de l'activité de ces juridictions.

Caractéristiques communes attachées à leur institution et à leur fonctionnement

Le Conseil d'État apprécie la qualité de juridiction administrative spécialisée à l'aune des critères communs aux juridictions de l'ordre administratif. L'organisme en question doit disposer d'un pouvoir de décision¹ et il doit être collégial². Par ailleurs, en vertu de sa décision d'assemblée du 12 décembre 1953, *de Bayo*³, le Conseil d'État a posé la condition matérielle selon laquelle un organisme est une juridiction « *eu égard à la nature de la matière* » dans laquelle il intervient, « *quelles que soient les formes* » dans lesquelles il statue. L'exercice d'une mission de répression disciplinaire est décisif : il emporte en principe la qualification de juridiction de l'organisme considéré. Ainsi, par exemple, les conseils des ordres professionnels sont considérés comme ayant un caractère juridictionnel en tant seulement qu'ils statuent sur des poursuites disciplinaires et non en tant qu'ils exercent leurs autres attributions telle l'inscription au tableau de l'ordre.

Ces juridictions bénéficient d'un ensemble d'attributions et de prérogatives attachées à l'exercice de leur mission juridictionnelle. Elles sont soustraites au pouvoir hiérarchique et elles jouissent de l'indépendance attachée à l'exercice de la justice administrative. Leurs jugements sont investis de l'autorité de la chose

1 CE, 13 février 1980, *Nal*, n°s 09323, 10591, Rec., p. 82, concernant des commissions d'indemnisation des greffiers.

2 CE, Sect., 20 novembre 1970, *Y. et UNEF*, n°s 77133, 77297, Rec., p. 690, AJDA 1971, p. 483.

3 Rec., p. 544.





jugée et les dommages éventuellement causés par leur contenu entraînent la responsabilité de l'État. Bien qu'elles puissent constituer des « *instances relevant d'autres personnes morales* » que l'État, les juridictions administratives spécialisées statuent en effet toutes au nom de ce dernier⁴.

Les juridictions administratives spécialisées sont soumises aux mêmes garanties procédurales que les juridictions de droit commun qui concourent à préserver la qualité du procès administratif et la bonne administration de la justice. À ce titre et en vertu des dispositions de [article L. 112-5](#) du code de justice administrative (CJA), « *Le Conseil d'État est chargé d'une mission permanente d'inspection à l'égard des juridictions administratives.* ». La mission d'inspection permanente des juridictions administratives (MIJA) est plus particulièrement chargée de contrôler l'organisation et le fonctionnement des juridictions aux termes de [l'article R. 112-1](#) du CJA. Elle peut ainsi être appelée à diligenter des missions de contrôle auprès des juridictions administratives spécialisées (V. *infra* 4.3.).

Les jugements des juridictions administratives spécialisées peuvent faire l'objet de recours en appel, de pourvoi en cassation, d'opposition ou de tierce opposition. Le contrôle en cassation relève de la compétence du Conseil d'État pour les juridictions administratives spécialisées statuant en premier et dernier ressort ou en dernier ressort. Il se fonde sur [l'article L. 821-1](#) du code de justice administrative : « *toutes les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions administratives peuvent être déferées au Conseil d'État par la voie du recours en cassation* ».

La classification des juridictions administratives spécialisées

Les juridictions administratives spécialisées peuvent être recensées en vertu de leurs principaux domaines d'intervention : **le droit des étrangers, le domaine disciplinaire, la matière sociale.**

Le domaine du droit des étrangers compte l'une des plus importantes, en termes de flux contentieux, des juridictions administratives spécialisées : la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), compétente pour statuer, notamment, sur les recours formés contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) accordant ou refusant le statut de réfugié et la protection subsidiaire.

Le second domaine recouvre la discipline de certaines professions assujetties à des obligations déontologiques particulières. Le Conseil supérieur de la magistrature est ainsi une juridiction administrative spécialisée, lorsqu'il statue comme conseil de discipline des magistrats du siège⁵. Relèvent également de ce domaine spécialisé les juridictions disciplinaires régionales et nationales des ordres professionnels.

Le domaine social est également un secteur privilégié des juridictions administratives spécialisées. Relèvent ainsi de cette catégorie les juridictions de l'aide sociale avec, en appel, la Commission centrale d'aide sociale, ainsi que les tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale et, en appel, la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale⁶.

4 V. CE, Sect., [27 février 2004, Mme X, n° 217257](#), Rec., p. 86, AJDA 2004, p. 653.

5 Le Conseil relève alors du contrôle de cassation du Conseil d'État statuant au contentieux : CE, Ass., [12 juillet 1969, L'Étang, n° 72480](#), Rec., p. 388.

6 [Art. L. 351-1 à L. 351-7](#) du code de l'action sociale et des familles.



Quelques données d'activité relatives aux juridictions spécialisées sont détaillées ci-après dans le domaine du droit des étrangers, dans le domaine disciplinaire et dans le domaine social.

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

La Cour nationale du droit d'asile a connu à nouveau en 2015 une période d'intense activité, avec un accroissement de 3,5% des entrées, après une année 2014 qui enregistrait déjà +7,5% ; soit **38 674** recours enregistrés contre 37 356 en 2014.

Cette évolution plus faible en 2015 ne doit pas masquer une accélération très forte des entrées en fin d'année (25% sur le dernier trimestre, 30% en novembre et 46% en décembre), conséquence de l'augmentation des décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

Parallèlement, les sorties ont diminué de 8%, compte tenu notamment des mouvements sociaux qui ont eu un impact sur l'activité de la Cour en 2015.

Pour les mêmes raisons, le taux de renvoi qui s'était amélioré en 2014 à 24,4% est de 27,3% pour l'année 2015. Corrigé des mouvements sociaux, il se serait établi à 22,1%, soit une amélioration de 2 points.

Le taux annuel de couverture est de 93%, ce qui se traduit mécaniquement par un allongement du délai prévisible moyen (DPM) de 7 mois et 17 jours fin 2015 (stock de 22 670 dossiers) contre 6 mois et 4 jours à fin 2014 (stock de 20 031 dossiers).

Cependant, le délai moyen constaté (DMC), seul indicateur désormais pertinent pour évaluer l'atteinte des objectifs tels qu'ils ont été fixés par la loi de juillet 2015, est en amélioration de presque un mois : **7 mois et 3 jours** fin 2015 contre 8 mois fin 2014.

La réforme du droit d'asile 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 donc 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.

Un groupe de travail chargé de réfléchir à la mise en œuvre de la réforme a été mis en place dès septembre 2015. Ses travaux se sont achevés en décembre par l'adoption d'un rapport et la publication d'une note.

La gestion d'un audienement des recours selon deux tempos différents sera notamment nécessaire (entre 2 et 3 mois pour les audiences collégiales, et 3 semaines pour les audiences à juge unique), ainsi qu'un traitement accéléré des demandes d'aide juridictionnelle.





L'application informatique dédiée à la gestion des dossiers devra également évoluer de façon conséquente.

Enfin, deux pôles en charge de questions transversales (informatique et communication) ont été créés durant le dernier trimestre 2015 et permettent à la Cour d'identifier toute action à mener dans ces domaines pour l'atteinte de ses nouveaux objectifs.

1. Hausse de la demande d'asile et du contentieux de l'asile

Après une augmentation de 7,5% en 2014, les recours augmentent encore de 3,5% en 2015.

Cette hausse des recours devant la Cour nationale du droit d'asile s'explique par :

- une hausse importante des décisions rendues par l'OFPRA (+19%), conséquemment aux recrutements de personnel qu'il a opérés ;
- une augmentation des décisions de rejet de l'OFPRA, malgré un pourcentage d'admission plus important (22,7% contre 17% en 2014) ;

Cette hausse est également atténuée par un taux de recours devant la Cour en diminution (81,5% contre 86,8% en 2014), ce qui ne doit toutefois pas masquer la forte augmentation des entrées en fin d'année (+ 25% sur le dernier trimestre par rapport à 2014).

Les recours

2011			2012			2013			2014			2015		
Nombre	Nombre	Évolution	Nombre	Évolution	Nombre	Nombre	Évolution	Nombre	Évolution	Nombre	Évolution	Nombre	Évolution	Nombre
31 983	36 362	13,70%	34 752	-4,40%	37 356	7,5%	38 674	3,5%						

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, pour atteindre 73% en 2015 (contre 59% en 2014).

Taux de recours contre les décisions de l'OFPRA

2011	2012	2013	2014	2015
85%	87,3%	85,4%	86,8%	81,5%



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

Pays	Nombre d'entrées	% du total des entrées	Évolution
Rép. dém. du Congo	4 253	11%	+37,2%
Bangladesh	2 958	7,6%	-13,6%
Russie	2 707	7%	+21,5%
Kosovo	2 464	6,4%	-28,9%
Pakistan	2 126	5,5%	+56,4%
Guinée	1 987	5,1%	+69,7%
Sri Lanka	1 865	4,8%	+26,3%
Albanie	1 662	4,3%	-49,7%
Soudan	1 636	4,2%	+90,2%
Chine	1 602	4,1%	-7,3%
Géorgie	1 325	3,4%	-6,6%
Haïti	1 221	3,1%	-8,4%
Turquie	1 073	2,8%	-29,3%
Nigéria	1 035	2,7%	+53,3%
Arménie	985	2,5%	-28,4%
Algérie	981	2,5%	+38,4%
Mali	726	1,9%	-25,6%
Ukraine	683	1,8%	+515,3%
Côte d'Ivoire	643	1,7%	+23,2%
Mauritanie	623	1,6%	-20,2%
Autres Pays	6 119	15,8%	+9,7%
Total	38 674	100%	+3,5%

Les dix premiers pays concentrent, à eux seuls, 60% de l'activité contentieuse de la Cour et les vingt premiers pays, 84,1%.

La demande en provenance de **République démocratique du Congo (RDC)** est remontée au premier rang en 2015, avec une augmentation de 37,2%. Cette augmentation est la conséquence d'une forte demande enregistrée à l'OFPPRA en 2014. Les récits se fondent toujours principalement sur des motifs politiques, comme notamment la répression qui a touché les adeptes du pasteur évangélique Mukungubila à la suite de plusieurs attaques armées à Kinshasa, Lubumbashi et Kindu le 30 décembre 2013, dans un contexte préélectoral violent (élections présidentielles et législatives prévues en 2016), et une recrudescence des violations des droits de l'Homme commises par les autorités. Par ailleurs, les conflits armés qui sévissent à l'Est du pays n'ont pas diminué en intensité, avec pour conséquence près de trois millions de personnes déplacées. Toutefois, les demandes des personnes originaires de l'Est restent toujours assez faibles et sont, pour la plupart, enregistrées à Mayotte. Enfin, la RDC reste un des pays les plus pauvres de la planète, étant classé 176^e rang sur 188 pays selon le dernier rapport sur le développement humain du PNUD.





La demande en provenance du **Bangladesh** est toujours au deuxième rang, mais elle baisse de 13,6%. Le principal motif invoqué est toujours le militantisme politique auquel s'ajoutent, avec constance, la problématique des affaires mensongères et des conflits fonciers et, dans une moindre mesure, l'appartenance aux minorités ethniques et religieuses. Cette demande, très majoritairement masculine, émane également de syndicalistes, de membres d'associations de défense des travailleurs du textile, d'employés des plannings familiaux ou d'organisations de microcrédit et de membres des minorités sexuelles.

Le nombre de recours émanant de ressortissants de la **Fédération de Russie** a encore fortement progressé, de 21,5% en 2015, plaçant cette demande au troisième rang des pays d'origine des requérants. Si ces derniers sont principalement natifs de la région du Nord-Caucase, une partie de la demande concerne également des ressortissants d'origine arménienne ayant généralement séjourné pendant plusieurs années en Russie avant d'obtenir la nationalité de cet État. Les allégations les plus fréquentes concernent, d'une part, des violations répétées des droits de l'homme dans le Nord-Caucase et, d'autre part, des difficultés d'intégration des personnes d'origine arménienne en Russie.

Malgré une baisse importante en 2015 (-28,9%), la demande en provenance du **Kosovo** reste importante et se situe à la quatrième place. Cette demande est essentiellement corrélée à la crise migratoire de la zone balkanique due à la persistance de la crise économique et sociale, sept ans après l'indépendance du pays. Les derniers rapports émanant du Conseil de sécurité des Nations Unies insistent tous sur la normalisation des relations entre Pristina et Belgrade, ainsi que sur l'amélioration sécuritaire dans le pays, à l'exception de sa partie nord, peuplée par des Serbes. Comme les années précédentes, la plupart des requêtes se réfèrent à des problématiques sociétales (mariages forcés ou contrariés, conflits familiaux, violences conjugales, traite des êtres humains, etc.). Une demande fondée sur un enrôlement forcé de la part de groupes djihadistes est récemment apparue : elle reste pour l'instant faiblement crédible, compte tenu du contexte culturel, du maintien de la présence internationale et des mesures adoptées par les autorités kosovares.

Le nombre de recours émanant de ressortissants du **Pakistan** a connu une forte augmentation en 2015 (+56,4%), et cette demande continue d'être très majoritairement portée par des hommes jeunes, originaires des provinces du Pendjab et du Sind. Une part importante des recours s'inscrit dans le contexte de violences politiques entre militants des principaux partis pakistanais, tandis que d'autres requérants présentent des demandes liées aux tensions récurrentes entre les communautés chiite et sunnite. En outre, de nombreux dossiers concernent des discriminations ou des menaces fondées sur l'appartenance à un groupe vulnérable (minorités religieuses, journalistes, communauté LGBTI (*Lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex*), etc.). Les personnes appartenant à un tel groupe demeurent la cible d'attaques, notamment de la part de groupes extrémistes islamistes. Enfin, une part plus faible de la demande s'appuie d'une part sur la situation sécuritaire dégradée dans les zones tribales frontalières de l'Afghanistan, et d'autre part sur l'implication des Talibans dans la violence terroriste au Pakistan.



Avec 1987 recours enregistrés, la demande d'asile en provenance de **Guinée** a progressé de 69,7%. La dégradation de la situation politique à l'approche de l'élection présidentielle, avec la répression brutale de manifestations organisées par l'opposition, a contribué, de manière significative, à cette nette évolution. Par ailleurs, les violences faites aux femmes (mariages forcés et mutilations génitales féminines) et les persécutions liées à l'orientation sexuelle continuent de gagner en importance.

Malgré une amélioration sensible de la situation au **Sri Lanka** depuis l'arrivée d'un nouveau gouvernement en janvier 2015, la demande en provenance de ce pays a augmenté de 26,3%. Celle-ci demeure très majoritairement constituée de Tamouls qui invoquent principalement une situation difficile dans le Nord et la suspicion d'une aide réelle ou supposée aux anciens rebelles des LTTE.

La demande en provenance **d'Albanie** accuse une baisse notable (-49,7%). Comme c'était déjà le cas les années précédentes, la situation générale du pays est peu évoquée au sein de la demande, laquelle reste essentiellement fondée sur des motifs sociétaux, en particulier sur des conflits privés, et invoque des menaces émanant de groupes criminels ou attachées à des vendettas.

Les demandes en provenance du **Soudan** ont fortement augmenté (+90,2%). Les conflits armés toujours intenses qui sévissent dans les provinces du Darfour, du Kordofan et dans l'État du Nil Bleu (zones dont se déclarent originaires la très grande majorité des demandeurs) et le fait que les Soudanais qui fuient leur pays ne sont plus retenus en Libye depuis la fin du régime de Kadhafi, expliquent l'accroissement important, depuis deux ans au moins, de cette demande.

Si la demande en provenance de **Chine** a baissé de 7,3%, faisant passer le pays du 6^e au 10^e rang du classement, elle n'a pas évolué quant au fond par rapport aux années précédentes : la plupart des demandeurs, d'origine han, invoquent un engagement politique ou une appartenance confessionnelle. D'autres, d'origine tibétaine, font valoir un engagement en faveur de la cause du Tibet et du Dalai-lama, et des demandeurs d'ethnie mongole affirment provenir de la région autonome de Mongolie intérieure.

POINTS D'ACTUALITÉ

Avec 683 recours en 2015 contre 111 l'année précédente, la demande en provenance d'**Ukraine** (1,77% du total des entrées) a connu la progression la plus importante constatée en 2015 (+515,3%). Cette tendance est une conséquence directe de la crise ukrainienne qui a débuté en novembre 2013. Si, à ce jour, l'activité militaire s'est notablement réduite, le conflit a continué à générer, pour la population, des conséquences économiques et humanitaires défavorables, en grande partie responsables de l'augmentation du nombre de personnes déplacées.

La demande en provenance de **Syrie** a fortement augmenté (+100,6%) entre 2014 et 2015, mais elle demeure numériquement faible au regard du nombre de Syriens ayant fui hors de leur pays d'origine et présentant un besoin de protection internationale. Cette situation peut s'expliquer, notamment, par le fait que la quasi





totalité des demandeurs d'asile syriens se voit octroyer une protection par l'OFPRA (97% en 2015) et n'introduit donc pas de recours devant la Cour. Ainsi, les dossiers de requérants syriens sur lesquels la Cour est amenée à se prononcer concernent-ils principalement, soit des personnes pour lesquelles une décision d'exclusion a été prise par l'Office, soit des personnes ayant été admises au bénéfice de la protection subsidiaire en raison de la violence généralisée prévalant en Syrie et demandant la reconnaissance de la qualité de réfugié sur le fondement de leurs craintes personnelles de persécutions, soit des personnes dont la provenance alléguée n'a pas été tenue pour établie.

MISSIONS DE RECUEIL D'INFORMATIONS

La CNDA est régulièrement invitée par l'OFPRA à s'associer à des missions de recueil d'informations dans des pays d'origine des demandeurs d'asile (certains homologues européens y participent aussi), afin d'évaluer conjointement la situation dans ces pays, de nouer des contacts avec des acteurs locaux et de rédiger un rapport rendu public. Ces missions sont organisées par l'Office et cofinancées par la Commission Européenne (Fonds Asile, Migration et Intégration). Ainsi, après une mission OFPRA-CNDA en République populaire du Bangladesh en avril 2015, un chargé d'études et de recherches du CEREDOC a-t-il participé en juin 2015 à une mission commune OFPRA-CNDA-BAMF (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* - Office fédéral allemand pour les migrations et les réfugiés) en République du Kosovo.

2. L'activité juridictionnelle

Baisse du nombre d'affaires jugées – Le nombre de décisions rendues, 35 979, est en baisse de 8,1% par rapport à l'année 2014.

2011		2012		2013		2014		2015	
Nombre		Nombre	Évolution	Nombre	Évolution	Nombre	Évolution	Nombre	Évolution
34 595		37 350	7,9%	38 540	3,2%	39 162	1,6%	35 979	-8,1%

En raison de la baisse de la norme des rapporteurs comme de mouvements sociaux des agents de la Cour et des avocats, les sorties connaissent une diminution de 8,1% (environ 3 000 dossiers).

Type de décisions	Total	Part
Ordonnances	7 344	20,4%
Article R. 733-4 1° à 4° du CESEDA ¹ (incompétence, non-lieux, désistement, forclusions)	1 048	2,9%
Article R. 733-4 5° du CESEDA (recours ne présentant pas d'éléments sérieux)	6 296	17,5%
Collégiales	28 635	79,6%
Total	35 979	100%

¹ Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.





Décisions collégiales – Les formations de jugement ont rendu, en 2015, 28 635 décisions au cours de 3 089 audiences. On note que la part des décisions collégiales dans l'activité globale de la Cour a faiblement diminué par rapport à 2014 (-0,3 points).

Ordonnances – Les ordonnances rendues à la suite de désistements ou constatant des non-lieux ou des forclusions représentent 2,9% des décisions rendues, contre 3,5% en 2014, et 5,4% en 2013.

Les décisions prises par ordonnance après instruction par un rapporteur sur des recours qui « *ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause la décision du directeur général de l'office* » représentent 17,5% des décisions (17,2% en 2014). 34% de ces ordonnances sont rendues à la suite de demandes de réexamen.

Pourcentage d'octroi d'une protection – En 2015, la CNDA a reconnu le statut de réfugié ou octroyé la protection subsidiaire à 5 387 personnes soit 15,4% des requérants (hors non-lieux, forclusions et désistements) contre 15,5% en 2014. Le taux de protection est de 18,8% pour les décisions rendues en formation collégiale (19% en 2014).





Taux d'annulation des formations collégiales pour les vingt premiers pays :

Pays	Affaires traitées en 2014 <i>données brutes</i>	2015							Évolution du taux de protection par rapport à 2014
		Affaires traitées en 2015 <i>données brutes</i>	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	
Rép. dém. du Congo	2 347	3 528	3 513	508	14,5%	60	8	14,7%	-0,3%
Bangladesh	2 885	2 406	2 401	397	16,5%	42	18	17,3%	+18,1%
Russie	2 271	2 196	2 175	551	25,3%	86	17	26,1%	-18,3%
Albanie	2 078	1 814	1 797	357	19,9%	295	5	20,1%	+25,7%
Kosovo	2 188	1 793	1 779	369	20,7%	145	8	21,2%	+18,5%
Guinée	1 183	1 556	1 547	342	22,1%	66	0	22,1%	-5,9%
Géorgie	1 192	1 363	1 344	122	9,1%	49	1	9,2%	-4,4%
Turquie	1 248	1 297	1 292	166	12,8%	11	10	13,6%	+1,2%
Sri Lanka	1 760	1 217	1 209	399	33%	13	7	33,6%	-6%
Arménie	1 625	1 023	1 008	84	8,3%	63	4	8,7%	-23,5%
Soudan	681	921	919	384	41,8%	231	4	42,2%	+18,7%
Nigéria	878	894	883	138	15,6%	42	2	15,9%	+50,3%
Mali	878	799	792	45	5,7%	16	0	5,7%	-38,2%
Pakistan	997	761	757	65	8,6%	23	1	8,7%	+30,1%
Côte d'Ivoire	642	570	564	87	15,4%	17	0	15,4%	-2,4%
Haïti	911	514	509	21	4,1%	13	0	4,1%	-32,4%
Mauritanie	1832	460	458	76	16,6%	4	2	17%	+12,9%
Algérie	541	347	334	46	13,8%	21	0	13,8%	+96,7%
Ukraine	65	280	279	54	19,4%	21	1	19,7%	+57,4%
Chine	191	134	132	8	6,1%	2	0	6,1%	-23,3%
Autres Pays	4 651	4 762	4 712	1 168	24,8%	334	12	25%	+12,2%
Total général	31 044	28 635	28 404	5 387	18,8%	1 554	100	19,3%	-1,1%

La Cour a organisé en 2015 une mission d'accompagnement pour la mise en place des vidéos-audience à Mayotte. Une fois généralisée, la vidéo-audience évitera tout déplacement physique des formations de jugement outre-mer et avec l'appui des tribunaux administratifs concernés, permettra le traitement en flux des dossiers ultra-marins comme ceux de la métropole.



3. Délai moyen de jugement

La baisse des sorties et l'augmentation des entrées se traduisent mécaniquement par un allongement du délai prévisible moyen (DPM) qui a atteint 7 mois et 17 jours fin 2015 (stock de 22 670 dossiers) contre 6 mois et 4 jours à fin 2014 (stock de 20 031 dossiers).

De façon plus fine, le DPM est de 7 mois et 27 jours pour les collégiales et de 4 mois et 4 jours pour les ordonnances.

Le délai moyen constaté (DMC), délai qu'il convient désormais de prendre en compte pour l'application de 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.

	2011	2012	2013	2014	2015
Délai prévisible moyen ^(a)	9 m 5 j	8 m 7 j	6 m et 24 j	6 m et 4 j	7 m et 17 j
Délai moyen constaté ^(b)	11 m 10 j	9 m et 29 j	8 m et 26 j	7 m 30 j	7 m et 3 j
Délai moyen constaté pour les collégiales	11 m et 27 j	10 m et 9 j	9 m et 8 j	8 m et 15 j	7 m et 27 j
Délai moyen constaté pour les ordonnances	10 m et 9 j	9 m et 9 j	8 m et 1 j	6 m et 7 j	4 m et 3 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).

4. Augmentation du nombre de dossiers en instance

La baisse des sorties et l'augmentation des entrées se traduisent également par l'augmentation du nombre de dossiers en instance. Avec 22 670 dossiers, le stock a augmenté de 13,5% en un an.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Stock au 31/12	29 225	26 613	25 625	21 837	20 031	22 726

5. Taux de renvoi

La part des renvois des affaires enrôlées effectivement constatée est de 27,3%. Hors mouvements sociaux, le taux se serait établi à 22,1%.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taux de renvoi	28,1%	28,6%	31,6% ⁽¹⁾	24,2%	24,4% ⁽²⁾	27,3% ⁽³⁾

⁽¹⁾ Hors grève de l'assistance des requérants aux audiences par les avocats, le taux se serait établi à 27,3% ; ⁽²⁾ Hors incidents survenus les 12 septembre et 3 octobre 2014, le taux se serait établi à 24,1% ; ⁽³⁾ Hors grève des agents en février, et de l'assistance des requérants aux audiences par les avocats en mai, septembre et octobre, le taux se serait établi à 22,1%.





6. Évolution de la représentation des parties

Le taux de représentation des parties est en augmentation, quel que soit l'indicateur choisi.

	2011	2012	2013	2014	2015
Toutes décisions	78,5%	78,4%	81,2%	83,7%	85,8%
dont au titre de l'AJ	37,6%	49,5%	49,6%	55,9%	69,1%
Décisions prises en audience collégiale	89,2%	88,5%	90,3%	91,7%	93%
dont au titre de l'AJ	33,5%	49,4%	54,5%	60,4%	68%

La part de la représentation au titre de l'aide juridictionnelle est en progression constante.

7. Croissance de l'aide juridictionnelle (AJ)

		Demandes d'AJ	Décisions rendues	Dont admission
2011 80,2%		16 804	18 411	14 761
2012 79,2%	Nombre	21 206	21 969	17 401
	Évolution 2012/2011	+26,2%	19,3%	17,9%
2013 80,0%	Nombre	22 665	22 149	17 713
	Évolution 2014/2013	6,9%	0,8%	1,8%
2014 88,8%	Nombre	25 825	30 561	27 125
	Évolution 2014/2013	13,9%	38%	53,1%
2015 90,6%	Nombre	29 181	28 627	25 933
	Évolution 2015/2014	12,9%	-6,3%	-4,4%

8. Pourvois en cassation devant le Conseil d'État

En 2015, 623 décisions de la CNDA ont fait l'objet d'un pourvoi (727 décisions en 2014) dont 6 pourvois introduits par l'OFPRA et 617 par des requérants.



	2011	2012		2013		2014		2015	
	Nombre	Nombre	Évolution 2012/2011	Nombre	Évolution 2013/2012	Nombre	Évolution 2014/2013	Nombre	Évolution 2015/2014
Nombre d'affaires enregistrées devant le Conseil d'État	524	641	22,3%	737	15%	727	-1,4%	623	-14,3%
<i>dont par le directeur de l'OFPPRA</i>	19	32	68,4%	11	-65,6%	10	-9,1%	6	-40%
<i>dont par les requérants</i>	505	609	20,6%	726	19,2%	717	-1,2%	617	-13,9%
Total des décisions rendues par le Conseil d'État	473	614	29,8%	795	29,5%	704	-11,4%	687	-2,4%
Pourvois admis partiellement ou totalement	36	48	33,3%	49	2,1%	23	-53%	18	-21,7%
Décisions rendues après admission en cassation	33	75	127,3%	56	-25,3%	45	-19,6%	22	-51,1%
<i>dont donnant satisfaction partielle ou totale au requérant</i>	22	39	77,3%	39	0%	30	-23,1%	14	-53,3%
<i>dont rejet, non-lieu et désistement</i>	14	36	227,3%	17	-52,8%	15	-11,8%	8	-46,7%

À l'issue de la procédure d'admission, le Conseil d'État s'est prononcé sur 22 pourvois (45 en 2014) et a censuré 14 décisions.





1.2.2. Activité des juridictions spécialisées en matière de discipline professionnelle

Le Haut Conseil du commissariat aux comptes, assisté par le Conseil national de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes : institué par la [loi n° 2003-706](#) du 1^{er} 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 2015	4
Affaires enregistrées	7
Affaires jugées	11
Affaires en instance au 31 décembre 2015	0

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 2015	3 ⁽¹⁾
Affaires enregistrées	6
Affaires jugées	7
Affaires en instance au 31 décembre 2015	2 ⁽²⁾

¹ dont 2 affaires où un sursis à statuer a été prononcé.

² dont 1 affaire où un sursis à statuer a été prononcé.

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 2015

	Affaires en instance au 01/01/2015	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31/12/2015
Conseil national de l'ordre des médecins				
<i>Chambre disciplinaire nationale</i>	344	404	373	375
<i>section des assurances sociales</i>	121 ⁽¹⁾	43	67	87
Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes				
<i>Chambre disciplinaire nationale</i>	85	147	109	123
<i>section des assurances sociales</i>	58	74	74	58
Conseil national de l'ordre des pharmaciens				
<i>Chambre de discipline nationale</i>	72	53	62	93
<i>Section des assurances sociales</i>	34	5	15	24
Conseil national de l'ordre des sages-femmes				
<i>Chambre disciplinaire nationale</i>	2	3	3	2
<i>Section des assurances sociales</i>	0	0	0	0
Conseil national de l'ordre des infirmiers				
<i>Chambre disciplinaire nationale</i>	16	38	21	33
<i>Section des assurances sociales</i>	0	13	0	13
Conseil national de l'ordre des masseurs kinésithérapeutes				
<i>Chambre disciplinaire nationale</i>	48	58	57	49
<i>Section des assurances sociales</i>	2	5	3	4
Conseil national de l'ordre des pédicures podologues				
<i>Chambre disciplinaire nationale</i>	7	7	13	1 ⁽²⁾
<i>Section des assurances sociales</i>	1	1	0	1
Chambre supérieure de discipline de l'ordre des vétérinaires	13	44	40	17
Chambre nationale de discipline des architectes	36	10	30	16
Chambre nationale de discipline de l'ordre des experts-comptables	13	14	12	15 ⁽³⁾
Conseil supérieur de l'ordre des géomètres-experts	29	37	25	41

¹ Soit 81 dossiers de médecins et 40 dossiers d'infirmiers.

² 2 audiences en 2015 : 06/03/2015 et 14/12/2015.

³ 13 devant la CND + 2 en instance devant le Conseil d'État.





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 2015	216
Affaires enregistrées	72
Affaires jugées	79
Affaires en instance au 31 décembre 2015	209

1.2.3. 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 EDH. 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 2015	61
Affaires enregistrées	54
Affaires jugées	49
Affaires en instance au 31 décembre 2015	66

La **Commission centrale d'aide sociale** (CCAS) se prononce sur les appels formés contre les décisions des commissions départementales ([art. L. 134-2](#) du code de l'action sociale et des familles) ; elle se prononce dans certains cas en premier et dernier ressort pour la détermination du domicile de secours ([art. L. 134-3](#)). Les juridictions de l'aide sociale sont compétentes pour tous les contentieux relatifs à l'aide sociale, à l'exception de l'aide sociale à l'enfance et du revenu de solidarité active qui relèvent des juridictions administratives de droit commun. Elles connaissent également des recours en matière de couverture maladie universelle complémentaire, d'aide pour une complémentaire santé et d'aide médicale de l'État. Jusqu'à l'année 2012, les formations de jugement de la CCAS étaient composées en



nombre égal, d'une part, de membres du Conseil d'État, de magistrats de la Cour des comptes ou de magistrats de l'ordre judiciaire en activité ou honoraires, d'autre part, de fonctionnaires ou de personnes particulièrement qualifiées en matière d'aide sociale. Les rapporteurs et les commissaires du gouvernement étaient également nommés parmi ces deux catégories de personnes. Par une [décision n° 2012-250 QPC](#) du 8 juin 2012, le Conseil constitutionnel a jugé que la loi n'instituait pas de garanties d'indépendance et d'impartialité appropriées pour les fonctionnaires et que la présence de ces derniers était donc contraire à la Constitution.

Affaires en instance au 1 ^{er} janvier 2015	736
Affaires enregistrées	754
Affaires jugées	656
Affaires en instance au 31 décembre 2015	834





1.3. Statistiques agrégées et pluriannuelles – tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et Conseil d'État

Les statistiques pluriannuelles d'activité sont exprimés **en données nettes** : elles excluent donc les affaires dites de « série », c'est-à-dire celles qui présentent à juger la même question ; pour l'année 2014, elles excluent le contentieux du découpage cantonal traité par le Conseil d'État.

1.3.1. Affaires enregistrées, affaires jugées et affaires en stock – évolution sur 5 ans

	2011	2012	2013	2014	2015
Tribunaux administratifs					
Affaires enregistrées	182 916 +4,3%	178 491 -2,4%	175 762 -1,5%	195 625 +11,3%	192 007 -1,8%
Affaires jugées	186 493 -0,3%	190 380 +2,1%	183 182 -3,8%	188 295 +2,8%	188 783 +0,3%
Affaires en stock	169 177 -2,3%	157 470 -6,9%	149 904 -4,8%	157 262 +4,9%	161 992 +3%

Cours administratives d'appel

Affaires enregistrées	28 279 +3,2%	28 494 +0,8%	28 885 +1,4%	29 857 +3,4%	30 597 +2,5%
Affaires jugées	29 314 +5,5%	29 169 -0,5%	29 015 -0,5%	29 930 +3,2%	30 540 +2%
Affaires en stock	28 186 -2,2%	27 648 -1,9%	27 549 -0,4%	27 501 -0,2%	27 530 0,1%

Conseil d'État

Affaires enregistrées	9 346 -0,3%	9 035 -3,3%	9 235 +2,2%	9 456 ⁽¹⁾ +2,4%	8 727 -7,7%
Affaires réglées	9 801 -1,4%	9 131 -6,8%	9 685 +6,1%	9 626 ⁽¹⁾ -0,6%	9 553 -0,7%
Affaires en stock	6 880 -5,5%	6 771 -1,6%	6 320 -6,7%	6 199 -1,9%	5 386 -13,1%

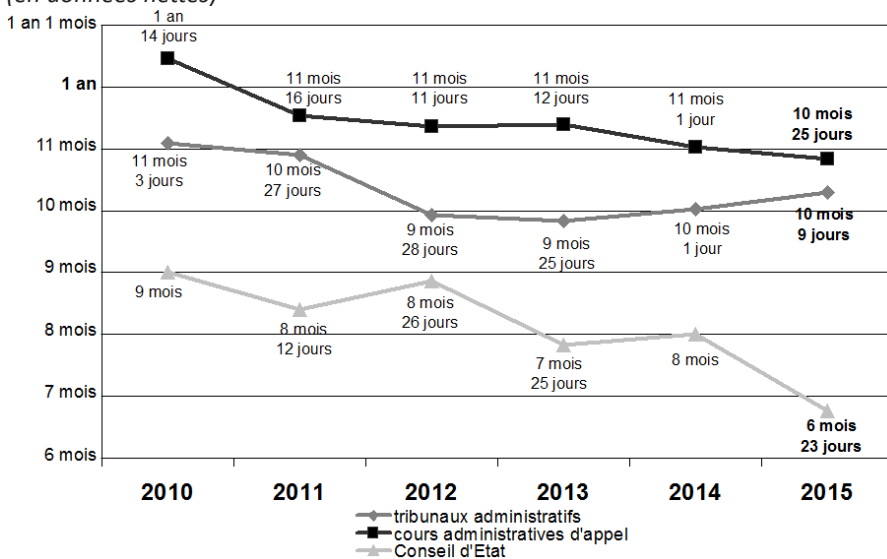
⁽¹⁾ Hors contentieux relatif au découpage cantonal, qui a représenté 2 626 dossiers enregistrés et traités au cours de la même année par le Conseil d'État.

1.3.2. Délais de jugement

■ Délai prévisible moyen de traitement des affaires en stock

	2011	2012	2013	2014	2015
Tribunaux administratifs	10 mois et 27 jours	9 mois et 28 jours	9 mois et 25 jours	10 mois et 1 jours	10 mois et 9 jours
Cours administratives d'appel	11 mois et 16 jours	11 mois et 11 jours	11 mois et 12 jours	11 mois et 1 jour	10 mois et 25 jours
Conseil d'État	8 mois et 12 jours	8 mois et 26 jours	7 mois et 25 jours	8 mois	6 mois et 23 jours

Graphique – Évolution du délai prévisible moyen de jugement 2010-2015
(en données nettes)



■ Délai constaté de jugement des affaires ordinaires ⁽¹⁾

	2011	2012	2013	2014	2015
Tribunaux administratifs	2 ans et 18 jours	1 an, 10 mois et 6 jours	1 an, 10 mois et 2 jours	1 an, 9 mois et 4 jours	1 an, 9 mois et 7 jours
Cours administratives d'appel	1 an, 2 mois et 13 jours	1 an, 2 mois et 1 jour	1 an, 2 mois et 11 jours	1 an, 2 mois et 1 jour	1 an, 1 mois et 15 jours
Conseil d'État	1 an, 5 mois et 15 jours	1 an, 4 mois et 5 jours	1 an, 3 mois et 9 jours	1 an, 1 mois et 26 jours	1 an, 2 mois et 2 jours

⁽¹⁾ 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.



■ Délai moyen de jugement des pourvois en cassation devant le Conseil d'État

Hors décisions rendues en matière de référés

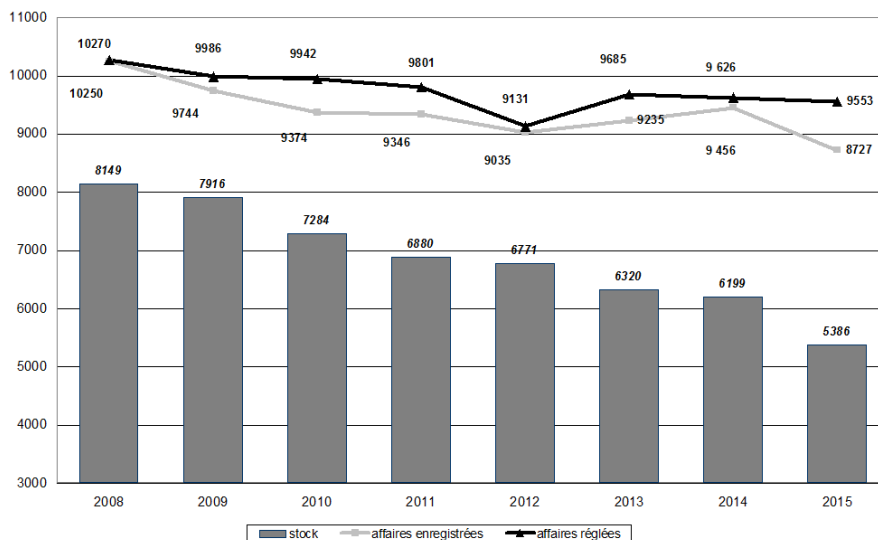
2011	2012	2013	2014	2015
1 an, 1 mois et 28 jours	1 an, 1 mois et 14 jours	1 an et 11 jours	11 mois et 21 jours	11 mois et 13 jours

1.3.3. Affaires en instance devant le Conseil d'État

■ Ancienneté des affaires en instance au Conseil d'État, au 31 décembre de l'année

	Affaires enregistrées depuis :			
	moins d'un an	entre 1 et 2 an	entre 2 et 3 ans	plus de 3 ans
2011 sur 6 880 affaires	71,0%	21,8%	6,4%	0,8%
2012 sur 6 771 affaires	72,0%	22,0%	5,0%	1,0%
2013 sur 6 320 affaires	72,8%	22,6%	3,9%	0,7%
2014 sur 6 199 affaires	74,1%	21,4%	4,0%	0,5%
2015 sur 5 386 affaires	79,3%	17,7%	2,5%	0,5%

■ Évolution des affaires en instance au Conseil d'État (2008-2015)





1.3.4. Questions prioritaires de constitutionnalité

Les données communiquées pour l'année 2010 concernent la période du 1^{er} mars au 31 décembre.

■ Questions prioritaires de constitutionnalité devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel : QPC enregistrées, traitées et taux de transmission au Conseil d'État

Tribunaux administratifs	2010	2011	2012	2013	2014	2015
QPC en instance au 1 ^{er} janvier	0	190	95	198	151	89
QPC enregistrées	490	459	374	353	274	249
QPC traitées	300	554	271	400	336	199
Transmission au conseil d'État <i>Taux de transmission</i>	61 20,3%	50 9%	34 12,6%	47 11,8%	27 8%	27 13,5%
QPC en instance au 31 décembre	190	95	198	151	89	139

Cours administratives d'appel	2010	2011	2012	2013	2014	2015
QPC en instance au 1 ^{er} janvier	0	26	14	69	50	108
QPC enregistrées	242	134	105	106	123	115
QPC traitées	216	146	50	125	65	89
Transmission au conseil d'État <i>Taux de transmission</i>	31 14,3%	20 13,7%	11 22%	13 10,4%	11 16,9	3 3,5%
QPC en instance au 31 décembre	26	14	69	50	108	134

■ Questions prioritaires de constitutionnalité devant le Conseil d'État

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1- QPC enregistrées par mode de saisine	256	212	187	162	180	160
QPC posées directement devant le Conseil d'État	158	135	133	100	136	125
QPC transmises par les TA et les CAA	92	70	45	60	38	30
QPC transmises par les juridictions administratives spécialisées	6	7	9	2	6	5

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
2- QPC traitées par sens de décision	230	201	185	162⁽¹⁾	170	175
Transmission au Conseil constitutionnel <i>Taux de transmission</i>	60 26%	51 25%	39 21%	38 24%	43 25%	46 26%
Non transmission	140 ⁽²⁾	131	108	90	102	83
Autres (non-examen de la QPC en cas d'irrecevabilité, non-lieu, désistement...)	30	19	38	34	25	46





	2010	2011	2012	2013	2014	2015
3- QPC en instance	26	37	39	39 ⁽¹⁾	49	34

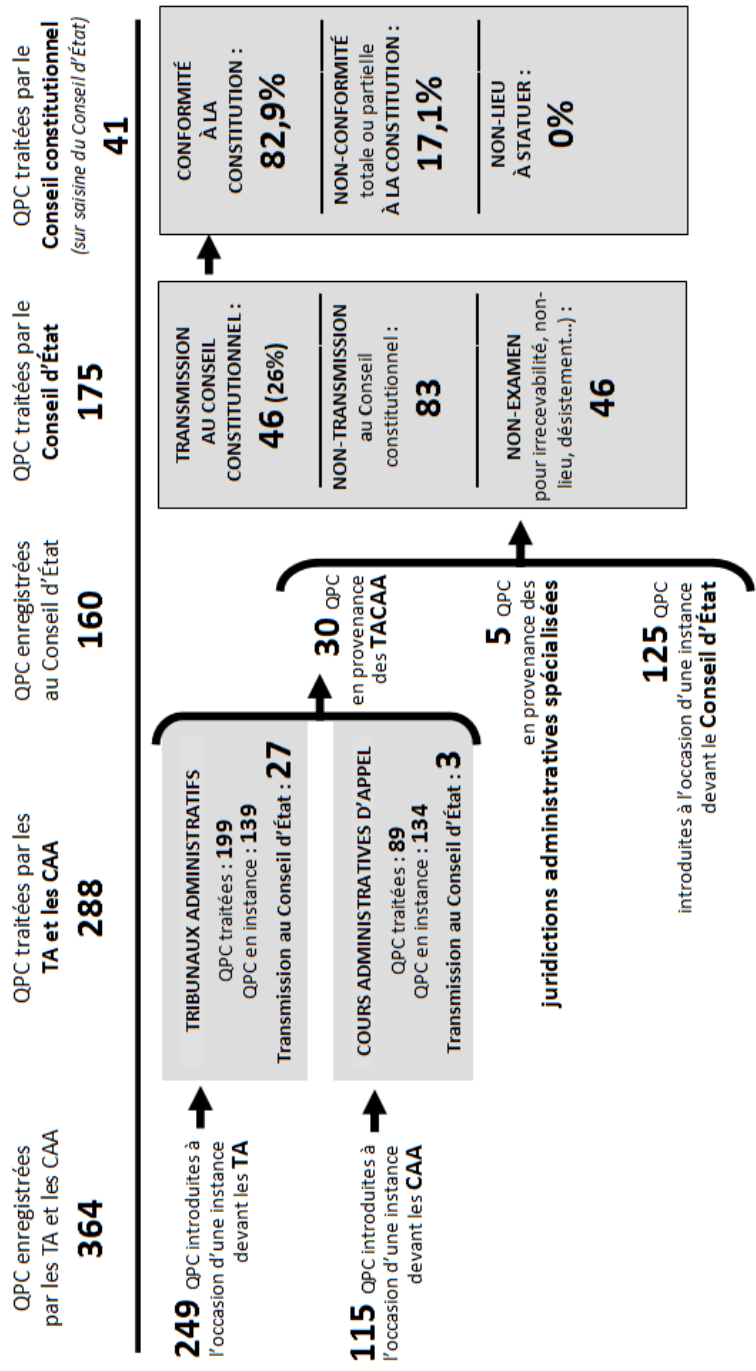
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
4- Sens des décisions rendues par le Conseil constitutionnel	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Conformité	65,9%	78,7%	67,4%	85,7%	54,1%	82,9%
Non-conformité	24,4%	21,3%	30,2%	14,3%	45,9%	17,1%
Non-lieu à statuer	9,7%	-	2,3%	-	-	-

⁽¹⁾ Données actualisées au 1^{er} janvier 2015.

⁽²⁾ Dont 22 non transmissions avec sursis (question déjà posée au Conseil constitutionnel).



■ Questions prioritaires de constitutionnalité devant les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État : QPC enregistrées, traitées et taux de transmission





1.3.5. Principaux domaines de contentieux

Les nombres indiqués entre parenthèses indiquent le nombre total d'affaires enregistrées ou de décisions rendues en 2015.

■ Affaires enregistrées dans les principaux domaines de contentieux

	TA (192 007)	CAA (30 597)	Conseil d'État (8 727)
Étrangers <i>en% du total</i>	57 700 30,1%	13 807 45,1%	1 441 ⁽¹⁾ 16,5%
Fiscal <i>en% du total</i>	21 852 11,4%	4 315 14,1%	1 374 15,7%
Fonctionnaires et agents publics <i>en% du total</i>	21 629 11,3%	2 874 9,4%	830 9,5%
Urbanisme et aménagement <i>en% du total</i>	10 130 5,3%	2 117 6,9%	603 6,9%
Aide sociale <i>en% du total</i>	12 478 6,5%	196 0,6%	481 5,5%
Travail <i>en% du total</i>	5 375 2,8%	969 3,2%	390 4,5%
Police <i>en% du total</i>	11 305 5,9%	401 1,3%	384 4,4%
Professions <i>en% du total</i>	1 215 0,6%	163 0,5%	337 3,9%
Logement <i>en% du total</i>	16 063 8,4%	106 0,3%	243 2,8%

■ Décisions rendues dans les principaux domaines de contentieux

	TA (188 783)	CAA (30 540)	Conseil d'État (9 553 ⁽²⁾)
Fiscal <i>en% du total</i>	20 645 10,9%	4 195 13,7%	1 725 18,1%
Étrangers <i>en% du total</i>	58 961 31,2%	15 090 49,4%	1 534 ⁽²⁾ 16,1%
Fonctionnaires et agents publics <i>en% du total</i>	18 018 9,5%	2 050 6,7%	909 9,5%
Urbanisme et aménagement <i>en% du total</i>	10 575 5,6%	2 247 7,4%	611 6,4%
Aide sociale <i>en% du total</i>	11 592 6,1%	287 0,9%	454 4,8%
Police <i>en% du total</i>	11 840 6,3%	468 1,5%	392 4,1%
Professions <i>en% du total</i>	1 248 0,7%	220 0,7%	375 3,9%
Travail <i>en% du total</i>	5 393 2,9%	786 2,6%	372 3,9%
Logement <i>en% du total</i>	15 291 8,1%	157 0,5%	217 2,3%

⁽¹⁾ Dont réfugiés pour le Conseil d'État : 623 affaires enregistrées et 687 affaires réglées.

⁽²⁾ Affaires réglées pour le Conseil d'État.



2. La contribution des formations contentieuses à la simplification du droit

Les contributions de la section du contentieux du Conseil d'État à la simplification du droit revêtent des formes diverses. En opérant une définition claire des requérants susceptibles de se voir reconnaître un intérêt à agir, le Conseil d'État permet aux personnes publiques et à ses cocontractants d'anticiper les risques contentieux. En procédant à l'interprétation de dispositions obscures, il contribue 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 est amené à censurer ceux de ces actes qui ne répondent pas à l'objectif constitutionnel de clarté et d'intelligibilité de la loi. Enfin le Conseil d'État a été amené à accompagner 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.

■ CE, Sect., 4 février 2015, EM de Corrèze, n° 383019 et CE, Sect., EM de La Crèche, n° 382969, Rec.

Le Conseil d'État a été amené à interpréter des dispositions du code électoral qui déterminent les catégories de personnes inéligibles aux élections municipales.

La loi du 17 mai 2013 a en effet prévu que sont inéligibles les personnes exerçant certaines fonctions d'encadrement au sein des régions, des départements, de la collectivité territoriale de Corse, de Guyane ou de Martinique, d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou « *de leurs établissements publics* » ([article L. 231-8°](#) du code électoral).

Or cette dernière catégorie est particulièrement imprécise : il existe de nombreux modes de rattachement, direct ou indirect, d'un établissement public à une collectivité territoriale. L'interprétation de la portée de la disposition avait cependant une grande importance, puisqu'en dépendait la faculté de se présenter et d'être élu aux élections municipales.

Face à l'imprécision de la loi, le Conseil d'État s'est efforcé de lui donner une interprétation avec un double objectif : d'une part, assurer la prévisibilité de la loi, c'est-à-dire la facilité d'application, indispensable dès lors qu'il faut pouvoir déterminer avec certitude avant l'élection les personnes en droit de se présenter ; d'autre part, garantir une interprétation stricte de ce texte, cette technique d'interprétation s'imposant dès lors que ce texte limite un droit, celui d'être élu.

Dans cette optique, le Conseil d'État a défini le champ d'application de l'[article L. 231-8°](#) du code électoral en retenant deux critères : l'un positif, l'autre négatif. Le critère positif prévoit que les établissements publics n'entrent dans le champ de ces





dispositions que s'ils dépendent exclusivement d'une région, d'un département ou d'un EPCI à fiscalité propre ou sont communs à plusieurs de ces collectivités, c'est-à-dire seulement s'ils ont été par ces seuls collectivités ou établissements ou à leur demande. Le critère négatif exclut quant à lui de l'inéligibilité les agents de l'État lorsqu'ils ont été nommés aux fonctions concernées par l'acte d'un représentant de l'État.

Ces deux critères ont permis une application simple de la loi : le directeur d'un centre de gestion de la fonction publique territoriale n'est pas inéligible car cet établissement comprend des communes, qui ne sont pas parmi les seuls collectivités ou établissements visés par le 8° de l'article L. 231 du code électoral (*Élections municipales de La Crèche*) ; le chef de groupement de service départemental d'incendie et de secours (SDIS) n'est pas non plus inéligible car cet établissement associe des communes (*Élections municipales de Corrèze*).

■ **CE, 14 octobre 2015, Région Réunion, n° 391183, Rec.**

La décision Département de Tarn-et-Garonne du 4 avril 2014 a ouvert à tous les tiers le recours en contestation de la validité d'un contrat, tout en posant une condition de recevabilité de leurs recours : les tiers doivent être susceptibles d'être lésés « *de façon suffisamment directe et certaine* » dans leurs intérêts, par la passation ou les clauses du contrat.

La décision *Région Réunion* a permis au Conseil d'État de poursuivre la tendance de simplification contentieuse qu'il avait amorcée en précisant la notion d'intérêts lésés. Il juge que, dans le cadre des conditions définies par la décision *Département de Tarn-et-Garonne*, une société susceptible d'intervenir comme sous-traitant à un marché ne justifie pas, à ce seul titre, d'un intérêt lésé lui permettant d'être recevable à contester la validité du contrat. L'intérêt prétendument lésé est en effet trop hypothétique dans cette hypothèse.

La décision nuance toutefois cette solution de principe en jugeant que des circonstances particulières peuvent justifier une telle recevabilité. Le Conseil d'État juge qu'il en est ainsi lorsque que l'offre d'un des candidats évincés repose sur la technologie que fournit cette société : elle justifie ainsi être lésée par la conclusion du contrat litigieux de manière suffisamment directe et certaine pour être recevable à en demander l'annulation ainsi que la suspension

La solution pragmatique dégagée par cette jurisprudence doit permettre aux personnes publiques d'apprécier la lésion « *suffisamment directe et certaine* » des intérêts d'un tiers au contrat afin d'identifier et d'anticiper certains risques contentieux.

■ **CE, 12 novembre 2015, Société Le jardin d'acclimatation, n° 387660, Rec.**

La Ville de Paris a concédé pour une durée de vingt ans à la société « Le jardin d'acclimatation » l'exploitation et la mise en valeur de diverses activités de service public du jardin d'acclimatation. Par une sous-concession, le titulaire a ensuite confié à une autre société l'exploitation de manèges et attractions foraines du jardin. En raison de fautes commises par cette dernière, la société



« Le jardin d'acclimatation » a saisi, sans succès, le tribunal administratif puis la cour administrative d'appel de Paris afin que le juge prononce la déchéance du sous-concessionnaire. Les juges du fond ont en effet estimé que sa demande de déchéance du contrat de sous-concession était irrecevable, dès lors que l'action en résiliation n'avait pas respecté les modalités de mise en demeure préalable.

Statuant sur le pourvoi en cassation de la société, le Conseil d'État a simplifié de façon utile différents points de procédure sur la résiliation pour faute de sous-concessions.

Le Conseil d'État juge que la faculté de résiliation pour faute par la personne publique existe même dans le silence du contrat de concession. Cette solution avait déjà été dégagée pour des contrats autres que les concessions : ces dernières se voyaient appliquer une jurisprudence propre, selon laquelle seul le juge pouvait, dans le silence du contrat, prononcer la déchéance du concessionnaire ([CE, 25 mars 1991, Y., n° 90747, T. p. 1045](#)). La décision simplifie donc le régime de la résiliation pour faute en mettant un terme à la différence de jurisprudence selon la qualification du contrat.

La décision rappelle également que la résiliation pour faute doit nécessairement être précédée d'une mise en demeure mais apporte deux exceptions à ce principe : si le contrat en dispose autrement, et si le cocontractant n'a pas de possibilité de remédier aux manquements qui lui sont reprochés. Cette dernière précision vise à éviter des complications procédurales dans des cas où il est absolument impossible pour le cocontractant de se conformer à ses obligations contractuelles.

Enfin, la décision précise les conditions de saisine du juge pour qu'il prononce la déchéance. Celui-ci peut être saisi avant l'expiration du délai de mise en demeure prévu par le contrat, sous réserve qu'il ne statue pas avant l'expiration de ce délai. Là encore, il s'agit de simplifier le régime procédural de la résiliation unilatérale pour le concédant.

■ **CE, 2 décembre 2015, Fédération des moulins de France, n° 384204, T.**

Les ouvrages et installations qui opèrent une prise d'eau aux fins d'exploitation de l'énergie hydroélectrique étaient soumis de longue date à deux régimes distincts : d'une part, ceux qui étaient antérieurs à l'abolition des privilèges voyaient leur existence et leur consistance reconnues fondées en titre, de sorte que ces droits privés étaient reconnus et échappaient à toute procédure d'autorisation ; d'autre part, les moulins et barrages créés postérieurement à la Révolution étaient soumis à autorisation ou déclaration en application de diverses législations, notamment au titre de la police des eaux et des milieux aquatiques, selon les règles du code de l'environnement.

Cette dualité de régimes était source de complexité. Ainsi, le législateur, par l'[ordonnance n° 2005-805](#) du 18 juillet 2005 portant simplification, harmonisation et adaptation des polices de l'eau et des milieux aquatiques, de la pêche et de l'immersion des déchets, a décidé la soumission de ces droits fondés en titre à la police de l'eau et des milieux aquatiques. Le [décret n° 2014-750](#) du 1^{er} juillet 2014 harmonisant la procédure d'autorisation des installations hydroélectriques avec





celle des installations, ouvrages, travaux et activités prévue à l'[article L. 214-3](#) du code de l'environnement a alors tiré les conséquences de cette soumission, en prévoyant une information du préfet en cas de remise en eau ou de remise exploitation d'ouvrages fondés en titre.

Le Conseil d'État a, par sa décision *Fédération des moulins de France*, accompagné la simplification souhaitée par le législateur et le pouvoir réglementaire. Il a jugé, tout d'abord, que la loi a procédé à une unification de la procédure des installations hydroélectriques, qui sont donc désormais toutes soumises au régime général concernant les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) prévu à l'[article L. 214-3](#) du code de l'environnement.

Il a ensuite tiré les conséquences de cette unification du régime des ouvrages sur les possibilités de retirer ces autorisations : si les ouvrages fondés en titre sont réputés déclarés ou autorisés, les dispositions du code de l'environnement permettent désormais de les modifier ou de les abroger, y compris sans indemnité, dans les mêmes conditions que les autres autorisations. C'est le cas notamment, en vertu du II de l'[article L. 214-4](#) du code de l'environnement, lorsque l'intérêt de la salubrité publique l'exige, ou pour prévenir une inondation, ou encore en cas de menace majeure pour le milieu aquatique.

■ **CE, 11 décembre 2015, *Polynésie française*, n° 378622, Inédit.**

Le Conseil d'État a également été conduit à annuler une partie d'un texte réglementaire en raison de sa trop grande complexité. Un [décret du 24 janvier 2014](#) avait été pris pour préciser les conditions d'application en France de textes de l'Union européenne. Il précisait en particulier le système de points de pénalité attribués aux pêcheurs ne se conformant pas aux règles de pêche prévues par le droit de l'Union européenne et définissait les éléments constitutifs des infractions graves au droit de la pêche. Ce décret précisait qu'il s'appliquait « *aux eaux sous souveraineté ou juridiction française s'étendant au large (...) de la Polynésie française (...) dans les matières relevant de la compétence de l'État* ».

La Polynésie française a demandé au Conseil d'État d'annuler cette mention, dont elle soutenait qu'elle méconnaissait l'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme. Le Conseil d'État avait déjà admis qu'une telle critique puisse être faite à un décret ([CE, 8 juillet 2005, *Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale et de la recherche publique SGEN-CFDT et autres*, n° 266900, T.](#)) ; et il avait déjà annulé pour ce motif un décret qui précisait qu'il s'appliquait sans préjudice d'autres dispositions auxquelles il renvoyait mais qui n'existaient pas ([CE, 29 octobre 2013, *Association « Les amis de la rade et des calanques » et autres*, n° 360085](#)).

En l'espèce, le Conseil d'État a rappelé que le droit de l'Union n'est applicable dans les pays et territoires d'outre-mer que lorsqu'une assimilation de ces pays et territoires est expressément prévue, ce qui n'était pas le cas dans les textes de l'Union européenne en cause. Il a relevé en outre que le droit national n'avait pas prévu l'extension des règles résultant de ces textes en Polynésie française. Enfin, il a relevé qu'en vertu de la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie



française, l'État n'est pas compétent pour réglementer le droit d'exploitation des ressources naturelles dans la mer territoriale et la zone économique exclusive.

Dans ces conditions, le Conseil d'État a estimé qu'en prévoyant son application aux eaux qui s'étendent au large de la Polynésie française « *dans les matières relevant de la compétence de l'État* », le pouvoir réglementaire avait méconnu l'objectif de clarté et d'accessibilité de la norme. En effet, la formule retenue par le décret avait une rédaction très incertaine, qui ne permettait pas de déterminer dans quelle mesure les dispositions du décret s'appliquaient, territorialement, aux eaux de la Polynésie française, ni même si elles trouvaient effectivement à s'y appliquer compte tenu des différentes règles d'application du droit qu'il y a lieu d'articuler dans cette matière.

■ **CE, Sect., 18 décembre 2015, Mme C., n° 374194, Rec.**

Le requérant souffrait d'une maladie mentale reconnue imputable au service et avait été placé en congé de longue maladie pendant un an et en congé de longue durée à plein traitement qui pouvait durer au maximum cinq ans à plein traitement et trois ans à mi-traitement, en application des dispositions des 3° et 4° de l'article 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986. Toutefois, elle soutenait qu'en application du 2° du même article, elle pouvait conserver l'intégralité de son traitement jusqu'à ce qu'elle soit en état de reprendre ses fonctions ou jusqu'à sa mise à la retraite.

La combinaison des dispositions régissant les trois types de congés (congés de maladie ordinaire, congé de longue maladie, congé de longue durée), qui sont presque identiques dans les trois fonctions publiques, qui doivent être articulées avec les dispositions relatives au reclassement pour inaptitude et les dispositions permettant la mise à la retraite anticipée est complexe. La décision du 18 décembre 2015 a permis à la section du contentieux de préciser l'articulation de ces textes et de sécuriser leur application.

Elle juge d'abord que le fonctionnaire dont les blessures ou la maladie proviennent d'un accident de service, d'une maladie contractée ou aggravée en service ou de l'une des autres causes exceptionnelles prévues à l'article L. 27 du code des pensions civiles et militaires de retraite, et qui se trouve dans l'incapacité permanente de continuer ses fonctions au terme d'un délai de douze mois à compter de sa mise en congé de maladie ordinaire, sans pouvoir bénéficier d'un congé de longue maladie ou d'un congé de longue durée, doit en principe bénéficier de l'adaptation de son poste de travail pour pouvoir reprendre le service. Si une telle adaptation n'est pas possible, le fonctionnaire doit être mis en mesure de demander son reclassement dans un emploi d'un autre corps ou cadre d'emplois, s'il a été déclaré en mesure d'occuper les fonctions correspondantes. En revanche, si le fonctionnaire ne demande pas son reclassement ou s'il n'est pas possible, il peut être mis d'office à la retraite par anticipation. Dans tous les cas, la décision juge également que l'administration a l'obligation de maintenir l'intégralité du traitement du fonctionnaire jusqu'à ce qu'il soit en état de reprendre le service ou jusqu'à sa mise à la retraite.





La situation est analogue lorsque l'agent peut être placé en congé de longue maladie en raison d'un accident ou d'une maladie imputable au service et que ce congé arrive à expiration après une période de trois années à plein traitement. Le fonctionnaire conserve son droit à plein traitement jusqu'à la reprise du service, avec ou sans adaptation ou reclassement, ou jusqu'à sa mise à la retraite anticipée.

La situation est légèrement différente en cas de congé de longue durée, les textes prévoyant un maintien à plein traitement pendant cinq ans et à demi-traitement pendant trois ans. Lorsque l'agent ne peut pas reprendre son service à l'issue de cette période, y compris en adaptant son poste de travail ou en le reclassant, à sa demande, dans un autre corps, l'administration peut, si les conditions légales sont remplies, le mettre à la retraite par anticipation. Le Conseil d'État juge alors, pour garantir une articulation satisfaisante des différents textes applicables, que le fonctionnaire conserve son demi-traitement jusqu'à son admission à la retraite.



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

3.1. Analyse de thèmes marquants dans la jurisprudence du Conseil d'État

La présente rubrique propose une analyse de plusieurs thèmes qui ont plus particulièrement marqué l'activité contentieuse du Conseil d'État au cours de l'année 2014, compte tenu du nombre de décisions rendues, de l'intérêt qu'elles présentent dans un secteur donné ou encore de la résonance qu'elles ont eue.

3.1.1. Application du droit de l'Union européenne et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

Le Conseil d'État est juge de droit commun du droit de l'Union européenne. En 2015, il a été amené à préciser les modalités d'application de ce droit et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

3.1.1.1. Dans deux affaires ([14 septembre 2015, Société Notrefamille.com, n° 389806, T.](#) ; [8 juillet 2015, M. B., n° 390154, T.](#)), le Conseil d'État a 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.

Lorsqu'il est saisi d'une loi de transposition d'une directive, le Conseil constitutionnel juge en effet qu'en l'absence de mise en cause d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, il n'est pas compétent pour contrôler la conformité de telles dispositions aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Tirant les conséquences de cette jurisprudence, le Conseil d'État a jugé qu'en l'absence de mise en cause d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, il ne lui appartient pas de renvoyer au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) soulevée sur des dispositions législatives qui se bornent à tirer les conséquences nécessaires de dispositions précises et inconditionnelles d'une directive de l'Union européenne.





3.1.1.2. – Le Conseil d’État a également eu l’occasion de poser à la Cour de justice de l’Union européenne (CJUE) une question préjudicielle venant s’articuler avec une question préjudicielle déjà posée par un tribunal de l’ordre judiciaire (1^{er} octobre 2015, Société Mélitta France et autres, n^{os} 373018, 373022, 373023, T.).

La directive n° 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d’emballages oblige les États membres à prendre des mesures de prévention, de réutilisation, de valorisation et de recyclage des emballages. Pour l’application de ces dispositions, la Commission a pris une directive 2013/2/UE du 7 février 2013 qui énumère des exemples d’emballages.

Le tribunal de commerce de Paris avait transmis à la CJUE une question d’interprétation de la directive de 2013. Or la réponse à cette question était déterminante pour la solution du litige dont était saisi le Conseil d’État. En outre, devant le Conseil d’État, les requérants mettaient également en cause, dans l’hypothèse où la CJUE apporterait une réponse négative à cette question préjudicielle, la validité même de la directive ; cette question était également déterminante pour la solution du litige dont il est saisi. Dès lors, le Conseil d’État a sursis à statuer jusqu’à ce que la CJUE se soit prononcée sur la question d’interprétation dont elle avait été saisie par le tribunal de commerce de Paris ; et, dans l’hypothèse où elle apporterait une réponse négative à cette question, il lui a posé la question d’appréciation de validité de la directive.

3.1.1.3. – En matière fiscale, le Conseil d’État s’est prononcé sur les conséquences d’une décision de la Cour de justice de l’Union européenne invalidant une décision de la Commission européenne (CE, 17 avril 2015, Société Canal Plus, n° 373650, T.).

Par l’arrêt du 22 décembre 2008 *Régie Networks*, C-333/07, la CJUE avait jugé que la taxe parafiscale sur la publicité diffusée par voie de radiodiffusion sonore et de télévision, instituée par l’article 1^{er} d’un décret du 29 décembre 1997, faisait partie intégrante du régime des aides à l’expression radiophonique qu’elle servait à financer ; elle en avait déduit que la Commission aurait dû prendre en considération cette taxe lors de l’examen du régime d’aides. La Commission ne l’ayant pas fait, la Cour a jugé que la décision de la Commission du 10 novembre 1997 de ne pas soulever d’objection à l’encontre du régime d’aide en faveur des stations de radio locales était invalide. Elle a toutefois décidé de tenir en suspens les effets de ce constat d’invalidité jusqu’à l’adoption d’une nouvelle décision par la Commission, sauf pour les entreprises ayant introduit avant la date du prononcé de son arrêt un recours en justice ou une réclamation équivalente portant sur la perception de la taxe.

Le Conseil d’État s’est interrogé sur le fait de savoir si cet arrêt de la Cour était de nature à révéler la non-conformité du décret, dont il avait été fait application au contribuable, à une règle de droit supérieure ; si tel était le cas, le contribuable aurait bénéficié, en vertu de l’article L. 190 du livre des procédures fiscales, d’un nouveau délai de réclamation permettant de demander la restitution des taxes acquittées.

Toutefois, le Conseil d’État a jugé que cet arrêt de la Cour n’avait pas révélé directement l’incompatibilité du décret du 29 décembre 1997 avec le droit communautaire. Ainsi, il ne constitue donc pas un événement ouvrant un nouveau délai de réclamation.



3.1.1.4. – Enfin, le Conseil d’État a interrogé la Cour de justice de l’Union européenne sur la façon dont le juge national peut user de ses pouvoirs de modulation dans le temps des effets d’une annulation lorsque celle-ci résulte d’une violation du droit de l’Union européenne ([26 juin 2015, Association France Nature Environnement](#), n° 360212, T.).

L’association France Nature Environnement demandait l’annulation pour excès de pouvoir d’un décret fixant la liste des projets de plans, schémas, programmes et documents de planification qui doivent, en application de l’[article L. 122-4](#) du code de l’environnement, faire l’objet d’une évaluation environnementale. La décision du Conseil d’État a annulé partiellement le décret, pour incompatibilité avec la [directive 2001/42/CE](#). Cependant, cette annulation présentait le risque que fût remise en cause la légalité des plans et programmes relatifs à la protection de l’environnement ainsi que de tous les actes pris sur le fondement de ces plans et programmes.

Une telle situation aurait été préjudiciable au respect du principe de sécurité juridique, reconnu par le droit de l’Union et par la jurisprudence du Conseil d’État ([Ass., 24 mars 2006, KPMG et autres](#), n°s 288460 et autres, Rec.) ainsi qu’à la réalisation de l’objectif de l’Union de protection de l’environnement. Elle aurait également créé un vide juridique faisant obstacle à la mise en œuvre de dispositions nationales transposant la directive européenne 2001/42/CE.

L’ensemble de ces éléments pouvait conduire le Conseil d’État à moduler dans le temps les effets de son annulation. La CJUE avait toutefois encadré, dans un arrêt du 28 février 2012, *Inter-Environnement Wallonie ASBL et autre* ([C-41/11](#)), les conditions dans lesquelles le juge national peut maintenir certains effets d’un acte annulé pour violation du droit de l’Union. Dès lors, le Conseil d’État a jugé qu’il y avait lieu de poser à la Cour la question de savoir si le juge national doit dans tous les cas la saisir à titre préjudiciel pour qu’elle apprécie s’il y a lieu de maintenir provisoirement en vigueur des dispositions jugées contraires au droit de l’Union par la juridiction nationale ; en cas de réponse positive à cette question, il lui a posé la question de savoir si une modulation était possible en l’espèce.

3.1.2. Élections municipales

Le Conseil d’État 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 tout d’abord été amené à interpréter les règles d’inéligibilité.

La [loi n° 2013-403](#) du 17 mai 2013 a en effet prévu que sont inadmissibles les personnes exerçant certaines fonctions d’encadrement au sein des régions, des départements, de la collectivité territoriale de Corse, de Guyane ou de Martinique, d’un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou « *de leurs établissements publics* » ([article L. 231, 8°](#), du code électoral).

Cette dernière catégorie étant particulièrement imprécise, en raison des différents modes de rattachement d’un établissement public à une collectivité territoriale, le Conseil d’État a été amené à en préciser l’interprétation ([Sect., 4 février 2015, EL. mun. de La Crèche](#), n° 382969, Rec. ; [Sect., 4 février 2015, EL. mun. de Corrèze](#),





n° 383019, Rec.). Le Conseil d'État a opté pour une lecture étroite et précise de ces dispositions, compte tenu de leur objet qui est de priver certaines personnes de leur droit d'éligibilité et afin de faciliter, dans la mesure du possible, leur interprétation (notamment par les personnes souhaitant se porter candidates à une élection municipale).

Pour définir les établissements publics dont les cadres entrent dans le champ d'application de l'inéligibilité, le Conseil d'État a retenu deux critères : l'un positif, l'autre négatif. Sont concernés les établissements publics dépendant exclusivement d'une région, d'un département, ou des autres collectivités territoriales et établissements mentionnées mais également les établissements publics qui sont communs à plusieurs de ces collectivités, c'est-à-dire les établissements publics créés par ces seuls collectivités ou établissements ou à leur demande. Sont en revanche exclus du champ de ces dispositions (c'est le critère négatif), les agents de l'État lorsqu'ils ont été nommés, au sein d'un établissement public rattaché à une collectivité territoriale ou un EPCI, par l'acte d'un représentant de l'État.

3.1.2.1. – Par une décision ultérieure (29 avril 2015, *El. mun. d'Ecurie*, n° 382923, Rec.), le Conseil d'État a également jugé, sur la base du même raisonnement, que les directeurs des établissements publics relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance, dont la nomination incombe à une autorité agissant au nom de l'État, ne sont pas inclus dans le champ de l'inéligibilité prévue par le 8° de l'article L. 231 du code électoral.

3.1.2.2. – Le Conseil d'État a fait application pour la première fois des dispositions de l'article L. 118-4 du code électoral (Sect., 4 février 2015, *El. mun. de Vénissieux*, nos 385555, 385604, 385613, Rec.), dont il a précisé la portée. Il a jugé que cet article permet au juge de l'élection, lorsqu'il est régulièrement saisi d'un grief tiré de l'existence de manœuvres durant le déroulement de la campagne électorale, de déclarer inéligibles des candidats, pour une durée maximale de trois ans, si les manœuvres constatées présentent un caractère frauduleux et s'il est établi qu'elles ont été accomplies par les candidats concernés et qu'elles ont eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin. Le caractère frauduleux des manœuvres s'apprécie, en particulier, eu égard à leur nature et à leur ampleur. Le juge de l'élection peut déclarer de tels candidats inéligibles d'office, s'il a au préalable recueilli leurs observations.

Enfin, la décision précise qu'en raison du caractère suspensif de l'appel, lorsqu'une inéligibilité est confirmée en appel, la durée de l'inéligibilité court à compter de la date de lecture de la décision du juge d'appel.

3.1.2.3. – S'agissant de la régularité de la composition des bureaux de vote, le Conseil d'État a précisé que lorsqu'un candidat ou une liste notifie régulièrement, avant le premier tour de scrutin, une liste d'assesseurs et de suppléants et ne notifie, entre les deux tours, dans le délai prévu par l'article R. 46 du code électoral, ni une nouvelle liste d'assesseurs et de suppléants, ni une renonciation expresse à désigner des assesseurs, les personnes régulièrement désignées par ce candidat ou cette liste avant le premier tour conservent, pour le second tour, les droits attachés à la qualité d'assesseur ou de suppléant. Il a donc jugé qu'était, à égard, sans incidence



la circonstance que la liste qui les avait désignés ait été modifiée entre les deux tours ([17 juin 2015, Élections municipales de Noisy-le-Grand, n° 385713, Rec.](#)).

3.1.2.4. – Le Conseil d’État a également eu l’occasion de préciser sa jurisprudence relative à la propagande électorale s’agissant des messages émis sur des réseaux sociaux ([17 juin 2015, Élections municipales de Montreuil, n° 385859, T.](#)).

Il a jugé qu’en diffusant des messages de campagne sur le réseau social *Twitter* la veille du second tour, deux élus locaux, dont le maire sortant, avaient méconnu l’[article L. 49](#) du code électoral, qui interdit, à partir de la veille du scrutin, la diffusion au public par voie électronique de tout message ayant le caractère de propagande électorale.

Toutefois, le Conseil d’État a estimé que les messages litigieux avaient un caractère anodin et n’introduisaient aucun élément nouveau de polémique électorale. Les irrégularités ainsi commises, bien que tout à fait regrettables, n’avaient pu affecter les résultats du scrutin compte tenu de l’écart de voix.

3.1.3. Contentieux des contrats

3.1.3.1. – Le Conseil d’État 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

Il a tout d’abord jugé que n’entrait pas dans l’office du juge du référé précontractuel d’apprécier les mérites des candidatures à un marché public, cette question ne relevant pas des obligations de publicité et de mise en concurrence ([CE, 26 juin 2015, Ville de Paris, n° 389682, T.](#)) ; en revanche, le juge du référé précontractuel contrôle entièrement la régularité du choix, par l’administration, de recourir à un marché global, tout en tenant compte de la marge d’appréciation dont elle dispose pour estimer que la dévolution en lots séparés présente un des inconvénients permettant de recourir au marché global (même décision).

Le Conseil d’État a également rappelé que le principe d’impartialité, principe général du droit, s’impose au pouvoir adjudicateur comme à toute autorité administrative. La méconnaissance de ce principe est constitutive d’un manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence, susceptible d’être sanctionné par le juge du référé précontractuel ([14 octobre 2015, Société Applicam Région Nord-Pas-de-Calais, n°s 390968, 391105, T.](#)). Dans cette affaire, la région Nord-Pas-de-Calais avait lancé un appel d’offres en vue de la passation d’un marché pour la mise en place d’une carte dématérialisée destinée à se substituer aux dispositifs existants des « *chéquiers livres région* » et « *chéquiers équipements des apprentis* ». Une société dont l’offre avait été rejetée avait saisi le juge du référé précontractuel du tribunal administratif d’une requête en annulation de cette procédure. Le Conseil d’État, statuant après cassation de ce jugement, a relevé qu’un agent de la région, qui avait contribué à la rédaction du cahier des clauses techniques particulières et à l’analyse des offres des candidats, pouvant ainsi influencer l’issue de la procédure d’attribution du marché, avait exercé auparavant des responsabilités importantes





dans la société attributaire, moins de deux ans avant le lancement de la procédure. Il a estimé que le caractère encore très récent de cette collaboration et son haut niveau de responsabilité étaient de nature à faire naître un doute sur l'impartialité de la procédure.

Dans une troisième affaire, (18 septembre 2015, Association de gestion du conservatoire national des arts et métiers des pays de la Loire et autres, n° 390041, T.) le Conseil d'État a jugé que le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence implique le respect, par les établissements publics candidats aux marchés publics, du principe de spécialité, ce qu'il appartient donc au juge du référé précontractuel de contrôler. Ainsi, les opérateurs publics ne peuvent loyalement concurrencer les opérateurs privés dans les marchés publics qu'à condition de respecter leur champ de compétences.

3.1.3.2. – Le Conseil d'État a également précisé la notion de « mission globale » pouvant faire l'objet d'un contrat de partenariat (29 avril 2015, Syndicat de valorisation des déchets de la Guadeloupe, n° 386748, T.). En l'espèce, le syndicat de valorisation des déchets de la Guadeloupe avait lancé, en octobre 2012, une procédure de dialogue compétitif en vue de la conclusion d'un contrat de partenariat qui avait pour objet une mission portant sur la conception, la construction, le financement partiel, la mise en service et une partie de l'entretien et de la maintenance d'une plateforme environnementale multifilière de traitement des déchets ménagers. Le juge des référés, saisi par une société qui avait renoncé à présenter une offre, a jugé que ce contrat, dont la tranche ferme était limitée à des études de conception, les autres prestations faisant l'objet d'une tranche conditionnelle, ne confiait pas une mission globale à l'attributaire et ne pouvait donc faire l'objet d'un partenariat.

Par cette décision, le Conseil d'État a également jugé que toute personne a intérêt à agir, en référé précontractuel, lorsqu'elle a vocation, compte tenu de son domaine d'activité, à exécuter le contrat, y compris lorsqu'elle n'a pas présenté de candidature ou d'offre si elle en a été dissuadée par les manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence qu'elle invoque.

3.1.3.3. – Le Conseil d'État a, pour la première fois, fait une application positive de sa jurisprudence *Commune de Béziers* du 21 mars 2011 (Sect., n° 304806, Rec.), dite « Béziers II », en rappelant les particularités de l'office du juge des référés lorsqu'il est saisi d'une demande de suspension d'une décision de résiliation d'un contrat (17 juin 2015, Commune d'Aix-en-Provence, n° 388433, T.).

Par une convention conclue le 23 décembre 2013, la commune d'Aix-en-Provence avait confié pour une durée de 7 ans à l'association « SPA d'Aix-en-Provence refuge du Realtor » l'exécution du service public de fourrière et de refuge animalier sur son territoire, qu'elle avait décidé de regrouper sur un seul site dont elle devait fournir les infrastructures. La conception défectueuse du bâtiment réalisé par la commune a toutefois rendu l'exercice de son activité difficile, ce qui a conduit à la dégradation des relations entre les cocontractants. En décembre 2014, la commune a résilié la convention aux torts du délégataire. Ce dernier a alors, en janvier 2015,



saisi le tribunal administratif de Marseille de conclusions aux fins de reprise des relations contractuelles et formé une demande de suspension de l'exécution de la décision de résiliation auquel le juge des référés a fait droit en février 2015, par une ordonnance contre laquelle la commune s'est pourvue en cassation.

Le Conseil d'État a relevé que l'association avait essentiellement comme ressources financières celles provenant de l'exécution de la convention. La résiliation était donc susceptible de porter une atteinte grave et immédiate à sa situation financière ainsi que de menacer sa pérennité. En outre, la reprise immédiate des relations contractuelles n'était pas susceptible de porter atteinte aux droits de tiers puisque le service assuré par le cocontractant avait été repris en régie par l'administration. Par ailleurs, le Conseil d'État a jugé que le moyen tiré de ce que les fautes invoquées par l'administration auraient été infondées était de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur la validité de la mesure de résiliation prononcée par la commune. Il a donc ordonné la reprise des relations contractuelles.

3.1.3.4. – Le Conseil d'État a également confirmé la recevabilité des recours contre les actes détachables des contrats de droit privé (27 octobre 2015, M. E. et autres, n^{os} 386595, 390657, T.), contrairement au régime des recours désormais applicable en matière de contrats administratifs depuis la décision (Ass., 4 avril 2014, n^o 358994, Rec.). Il a jugé que la décision administrative par laquelle l'acquéreur d'une participation au capital d'une société exploitant un aéroport est sélectionné est détachable du contrat de droit privé de cession de la participation : elle peut donc faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

3.1.3.5. – Dans une autre décision, le Conseil d'État a précisé les conditions de recevabilité du recours en contestation de la validité du contrat désormais ouvert aux tiers. En effet, tout en ouvrant à tous les tiers le recours en contestation de la validité du contrat qui était jusqu'alors réservé aux candidats évincés (Ass., 16 juillet 2007, Société Tropic travaux signalisation, n^o 291545, Rec.), la décision d'Assemblée du 4 avril 2014, Département de Tarn-et-Garonne, n^o 358994, Rec.), a précisé que ces tiers devaient justifier d'un intérêt pour agir particulier, tenant à ce qu'ils soient « susceptibles d'être lésés dans leurs intérêts de façon suffisamment directe et certaine par la passation ou les clauses » du contrat.

Le Conseil d'État a précisé la portée de cette condition de recevabilité à l'occasion d'un recours formé par le sous-traitant d'un concurrent évincé (14 octobre 2015, Région Réunion, n^o 391183, T.). Il a jugé qu'une société ne justifie pas, en sa seule qualité de société susceptible d'intervenir comme sous-traitante d'un candidat évincé, d'un intérêt lésé pouvant la rendre recevable à contester la validité du contrat en cause. En revanche, dès lors que l'offre d'un des candidats évincés reposait sur la technologie que fournit cette société, elle justifie être lésée par la conclusion du contrat litigieux de manière suffisamment directe et certaine pour être recevable à en demander l'annulation ainsi que la suspension.





3.1.3.6. – Par une nouvelle décision *Commune de Béziers* (27 février 2015, n° 357028, Rec.), le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser les vices qui présentent, pour l'application de la jurisprudence *Commune de Béziers* (Ass., 28 décembre 2009, n° 304802, Rec.), dite « Béziers I », une particulière gravité susceptibles de justifier que, dans le cadre d'un litige d'exécution du contrat, le juge écarte ce contrat.

Il a tout d'abord jugé que plusieurs circonstances ne caractérisaient pas un vice d'une particulière gravité relatif aux conditions dans lesquelles la commune a donné son consentement : ainsi du fait que la retranscription dans le registre des délibérations de la délibération autorisant le conseil municipal d'une des deux communes signataires à signer la convention litigieuse soit incomplète ; de même du fait que le registre n'ait pas été signé par l'intégralité des conseillers municipaux présents sans qu'il soit fait mention de la cause ayant empêché les autres conseillers de la signer ; ou encore du fait que ce registre porte la signature d'un conseiller municipal absent ; c'est également le cas, enfin, du fait que le tampon relatif à l'affichage de l'extrait de registre ne porte pas la signature du maire.

En revanche, le Conseil d'État a jugé que l'absence de transmission au préfet de la délibération autorisant le maire à signer un contrat avant la date à laquelle le maire procède à sa signature, d'où il résulte que cette délibération n'est pas encore exécutoire, constitue un vice affectant les conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement. Toutefois, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, il a jugé que ce seul vice ne pouvait être regardé comme d'une gravité telle que le juge doive écarter le contrat et que le litige qui oppose les parties ne doive pas être tranché sur le terrain contractuel.

Par la même décision, le Conseil d'État a également précisé la portée du pouvoir de résiliation unilatérale dans un contrat conclu entre deux personnes publiques. Il a rappelé que les deux personnes publiques disposent de chacune du pouvoir de prononcer la résiliation unilatérale du contrat pour un motif d'intérêt général. Un tel motif d'intérêt général peut être constitué du bouleversement de l'équilibre du contrat, ou de la disparition de sa cause. En revanche, dès lors que le motif d'intérêt général doit prendre en compte les différents intérêts publics affectés par le contrat, la seule apparition, au cours de son exécution, d'un déséquilibre dans les relations entre les parties n'est pas de nature à justifier la résiliation unilatérale.

3.1.4. Accès aux documents administratifs et protection des données personnelles

3.1.4.1. – Le Conseil d'État a précisé la portée de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1978 (« loi CADA »), désormais codifié à l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), qui permet à toute personne « de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées » (CE, 21 septembre 2015, M. B., n° 369808, Rec.), le Conseil d'État a jugé que ces dispositions ne dérogent pas à l'article 6 de cette même loi (désormais codifié aux articles L. 311-5 et L. 311-6 du même code) : les restrictions



et les exceptions à la communication de documents administratifs que prévoit cet article peuvent donc être opposées à une demande formulée sur le fondement de l'article 3.

Cette décision a également permis au Conseil d'État de préciser la notion de personne intéressée, au sens du II de l'article 6 de la loi CADA ([article L. 311-6 du CRPA](#)). Les personnes qui témoignent ou sont auditionnées peuvent, compte tenu du contexte juridique ou factuel dans lequel sont recueillis leurs témoignages, être amenées à faire part de leur propre comportement. Ces personnes ont alors la qualité d'intéressés au sens du II de l'article 6 de la loi CADA : les témoignages et compte-rendu d'audition ne sont alors communicables qu'à elles, lorsque la communication de ces documents à des tiers serait de nature à leur porter préjudice.

3.1.4.2. – Dans un arrêt d'Assemblée du 27 mars 2015, ([Assemblée, CNCCFP c/ Mme C. et société éditrice Médiapart, n° 382083, Rec.](#)), le Conseil d'État a jugé que la loi du 17 juillet 1978 est applicable aux documents produits ou reçus par la Commission nationale des comptes de campagne et de financement politique (CNCCFP) dans le cadre de sa mission de contrôle des comptes des candidats à une élection présidentielle. Il a en effet estimé, d'une part, que le régime de communication de ces documents ne relève pas des modalités de l'élection du Président de la République au suffrage universel, que la Constitution confie à la seule loi organique le soin d'édicter. D'autre part, il a jugé que les documents produits ou reçus par cette autorité administrative indépendante n'avaient pas un caractère juridictionnel ; ils constituent donc des documents administratifs, qui, en l'absence de disposition législative particulière, sont régis par la loi CADA.

Par cette décision, le Conseil d'État a par ailleurs précisé le régime de communication de ces documents. Il a jugé que, compte tenu de leur caractère préparatoire à la décision de la CNCCFP, puis de la nécessité d'éviter toute atteinte au déroulement de la procédure engagée devant le Conseil constitutionnel en cas de recours contre cette décision, ces documents sont exclus du droit à communication jusqu'à l'expiration du délai de recours contre la décision de la CNCCFP statuant sur le compte de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle ou, le cas échéant, jusqu'à l'intervention de la décision rendue par le Conseil constitutionnel sur le recours formé contre cette décision. Il en va autrement après cette date, à compter de laquelle il appartient seulement à la CNCCFP, saisie d'une demande de communication de tels documents, de rechercher si les dispositions qui leur sont applicables permettent d'y faire droit.

3.1.4.3. – Saisi d'un litige contestant sur le refus du ministre de la culture de faire droit à une demande de consultation de documents d'archives classifiés au titre du secret de la défense nationale, le Conseil d'État a précisé que, dans une telle hypothèse, il appartient à l'administration dont émane les documents classifiés d'examiner l'opportunité de procéder à leur déclassification ([1^{er} octobre 2015, M. B., n° 373019, T.](#)).

Le délai de communicabilité d'un document couvert par le secret de la défense nationale est, le plus souvent, de cinquante ans, en vertu des dispositions de l'[article L. 213-2](#) du code du patrimoine. Cependant, une demande de consultation anticipée





peut être acceptée dans la mesure où l'intérêt qui s'attache à la consultation de ces documents ne conduit pas à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger ([article L. 213-3](#) du même code). Si l'administration estime que la classification demeure justifiée, elle doit informer l'administration chargée des archives qu'elle s'oppose à leur consultation anticipée : l'administration chargée des archives est alors tenue de rejeter la demande de consultation anticipée dont elle est saisie.

Le Conseil d'État a également précisé que le juge administratif peut prendre toutes mesures lui permettant de former sa conviction sur les points en litige, sans porter atteinte au secret de la défense nationale. Il dispose ainsi de la possibilité de demander à l'autorité administrative de saisir la commission consultative du secret de la défense nationale d'une demande tendant à la déclassification de documents dont la consultation anticipée est demandée.

3.1.4.4. – Le Conseil d'État a précisé la portée de l'[article 9 de la loi n° 78-17](#) du 6 janvier 1978 (loi « informatique et libertés ») ([11 mai 2015, Société Renault Trucks, n° 375669, Rec.](#)). Cet article régit les traitements de données à caractère personnel relatives aux infractions, condamnations et mesures de sûreté ; il prévoit que de tels traitements ne peuvent être mis en œuvre que par certaines personnes limitativement énumérées.

Le Conseil d'État a jugé qu'il ne fait toutefois pas obstacle à la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel relatives à des infractions par les personnes qui en ont été victimes ou sont susceptibles de l'être. Il a ainsi tiré les conséquences de la [décision n° 2004-499 DC](#) du 29 juillet 2004 du Conseil constitutionnel, qui avait interprété l'article 9 en ce sens. Par ailleurs le Conseil d'État a précisé les données entrant dans le champ de l'article 9 : il s'agit non seulement des données relatives aux infractions, condamnations ou mesures de sûreté elles-mêmes, mais également des données qui, en raison des finalités du traitement automatisé, ne sont collectées que dans le but d'établir l'existence ou de prévenir la commission d'infractions, y compris par des tiers.

En l'espèce, la société Renault Trucks souhaitait mettre en œuvre, au sein de son entreprise, un traitement automatisé de recherche des infractions à caractère pédopornographique. La Commission nationale de l'informatique et des libertés lui a opposé un refus ; le Conseil d'État a rejeté le recours formé par la société en appliquant l'[article 9 de la loi n° 78-17](#) du 6 janvier 1978, la société n'étant pas au nombre des autorités pouvant traiter de telles données.

3.1.4.5. – Le Conseil d'État s'est aussi prononcé sur la prospection commerciale directe auprès de personnes n'ayant pas donné leur consentement ([11 mars 2015, Société TUTO4PC, n° 368624, T.](#)). La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) avait été saisie de deux plaintes d'usagers se plaignant de l'apparition intempestive de fenêtres publicitaires sur leur écran d'ordinateur à la suite de téléchargements de logiciels fournis par une société. À la suite d'un contrôle, la présidente de la CNIL a adressé à la société une mise en demeure de faire cesser ce qu'elle estimait constituer des manquements à la loi « informatique



et libertés », notamment au regard de l'[article L. 34-5](#) du code des postes et des télécommunications électroniques, qui interdit la prospection directe utilisant les coordonnées d'une personne physique qui n'a pas exprimé son consentement préalable et charge la CNIL de veiller à son respect.

Le Conseil d'État a jugé que le consentement préalable spécifique à la réception de prospections directes, exigé par l'[article L. 34-5](#) du code, ne peut résulter que du consentement exprès de l'utilisateur, donné en toute connaissance de cause et après une information adéquate sur l'usage qui sera fait de ses données personnelles. En l'espèce, le consentement donné aux conditions générales d'utilisation d'un logiciel gratuit proposé par une société, pour l'ensemble des finalités d'un traitement, parmi lesquelles figure l'usage des données personnelles de l'utilisateur, ne peut être regardé comme valant consentement spécifique.

3.1.5. Juridictions disciplinaires

Le Conseil d'État est juge de cassation des juridictions disciplinaires des ordres professionnels.

3.1.5.1. – Par deux décisions, le Conseil d'État a précisé la procédure applicable devant les juridictions ordinales :

Par une décision [CE, 21 octobre 2015, Mme C., n° 381754, Rec.](#), le Conseil d'État a rappelé que, si la procédure devant les chambres disciplinaires de l'ordre des médecins est essentiellement écrite, il résulte de l'article R. 4126-29 du code de la santé publique que toute personne convoquée à l'audience y est entendue, même lorsqu'elle n'a pas produit d'observations écrites avant la clôture de l'instruction. Le respect du caractère contradictoire de la procédure et des droits du praticien poursuivi ainsi que du caractère essentiellement écrit de la procédure, impose cependant à une chambre disciplinaire de ne pas tenir compte de circonstances de fait ou d'éléments de droit exposés par la personne entendue dont il n'aurait pas été fait état par écrit avant la clôture de l'instruction sans rouvrir cette dernière. Cependant cette décision précise également que, si les propos d'une personne entendue sont susceptibles d'exercer une influence sur la décision de la juridiction disciplinaire et qu'il ne peut utilement y être répondu pendant l'audience, il est toujours nécessaire de rayer l'affaire et de rouvrir l'instruction.

Par une décision [CE, 7 décembre 2015, Mme D., n° 376387, Rec.](#), le Conseil d'État a étendu aux juridictions spécialisées une jurisprudence concernant les juridictions administratives de droit commun selon laquelle les principes généraux du droit disciplinaire impliquent, lors de l'audience, que la personne poursuivie soit mise à même de prendre la parole en dernier ([CE, 1^{er} décembre. 1993, Commune de Saint-Cyprien, n° 129048, Rec.](#)).

3.1.5.2. – S'agissant de l'appréciation des fautes disciplinaires par ces juridictions, le Conseil d'État a précisé comment un ordre professionnel pouvait apprécier les fautes commises par l'un de ses membres avant que celui-ci n'ait été inscrit au tableau de l'ordre : les juridictions disciplinaires de l'ordre peuvent apprécier





si des faits qui n'étaient pas connus lors de l'inscription de l'intéressé sont, par leur nature, incompatibles avec son maintien dans l'ordre ([CE, 21 septembre 2015, Mme A., n° 375016, T.](#)). Si tel est le cas, le Conseil d'État confirme que la juridiction ne peut prononcer que la sanction de la radiation du tableau de l'ordre ([CE, 9 juin 2011, M. A. n° 336113, T.](#)).

Le Conseil d'État a précisé l'application aux juridictions disciplinaires de l'ordre des médecins de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, qui interdit, notamment, les actions en diffamation pour les écrits produits devant les tribunaux mais permet aux juges de la cause de supprimer les passages contestés et de condamner à des dommages et intérêts. Il juge que ces dispositions se bornent à instaurer une réserve touchant les actions en diffamation et que le libre exercice du droit d'agir et de se défendre en justice fait obstacle à ce qu'un justiciable puisse faire l'objet, au titre de propos tenus ou d'écrits produits par lui dans le cadre d'une instance juridictionnelle, de poursuites disciplinaires fondées sur le caractère diffamatoire de ces propos ou écrits. Ainsi, un médecin ne peut pas faire l'objet de poursuites disciplinaires pour des propos tenus ou des écrits produits dans le cadre d'une instance juridictionnelle ([CE, 22 mai 2015, M. A., n° 370429, T.](#)).

3.1.5.3. – Le Conseil d'État a enfin exercé le contrôle du quantum de la sanction qui résulte de sa jurisprudence [B. \(30 décembre 2015, n° 381245, Rec.\)](#) :

Le Conseil d'État a ainsi prononcé la première annulation d'une sanction hors de proportion avec les faits sanctionnés par la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des médecins ([CE, 27 mars 2014, M. A., n° 365550, T.](#)). En l'espèce, la décision juge que sanctionner par une interdiction d'exercer pendant six mois un dépassement d'honoraires de moins de trente euros par rapport au tarif conventionnel est hors de proportion et se heurte au principe de nécessité des peines, alors même que le médecin avait déjà été sanctionné un an auparavant pour dépassement des tarifs conventionnels.

Une autre décision, [CE, 21 janvier 2015, M. B., n° 370069, T.](#), concernait un médecin ayant occupé des fonctions de trésorier d'un conseil départemental de l'ordre des médecins et qui avait, dans ce cadre, consenti pendant plusieurs années à ce que des avances sur indemnités ou remboursements de frais fussent accordées au président du conseil. Le médecin avait également accepté que deux chèques d'un montant significatif soient remis à ce dernier à des fins personnelles. L'intéressé n'avait pris aucune mesure de nature à mettre fin à ces dérives et s'est abstenu de révéler ces agissements lors de la venue au conseil départemental d'une délégation du Conseil national. Dans ce cadre, le Conseil d'État a estimé qu'en infligeant à ce médecin la sanction d'interdiction d'exercer la médecine pendant une durée d'un an, la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des médecins n'a pas retenu une sanction hors de proportion avec la faute constituée.



3.1.6. Plans de sauvegarde de l'emploi

Plusieurs décisions ont permis au Conseil d'État 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 n° 2013-504](#) 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.

3.1.6.1. – Dans une décision du 22 juillet 2015, l'assemblée du contentieux du Conseil d'État a jugé que l'administration, lorsqu'elle est saisie d'une demande d'homologation du document fixant le contenu du plan de sauvegarde de l'emploi, doit vérifier sa conformité aux dispositions législatives et aux stipulations conventionnelles applicables, et en particulier au code du travail. À ce titre, elle doit apprécier si les mesures contenues dans le plan sont précises et concrètes, au regard de l'importance du projet de licenciement. Elle doit également apprécier si ces mesures, prises dans leur ensemble, répondent aux objectifs de maintien dans l'emploi et de reclassement des salariés. Pour ce faire, l'administration est invitée à prendre en compte les efforts de formation déjà réalisés par l'employeur et les moyens dont disposent l'entreprise mais aussi, le cas échéant, l'unité économique et sociale et le groupe auxquels elle appartient.

Dans cette perspective, le Conseil d'État a jugé que l'autorité administrative devait s'assurer que le plan de reclassement intégré au plan de sauvegarde de l'emploi était de nature à faciliter le reclassement des salariés dont le licenciement ne pourrait être évité. C'est ainsi que l'employeur doit avoir identifié des possibilités de reclassement dans l'entreprise ou, lorsque l'entreprise appartient à un groupe, avoir recherché sérieusement les postes disponibles dans les autres entreprises du groupe. L'employeur doit préciser le nombre, la nature et la localisation des postes de reclassement identifiés.

Enfin, l'assemblée a jugé que les syndicats présents dans une entreprise ont qualité pour agir, devant le juge administratif, contre une décision validant ou homologuant un plan de sauvegarde de l'emploi dans cette entreprise ([Ass., 22 juillet 2015, Syndicat CGT de l'union locale de Calais et environs, n° 383481, Rec.](#)).

3.1.6.2. – Dans une autre décision du même jour, l'assemblée du contentieux du Conseil d'État a jugé que l'administration doit vérifier que l'accord d'entreprise a été régulièrement signé pour le compte d'une ou de plusieurs organisations syndicales représentatives ayant recueilli au moins 50% des suffrages exprimés lors du premier tour des élections professionnelles dans l'entreprise. Le Conseil d'État en a déduit que l'administration devait contrôler que les signataires de l'accord avaient bien qualité pour engager leur syndicat.

Par ailleurs, l'assemblée du contentieux a admis qu'un salarié affecté par la mise en œuvre du plan avait qualité pour agir contre la décision de validation ou d'homologation. Il n'en va pas de même de tout salarié de l'entreprise ([Ass., 22 juillet 2015, Société Pages Jaunes et ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, n°s 385668, 386496, Rec.](#)).





3.1.6.3. – Le Conseil d’État a ensuite précisé, par un troisième arrêt d’assemblée, que l’administration doit s’assurer que la procédure d’information et de consultation du comité d’entreprise a été régulière. Le comité d’entreprise, en effet, doit avoir été mis à même d’émettre régulièrement un avis sur deux questions : l’opération projetée et ses modalités d’application, d’une part, et le projet de licenciement collectif et le plan de sauvegarde de l’emploi, d’autre part. Il doit avoir disposé de tous les éléments utiles pour formuler ses deux avis en toute connaissance de cause.

Lorsque l’entreprise appartient à un groupe, il lui appartient de justifier son projet au regard de la situation du secteur d’activité dont elle relève. Le Conseil d’État a identifié les éléments d’information que l’employeur doit adresser au comité d’entreprise dans ce cas. Ceux-ci doivent porter sur la situation économique du secteur, mais aussi sur les raisons conduisant l’employeur à faire reposer son analyse sur ce secteur. En revanche, l’employeur n’est pas tenu d’adresser des éléments sur la situation économique d’un autre secteur d’activité. Par ailleurs, la circonstance que le secteur qu’il a retenu ne serait pas de nature à établir le bien-fondé du projet s’avère inopérante. En effet, a précisé l’assemblée du contentieux, l’administration n’a pas à se prononcer sur le motif économique du projet de licenciement collectif : il n’appartient qu’au juge du licenciement d’apprécier ce motif économique.

Enfin, ont été précisées les règles de motivation de la décision validant ou homologuant un plan de sauvegarde de l’emploi. L’exigence de motivation n’implique pas que l’administration se prononce explicitement sur le respect de chacune des règles dont elle doit contrôler l’application. Elle n’implique pas davantage que l’administration retrace la procédure préalable à sa décision (*Ass., 22 juillet 2015, Ministre du travail, de l’emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social c/ Comité central d’entreprise HJ Heinz France, n° 385816, Rec.*).

4. Quelques mois plus tard, le Conseil d’État s’est prononcé sur l’hypothèse où le comité d’entreprise, consulté par l’employeur, sollicite l’assistance d’un expert-comptable. Dans ce cas, l’administration doit s’assurer que l’expert-comptable a pu exercer sa mission dans des conditions permettant au comité d’entreprise de formuler ses avis en toute connaissance de cause.

C’est le cas, notamment, lorsque la délégation unique du personnel a désigné à ses frais un expert-comptable qui a été associé à la procédure et a pu disposer des documents nécessaires. Le refus de l’administrateur judiciaire de prendre en charge les frais liés à l’assistance de cet expert-comptable n’est, alors, pas déterminant (*21 octobre 2015, Syndicat CFDT santé sociaux de la Seine-Saint-Denis et autres, n° 382633, Rec.*).

3.1.6.4. – Le Conseil d’État a en outre précisé, dans une décision du même jour, que, lorsque l’expert-comptable n’a pas eu accès à l’intégralité des documents dont il a demandé communication, la procédure n’est pas nécessairement irrégulière. En effet, les conditions dans lesquelles l’expert-comptable a accompli sa mission peuvent, néanmoins, avoir permis au comité d’entreprise de disposer de tous les éléments utiles pour formuler ses avis en toute connaissance de cause (*21 octobre 2015, Comité d’entreprise de la société Norbert Dentressangle Silo et autres, n° 385683, T.*).



3.1.6.5. – La consultation du ou des comités d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail peut être requise lorsque l’opération modifie de manière importante les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail des salariés de l’entreprise. Dans cette hypothèse, le Conseil d’État a jugé que l’administration devait vérifier la régularité de la consultation des comités.

Lorsque le projet est commun à plusieurs établissements de l’entreprise, l’employeur peut alors mettre en place une instance temporaire de coordination des comités d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Cette instance peut rendre, elle-même, un avis. Toutefois, le Conseil d’État a précisé que l’employeur n’est pas dispensé, même dans cette hypothèse, de procéder à la consultation de chacun des comités d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

Enfin, il a été jugé que les dispositions du code du travail ne donnaient pas qualité aux comités d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail pour agir contre une décision de validation ou d’homologation d’un plan de sauvegarde de l’emploi (21 octobre 2015, *Syndicat CGT SKF Montigny et autres*, n° 386123, T.).

3.1.6.6. – Le Conseil d’État s’est également prononcé sur le cas où un accord collectif fixe le contenu d’un plan de sauvegarde de l’emploi. Il a rappelé que l’employeur n’est pas tenu de soumettre pour avis au comité d’entreprise les éléments du projet de licenciement collectif fixé par l’accord majoritaire qu’il soumet à la validation de l’administration. Il en a déduit qu’un vice affectant la consultation du comité d’entreprise sur ces éléments était sans incidence.

Lorsque la consultation du comité d’entreprise est requise, le Conseil d’État a apporté des précisions s’agissant de la régularité de la procédure de consultation. Ainsi, il a apprécié le cas où l’employeur a été assisté, lors des réunions du comité d’entreprise, par plus de deux collaborateurs, nombre fixé par le code du travail. Il a jugé que la présence d’un collaborateur supplémentaire n’entachait pas nécessairement d’illégalité la décision validant l’accord collectif. Ce n’est que lorsque cette présence a pu exercer une influence sur les membres du comité d’entreprise que la procédure s’avère irrégulière.

Le Conseil d’État a également rappelé que l’employeur a l’obligation d’adresser aux représentants du personnel, et le cas échéant aux organisations syndicales, la copie des réponses qu’il fait à l’administration. Cette obligation ne s’applique que lorsque l’administration a fait à l’employeur des observations ou des propositions. Le Conseil d’État a jugé que le recueil d’informations par l’administration, en vue de l’instruction d’une demande d’injonction formulée par un syndicat, ne constitue pas une présentation d’observations ou de propositions.

Cette même affaire a, par ailleurs, permis de préciser les conséquences des éventuels vices affectant les conditions de négociation de l’accord collectif. Sur ce point, il a été jugé que ces vices ne sont susceptibles d’entraîner l’illégalité de l’acte validant l’accord que s’ils sont de nature à entacher l’accord de nullité.

Enfin, le Conseil d’État est revenu sur les objectifs de maintien dans l’emploi et de reclassement des salariés auxquels doivent répondre les mesures contenues dans le plan de sauvegarde de l’emploi. Il a précisé que, lorsque le contenu du





plan de sauvegarde de l'emploi a été déterminé par un accord collectif majoritaire, l'administration doit seulement s'assurer que ces mesures figurent dans le plan. L'administration n'a donc pas à contrôler que le plan de reclassement est suffisant au regard du nombre de postes vacants dans l'entreprise (7 décembre 2015, Fédération CGT des personnels du commerce, de la distribution et des services et autre, n° 383856, Rec.).

3.1.7. Propriété des personnes publiques

Le Conseil d'État a rendu en 2015 plusieurs décisions intéressant le régime de propriété des personnes publiques. Plusieurs précisions ont ainsi été apportées en ce qui concerne les cessions des biens des personnes publiques aux personnes privées, notamment en termes de prix ou de procédure, mais aussi en ce qui concerne les conditions et modes d'occupation du domaine public.

3.1.7.1. – Par une décision du 2 avril 2015, le Conseil d'État a précisé la portée d'une promesse unilatérale de vente émanant d'une collectivité publique.

Revenant sur une solution antérieure (8 janvier 1982, Époux X., n° 21510, T.), il a jugé que la délibération d'un conseil municipal autorisant le maire à signer une promesse de vente ne créait, par elle-même, aucun droit au profit du bénéficiaire de cette promesse.

Le Conseil d'État a ensuite rappelé les dispositions du code civil en matière de rétractation par le promettant d'une promesse unilatérale de vente, telles qu'interprétées par la Cour de cassation. Lorsqu'elle intervient avant que le bénéficiaire ait levé l'option dans le délai stipulé dans le contrat, cette rétractation se résout en dommages et intérêts, à moins que les parties en aient contractuellement décidé autrement.

Il a alors précisé que le bénéficiaire d'une promesse unilatérale de vente consentie par une commune ne peut tenir de la décision du maire de signer cette promesse d'autres droits que ceux résultant de l'application de ces dispositions du code civil régissant les rapports entre les parties à un contrat de droit privé. Dès lors que le bénéficiaire de la promesse n'a pas encore levé l'option, il ne peut prétendre à la réalisation forcée de la vente. Il peut seulement prétendre à des dommages et intérêts, en saisissant le cas échéant le juge du contrat (2 avril 2015, Commune de Case-Pilote, n°s 364539, 364540, Rec.)

3.1.7.2. – Patrimoine d'une collectivité publique est cédé à une personne privée, pour un prix inférieur à sa valeur. Trois conditions ont été posées pour qu'une telle cession soit légale.

La cession à un prix minoré doit, tout d'abord, être justifiée par des motifs d'intérêt général.

Si tel est le cas, les contreparties que comporte la cession doivent être réelles et effectives. Ces contreparties correspondent aux avantages que la cession est susceptible de procurer à la collectivité, eu égard aux intérêts publics dont elle a la



charge. L'effectivité de ces avantages s'apprécie en tenant compte de la nature des contreparties et, le cas échéant, des obligations mises à la charge des cessionnaires.

Enfin, ces contreparties doivent être suffisantes pour justifier la différence entre le prix et vente et la valeur du bien cédé ([14 octobre 2015, Commune de Châtillon-sur-Seine, n° 375577, Rec.](#)).

3.1.7.3. – Le Conseil d'État a été conduit à faire application de sa jurisprudence sur les vices affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable ([Ass., 23 décembre 2011, M. H. et autres, n° 335033, Rec.](#)) en matière de propriété des personnes publiques. Un tel vice, en effet, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.

En matière de préemption, le Conseil d'État avait antérieurement précisé que la consultation du service des domaines, préalablement à ce qu'une collectivité publique préempte un bien, était constitutive, dans le cadre ainsi défini, d'une garantie ([23 décembre 2014, Communauté urbaine Brest métropole océane, n°s 364785, 364786, T.](#)).

En matière de propriété des personnes publiques, le 3° alinéa de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales prévoit la consultation du service des domaines préalablement à la délibération du conseil municipal portant sur la cession d'un immeuble ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants. La section du contentieux a jugé que cette consultation, quant à elle, n'était pas constitutive d'une garantie ([Sect., 23 octobre 2015, Société CFA Méditerranée, n° 369113, Rec.](#)).

3.1.7.4. – Une autre affaire a permis de confronter le principe selon lequel l'occupation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance au cas où cette occupation s'effectue sans titre.

Le Conseil d'État a rappelé que tant l'ancien code du domaine de l'État que le code général de la propriété des personnes publiques prévoyaient que toute occupation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance. Il en a déduit que le gestionnaire du domaine public pouvait réclamer à un occupant sans titre une indemnité compensant les revenus qu'il aurait pu percevoir d'un occupant régulier durant la période ([16 mai 2011, Commune de Moulins, n° 317675, Rec.](#)). Cette possibilité est également ouverte lorsque l'emplacement irrégulièrement occupé est interdit. Elle ne fait, naturellement, pas obstacle à la répression éventuelle des contraventions de grande voirie.

Il revenait alors au Conseil d'État de préciser les règles en matière de fixation du montant de l'indemnité due en pareil cas. Il a jugé que l'interdiction de tout stationnement pour des raisons de sécurité n'empêchait pas de fixer le montant de l'indemnité par référence au montant de la redevance due pour un emplacement similaire ([13 février 2015, Voies navigables de France, n°s 366036, 366037, 366038, 366039, T.](#)).





3.1.7.5. – S’agissant également de l’occupation du domaine public, le Conseil d’État est revenu sur la question des autorités compétentes, dans une commune, en matière d’autorisation d’occupation.

L’[article L. 2122-21](#) du code général des collectivités territoriales prévoit que le maire est compétent pour conserver et administrer les propriétés de la commune. Cette compétence s’exerce, naturellement, sous le contrôle du conseil municipal.

Il revenait au Conseil d’État de tirer les conséquences de ces dispositions en matière d’autorisations d’occupation du domaine public ([26 mai 2004, Société Paloma, n° 242087, Inédit](#)). Il a précisé que le conseil municipal est appelé à délibérer sur les conditions générales d’administration et de gestion du domaine public communal. En revanche, le maire est seul compétent pour délivrer les autorisations d’occupation du domaine public. Il est également seul compétent pour les retirer ou les abroger ([18 novembre 2015, SCI Les Il C et autres, n° 390461, T.](#)).

3.1.7.6. – Deux décisions ont enfin précisé les conditions de validité des conventions d’occupation du domaine public.

Dans une décision du 19 juin 2015, la section du contentieux a rappelé que nul ne peut, sans disposer d’un titre l’y habilitant, occuper une dépendance du domaine public. Elle a ensuite souligné les exigences qui découlent tant de l’affectation normale du domaine public que des impératifs de protection et de bonne gestion du domaine.

Le Conseil d’État a alors jugé que l’existence de relations contractuelles autorisant l’occupation privative du domaine ne pouvait se déduire de la seule occupation effective du domaine, même lorsque l’occupation a été tolérée par l’autorité gestionnaire du domaine et a donné lieu au versement de redevances domaniales. Une convention d’occupation du domaine ne peut être tacite et doit revêtir un caractère écrit.

Dans cette perspective, une décision du 18 septembre 2015 a précisé les modalités de transfert d’une convention ou d’une autorisation d’occupation du domaine public. Le Conseil d’État a jugé qu’il ne peut y avoir de transfert d’une telle autorisation ou convention d’occupation à un nouveau bénéficiaire que si le gestionnaire du domaine a donné son accord écrit ([Sect., 19 juin 2015, Société immobilière du port de Boulogne \(SIPB\), n° 369558, Rec.](#) et [18 septembre 2015, Société Prest’Air, n° 387315, T.](#)).

3.1.8. Régulation des télécommunications

Le code de justice administrative prévoit que le Conseil d’État 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).



3.1.8.1. – En matière de téléphonie mobile, le Conseil d’État a précisé la portée des pouvoirs de l’ARCEP relatifs à l’utilisation des fréquences hertziennes exploitées en norme 2G.

Le Conseil d’État a rappelé les missions et prérogatives de l’ARCEP. Elle veille à l’exercice, au bénéfice des utilisateurs, d’une concurrence effective et loyale entre les exploitants de réseau et les fournisseurs de services de communications électroniques. Elle veille également à la promotion, lorsque cela est approprié, d’une concurrence fondée sur les infrastructures. L’Autorité attribue les autorisations d’utilisation des fréquences radioélectriques dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires. Elle fixe les droits et obligations afférents à l’exploitation des différentes catégories de réseaux et de services.

En outre, l’Autorité contrôle le respect par les opérateurs des obligations résultant des dispositions du code des postes et des communications électroniques et des autorisations concernant l’itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles. Dans ce cadre, elle peut, le cas échéant, sanctionner les manquements qu’elle constate, notamment en prononçant la suspension ou le retrait des décisions d’autorisation d’utilisation des fréquences radioélectriques qu’elle attribue.

En l’espèce, l’Autorité avait été saisie de demandes tendant à ce qu’elle définisse les modalités d’extinction de l’itinérance dont bénéficie la société Free Mobile et à ce qu’elle enjoigne à cette société et à la société Orange de réduire le périmètre géographique et la durée de leur accord d’itinérance. En réponse, elle s’était bornée à se déclarer attentive au respect par la société Free Mobile des obligations de couverture, définies dans la décision d’autorisation, d’établir et d’exploiter un réseau radioélectrique qu’elle lui avait délivrée. L’autorité avait refusé, par principe, de réexaminer les conditions d’accès à l’itinérance dont bénéficiait la société Free au vu de l’évolution de la concurrence entre les opérateurs.

Dès lors, le Conseil d’État en a déduit que l’Autorité, quand bien même elle n’était alors pas compétente pour mettre un terme ou modifier une convention d’itinérance déjà conclue, avait méconnu l’étendue de ses pouvoirs ([9 octobre 2015, Société Bouygues Télécom et autres, n^{os} 379579, 382945, T.](#)).

3.1.8.2. – En matière d’audiovisuel, le Conseil d’État a été conduit à se prononcer, pour la première fois, sur la modification sans mise en concurrence des modalités de financement d’un service de télévision, dans le cadre du quatrième alinéa de l’[article 42-3](#) de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

La loi du 15 novembre 2013 relative à l’indépendance de l’audiovisuel public a, en effet, inséré à l’article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 un nouvel alinéa modifiant les pouvoirs attribués au CSA. Ce dernier est désormais autorisé à agréer une modification des modalités de financement d’un service autorisé de télévision par voie numérique terrestre, lorsque cette modification porte sur le recours ou non à une rémunération de la part des usagers.

D’une part, ces nouvelles dispositions imposent au CSA de réaliser préalablement à sa décision une étude d’impact. Cette étude d’impact est rendue publique.





Le Conseil d'État a jugé qu'afin d'assurer la transparence de la procédure suivie, le législateur avait entendu que la publication de l'étude d'impact intervienne avant la date à laquelle il est statué sur une demande d'agrément de la modification des modalités de financement du service autorisé. Aucune disposition réglementaire ne définit cependant la procédure applicable. Le Conseil d'État a donc précisé que le CSA devait effectuer cette publication en temps utile pour que le demandeur et les autres personnes intéressées puissent faire valoir leurs observations écrites ou demander à être entendues sur les conclusions de l'étude.

D'autre part, la [directive n° 2002/20/CE](#) du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques permet de déroger au principe du recours à une procédure ouverte pour l'octroi des droits d'utilisation de radiofréquences pour la diffusion de services de télévision. Cette dérogation est ouverte, à titre exceptionnel, lorsque cela est nécessaire pour atteindre un objectif d'intérêt général.

Le Conseil d'État a relevé qu'en permettant au CSA d'agréer la modification de l'autorisation en ce qui concerne le recours ou non à une rémunération de la part de l'utilisateur, le législateur avait tenu compte de l'échec du modèle économique de distribution payante défini lors du lancement de la télévision numérique terrestre. Il a également relevé que le législateur avait tenu compte de l'intérêt qui peut s'attacher, au regard de l'impératif fondamental de pluralisme et de l'intérêt du public, à la poursuite de la diffusion d'un service ayant opté pour ce modèle.

Lorsqu'il est saisi d'une demande d'agrément à ce titre, a poursuivi le Conseil d'État, le CSA doit donc tenir compte du risque de disparition du service exploité par le demandeur, des risques qu'une modification des conditions de financement du service ferait peser sur la poursuite de l'exploitation d'autres services, mais aussi des contributions respectives de ces services au pluralisme du secteur et à la qualité des programmes. C'est au vu de ces éléments que le CSA doit apprécier si, en raison notamment de l'absence de fréquence disponible, l'impératif de pluralisme et l'intérêt du public justifient de ne pas recourir à une procédure ouverte.

Dans une telle hypothèse, a conclu le Conseil d'État, la modification de l'autorisation est nécessaire à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. Elle entre ainsi dans le champ des dispositions de la [directive n° 2002/20/CE](#) du 7 mars 2002, qui permettent à titre exceptionnel de ne pas recourir à la procédure ouverte ([Ass., 17 juin 2015, Société en commandite simple La Chaîne Info \(LCI\), n° 384826, Rec.](#)).

3.1.8.2. – Une autre affaire a permis au Conseil d'État de revenir, en matière de services radiophoniques, sur les modalités de respect du pluralisme des courants de pensée et d'opinion.

L'article 28 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication prévoit que « *la délivrance des autorisations d'usage de la ressource radioélectrique pour chaque nouveau service diffusé par voie hertzienne terrestre (...) est subordonnée à la conclusion d'une convention passée entre le Conseil supérieur de l'audiovisuel au nom de l'État et la personne qui demande l'autorisation* ».



Une convention conclue, sur le fondement de ces dispositions, entre le CSA et le titulaire de l'autorisation d'exploiter un service radio prévoyait que ce dernier veillait au pluralisme des courants de pensée et d'opinion, en particulier dans les émissions d'informations politique générale. Ces prescriptions imposaient donc au titulaire de l'autorisation de réserver un accès à l'antenne à différents courants de pensée et d'opinion.

Le Conseil d'État a jugé que ces prescriptions ne pouvaient être imposées à l'exploitant d'un service radiophonique qui se donne pour vocation d'assurer l'expression d'un courant particulier d'opinion. Par voie de conséquence, la mise en demeure de respecter ces prescriptions, prononcée par le CSA, était illégale (27 novembre 2015, Association Comité de défense des auditeurs de Radio Solidarité, n° 374373, Rec.).

3.1.8.2. – Enfin, le Conseil d'État a précisé la portée de l'article 40 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, qui dispose que « *sous réserve des engagements internationaux souscrits par la France, aucune personne de nationalité étrangère ne peut procéder à une acquisition ayant pour effet de porter, directement ou indirectement, la part du capital détenue par des étrangers à plus de 20% du capital social ou des droits de vote dans les assemblées générales d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service de radio ou de télévision par voie hertzienne terrestre assuré en langue française* ».

Ces dispositions ont pour seul objet d'interdire à une personne de nationalité étrangère d'acquérir plus de 20% du capital d'une déjà titulaire d'une autorisation relative à un service de radio ou de télévision par voie hertzienne assuré en langue française.

En revanche, elles n'interdisent pas, a jugé le Conseil d'État, la délivrance d'une autorisation à une société déjà détenue à plus de 20% par une personne de nationalité étrangère. En pareil cas, l'article 40 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 ne fait donc pas obstacle à la délivrance de l'autorisation par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (4 février 2015, Association Racif, n° 367519, T.).

3.1.9. Office du juge des référés

Le juge des référés, saisi sur le fondement des articles L. 521-1 (référé-suspension), L. 521-2 (référé-liberté) ou L. 521-3 (référé mesures utiles) du code de justice administrative (CJA), est un juge de l'urgence qui statue à bref délai pour prononcer des mesures provisoires. Il peut, dans le premier cas, suspendre l'exécution d'une décision administrative, dans le second, ordonner toute mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale et, dans le troisième cas, ordonner toute mesure utile sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative.

Le Conseil d'État 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.





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.

3.1.9.1. – Par une décision du 27 juillet 2015, le Conseil d'État a explicité l'articulation entre les procédures de référé, prévues par le livre V du code de justice administrative (CJA), et les procédures d'exécution des décisions, prévues par le livre IX de ce code.

Au sein du livre IX de ce code, l'article L. 911-4 précise que « *en cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander au tribunal administratif ou à la cour administrative d'appel qui a rendu la décision d'en assurer l'exécution. (...) / Si le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution, la juridiction saisie procède à cette définition. Elle peut fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte (...)* ». L'article L. 911-5 dispose quant à lui que « *en cas d'inexécution d'une décision rendue par une juridiction administrative, le Conseil d'État peut, même d'office, prononcer une astreinte contre les personnes morales de droit public ou les organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public pour assurer l'exécution de cette décision (...)* ».

Lorsqu'une ordonnance prononce la suspension d'une décision administrative, au titre de l'article L. 521-1 du CJA, son exécution peut être recherchée dans le cadre des procédures ainsi ouvertes par les articles L. 911-4 et L. 911-5.

Toutefois, l'existence de cette voie de droit ne fait pas obstacle à ce qu'une personne intéressée demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-4 du même code, de compléter la mesure de suspension demeurée sans effet par une injonction et une astreinte destinée à en assurer l'exécution ([27 juillet 2015, Assistance publique - Hôpitaux de Paris, n° 389007, Rec.](#)).

3.1.9.2. – Entre les procédures prévues par le livre V du code de justice administrative (CJA) et la procédure contentieuse spéciale permettant le recours au « *juge des 72 heures* », prévue par le III de l'article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Le juge des référés du Conseil d'État a tout d'abord rappelé que l'étranger qui entend contester une obligation de quitter le territoire français, lorsqu'elle est accompagnée d'un placement en rétention administrative ou d'une mesure d'assignation à résidence, doit saisir le juge administratif sur le fondement des dispositions du III de l'article L. 512-1 du CESEDA. Sa demande d'annulation peut être assortie, le cas échéant, de conclusions à fin d'injonction.

Cette procédure, a-t-il encore rappelé, présente des garanties au moins équivalentes à celles des procédures de référé régies par le livre V du CJA, au regard des pouvoirs dont dispose alors le juge, aux délais qui lui sont impartis pour se prononcer et des conditions de l'intervention du juge. Cette procédure est donc exclusive de celles prévues par le livre V du CJA ([Sect., 13 décembre 2013, M. A., n° 367533, Rec.](#)).



Le juge des référés du Conseil d'État a toutefois posé une exception à ce principe. Dans certains cas, en effet, les modalités selon lesquelles il est procédé à l'exécution d'une telle mesure relative à l'éloignement forcé d'un étranger emportent des effets qui excèdent ceux qui s'attachent normalement à sa mise en exécution : cela peut découler de changements dans les circonstances de droit ou de fait survenus depuis l'intervention de la mesure, après que le juge, saisi au titre du III de l'[article L. 512-1](#) du CESEDA, ait statué ou après que le délai prévu pour le saisir a expiré. Dans ces cas, les procédures prévues par le livre V du CJA demeurent ouvertes ([JRCE, 11 juin 2015, *Ministre de l'intérieur c/ M. A.*, n° 390704, T.](#)).

3.1.9.3. – Par deux décisions, le Conseil d'État a précisé la nature et l'étendue des mesures susceptibles d'être ordonnées dans le cadre de la procédure de référé tendant au prononcé de toutes mesures utiles, prévue par l'[article L. 521-3](#) du CJA.

Dans une première affaire avait été présentée une demande tendant à ce qu'il soit ordonné, dans le cadre de cette procédure, d'édicter des mesures générales de réglementation d'un secteur et de contrôle de leur mise en œuvre.

Le Conseil d'État a rappelé que de telles mesures peuvent être sollicitées de l'autorité administrative compétente. En cas de refus de cette dernière, ce refus peut être contesté devant la juridiction administrative par la voie d'une requête en annulation assortie, le cas échéant, d'une demande de suspension. Dès lors, eu égard à l'objet de la demande présentée et aux pouvoirs du juge du référé-suspension et du juge du référé-liberté, cette demande n'était pas au nombre de celles qui peuvent être présentées au juge des référés-mesures utiles ([23 octobre 2015, *SELARL Docteur Dominique Debray et M. A.*, n° 383938, T.](#)).

Dans une seconde affaire avait été présentée au juge des référés-mesures utiles une demande tendant à ce qu'il soit ordonné d'édicter des mesures d'organisation du service public pénitentiaire, afin de permettre une expression collective des détenus.

La section du contentieux a rappelé que le juge des référés, saisi sur le fondement de l'[article L. 521-3](#) du CJA, peut prescrire toutes mesures, autres que celles régies par les articles [L. 521-1](#) et [L. 521-2](#) du même code. Il intervient alors à des fins conservatoires ou à titre provisoire. Son intervention peut conduire au prononcé d'injonctions adressées tant à des personnes privées que, le cas échéant, à l'administration. Deux conditions sont toutefois posées : les mesures doivent être utiles, d'une part, et elles ne doivent se heurter à aucune contestation sérieuse.

Dès lors, ainsi qu'il avait déjà été jugé antérieurement ([JRCE, 29 mai 2002, *Syndicat Lutte pénitentiaire*, n° 247100, T., p. 877](#)), il ne peut être demandé au juge des référés, saisi dans le cadre de cette procédure, d'ordonner à l'autorité compétente de prendre des mesures réglementaires.

La section du contentieux a pu alors faire application du principe qu'elle venait de rappeler au cas d'espèce. La demande dont elle était saisie portait sur la mise en place, au sein d'un établissement pénitentiaire, d'un comité consultatif des personnes détenues ou, à titre subsidiaire, d'un cahier de doléances, ou, à défaut, de prendre toutes mesures utiles d'organisation du service permettant





une expression collective des détenus sur les problèmes de leur vie quotidienne ainsi que sur leurs conditions de détention. Ces mesures revêtaient le caractère de mesures réglementaires. Elles n'entraient donc pas au nombre des mesures que le juge des référés pouvait ordonner (Sect., 27 mars 2015, Section française de l'Observatoire international des prisons, n° 385332, Rec.).

3.1.9.4. – Par ailleurs, une ordonnance du 23 novembre 2015 est revenue sur les conditions d'intervention du juge du référé-liberté, prévues par les dispositions de l'article L. 521-2 du CJA.

Le juge des référés du Conseil d'État a rappelé que, même en l'absence de texte particulier, les autorités titulaires du pouvoir de police générale sont garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine. Ces autorités doivent donc, en tout état de cause, veiller à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumis à des traitements inhumains et ou dégradants soit garanti.

La carence des autorités publiques peut exposer des personnes à être soumises, de manière caractérisée, à un traitement inhumain et dégradant et ainsi porter une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Dans ce cas, lorsque la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures, le juge du référé-liberté peut prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser la situation résultant de cette carence (JRCE, 23 novembre 2015, Ministre de l'intérieur et commune de Calais, n° 394540, Rec.).

3.1.9.5. – Enfin, le juge des référés du Conseil d'État a précisé les cas d'ouverture du référé tendant au prononcé de toutes mesures utiles lorsqu'est en cause une liberté fondamentale telle que le droit de propriété.

Le juge des référés a rappelé que le droit de propriété des personnes publiques constitue une liberté fondamentale pour l'application de la procédure de référé-liberté prévue par l'article L. 521-2 du CJA (JRCE, 31 mai 2001, Commune d'Hyères-les-Palmiers, n° 234226, Rec. ; 29 mars 2002, SCI Stephaure et autres, n° 243338, Rec.).

Toutefois, en l'espèce, l'installation manifestement illégale, par une commune, d'une jardinière sur le domaine public du département avait pour effet de bloquer l'accès à une voie de chantier appartenant à l'État, qui desservait le chantier de construction d'un centre technique municipal. Le juge des référés a précisé que le ralentissement du cours des travaux et la perspective d'une interruption du chantier n'étaient, en l'espèce, pas constitutifs d'une urgence caractérisée de nature à justifier l'intervention du juge des référés dans le cadre de la procédure de référé-liberté.

En revanche, ainsi que l'avait antérieurement admis la jurisprudence (Sect., 16 novembre 2011, Ville de Paris et société d'économie mixte PariSeine, nos 353172, 353173, Rec.), l'État peut, en pareil cas, saisir le juge du référé mesures utiles, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative (JRCE, 9 octobre 2015, Commune de Chambourcy, n° 393895, Rec.).



3.1.10. 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 dans le code de l'urbanisme pour prévoir des règles spécifiques en matière contentieuse. En 2015, plusieurs décisions ont permis au Conseil d'État d'apporter de nouvelles précisions quant à l'application de ces dispositions particulières, tandis qu'une nouvelle interprétation de la divisibilité des autorisations d'urbanisme a été dégagée.

3.1.10.1. – La section du contentieux a en premier lieu déterminé l'office du juge saisi d'une demande tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la prescription dont une autorisation d'urbanisme est assortie.

L'administration ne peut assortir une autorisation d'urbanisme de prescriptions qu'à la condition que celles-ci, entraînant des modifications sur des points précis et limités et ne nécessitant pas la présentation d'un nouveau projet, aient pour effet d'assurer la conformité des travaux projetés aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect.

Revenant sur une solution antérieure (Sect., 12 octobre 1962, *Ministre de la construction c/ Compagnie immobilière de la région parisienne*, n° 55655, Rec. Rec., p. 537), la section du contentieux a admis que le titulaire d'une autorisation d'urbanisme est recevable à demander l'annulation d'une ou de plusieurs prescriptions dont une autorisation d'urbanisme est assortie. Dans ce cadre, il peut utilement invoquer tout moyen, qu'il soit relatif à leur bien-fondé ou lié à la régularité de la procédure.

Toutefois, le juge ne peut annuler ces prescriptions, lorsqu'elles sont illégales, que si les prescriptions ne forment pas un ensemble indivisible avec l'autorisation d'urbanisme, et qu'ainsi l'annulation de ces seules prescriptions ne remet pas en cause la légalité de l'autorisation d'urbanisme ([Sect., 13 mars 2015, Mme A., n° 358677, Rec.](#)).

3.1.10.2. – Une autre affaire a permis au Conseil d'État de préciser la portée du nouvel [article L. 600-1-2](#), en matière d'intérêt pour agir contre une autorisation d'urbanisme. Introduit par l'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, cet article dispose que « *une personne (...) n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager que si la construction, l'aménagement ou les travaux sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire (...)* ».





Pour l'application de ces dispositions, le Conseil d'État a déterminé les modalités d'administration de la preuve devant le juge de l'excès de pouvoir.

Il a tout d'abord indiqué les obligations minimales du demandeur. Il revient à tout requérant de préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir. Pour ce faire, le requérant doit faire état de tous les éléments suffisamment précis et étayés qui sont de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien.

Le Conseil d'État a ensuite précisé les exigences attendues du défendeur, s'il entend contester l'intérêt pour agir du requérant. Le défendeur doit apporter tous éléments de nature à établir que les atteintes alléguées sont dépourvues de réalité.

Le juge de l'excès de pouvoir, a conclu le Conseil d'État, doit alors former sa conviction au vu des éléments ainsi versés au dossier par les parties. Il peut écarter les allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées. Il ne doit pas pour autant exiger de l'auteur du recours qu'il apporte la preuve du caractère certain des atteintes qu'il invoque au stade de la recevabilité de sa requête ([10 juin 2015, M. D. et Mme A., n° 386121, Rec.](#)).

3.1.10.3. – Par une décision du 1^{er} octobre 2015, le Conseil d'État est revenu sur les différentes hypothèses dans lesquelles l'annulation seulement partielle d'une autorisation d'urbanisme peut être prononcée par le juge de l'excès de pouvoir.

L'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme peut, tout d'abord, être prononcée lorsque les éléments d'un projet de construction ou d'aménagement auraient pu faire l'objet d'autorisation distincte. Dans ce cas, a rappelé le Conseil d'État, les éléments composant le projet s'avèrent divisibles ([1^{er} mars 2013, M. et Mme A. et autres, n° 350306, Rec.](#)).

L'annulation partielle peut également résulter de l'application des dispositions de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme. Cet article permet au juge de procéder à une telle annulation dans le cas où l'illégalité affecte une partie identifiable du projet et peut être régularisée par un permis modificatif. L'application de cet article, a rappelé le Conseil d'État, n'est pas subordonnée à la condition que la partie du projet affectée par le vice soit matériellement détachable du reste du projet (même décision).

Dans ce cas, deux conditions sont posées pour que la régularisation puisse légalement faire l'objet d'un permis modificatif. D'une part, les travaux autorisés par le permis initial ne doivent pas être achevés. D'autre part, les modifications apportées au projet initial ne doivent pas, par leur nature ou leur ampleur, remettre en cause sa conception générale ([Sect., 26 juillet 1982, M. R., n° 23604, Rec.](#)).

S'agissant de la première condition, le Conseil d'État a précisé que la partie intéressée n'a pas à établir devant le juge l'absence d'achèvement de la construction. Le juge n'a pas, quant à lui, à procéder à une mesure d'instruction en ce sens.



Enfin, revenant en partie sur une solution antérieurement retenue ([4 octobre 2013, M. C. et Mme B., n° 358401, T.](#)), le Conseil d'État a jugé que la circonstance que les modifications apportées au projet initial portent sur des éléments tels que l'implantation du projet, ses dimensions ou son apparence, ne fait pas obstacle à l'obtention d'un permis modificatif ([1^{er} octobre 2015, Commune de Toulouse, n° 374338, Rec.](#)).

3.1.10.4. – Par ailleurs, le Conseil d'État a, par une décision du 22 mai 2015, apporté des précisions sur le mécanisme de sursis à statuer instauré par les dispositions de l'[article L. 600-5-1](#) du code de l'urbanisme en vue de permettre la régularisation d'une autorisation d'urbanisme. Le juge de l'excès de pouvoir qui constate une illégalité du permis de construire initial, s'il estime qu'un permis de construire modificatif est susceptible de faire disparaître ce vice, peut accorder un délai à l'administration pour l'édition d'un tel permis modificatif. Il sursoit à statuer pendant ce délai.

Le Conseil d'État a précisé que le juge des référés ne peut faire application de ces dispositions. En effet, le juge des référés, au regard de son office, statue en urgence. Il ne peut, compte tenu de son office, faire usage des pouvoirs conférés au juge du fond par l'[article L. 600-5-1](#) du code de l'urbanisme, pour permettre la régularisation de l'autorisation contestée ([22 mai 2015, SCI Paolina, n° 385183, T.](#)).

3.1.10.5. – Dans une décision du 11 février 2015, le Conseil d'État a précisé la portée des dispositions de l'[article L. 123-1-9](#) du code de l'urbanisme ouvrant certaines dérogations aux règles fixées par les documents d'urbanisme. Cet article prévoit notamment que *« les règles et servitudes définies par un plan local d'urbanisme ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation, à l'exception des adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes (...) »*.

Le Conseil d'État a, tout d'abord, déterminé les obligations de l'administration lorsqu'elle est saisie d'une demande de permis de construire. L'administration doit apprécier si le projet qui lui est soumis ne méconnaît pas les dispositions applicables du plan local d'urbanisme, y compris telles qu'elles résultent d'adaptations mineures, lorsque la nature particulière du sol, la configuration des parcelles d'assiette du projet ou le caractère des constructions avoisinantes l'exige.

Il a alors tiré les conséquences de cette obligation sur l'office du juge saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre une décision de refus émanant de l'administration. Dans ce cas, le pétitionnaire peut se prévaloir de la conformité de son projet aux règles d'urbanisme applicables, le cas échéant assorties d'adaptations mineures, dans le cadre des dispositions de l'[article L. 123-1-9](#) du code de l'urbanisme. Cette possibilité est ouverte au pétitionnaire même s'il n'avait pas fait état, dans sa demande à l'administration, que ces adaptations mineures étaient nécessaires ([11 février 2015, Mme D. et autre, n° 367414, Rec.](#)).





3.2. Analyse d'une sélection de décisions du Conseil d'État

3.2.1. Actes

■ Lignes directrices

Ressortissant colombien, M. B. A. était entré en France en 2007, avant d'y être rejoint en 2009 par son épouse et son fils, scolarisé depuis lors. M. B. A. avait ensuite demandé au préfet de police à bénéficier d'un titre de séjour « *vie privée et familiale* » sur le fondement du 7° de l'[article L. 313-11](#) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et de la circulaire du ministre de l'intérieur du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière. Le préfet de police lui avait opposé un refus, annulé par le tribunal administratif de Paris, dont le jugement avait été confirmé par la cour administrative d'appel de Paris. La décision du Conseil d'État a, quant à elle, annulé l'arrêt de la cour. Ce faisant, le Conseil d'État a précisé la portée qu'il convenait de donner à la [circulaire du ministre de l'intérieur du 28 novembre 2012](#) relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière et, plus généralement, aux textes de droit souple par lesquelles l'autorité compétente entend encadrer l'action de l'administration.

Dans un premier temps, le Conseil d'État a rappelé que, dans le cas où un texte prévoit l'attribution d'un avantage sans avoir défini l'ensemble des conditions permettant d'en déterminer les bénéficiaires, l'autorité compétente peut définir, par la voie de lignes directrices, des critères de nature à encadrer l'action de l'administration. La cohérence des décisions administratives est ainsi renforcée. Une telle faculté ne peut toutefois conduire à une application automatique des ces critères, auxquels il peut être dérogé pour motifs d'intérêt général et au regard de l'appréciation particulière de chaque situation. Dans un tel cas, une personne en droit de prétendre à l'avantage en cause peut se prévaloir, devant le juge administratif, de telles lignes directrices, à condition qu'elles aient été publiées.

Dans un second temps, le Conseil d'État a toutefois jugé qu'il en allait autrement dans le cas où l'administration peut légalement accorder une mesure de faveur, sans que l'intéressé ne puisse faire valoir aucun droit. Dans ce dernier cas, l'autorité compétente peut définir des orientations générales pour l'octroi de ce type de mesures, mais l'intéressé ne saurait se prévaloir de telles orientations à l'appui d'un recours formé devant le juge administratif. La circulaire du ministre de l'intérieur du 28 novembre 2012 relevant de cette dernière hypothèse, le Conseil d'État en a déduit qu'elle ne pouvait être utilement invoquée à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre une décision par laquelle un préfet refuse de



régulariser, par la délivrance d'un titre de **séjour**, la situation d'un étranger présent sur le territoire français (Sect., 4 février 2015, *Ministre de l'intérieur c/ M. B. A.*, n° 383267 et 383268, Rec.).

■ Motivation

Par la décision *ODEADOM*, la section du contentieux du Conseil d'État a tranché une question d'interprétation des dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979.

L'office de développement de l'économie agricole dans les départements d'outre-mer (ODEADOM), après avoir estimé qu'une aide agricole avait à tort été versée à un producteur de bananes, lui a notifié une décision portant récupération de cette aide, majorée d'intérêts.

La société a contestée cette décision devant la juridiction administrative.

La question posée était le point de savoir si la décision litigieuse devait au regard de son objet être soumise à la procédure contradictoire de l'article 8 du décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, qui prévoit que les décisions qui doivent être motivées en vertu de la loi du 11 juillet 1979 ne peuvent légalement intervenir qu'après que l'intéressé a été mis à même de présenter des observations écrites. Il s'agissait donc que juger si une décision qui revient sur une attribution d'aide à une société devait être motivée, en application de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979.

Le Conseil d'État a affirmé que la décision par laquelle l'autorité administrative compétente impose au bénéficiaire d'une aide agricole régie par un texte de l'Union de reverser une aide indûment perçue et notifie à celui-ci qu'elle procède à la récupération de l'aide entre dans le champ de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979, et ce à plusieurs titres : d'une part, la section du contentieux a jugé qu'une telle décision se rattache à la catégorie de décisions défavorables retirant une décision créatrice de droits. Elle retire en effet une aide financière qui avait été précédemment octroyée à son bénéficiaire. D'autre part, la section du contentieux a jugé qu'une telle décision impose une sujétion, au sens de l'article 1^{er} la loi du 11 juillet 1979, dès lors qu'elle assujettit l'opérateur économique concerné, selon des modalités qu'elle définit, à l'obligation de reverser l'aide indue, majorée le cas échéant d'intérêts.

La section du contentieux en a déduit qu'une telle décision devait être motivée et précédée d'une procédure contradictoire.

Enfin, le Conseil d'État a jugé que les dispositions de la loi du 11 juillet 1979 combinées avec celles du décret du 28 novembre 1983 n'entravent pas la pleine efficacité du droit de l'Union. En effet, il juge que le fait d'imposer que des décisions telles que la décision litigieuse soient motivées et précédées d'une procédure contradictoire écrite n'a pas pour effet de rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile la récupération des sommes octroyées (CE, Sect., 13 mars 2015 *ODEADOM*, n° 364612, Rec.).





■ Entrée en vigueur

Le 23 décembre 2013 était publié au Journal officiel un décret relatif à la déclaration environnementale de certains produits de construction destinés à un usage dans les ouvrages de bâtiments. Était également publié, dans les mêmes conditions, un arrêté fixant la liste des informations devant figurer dans cette déclaration environnementale. En application de ces deux textes, il revenait aux opérateurs économiques commercialisant de tels produits d'effectuer une déclaration environnementale à compter du 1^{er} janvier 2014. L'arrêté contesté prévoyait néanmoins une dérogation selon laquelle une déclaration simplifiée était suffisante jusqu'au 1^{er} juillet 2014. Saisi de la légalité de ce dispositif, le Conseil d'État a été conduit à faire application du principe de sécurité juridique dégagé par sa décision d'Assemblée du [24 mars 2006, Société KPMG, n° 288460, Rec.](#), et précisé par sa décision de [section du 13 décembre 2006, Mme L., n° 287845, Rec.](#)

Le Conseil d'État a, en effet, estimé que ce principe était en l'espèce méconnu, faute pour le pouvoir réglementaire d'avoir permis aux entreprises commercialisant les produits en cause de disposer, avant l'entrée en vigueur du décret attaqué, d'un délai raisonnable pour réaliser les études nécessaires à l'élaboration des déclarations environnementales exigées. Il a, en particulier, jugé que les dispositions de l'arrêté attaqué, selon lesquelles une déclaration simplifiée était suffisante jusqu'au 1^{er} juillet 2014, n'étaient pas de nature à garantir suffisamment la sécurité juridique des opérateurs économiques concernés. En l'espèce, le Conseil d'État a précisé que le délai raisonnable qu'il revenait au pouvoir réglementaire de retenir était de six mois s'agissant de l'obligation d'établir une déclaration environnementale simplifiée et d'un an s'agissant d'une déclaration environnementale exhaustive ([9/10 SSR, 17 juin 2015, Syndicat national des industries de peintures enduits et vernis – Association française des industries, colles, adhésifs et mastics, n° 375853, Rec.](#)).

■ Procédure d'édiction

- Le Conseil d'État était saisi d'un recours en excès de pouvoir dirigé contre un arrêté interministériel radiant, après avis de la commission de la transparence de la Haute Autorité de santé, certaines spécialités pharmaceutiques des listes prévues par le code de la santé publique et le code de la sécurité sociale, notamment pour leur remboursement par les caisses d'assurance maladie.

Cette requête l'a conduit à préciser, sur deux points, la portée du principe d'impartialité qui s'impose aux membres des commissions administratives consultées dans le cadre d'une procédure préalable à l'édiction d'un acte administratif.

En premier lieu, l'obligation d'impartialité constitue un principe général du droit, applicable à toute autorité administrative. Elle fait obstacle à ce qu'un membre d'une commission administrative siège lorsqu'est en cause une question dans laquelle il aurait un intérêt direct ou indirect. Dans une telle situation, il revient au membre concerné de se déporter. La section du contentieux en a déduit qu'il est alors de bonne pratique que ce membre quitte la salle où se tient la séance, pendant la durée de l'examen de la question. Même en l'absence de texte le prévoyant, le déport implique le départ de la salle.



En second lieu, le Conseil d'État a apprécié les conséquences sur la régularité de l'avis rendu du cas où l'intéressé, sans siéger, est resté présent dans la salle. S'agissant d'une règle de bonne pratique, cette présence n'est pas nécessairement de nature à rendre l'avis irrégulier. Il revient au juge d'apprécier les incidences de cette présence compte-tenu des circonstances particulières de l'espèce. Pour ce faire, trois critères ont été dégagés par la section du contentieux : le rôle de l'intéressé au sein de la commission, l'autorité hiérarchique, scientifique ou morale qui est la sienne, et la nature des liens d'intérêts faisant obstacle à ce qu'il siége. Dans le cas où, compte-tenu de ces critères, la simple présence de l'intéressé a pu influencer les positions prises par d'autres membres de l'instance, l'avis sera irrégulier (Sect., 22 juillet 2015, Société Zambon France SA, n° 361962, Rec.).

- La commission départementale d'aménagement commercial a pour rôle de se prononcer sur la conformité d'un projet d'équipement commercial aux critères énoncés à l'article L. 752-6 du code du commerce, permettant d'apprécier l'impact du projet en matière d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs. Si l'avis rendu par la commission est défavorable, le permis de construire ne peut être délivré. Un recours administratif est alors ouvert au seul promoteur devant la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC).

La société Lidl, qui souhaitait implanter un supermarché, s'est vu opposer un avis défavorable par la commission départementale. Elle a alors exercé un recours devant la CNAC le 2 mars 2010. Or, celle-ci a gardé le silence dans le délai d'un mois que lui impartit la loi pour se prononcer. Ce faisant, elle a implicitement confirmé l'avis défavorable de la commission départementale. Elle a toutefois retiré son avis défavorable implicite et l'a remplacé par un avis favorable explicite le 12 mai 2010. Le maire ayant décidé de s'en tenir à l'avis implicite défavorable, il refusa le permis de construire. La question se posait donc de savoir si la CNAC pouvait légalement rendre un avis explicite se substituant à l'avis implicite.

De manière générale, en matière de consultation, rien ne s'oppose à ce que l'organisme consulté émette un nouvel avis, que ce soit sur nouvelle saisine ou spontanément, quel que soit le sens de l'avis et sa légalité, et ce jusqu'à ce que la décision intervienne. Faisant application de ce principe, le Conseil d'État juge que la seule expiration du délai prévu à l'article L. 752-4 du code de commerce, à l'issue duquel un avis tacite défavorable est réputé intervenir, ne dessaisit pas la CNAC, qui peut alors rendre un nouvel avis exprès, qui se substitue à l'avis tacite précédemment intervenu (CE, 21 septembre 2015, société LIDL, n°376359).

- Les 3^e et 8^e sous-sections réunies étaient saisies de plusieurs recours pour excès de pouvoir ayant pour objet de contester, indirectement, les dispositions de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Cette loi, qui s'inscrit dans le cadre d'un arsenal législatif plus large de réformes territoriales, réduit à douze le nombre de régions en France continentale en regroupant certaines d'entre elles. En l'espèce, étaient particulièrement en cause deux de ces regroupements : celui des régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine, ainsi que celui des régions Bourgogne et Franche-Comté.





A l'appui de leur recours, les requérants ont soulevé une exception d'inconventionnalité de ces dispositions législatives, estimant qu'elles étaient incompatibles avec les stipulations de la [Charte européenne de l'autonomie locale](#).

Tout d'abord, le Conseil d'État s'est prononcé sur l'opérance du moyen tiré de la méconnaissance de l'article 4, § 3 de cette Charte, qui pose un principe de subsidiarité pour l'exercice de responsabilités publiques, et stipule que l'attribution d'une responsabilité à une autorité autre que celle qui est la plus proche des citoyens doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche ainsi que des exigences d'efficacité et d'économie. Il a estimé que ces stipulations ne peuvent être regardées comme produisant, par elles-mêmes, des effets à l'égard des particuliers. A cette absence d'effet direct s'est ajoutée une inopérance tenant à ce que la loi critiquée n'avait pour objet ni pour effet d'organiser un transfert de compétences entre collectivités territoriales de niveaux différents.

Ensuite, était invoqué l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui stipule que les collectivités locales concernées par une modification de limites territoriales locales doivent être consultées préalablement, « *éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet* ». Mais la particularité de cette exception d'inconventionnalité résidait dans le fait qu'elle revenait à critiquer non pas la substance de la loi, mais sa procédure d'adoption, irrégulière pour défaut de consultation préalable des collectivités locales.

Par cette décision *M. I. et autres*, le Conseil d'État, après avoir rappelé qu'en vertu de l'[article 55 de la Constitution](#), le juge devant lequel un acte administratif est contesté au motif que les dispositions législatives dont il fait application sont contraires à une norme juridique contenue dans un traité ou un accord régulièrement introduit dans l'ordre juridique interne est habilité à écarter l'application de celles-ci, a jugé de façon inédite qu'il ne peut être utilement saisi d'un moyen tiré de ce que la procédure d'adoption de la loi n'aurait pas été conforme aux stipulations d'un tel traité ou accord (*CE, M. I. et autres, 27 octobre 2015, n° 393026, 393488, 393622, 393659, 393724, Rec.*).

3.2.2. Arts et lettres

Le ministre de la culture a accordé en 2010 au film « SAW 3 D Chapitre Final » un visa d'exploitation comportant une interdiction aux mineurs de seize ans, assorti de l'obligation d'informer les spectateurs de l'avertissement suivant : « *Ce film comporte un grand nombre de scènes de torture particulièrement réalistes et d'une grande brutalité, voire sauvagerie* ».

L'association Promouvoir, estimant que le film aurait dû être interdit à tous les mineurs, a demandé l'annulation de ce visa d'exploitation. Le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande, et la cour administrative d'appel de Paris a ensuite rejeté son appel. L'association s'est pourvue en cassation devant le Conseil d'État contre l'arrêt de la cour.

Dans sa décision du 1^{er} juin 2015, le Conseil d'État a tout d'abord prononcé la cassation de l'arrêt rendu en appel en raison d'une erreur commise par la cour



dans l'application des articles pertinents du code du cinéma et de l'image animée. Ces articles prévoient qu'un film comportant des scènes de très grande violence doit être interdit aux mineurs et, en fonction de la manière dont elles sont filmées et de la nature du thème traité, peut en outre faire l'objet du classement « X ». Se prononçant ensuite sur le fond de l'affaire, le Conseil d'État a constaté que le film comportait de nombreuses scènes de très grande violence, filmées avec réalisme et montrant notamment des actes répétés de torture et de barbarie, susceptibles de heurter la sensibilité des mineurs. Les textes prévoyant, en pareil cas, l'interdiction de la diffusion publique du film à l'ensemble des mineurs, le Conseil a annulé la décision du ministre.

La décision du Conseil d'État n'a cependant pas impliqué que le ministre de la culture prenne les mesures nécessaires pour retirer le film litigieux des salles. Elle a seulement imposé que le ministre de la culture réexamine le dossier et délivre un nouveau visa d'exploitation plus restrictif que le visa initial ([10/9, 1^{er} juin 2015, Association Promouvoir, n° 372057, Rec.](#)).

3.2.3. Compétences juridictionnelles

- L'issue de ce litige, opposant un requérant à l'administration fiscale au sujet de l'imposition de son indemnité de licenciement, dépendait de l'interprétation d'un acte de droit privé, une convention collective de branche, interprétation qui relève normalement de la compétence du juge judiciaire.

Alors qu'il peut normalement avoir l'obligation, dans un tel cas, de renvoyer à l'autorité judiciaire une question préjudicielle ([Sect., 23 mars 2012, Fédération SUD Santé Sociaux, n° 331805, Rec.](#)), le Conseil d'État s'est abstenu, dans cette configuration particulière, de le faire. Il a ainsi reconnu implicitement que, pour exercer son office, le juge fiscal est directement compétent pour interpréter une convention collective à laquelle renvoie la loi, même en cas de difficulté sérieuse. En l'espèce, il a repris à son compte la jurisprudence de la Cour de cassation sur la convention en cause, sans pour autant s'être estimé tenu par celle-ci ([CE, 23 janvier 2015, M. B., n° 360396, T.](#)).

- Par une décision [Mme R. c/ Société Autoroutes du Sud de la France du 9 mars 2015, Rec.](#), le Tribunal des conflits avait abandonné sa jurisprudence [P. \(8 juillet 1963, Société Entreprise P. c/ société de l'autoroute Estérel Côte-d'Azur, n° 01804 Rec.\)](#) consacrant ainsi la compétence du juge judiciaire pour connaître des contrats conclus entre une société concessionnaire d'autoroute et une autre personne publique ayant pour objet la construction, l'exploitation et l'entretien de l'autoroute en l'absence de conditions particulières. Dans le même temps, il procédait à une modulation des effets dans le temps de son revirement. S'appuyant sur le principe selon lequel la nature d'un contrat est déterminée par le droit applicable à la date à laquelle il a été conclu (Tribunal des conflits, 16 octobre 2006, [Caisse centrale de réassurances, n° C3506, Rec.](#)), il avait jugé que le revirement ainsi opéré ne s'appliquait pas aux contrats conclus antérieurement à cette décision du 9 mars 2015, de tels contrats continuant de relever des juridictions administratives.





Dans sa décision du 17 juin 2015, le Conseil d'État, reprenant à son compte l'abandon de la jurisprudence *P*, vise et se réfère explicitement à cette décision du 9 mars 2015 du Tribunal des conflits en tant qu'elle fixe les modalités d'application dans le temps de la nouvelle jurisprudence, pour se reconnaître compétent dans l'affaire en litige.

Par ailleurs, le Conseil d'État précise dans cette décision la portée de la garantie de parfait achèvement fondée sur l'article 44.1 du cahier des clauses administratives générales applicable aux marchés publics de travaux lorsque l'utilisation du matériau à l'origine du désordre a été acceptée par le maître de l'ouvrage sur proposition de l'entrepreneur, et que celui-ci n'avait pas connaissance des défauts de ce matériau à la date des travaux. Il a jugé que de telles circonstances ne sont pas de nature à exonérer entièrement l'entrepreneur de son obligation de remédier aux désordres imputables à l'insuffisante qualité du matériau, sur le fondement de la garantie de parfait achèvement (7/2 SSR, 17 juin 2015, Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône, n° 383203, Rec.).

3.2.4. Contrats et marchés publics

Par cette décision, le Conseil d'État a étendu le champ d'application de la garantie décennale des constructeurs aux désordres évolutifs, c'est-à-dire les désordres apparus dans le délai d'épreuve de dix ans, de nature à compromettre la solidité de l'ouvrage ou à le rendre impropre à sa destination dans un délai prévisible, même s'ils ne se sont pas révélés dans toute leur étendue avant l'expiration du délai de dix ans.

Par ailleurs, si la responsabilité d'un constructeur au titre de la garantie décennale ne peut être engagée pour des désordres apparents lors de la réception de l'ouvrage, elle ne peut toutefois être écartée au motif que le maître de l'ouvrage aurait commis une faute dans le suivi et le contrôle de l'exécution du marché sans laquelle il aurait pu avoir connaissance du désordre au moment de la réception des travaux. En d'autres termes, un constructeur ne peut, pour échapper à la mise en œuvre de la garantie décennale alors qu'il n'a pas exécuté certains des travaux prescrits, s'abriter derrière le fait que le maître d'ouvrage aurait dû mieux contrôler l'exécution du chantier si, à la date de la réception, cette absence d'exécution n'était pas apparente.

Il convient enfin de noter que le Conseil d'État, tout en visant le code civil et en se référant aux « *principes régissant la garantie décennale des constructeurs* », ne fait plus expressément référence dans ses motifs aux « *principes dont s'inspirent les articles 1792 et 2270* » de ce code dans la mesure où les dispositions de l'article 2270 relatives au délai décennal, reprises au nouvel article 1792-4-1, n'y figurent plus depuis la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile (7/2, 15 avril 2015, Commune de Saint-Michel-sur-Orge, n° 376229, Rec.).



3.2.5. Contributions et taxes

- Une société de casino, interprétant la jurisprudence du Conseil d'État, estimait que les prélèvements sur le produit brut des jeux acquittés au titre de la période courant de novembre 2004 à octobre 2008 devaient lui être restitués, les dispositions réglementaires en application desquelles ils avaient été perçus étant inconstitutionnelles. Elle soutenait tout d'abord que la loi de validation par laquelle le législateur avait donné une base légale à ces prélèvements, [l'article 129 de la loi n° 2008-1443](#) du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, portait atteinte au droit au respect de ses biens en méconnaissance des stipulations de l'article 1^{er} de protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Toutefois, il résultait de [l'article 18 du décret n° 59-1489](#) du 22 décembre 1959, dans sa rédaction antérieure à l'article 129 de la loi du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, que les sommes représentant le montant des prélèvements spécifiques aux jeux des casinos exploités en application de la loi du 15 juin 1907 relative aux casinos étaient la propriété, non des exploitants des casinos, mais de l'État et des autres bénéficiaires de ces prélèvements, dès leur entrée dans la « cagnotte » du casino pour les jeux de cercle et dès leur inscription sur les carnets de prélèvement pour les jeux de contrepartie et les « machines à sous ». Ainsi, les exploitants de casinos n'étaient, s'agissant des sommes correspondant à ces prélèvements, que dépositaires de fonds publics pour le compte de collectivités publiques. Une société exploitant un casino ne peut dès lors revendiquer la propriété d'un « bien » auquel il aurait été porté atteinte, au sens de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne.

La société requérante pouvait-elle se prévaloir d'une espérance légitime que la loi de validation aurait contrariée au motif que les prélèvements sur le produit brut des jeux constitueraient une imposition de toute nature que des dispositions réglementaires ne pouvaient instaurer ? Les sous-sections réunies ont jugé qu'à la date du 23 décembre 2008 à laquelle la société requérante a présenté sa réclamation, il ne résultait ni de dispositions législatives en vigueur ni de la jurisprudence que les prélèvements sur le produit brut des jeux relevaient de la catégorie des impositions de toutes natures au sens de l'article 34 de la Constitution. En effet, d'une part, les prélèvements sur le produit brut des jeux dans les casinos, qui relevaient jusqu'alors de la catégorie des recettes non fiscales dans les états législatifs annexés aux lois de finances, n'ont été rattachés à la catégorie des recettes fiscales de l'État, dans les états annexés à la loi de finances, que par les dispositions de la [loi n° 2008-1425](#) de finances pour 2009, adoptée le 17 décembre 2008 mais promulguée le 27 décembre 2008. Ce sont les dispositions de [l'article 129 de la loi n° 2008-1443](#) de finances rectificative pour 2008, adoptée le 22 décembre 2008 mais promulguée le 30 décembre 2008, qui ont inséré la définition de l'assiette de ces prélèvements dans la partie législative du code général des collectivités territoriales. D'autre part, il résultait alors tant de la jurisprudence du Conseil d'État, notamment de sa [décision n° 02409](#) (Rec.) du 3 novembre 1978, que de celle de la Cour de cassation, en particulier de son [arrêt n° 81-94160](#) (Bull.) du 6 juillet 1982,





que les prélèvements en cause ne pouvaient être regardés comme des impositions frappant des recettes appartenant aux exploitants des casinos, les sommes correspondantes appartenant d'emblée aux bénéficiaires de ces prélèvements. La société requérante ne pouvait donc utilement se prévaloir des décisions du Conseil d'État n° 176777 du 29 mars 2000 (T.) et n° 197770 du 20 octobre 2000 (Inédit), celles-ci se bornant à qualifier d'impositions, pour l'application des dispositions de l'article 10 de la loi n° 71-1028 du 24 décembre 1971 instituant un fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française, les prélèvements, propres à ce territoire, sur les mises des loteries, sur les mises participantes des jeux et sur les gains perçus dans ces jeux. Par suite, à la date à laquelle elle a présenté sa réclamation, la société requérante ne pouvait pas faire état de l'espérance légitime d'obtenir la restitution d'une somme d'argent, susceptible d'être regardée comme un bien au sens des stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH (CE, 23 janvier 2015, *Société Casino de Vichy « Les 4 chemins »*, n° 362580, Rec.).

- La plénière fiscale du Conseil d'État a précisé les conditions dans lesquelles une société soumise à l'impôt sur les sociétés peut déduire de ses résultats ses déficits reportés des années antérieures. En vertu du I de l'article 209 du code général des impôts, le déficit est « *considéré comme une charge de l'exercice suivant et déduit du bénéfice réalisé* » au cours de cet exercice. La plénière fiscale a jugé que le déficit reporté ne peut être imputé sur le résultat qu'une fois que l'ensemble des charges de l'exercice ont été déduites, telles que les amortissements. Il existe donc un ordre d'imputation sur le bénéfice. En effet, si le législateur a prévu une analogie entre le déficit reporté et les charges de l'exercice, il n'a pas prévu que le déficit reporté constituait une charge identique aux autres.

Les déficits passés étant désormais susceptibles d'être reportés sans limite de temps, cet ordre d'imputation ne trouve plus à jouer que dans une hypothèse, lorsque une société rejoint un groupe fiscal intégré. En effet, dans cette situation, la société ne peut imputer ses déficits antérieurs à son entrée dans le groupe que sur ses résultats propres, et non sur ceux du groupe ; l'interdiction d'imputer les déficits avant d'autres charges empêche donc la société de créer des déficits postérieurs à son entrée dans le groupe, qui seraient alors imputables sur le résultat d'ensemble du groupe, de façon artificielle (les déficits venant s'imputer sur les résultats et les charges imputées ensuite venant constituer un nouveau déficit) (CE, Plénière fiscale, 10 avril 2015, *Société Fayat*, n° 369667, Rec.).

- Cette décision a permis au Conseil d'État d'apporter une précision importante concernant les modalités d'imposition des suppléments de rémunération perçus par les salariés domiciliés fiscalement en France au titre des séjours que leur impose leur employeur à l'étranger.

Le paragraphe II de l'article 81 A du code général des impôts prévoit que ces personnes peuvent bénéficier d'une exonération d'impôt sur le revenu au titre de ces suppléments de rémunération si trois conditions sont réunies : le séjour a été effectué dans l'intérêt direct et exclusif de l'employeur, il dure au moins vingt-quatre heures et, enfin, le montant du supplément est déterminé préalablement au séjour et « *ne peut pas excéder 40% de celui de la rémunération précédemment définie* ».



C'est l'interprétation de ce dernier critère qu'il revenait au Conseil d'État de préciser dans cette affaire. La cour administrative d'appel, tout comme les instructions prises par l'administration fiscale, avaient considéré que le montant de la rémunération servant de base au calcul du plafond de 40% correspondait à celui de la rémunération qu'aurait normalement perçue le salarié au cours des périodes pendant lesquelles il a effectué des déplacements à l'étranger : il s'agit donc de proratiser la rémunération hors supplément en fonction du nombre de jours passés à l'étranger.

La Plénière fiscale du Conseil d'État a invalidé cette interprétation. Elle juge que la rémunération servant de base au calcul du plafond correspond au montant global de la rémunération hors suppléments versée au salarié pendant l'année d'imposition, et non à celui de la seule rémunération perçue pendant la durée des séjours hors de France donnant lieu au versement de ces suppléments.

Il en résulte donc que les salariés effectuant des séjours professionnels à l'étranger bénéficient de l'exonération d'impôt sur le revenu dès lors que le montant des suppléments de rémunération liés à ces séjours sont inférieurs à 40% des rémunérations *annuelles* du salarié hors suppléments (sous réserve que les autres conditions prévues à l'article 81 A soient remplies) (CE, Plénière fiscale, 10 avril 2015, M. et Mme B., n° 365851, Rec.).

- Le livre des procédures fiscales définit, en son article L. 81, le droit de communication exercé par les agents de l'administration pour l'établissement de l'assiette et du contrôle de l'impôt, et prévoit, à son article L. 82 C, la possibilité de communiquer les pièces détenues par le juge judiciaire à l'occasion d'instances en cours.

En vertu d'une jurisprudence de section du 6 décembre 1995 *Navon* (n° 90914, Rec.), et *SA Samep* (n° 126826, Inédit), divergente de celle de la Cour de cassation, le Conseil d'État jugeait, jusqu'alors, que la circonstance que ces pièces auraient été issues d'une procédure ultérieurement annulée par le juge judiciaire n'avait pas pour effet de priver l'administration du droit de s'en prévaloir pour établir les impositions.

Toutefois, à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel du 4 décembre 2013, n° 2013-679 DC, Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, rappelant les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 auxquelles sont soumises ces dispositions, le Conseil d'État a procédé à un revirement de jurisprudence par sa décision du 15 avril 2015 *Société Car diffusion* : il juge désormais que les dispositions des articles L. 81 et L. 82 C du livre des procédures fiscales ne permettent pas à l'administration de se prévaloir, pour établir l'imposition, de pièces ou documents obtenus par une autorité administrative ou judiciaire dans des conditions déclarées ultérieurement illégales par le juge (CE, 15 avril 2015, Société Car Diffusion 78, n° 373269, Rec.).

- L'affaire *SELAS Pharmacie Réveillon* a donné l'occasion au Conseil d'État de préciser plusieurs points relatifs aux conséquences attachées à la violation du secret professionnel durant le contrôle fiscal et au contrôle des comptabilités informatisées.





Sur le premier point, le Conseil d'État avait déjà jugé, par une décision Ministre c/C. du 17 juin 1998 (n° 156532, Rec.), qu'un contribuable astreint au secret professionnel peut utilement contester la régularité de la procédure d'imposition au motif qu'elle aurait porté atteinte à ce secret. La jurisprudence ajoutait qu'une violation du secret professionnel au cours du contrôle fiscal entraîne systématiquement la décharge de l'imposition établie au terme de cette procédure, même lorsque la révélation irrégulière d'informations protégées est le fait spontané du dépositaire du secret professionnel.

Dans la présente décision, le Conseil d'État a assoupli cette ligne jurisprudentielle en jugeant que la révélation d'une information à caractère secret ne vicie la procédure d'imposition que lorsqu'elle a été demandée par le vérificateur ou, dans le cas où elle n'est imputable qu'au seul contribuable, lorsqu'elle fonde tout ou partie de la rectification. Ainsi, si l'information spontanément livrée par le contribuable ne fonde pas les redressements, la procédure d'imposition reste régulière.

La décision apporte également une précision relative au champ du secret professionnel des pharmaciens : le Conseil d'État ne le limite pas aux seuls produits délivrés sur prescription médicale, mais en retient une conception plus large couvrant l'ensemble des médicaments, produits ou objets dont la délivrance est réservée aux seuls pharmaciens par l'article L. 4211-1 du code de la santé publique.

Sur le second point, le Conseil d'État devait interpréter la notion d'opposition à contrôle fiscal, qui en application de l'article L. 74 du livre des procédures fiscales permet l'évaluation d'office des bases d'imposition, lorsqu'est en cause le contrôle d'une comptabilité tenue au moyen de systèmes informatisés. Il précise qu'une telle opposition est caractérisée lorsque les traitements informatiques nécessaires au contrôle de la comptabilité ont été rendus impossibles, en dépit des diligences normales entreprises par le vérificateur, du fait de la suppression délibérée d'une partie des données soumises à ce contrôle après que le contribuable a été averti de son imminence. En l'espèce, l'administration fiscale n'avait pu réaliser les traitements informatiques souhaités du fait de purges de données régulières effectuées par le progiciel comptable. Mais le Conseil d'État a refusé d'y voir une opposition à contrôle : il n'était pas établi que les purges de données aient été effectuées en vue de l'imminence du contrôle et le simple défaut de conservation de données, même s'il méconnaît l'obligation de conservation prévue par le livre des procédures fiscales, ne constitue pas une opposition à contrôle (CE, 24 juin 2015, SELAS Pharmacie Réveillon, n° 367288, Rec.).

- Afin de favoriser la production d'électricité d'origine renouvelable, la loi du 10 février 2000 relative au service public de l'électricité a créé une obligation d'achat de cette électricité à la charge des fournisseurs historiques, à un tarif préférentiel déterminé par les ministres chargés de l'énergie et de l'économie. Le surcoût résultant de cette obligation est compensé par un impôt, la contribution au service public de l'électricité (CSPE). Par un arrêt du 19 décembre 2013 *Vent de Colère !* (C-262/12), la Cour de justice de l'Union européenne a jugé, s'agissant en l'espèce de l'énergie éolienne, que cette obligation d'achat constituait une aide d'État au bénéfice de ces producteurs ; or, en application de l'article 108 du traité



sur le fonctionnement de l'Union européenne, une telle aide devait être notifiée à la Commission européenne afin qu'elle examine sa compatibilité avec le marché intérieur.

À la suite de cet arrêt, plus de 12 000 contribuables ont demandé le remboursement de la CSPE qu'ils ont acquittée. Saisi par la cour administrative d'appel de Paris d'une demande d'avis contentieux, le Conseil d'État a précisé, en premier lieu, les règles de procédure relatives aux demandes de remboursement de cette taxe et, en second lieu, si le fait qu'elle finance une aide d'État illégale, puisque non notifiée, donnait droit à son remboursement.

Sur le premier point, le Conseil d'État a apporté plusieurs précisions concernant la procédure de demande de remboursement des impôts qui, comme la CSPE, ne sont ni perçus par l'administration fiscale ni même régis par le code général des impôts et le livre des procédures fiscales. Il a en particulier jugé, s'agissant du délai dans lequel le contribuable doit présenter sa réclamation préalable à la saisine du juge, que le délai d'un an prévu par l'article R. 772-2 du CJA était applicable, alors même que ce texte ne vise que l'hypothèse où le contribuable a reçu un titre d'imposition, et non celle où, comme c'est le cas pour la CSPE, il acquitte spontanément l'impôt. La section du contentieux dégage à cette occasion un principe général du contentieux fiscal selon lequel le délai de réclamation est le même, que le contribuable demande la décharge de l'impôt après réception d'un titre exécutoire ou le remboursement après acquittement spontané.

Sur le second point, pour déterminer si l'illégalité de l'aide d'État donnait droit au remboursement de l'impôt qui la finance, le Conseil d'État a fait application de la jurisprudence de la Cour de Luxembourg qui, dans un arrêt du 22 décembre 2008 *Société Régie Networks*, a jugé que tel n'était le cas que si un « *lien d'affectation contraignant* » unit la taxe et l'aide, ce qui suppose non seulement que le produit de la taxe soit « *nécessairement affecté au financement de l'aide* », mais aussi qu'il « *influence directement l'importance de celle-ci* ». Or ici, le montant de l'aide d'État, c'est-à-dire le surcoût résultant de l'obligation d'achat imposée aux fournisseurs historiques d'électricité, ne dépend pas du montant de la CSPE, mais seulement des tarifs de rachat définis par les ministres chargés de l'énergie et de l'économie. D'ailleurs, la CSPE collectée n'est pas suffisante pour couvrir les charges qu'elle doit financer. Le second critère n'était donc pas rempli ([CE, Sect., Avis, 22 juillet 2015, Société Praxair, n° 388853, Rec.](#)).

- Une société belge a perçu en 2007 et 2008 des dividendes d'une société française, dividendes soumises à la retenue à la source en application du 2 de l'article 119 bis du code général des impôts (CGI). L'administration fiscale a mis en place par voie d'instruction une procédure permettant au bénéficiaire de dividendes qui s'est vu appliquer un taux normal de retenue à la source de demander *a posteriori* le bénéfice d'un taux conventionnel. L'actionnaire, le cas échéant l'établissement payeur, doit alors remplir les formulaires conventionnels permettant l'application de la convention fiscale. En l'espèce, la société belge a rempli les formulaires et les a adressés à sa banque, établissement payeur chargé d'effectuer la retenue à la source et de procéder, le cas échéant et après autorisation de l'administration fiscale, au remboursement du trop perçu de retenue à la source.





N'ayant obtenu de sa banque qu'un remboursement partiel, la société requérante a adressé à l'administration fiscale une réclamation tendant à obtenir le remboursement total de ces retenues. Cette réclamation a été rejetée pour tardiveté au regard des délais prévus par l'[article R. 196-1](#) du livre des procédures fiscales (LPF). La question était donc de savoir si le dépôt auprès de sa banque des formulaires en vue de la restitution des retenues litigieuses valait réclamation au sens de l'[article R. 196-1](#) du LPF, déposée dans les délais, bien que les formulaires soient adressés, non à l'administration, mais à l'établissement chargé de prélever la retenue à la source.

Le Conseil d'État a jugé qu'une telle demande de restitution de retenue à la source doit être regardée comme constituant une réclamation au sens des dispositions de l'[article L. 190](#) du livre des procédures fiscales (LPF). Elle a donc pour effet d'interrompre le délai imparti des dispositions de l'[article R. 196-1](#) du LPF pour saisir l'administration d'une réclamation préalable ([CE, 27 juillet 2015, Société Aubépar, n° 376369, Rec.](#)).

- Le droit dont dispose l'administration fiscale d'assujettir le contribuable à l'impôt est soumis à un délai de prescription, déterminé par l'[article L. 169](#) du LPF en matière d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés. Pour être valables, les impositions doivent être mises en recouvrement avant l'expiration de ce délai.

Toutefois, certains événements, lorsqu'ils interviennent avant l'expiration du délai de reprise, interrompent la prescription et ouvrent aux services fiscaux un nouveau délai pour mettre en recouvrement une imposition. L'[article L. 189](#) du LPF dispose qu'il en va ainsi, notamment, de la notification au contribuable d'une proposition de rectification.

Par sa décision *Ministre des finances et des comptes publics c/ M. et Mme A.*, le Conseil d'État a censuré l'interprétation donnée à ces dispositions par la cour administrative d'appel de Paris, en consacrant définitivement une jurisprudence ancienne : la notification d'une proposition de rectification envoyée en recommandé avec avis de réception interrompt le délai de reprise à la date de première présentation du pli au contribuable. Cette date doit être retenue même lorsque le contribuable, absent au moment de la présentation du pli, ne l'a retiré que plus tard au bureau de poste, pendant le délai où le pli y était mis en instance ([CE, 14 octobre 2015, Ministre des finances et des comptes publics c/ M. et Mme A., n° 378503, Rec.](#)).

- Par une décision de plénière fiscale du 14 juin 1989, ([CE, plén., SA M.-J., n° 61229, T., p. 621](#)), le Conseil d'État avait affirmé le principe selon lequel lorsqu'il est saisi de plusieurs demandes dont l'une au moins concerne l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés, le juge de l'impôt a pour obligation de statuer par des décisions séparées, sans pouvoir joindre les demandes pour statuer par une seule décision. Cette solution, qui trouvait auparavant sa justification dans le caractère non public des audiences concernant ces impositions, avait ainsi été confirmée malgré l'abandon, en 1984, de cette spécificité propre à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés.

Par sa décision du 23 octobre 2015, la section du contentieux du Conseil d'État a abandonné cette jurisprudence. Le Conseil d'État a jugé que, dans l'intérêt d'une



bonne administration de la justice, le juge administratif dispose, sans jamais y être tenu, de la faculté de joindre deux ou plusieurs affaires, y compris lorsqu'elles concernent des contribuables ou des impositions distincts. Il a précisé que la jonction de deux ou plusieurs affaires est, par elle-même, insusceptible d'avoir un effet sur la régularité de la décision rendue. Il en a déduit que la jonction ne peut pas être contestée en tant que telle devant le juge d'appel ou devant le juge de cassation ; mais cela ne prive pas les parties de contester d'éventuelles irrégularités commises en conséquence de la jonction des affaires ([CE, Sect., 23 octobre 2015, Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget et M. B., n^{os} 370251, 373530, à publier au Rec.](#)).

- Dans une décision *Ministre délégué chargé du budget c/ Landesärztekammer Hessen Versorgungswerk*, le Conseil d'État a jugé que, dans le cas d'une convention fiscale bilatérale qui s'appliquent aux assujettis de chaque État, les personnes qui, en raison de leur statut ou de leur activité, sont exonérées d'impôt dans l'État qui a conclu avec la France cette convention, ne peuvent se prévaloir des stipulations de cette convention devant le juge français.

En l'espèce, un organisme de retraite allemand, exonéré d'impôt sur les sociétés en Allemagne, avait perçu des dividendes de sociétés françaises, sur lesquels l'impôt français est en principe retenu à la source au taux de 25% (en application du 2 de l'article 119 *bis* du code général des impôts). Il a demandé l'application du taux réduit de 15% prévu par l'article 9 de la convention fiscale franco-allemande du 21 juillet 1959.

Les conventions fiscales bilatérales, qui ont une autorité supérieure à celle de la loi en application de l'article 55 de la Constitution, peuvent en effet conduire à écarter l'application de la loi fiscale nationale et donc à faire obstacle à l'imposition en France ([CE, Ass., 28 juin 2002, Ministre c/ Sté Schneider Electric, n° 232276, Rec.](#)).

Toutefois, la convention invoquée prévoyait, comme c'est généralement le cas, qu'elle s'appliquait aux « résidents » des États contractants. Le Conseil d'État juge qu'une personne exonérée d'impôt dans l'État cocontractant, tel que cet organisme de retraite, n'a pas la qualité de résident pour l'application de la convention. Elle ne peut donc pas bénéficier du taux réduit de retenue à la source. Pour retenir cette interprétation, le Conseil d'État s'est fondé sur l'article 2 de la convention qui définit le résident comme « *toute personne qui, en vertu de la législation dudit État, est assujettie à l'impôt dans cet État, en raison de son domicile, de sa résidence, de son siège de direction ou de tout autre critère* ». Il juge qu'eu égard à l'objet principal des conventions fiscales bilatérales, qui est d'éviter les doubles impositions, une personne exonérée d'impôt ne peut être regardée comme assujettie à l'impôt au sens de cet article ([CE, 9 novembre 2015, Ministre délégué chargé du Budget c/ Landesärztekammer Hessen Versorgungswerk, n° 370054, Rec.](#)).

- Par une délibération du 30 octobre 2014, le conseil territorial de la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin a institué un prélèvement forfaitaire libératoire de 30%, assis sur la partie du revenu de solidarité active (RSA) dite « socle », financé par cette collectivité. Cette délibération prévoyait que le recouvrement de cette imposition était assuré par voie de prélèvement à la source par la caisse d'allocations





familiales territorialement compétente, située en Guadeloupe. Estimant que la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin ne pouvait compétemment mettre à la charge de cette caisse d'allocations familiales une obligation nouvelle non prévue par les textes, le préfet délégué de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin a saisi le Conseil d'État, sur le fondement des dispositions de l'[article LO. 6343-2](#) du code général des collectivités territoriales, d'une demande tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de cette délibération.

La question ayant justifié l'examen de l'affaire par la section du contentieux était celle de savoir si la compétence fiscale dévolue à une collectivité d'outre-mer de l'[article 74](#) de la Constitution, telle que la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin, l'autorisait à confier les modalités de recouvrement d'une imposition instituée par elle à une personne domiciliée ou établie en dehors de son territoire.

Le Conseil d'État a répondu par l'affirmative. Après avoir rappelé qu'il appartient à la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin d'épuiser la compétence que lui a donnée le législateur organique lorsqu'elle intervient en matière fiscale, en déterminant de façon précise l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement de l'impôt, il a jugé qu'il est loisible à une collectivité d'outre-mer relevant de l'article 74 et disposant de la compétence fiscale de prévoir que le recouvrement d'un impôt est effectué par voie de prélèvement à la source par le payeur des revenus imposés, quand bien même il ne serait pas domicilié sur son territoire, dès lors que ces revenus sont versés à des personnes qui, elles, ont bien leur domicile fiscal sur ce territoire. La mise en œuvre d'une telle modalité de recouvrement dans l'hypothèse où un organisme payeur établi sur le territoire européen de la France ou dans un département d'outre-mer s'abstiendrait de procéder au prélèvement à la source qui lui incombe relèverait des modalités prévues par une convention d'assistance administrative en matière fiscale conclue avec les autorités françaises ([CE, Sect., 30 novembre 2015, Préfet délégué de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, n° 388299, à publier au Rec.](#)).

3.2.6. Droits civils et individuels

- Dans le cadre de la procédure du référé-liberté, le juge des référés du Conseil d'État a été saisi de la question des atteintes aux libertés fondamentales des détenus de la maison d'arrêt de Nîmes du fait de la surpopulation de cette prison. La section française de l'Observatoire international des prisons (SF-OIP) et l'Ordre des avocats près la cour d'appel de Nîmes avaient demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nîmes d'ordonner à l'administration d'améliorer les conditions de détention, demandes que le juge des référés avait rejetées.

Le juge des référés du Conseil d'État rappelle que les articles 2 et 3 de la [Convention EDH](#), de même que la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, obligent l'administration pénitentiaire à prendre les mesures propres à protéger la vie des détenus, qui sont dans une situation d'entière dépendance vis-à-vis de l'administration, et à leur éviter tout traitement inhumain ou dégradant. Lorsque la carence de l'autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour



la vie des personnes ou les expose à être soumises, de manière caractérisée, à un traitement inhumain ou dégradant, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à ces libertés fondamentales, le juge du référé-liberté peut prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser la situation résultant de cette carence, pour autant que la situation permette de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures.

S'agissant de l'atteinte portée au droit au respect de la vie privée et familiale d'un détenu, protégé par l'article 8 de la [Convention EDH](#), le paragraphe 2 de cet article prévoit expressément, sous certaines conditions, que des restrictions puissent être apportées à son exercice. Il est ainsi porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée et familiale, permettant ainsi au juge des référés de prendre toute mesure utile pour en faire cesser l'atteinte excessive, lorsque le fonctionnement d'un établissement pénitentiaire ou des mesures particulières prises à l'égard d'un détenu affectent, de manière caractérisée, ce droit, non pas de manière absolue, mais dans des conditions qui excèdent les restrictions inhérentes à la détention. En l'espèce, les défaillances de la maison d'arrêt en matière de prévention des risques d'incendie créent un danger pour la vie des personnes détenues. Le juge des référés ordonne donc de mettre fin à ces défaillances dans les plus brefs délais. De même, les conditions de détention en cellule, liées à la surpopulation carcérale, qui obligent notamment les détenus à dormir sur un matelas posé au sol, caractérisent des traitements inhumains ou dégradants prohibés par ces articles. En prenant en compte les moyens dont dispose l'administration pénitentiaire, qui est tenue d'accueillir toute personne condamnée à une peine privative de liberté, le juge des référés lui ordonne donc d'améliorer, dans l'attente d'une solution pérenne, les conditions d'installation des détenus durant la nuit. De même, le juge des référés ordonne diverses mesures en vue d'améliorer les conditions d'hygiène dans les cellules.

Le juge des référés du Conseil d'État précise ensuite quelles sont les mesures qu'il peut ordonner dans le cadre de la procédure du référé-liberté. Si le juge des référés peut prendre les mesures nécessaires pour faire disparaître une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales des détenus, il demeure un juge de l'urgence, ce qui entraîne une certaine limitation de ses pouvoirs : les mesures qu'il ordonne doivent en principe être provisoires et il ne peut intervenir que s'il est possible de prendre utilement et à très bref délai des mesures de sauvegarde. En l'espèce, le juge des référés du Conseil d'État refuse donc d'ordonner au ministre de la justice de prescrire la réalisation des travaux de réfection de la maison d'arrêt, de donner des moyens supplémentaires à la maison d'arrêt, ou encore de signer des conventions avec la protection maternelle et infantile, ces mesures ne constituant pas des mesures d'urgence qui pourraient être prises à très brefs délais ([JRCE, 30 juillet 2015, Section française de l'observatoire des prisons \(OIP-SF\) et ordre des avocats au barreau de Nîmes, n° 392043, Rec.](#)).





- Dans cette affaire, le juge des référés du Conseil d'État a, sur le fondement de l'[article L. 521-2](#) du CJA relatif à la procédure de référé liberté, statué sur les conditions de vie des migrants présents sur le territoire de la commune de Calais.

Le juge des référés du Conseil d'État a jugé que même en l'absence de texte particulier, il appartient en tout état de cause aux autorités titulaires du pouvoir de police générale, garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine, de veiller, notamment, à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants soit garanti. Il a ensuite indiqué que lorsque la carence des autorités publiques expose des personnes à être soumises, de manière caractérisée, à un traitement inhumain ou dégradant, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, et que la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'[article L. 521-2](#), prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser la situation résultant de cette carence.

En l'espèce, le juge des référés a relevé que l'accès à l'eau potable et aux sanitaires était manifestement insuffisant, qu'aucun ramassage des ordures n'était réalisé à l'intérieur du site, ce qui exposait les migrants vivant sur le site de La Lande à des risques élevés d'insalubrité et que les véhicules d'urgence, d'incendie et de secours ne peuvent pas circuler à l'intérieur du site en l'absence de l'aménagement de toute voirie. Ainsi, il a estimé que ces conditions de vie étaient bien de nature à exposer les migrants vivant sur le site à des traitements inhumains ou dégradants et que cette carence portait une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Ainsi, il a approuvé le juge des référés du tribunal administratif d'avoir ordonné à l'État et à la commune de Calais de commencer à mettre en place dans les huit jours des points d'eau, des toilettes et des dispositifs de collecte des ordures supplémentaires, de procéder à un nettoyage du site, et de créer des accès pour les services d'urgence.

En revanche, il a estimé qu'aucune mesure de sauvegarde ne devait être ordonnée, s'agissant d'une part de l'hébergement et de la prise en charge sociale, médicale et psychologique des personnes les plus vulnérables vivant sur le site, pour lesquels de nombreuses mesures avaient été prises, d'autre part, de la nutrition des personnes présentes sur le site, le centre « Jules Ferry » distribuant des repas et de nombreux migrants pourvoyant à leurs besoins alimentaires soit grâce aux associations présentes sur le site, soit par leurs propres moyens, de l'asile dans la mesure où il était déjà suffisamment fait pour la prise en charge des migrants présents sur le site au titre de l'asile (information, accompagnement des demandeurs, places en centre d'accueil) et, enfin, de la sécurité du site, des mesures appropriées ayant été mises en œuvre (JRCE, 23 novembre 2015, *Min. de l'intérieur et Commune de Calais*, n^{os} 394540, 394568, Rec.).



3.2.7. État d'urgence

Dans ces deux affaires, le Conseil d'État a pour la première fois eu à connaître, selon la procédure du référé liberté, de contestations de mesures d'assignation à résidence prononcées dans le cadre de l'état d'urgence déclaré le lendemain des attentats du 13 novembre 2015.

Elles ont en premier lieu permis de préciser l'ampleur des pouvoirs de police exceptionnels que détient le ministre de l'intérieur sur le fondement de la [loi n° 55-385](#) du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence, telle que modifiée par une loi du 20 novembre 2015. Il revenait au Conseil d'État de déterminer si cette loi permet de prononcer des assignations à résidence pour des motifs d'ordre public différents de ceux ayant justifié la déclaration de l'état d'urgence, consistant en l'espèce à éviter des débordements en marge de la COP 21. La section du contentieux juge que le ministre peut décider l'assignation à résidence de toute personne résidant dans la zone couverte par l'état d'urgence, dès lors que des raisons sérieuses donnent à penser que le comportement de cette personne constitue, compte tenu du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, une menace pour la sécurité et l'ordre publics. En l'espèce, elle juge qu'en prononçant une mesure d'assignation à résidence d'une personne ayant notamment participé à la préparation d'actions violentes de contestation de la COP21, dans un contexte où les forces de l'ordre demeurent particulièrement mobilisées, le ministre n'a pas porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir. Ainsi, il n'y a pas de lien entre les motifs de déclaration de l'état d'urgence et ceux justifiant l'assignation à résidence.

En second lieu, le Conseil d'État a apporté plusieurs précisions procédurales.

D'une part, il juge que le juge du référé-liberté, saisi d'une contestation d'une mesure d'assignation à résidence prises sur le fondement de la loi de 1955, doit par principe regarder la condition d'urgence comme remplie, sauf à ce que l'administration fasse valoir des circonstances particulières. D'autre part, il affirme qu'une question prioritaire de constitutionnalité peut être soumise au juge du référé-liberté, qui doit alors apprécier l'opportunité de la transmettre ou de la renvoyer. Usant lui-même de cette faculté, il décide de renvoyer au Conseil constitutionnel une telle question, portant sur la conformité à la Constitution, et notamment à la liberté d'aller et venir, de l'[article 6](#) de la loi de 1955 relatif aux mesures d'assignation à résidence, qui, ainsi qu'il vient de le juger, n'établit pas de liens entre la nature du péril imminent et la nature de la menace pour la sécurité et l'ordre publics susceptible de justifier une mesure d'assignation à résidence.

Enfin, le Conseil d'État indique que le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle normal sur les motifs justifiant le prononcé d'une assignation à résidence ([Sect., 11 décembre 2015, M. B., n° 395009, Rec.](#) et [Sect., 11 décembre 2015, M. G., n° 394990, Rec.](#)).





3.2.8. Étrangers

- Un homme avait été interpellé par la gendarmerie nationale dans les eaux territoriales de Mayotte à bord d'une embarcation en provenance des Comores, en compagnie de deux enfants mineurs. Le préfet de Mayotte avait pris un arrêté obligeant cet homme à quitter sans délai le territoire français avec les mineurs qui l'accompagnaient. Se posait alors la question de la légalité de l'éloignement forcé de l'étranger mineur.

L'article [L. 511-4](#) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) dispose que l'étranger mineur ne peut faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français. Toutefois, l'article [L. 553-1](#) du même code prévoit expressément qu'un enfant étranger mineur peut être accueilli dans un centre de rétention par voie de conséquence du placement en détention de la personne majeure qu'il accompagne. Le juge des référés en tire la conclusion que, dès lors, en application de l'article [L. 511-1](#) du CESEDA, l'éloignement forcé d'une personne majeure peut légalement entraîner celui de l'étranger mineur qui l'accompagne.

Le juge des référés encadre alors cette possibilité, jugeant que la mise en œuvre de la mesure d'éloignement forcé d'un étranger mineur doit être entourée des garanties particulières qu'appelle l'attention primordiale qui doit être accordée à l'intérêt supérieur des enfants dans toutes les décisions les concernant, en vertu de l'article 3 de la [convention internationale relative aux droits de l'enfant](#) du 26 janvier 1990. Doit également être assuré le respect effectif des droits et libertés fondamentaux de l'enfant mineur. L'autorité administrative doit ainsi s'attacher à vérifier, dans toute la mesure du possible, l'identité d'un étranger mineur placé en rétention et faisant l'objet d'une mesure d'éloignement forcé par voie de conséquence de celle ordonnée à l'encontre de la personne majeure qu'il accompagne, la nature exacte des liens qu'il entretient avec cette dernière ainsi que les conditions de sa prise en charge dans le lieu à destination duquel il est éloigné ([JRCE](#), 9 janvier 2015, *Mme D.*, n° 386865, T.).

- Par une ordonnance du 4 mars 2015, le juge des référés du Conseil d'État a apporté plusieurs précisions quant aux modalités d'application du règlement du Parlement européen et du Conseil [n° 604-2013](#) du 26 juin 2013, dit Dublin III.

D'une part, le Conseil d'État a précisé, en se fondant sur ce règlement, que la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile s'effectuait une fois pour toutes à l'occasion de la première demande, au vu de la situation prévalant à cette date. Ainsi, lorsqu'il est établi que le demandeur a franchi irrégulièrement la frontière d'un État membre dans lequel il est entré en venant d'un État tiers, cet État membre est responsable de l'examen de la demande de protection internationale pendant douze mois. D'autre part, le juge des référés a précisé la procédure applicable aux recours contre les décisions de remise à l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile en cas de placement en rétention administrative ou d'assignation à résidence de l'étranger.

Ainsi, la procédure prévue au III de l'article [L. 512-1](#) du CESEDA (juge dit « des 72 heures ») est applicable quelle que soit la mesure d'éloignement, autre qu'un



arrêté d'expulsion, en vue de l'exécution de laquelle le placement en rétention ou l'assignation à résidence a été pris, y compris en l'absence de contestation de cette mesure.

Il a alors déduit les règles de computation du délai de six mois fixé pour l'exécution de la décision de reprise en charge par l'État membre responsable, au regard du caractère suspensif du recours introduit sur le fondement de ces dispositions. Dans le cas où le délai de six mois fixé pour l'exécution de la mesure de transfert a été interrompu par l'introduction de ce recours, le délai recommence à courir à compter de la décision juridictionnelle qui n'est plus susceptible de faire obstacle à la procédure de remise : le rejet du recours par le premier juge, ou, en cas d'appel contre le jugement qui avait annulé la décision de remise, à compter de l'intervention de la décision juridictionnelle infirmant cette annulation et rejetant la demande de première instance ([JRCE, 4 mars 2015, M. A., n° 388180, Rec.](#)).

- Par une décision du 17 avril 2015, le Conseil d'État a précisé les conditions dans lesquelles une décision d'interdiction de retour sur le territoire français, prise sur le fondement de l'[article L. 511-1](#) du CESEDA, pouvait être regardée comme suffisamment motivée.

Le Conseil d'État a d'abord réaffirmé le principe, déjà énoncé dans un avis du 12 mars 2012 ([CE, M. B., n° 354165, Rec.](#)), en vertu duquel il appartient à l'autorité compétente, pour prendre une décision d'interdiction de retour sur le territoire, de tenir compte, dans le respect des principes constitutionnels, des principes généraux du droit et des règles résultant des engagements internationaux de la France, des quatre critères énumérés par les dispositions du III de l'[article L. 511-1](#) du CESEDA, à savoir la durée de présence de l'étranger sur le territoire français, la nature et l'ancienneté de ses liens avec la France, la circonstance qu'il a déjà fait l'objet ou non d'une mesure d'éloignement et la menace pour l'ordre public que représente sa présence, sans pouvoir se limiter à ne prendre en compte que l'un ou plusieurs d'entre eux.

Le Conseil d'État a ensuite précisé la façon dont l'administration doit motiver une telle décision. Il lui appartient ainsi d'indiquer les éléments de la situation de l'étranger au vu desquels elle a arrêté cette décision, eu égard, notamment, à la durée de sa présence sur le territoire, à la nature et à l'ancienneté de ses liens avec la France et, le cas échéant, aux précédentes mesures d'éloignement dont il aurait fait l'objet. Si l'autorité compétente estime que la menace pour l'ordre public que représente l'étranger est un des motifs justifiant sa décision, elle doit en indiquer les raisons. En revanche, si, après avoir pris en compte ce critère, elle ne le retient pas au nombre des motifs de sa décision, elle n'est pas tenue, à peine d'irrégularité, de le préciser expressément ([6/1, 17 avril 2015, Mme B., n° 372195, Rec.](#)).

- L'[article L. 511-1](#) du CESEDA prévoit que la décision obligeant un étranger à quitter le territoire français fixe le pays à destination duquel il sera renvoyé en cas d'exécution d'office. Saisi d'un recours contre une décision obligeant un étranger à quitter le territoire mais ne fixant pas de pays de destination, le tribunal administratif de Lille a renvoyé au Conseil d'État une demande d'avis sur les conséquences juridiques de la dissociation de ces deux décisions.





Le Conseil d'État a d'abord jugé que, dès lors que la décision fixant le pays de destination constitue, en vertu du premier alinéa de l'[article L. 513-3](#) du CESEDA, une décision distincte de l'obligation de quitter le territoire français, le défaut de la première est sans incidence sur la légalité de la seconde. En revanche, en l'absence de décision fixant le pays de destination, l'obligation de quitter le territoire ne peut être exécutée d'office.

Le Conseil d'État s'est ensuite prononcé sur la possibilité de placer en rétention administrative un étranger faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire, en l'absence de décision fixant le pays de destination. Il a jugé que la circonstance que l'autorité administrative n'ait pas fixé le pays de renvoi ne fait pas par elle-même obstacle à ce que l'étranger soit placé en rétention. Toutefois, l'administration ne peut placer l'étranger en rétention administrative que dans la mesure où cela est strictement nécessaire à son départ et en vue d'accomplir les diligences visant à permettre l'exécution de l'obligation de quitter le territoire, notamment celles qui doivent permettre la détermination du pays de renvoi. Il appartient dès lors au juge administratif, lorsque le caractère strictement nécessaire du placement en rétention est contesté devant lui, de contrôler que l'administration met en œuvre de telles diligences.

S'agissant, enfin, du régime contentieux d'une décision fixant le pays de destination notifiée postérieurement à l'obligation de quitter le territoire, le Conseil d'État a précisé que l'étranger conservait la possibilité de la contester dans les conditions prévues aux articles [L. 512-1](#) et [L. 512-3](#) du CESEDA, alors même que la mesure d'éloignement et, le cas échéant, la mesure de placement en rétention, auraient déjà été contestées et que le recours formé contre ces décisions aurait été rejeté. L'obligation de quitter le territoire ne peut faire l'objet d'une exécution forcée tant que le tribunal administratif n'a pas statué sur ce recours, qui a un caractère suspensif ([CE, Avis, 14 décembre 2015, M. A., n° 393591, Rec.](#)).

3.2.9. Fonctionnaires et agents publics

Par un avis du 29 janvier 2003 ([CE, Sect., Mme Fortier, n° 251699, T.](#)), la section du contentieux a affirmé que les principes généraux qui régissent le droit de la fonction publique sont directement applicables aux magistrats sauf dispositions particulières de leur statut et en l'absence de tout principe de droit y faisant obstacle.

Faisant application de ces principes, le Conseil d'État a jugé que, dans le silence du statut des magistrats et en l'absence de tout principe y faisant obstacle, le principe général du droit de la fonction publique en vertu duquel un agent public faisant l'objet de poursuites pénales à raison de ses fonctions bénéficie, sauf s'il a commis une faute personnelle, de la protection fonctionnelle de la collectivité publique dont il dépend ([CE, Sect., 8 juin 2011, M. A., n° 312700, Rec.](#)), est applicable aux magistrats de l'ordre judiciaire.

Le Conseil d'État en a alors tiré les conséquences pour l'octroi de la protection fonctionnelle : La faute d'un agent de l'État qui, eu égard à sa nature, aux conditions



dans lesquelles elle a été commise, aux objectifs poursuivis par son auteur et aux fonctions exercées par celui-ci, est d'une particulière gravité, constitue une faute personnelle justifiant que la protection fonctionnelle lui soit refusée. La circonstance qu'une telle faute ait été commise par l'agent à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et qu'elle ne soit donc pas dépourvue de tout lien avec le service est sans incidence sur cette solution, et ce quand bien même, conformément à une décision du tribunal des conflits du 19 mai 2014 (*Mme B. c/ M. D.*, n° C3939, Rec.), un tiers qui estimerait que cette faute lui a causé un préjudice pourrait poursuivre aussi bien la responsabilité de l'État devant la juridiction administrative que celle de son auteur devant la juridiction judiciaire (*6/1, 11 février 2015, Ministre de la justice c/ M. A.*, n° 372359, Rec.).

- M. B., agent de La Poste depuis 1993, avait fait l'objet en octobre 2008 d'une sanction disciplinaire d'exclusion temporaire de fonction pour une durée de deux ans, notamment pour une agression envers son supérieur hiérarchique. La cour administrative d'appel de Marseille avait annulé cette sanction. Le Conseil d'État, saisi par La Poste par la voie du recours en cassation, a annulé cet arrêt de la cour, tout en précisant les degrés de contrôle qu'il revient au juge de l'excès de pouvoir, puis au juge de cassation, d'exercer envers des mesures de sanctions disciplinaires.

S'inscrivant dans le droit fil de la décision d'Assemblée du 13 novembre 2013, *B.*, n° 347704, Rec., le Conseil d'État a tout d'abord rappelé qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir de rechercher si les faits reprochés à un agent public ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité de ces fautes. Puis, s'inscrivant dans la lignée de la décision d'Assemblée du 30 décembre 2014, *B.*, n° 381245, Rec., le Conseil d'État a jugé que la constatation et la caractérisation des faits reprochés à l'agent ne sont pas susceptibles d'être discutées devant le juge de cassation, dès lors qu'elles sont exemptes de dénaturation. Le caractère fautif de ces faits est, en revanche, susceptible de faire l'objet d'un contrôle de qualification juridique de la part du juge de cassation. L'appréciation du caractère proportionné de la sanction au regard de la gravité des fautes commises relève, enfin, de l'appréciation des juges du fond et n'est susceptible d'être remise en cause par le juge de cassation que dans le cas où la solution qu'ils ont retenue quant au choix, par l'administration, de la sanction est hors de proportion avec les fautes commises (*2/7 SSR, 27 février 2015, La Poste*, n° 376598 et 381828, Rec.).

- Mme C, agent contractuel de droit public, avait vu sa candidature aux fonctions de « correspondant régional justice » de la direction régionale Guadeloupe de Pôle Emploi rejetée par le directeur de cet établissement. Estimant que cette décision était empreinte de discrimination, elle l'avait aussitôt contestée devant le tribunal administratif de Basse-Terre, qui fit droit à sa demande d'annulation. Saisi par Pôle emploi d'un pourvoi en cassation contre ce jugement, le Conseil d'État a, quant à lui, rejeté cette demande, tout en précisant les contours de la notion de mesure d'ordre intérieur, insusceptible de recours pour excès de pouvoir, dans le domaine des changements d'affectation d'agents publics, et en l'articulant avec celle de mesure empreinte de discrimination.





En tant que juge de cassation, le Conseil d'État, s'inscrivant dans le cadre tracé par sa décision d'Assemblée du 30 octobre 2009, *Mme P.*, n° 298348, *Rec.*, a tout d'abord relevé qu'en ne recherchant pas si les éléments de faits soumis par la requérante étaient de nature à faire présumer une discrimination, avant d'en déduire que les éléments produits par l'administration ne permettaient pas d'établir que la décision attaquée reposait sur des éléments étrangers à toute discrimination, le tribunal administratif avait commis une erreur de droit. En tant que juge de l'excès de pouvoir, le Conseil d'État a, dans un second temps, jugé qu'une mesure ne portant atteinte ni aux perspectives de carrière ni à la rémunération d'un agent, mais traduisant une discrimination, est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. En revanche, il a, dans le même temps, jugé qu'en l'absence de discrimination, une telle mesure avait le caractère d'une simple mesure d'ordre intérieur, insusceptible de faire l'objet d'un tel recours. Or, en l'espèce, le Conseil d'État a estimé que la décision contestée relevait de cette seconde catégorie. La requérante n'était ainsi pas recevable à en demander l'annulation (*10/9 SSR*, 15 avril 2015, *Pôle Emploi*, n° 373893, *Rec.*).

- La section du contentieux a précisé les modalités d'application des nouvelles dispositions de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963 relatives à la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public, issues de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011. Le montant du débet que le juge des comptes met à la charge d'un comptable ayant manqué à ses obligations, ainsi que la faculté pour le ministre chargé du budget d'en prononcer la remise gracieuse, dépendent, depuis l'entrée en vigueur de ces dispositions, du point de savoir si le manquement du comptable à ses obligations a ou non « *causé un préjudice financier* » à l'organisme public pour le compte duquel il assure sa mission.

En l'espèce, un comptable public s'était abstenu de déclarer, dans les délais prévus par le code de commerce, la créance fiscale dont était redevable une société placée en liquidation judiciaire, de sorte que l'État n'avait pu être admis dans la répartition de l'actif en vue de recouvrer sa créance. Le comptable avait ainsi commis un manquement aux diligences lui incombant de nature à engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Toutefois, à l'issue de la procédure de liquidation, les créanciers privilégiés n'avaient pu être désintéressés en raison du montant insuffisant de l'actif de la société. Autrement dit, même si le comptable avait accompli tous ses devoirs, l'État n'aurait pu recouvrer sa créance. Le manquement du comptable devait-il, dans ces conditions, être regardé comme ayant causé un préjudice financier à l'État ?

La section du contentieux a jugé que le manquement du comptable aux diligences et contrôles qui lui incombent en matière de recouvrement des recettes doit, en principe, être regardé comme ayant causé un préjudice financier à l'organisme public concerné. Toutefois, il est fait exception à ce principe lorsqu'il est établi que la recette était irrécouvrable à la date du manquement du comptable, notamment en raison de l'insolvabilité du redevable. Une telle circonstance peut être établie par tous documents, y compris postérieurs au manquement. En l'espèce, l'état de reddition des comptes dressé à l'issue de la procédure de liquidation permettait d'établir l'insolvabilité du débiteur de la créance non recouvrée, de sorte que



le manquement du comptable ne pouvait être regardé comme ayant causé un préjudice financier à l'État (CE, Sect., 27 juillet 2015, *Ministre délégué, chargé du budget c/ Parquet général près la Cour des comptes*, n° 370430, Rec.).

- La section du contentieux a jugé que la circonstance qu'un changement d'affectation d'un agent a été pris en considération de la personne ne fait pas obstacle à ce qu'il soit qualifié de mesure d'ordre intérieur dont ne peut connaître le juge. Elle consacre ainsi le principe suivant lequel une mesure d'ordre intérieur est définie par ses effets, et par là, l'abandon de critères qui avaient permis dans une jurisprudence ancienne d'appréhender la notion, tels l'ordre intérieur ou le caractère discrétionnaire de la compétence exercée. Désormais, les mesures prises à l'égard d'agents publics qui modifient leur affectation ou les tâches qu'ils ont à accomplir mais qui, compte-tenu de leurs effets, ne peuvent être regardées comme leur faisant grief, constituent de simples mesures d'ordre intérieur insusceptibles de recours.

Ces effets doivent toutefois être d'une certaine intensité : ainsi ne sauraient être qualifiées de mesures d'ordre intérieur des mesures dont les effets portent atteinte aux droits et prérogatives que les agents publics tiennent de leur statut, portent atteinte à l'exercice de leurs droits et libertés fondamentaux, ou entraînent une perte de responsabilités ou de rémunération.

En outre, même si aucun de ces effets n'est emporté par la mesure, son irrecevabilité ne vaut que pour autant qu'elle ne traduise pas une discrimination, dans la lignée de la décision Pôle emploi du 15 avril 2015 (n° 373893, Rec.) (Sect., 25 septembre 2015, *Mme B.*, n° 372624, Rec.)

- Saisi d'une demande d'une fonctionnaire hospitalière affectée d'une maladie mentale d'origine professionnelle, le Conseil d'État a précisé les conditions dans lesquelles un fonctionnaire ayant subi un accident ou une maladie du service a droit aux congés pour maladie prévus par les dispositions de l'article 41 de la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, et notamment au maintien total ou partiel de son traitement.

Dans une décision Centre hospitalier général de Voiron (29 décembre 1997, n° 128851, T.), le Conseil d'État avait jugé que, dans le cas d'une incapacité permanente à exercer ses fonctions du fait d'une maladie ou d'un accident du service, le fonctionnaire auquel aucune offre de poste adapté ou de reclassement ne pouvait être faite, pouvait être maintenu en congé maladie ordinaire jusqu'à sa mise à la retraite. Il bénéficie alors du maintien de la totalité de son traitement.

Cependant, le Conseil d'État précise que cette option n'est pas la seule ouverte dans le cas d'une incapacité d'origine professionnelle. En effet, cette obligation de maintien en congé de maladie ordinaire ne vaut que si le fonctionnaire ne peut être placé en congé de longue maladie ou en congé de longue durée. Si le fonctionnaire en remplit les conditions, il peut être placé, même à l'initiative de son administration, soit en congé de longue maladie, soit en congé de longue durée. Les conditions de maintien du traitement sont alors différentes : en cas de congé de longue maladie, le traitement est totalement maintenu pendant une durée de trois ans avant que le fonctionnaire puisse être mis à la retraite. En cas de congé de longue durée, le fonctionnaire bénéficie du maintien de son plein





traitement pendant cinq ans et d'un demi-traitement pendant trois ans. À l'issue de ce délai de huit ans, il peut lui aussi être mis d'office à la retraite par anticipation (Sect., 18 décembre 2015, Mme A., n° 374194, Rec.).

3.2.10. Nature et environnement

Par un avis du 29 mai 2015, le Conseil d'État a précisé les conditions dans lesquelles une autorisation d'installation classée, lorsqu'elle a été accordée par une décision du juge administratif de plein contentieux, peut être contestée par des tiers.

Afin de garantir le droit au recours effectif des tiers en matière d'environnement, le Conseil d'État a affirmé que, lorsque le juge administratif annule un refus d'autoriser une installation classée et accorde lui-même l'autorisation aux conditions qu'il fixe ou en renvoyant le bénéficiaire devant le préfet pour la fixation de ces conditions, la décision d'autorisation ainsi rendue présente le caractère d'une décision juridictionnelle et se trouve en conséquence revêtue de l'autorité de chose jugée. C'est ainsi la voie de la tierce opposition qui est ouverte aux tiers. Sont ainsi recevables non ceux qui justifient d'un droit lésé, ainsi qu'il est normalement requis pour une tierce opposition, mais ceux justifiant d'un intérêt suffisant pour demander l'annulation de la décision administrative d'autorisation, dès lors qu'ils n'ont pas été présents ou régulièrement appelés dans l'instance. Ils sont alors recevables à invoquer tout moyen à l'appui de leur tierce opposition.

En vue de garantir la sécurité juridique du bénéficiaire de l'autorisation, le Conseil d'État a également précisé qu'il était loisible au juge, lorsqu'il délivre une autorisation d'exploiter une installation classée, d'ordonner dans son jugement la mise en œuvre des mesures de publicité prévues par le I de l'article R. 512-39 du code de l'environnement. Le préfet peut également décider la mise en œuvre de telles mesures. Lorsque la publicité prescrite par le juge ou ordonnée par le préfet a été assurée, les tiers ne sont plus recevables à former tierce opposition au jugement une fois écoulés les délais de recours contentieux ouverts contre une décision d'autorisation (CE, avis, 29 mai 2015, Association Nonant Environnement, n° 381560, Rec.).

3.2.11. Police

- Propriétaire d'une exploitation agricole dont l'activité consiste notamment en l'élevage d'ovins, M. A. a constaté, à compter de l'année 1996, une surmortalité au sein de son troupeau. Il a imputé ce phénomène aux inondations de ses parcelles par les eaux des fossés longeant ses terres, lesquels recueillaient les eaux usées de plusieurs habitations ne respectant pas les normes sanitaires en matière de rejet d'effluents. Il a alors cherché à engager la responsabilité de la commune.

Cette affaire a permis au Conseil d'État de préciser l'articulation des pouvoirs de police générale des maires et leurs pouvoirs de police spéciale du contrôle des installations d'assainissement non collectif, créée, à compter du 31 décembre 2006, par les articles L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales et L. 1331-1-1 du code de la santé publique.



Le Conseil juge à cet égard que l'octroi de ce pouvoir de police spéciale au maire n'a pas privé celui-ci des pouvoirs de police générale qu'il tient des [articles L. 2212-1](#) et [L. 2212-2](#) du code général des collectivités territoriales. Ainsi, la cour aurait dû rechercher si l'abstention du maire à faire usage de ses pouvoirs de police générale pouvait également être constitutive d'une faute.

Enfin, une précision est apportée quant à l'office du juge du plein contentieux saisi d'une demande indemnitaire : s'il constate qu'à la date à laquelle il statue, le manquement fautif à l'origine du dommage perdure, il peut enjoindre à l'administration, si cela lui est demandé, de mettre fin à ce comportement ou d'en pallier les effets ([CE, 27 juillet 2015, M. A., n° 367484, Rec.](#)).

- Le Conseil d'État était saisi de deux recours, présentés, d'une part, par l'Alliance générale contre le Racisme et pour le Respect de l'Identité Française (AGRIF) et, d'autre part, par la société Les Productions de la Plume et M. A, tendant à l'annulation de la circulaire du 6 janvier 2014 par laquelle le ministre de l'intérieur prescrivait aux préfets l'interprétation qu'il convenait de faire des textes et de la jurisprudence relative aux cas dans lesquels la préservation de l'ordre public justifie que soient prises des mesures d'interdiction des représentations de certains spectacles. Le ministre invitait également les préfets à faire preuve d'une vigilance particulière à l'égard des représentations des spectacles de M. A.

C'est en application de cette circulaire que le préfet de la Loire-Atlantique et les maires de Tours et d'Orléans avaient, en janvier 2014, interdit certaines représentations du spectacle « Le Mur » de M. A.. Ces décisions d'interdiction avaient été confirmées par plusieurs décisions des juges du référé-liberté, d'abord en première instance, puis en appel (V. en particulier [JRCE, 9 janvier 2014, Société Les productions de la Plume et M. A., n° 374508, Rec., p.1](#)). Plus récemment, le juge des référés du Conseil d'État a en revanche confirmé en appel l'ordonnance par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Clermont-Ferrand avait cette fois suspendu l'arrêté d'interdiction pris par un maire relatif à un nouveau spectacle de M. A. ([JRCE, 6 février 2015, Commune de Cournon d'Auvergne, n° 387726, Rec.](#)).

Dans sa décision du 9 novembre 2015, le Conseil d'État a rappelé, dans la ligne de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (V. notamment [décisions n° 2009-580 DC](#) du 10 juin 2009 et [n° 2010-3 QPC](#) du 28 mai 2010), que l'exercice de la liberté d'expression est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Il appartient ainsi aux autorités chargées de la police administrative de prendre les mesures nécessaires à l'exercice de la liberté de réunion. Reprenant les principes posés par la jurisprudence Benjamin ([CE, 19 mai 1933, Benjamin et Syndicat d'initiative de Nevers, n°s 17413, 17520, Rec., p. 541](#)), le Conseil d'État a rappelé, d'autre part, que les atteintes portées à ces libertés fondamentales pour assurer la sauvegarde de l'ordre public doivent être strictement proportionnées, c'est-à-dire, en vertu de la jurisprudence *Association pour la promotion de l'image et autres* ([CE, Ass., 26 octobre 2011, n° 317827, Rec., p. 505](#)), à la fois adaptées, nécessaires et proportionnées.

La jurisprudence du Conseil d'État avait déjà intégré, dans la définition de l'ordre public, la dignité de la personne ; elle avait ainsi admis que l'autorité investie du





pouvoir de police générale puisse, même en l'absence de circonstances locales particulières, interdire une attraction qui porte atteinte au respect de la dignité de la personne humaine (CE, Ass., 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge, n° 136727, Rec., p. 372, s'agissant d'une attraction de lanciers de nains). Le Conseil d'État juge en l'espèce que des propos et gestes de caractère antisémite, incitant à la haine raciale ou faisant l'apologie des discriminations, persécutions et exterminations perpétrées au cours de la Seconde Guerre Mondiale peuvent constituer par eux-mêmes une atteinte à la dignité de la personne humaine, même en l'absence de troubles matériels. Le Conseil d'État en a déduit que le ministre de l'intérieur n'avait pas excédé sa compétence en rappelant que de tels propos ou scènes pouvaient justifier l'interdiction d'un spectacle par l'autorité de police administrative. Cette solution était déjà largement engagée par la jurisprudence (V. notamment CE, Ass., 16 février 2009, Mme H.-G., n° 315499, Rec., p. 43 ; JRCE, 5 janvier 2007, ministre de l'intérieur c/ association « Solidarité des Français », n° 300311, aux T., CE, 9 novembre 2015, Alliance générale contre le Racisme et pour le Respect de l'Identité Française (AGRIF) et Société les Productions de la Plume et M. A., n°s 376107 et 376291, Rec.).

3.2.12. Procédure

■ Question prioritaire de constitutionnalité

La société Métropole Télévision avait soulevé, devant la cour administrative d'appel de Paris, une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution du II de l'article 90 de la loi du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007. Or ces dispositions, depuis lors intégrées au code général des impôts, étaient identiques, dans leur substance et dans leur rédaction, aux dispositions du c) du 1° de l'article L. 115-7 du code du cinéma et de l'image animée, dont le Conseil constitutionnel avait déjà jugé, par sa décision n° 2013-362 QPC du 6 février 2014, qu'elles étaient contraires à la Constitution. Le Conseil d'État a ainsi été conduit à définir la solution qu'il convenait, dans une telle hypothèse, au juge administratif de retenir.

Le Conseil d'État a, au préalable, rappelé qu'en égard à l'autorité qui s'attache, en vertu de l'article 62 de la Constitution, à une décision du Conseil constitutionnel, la déclaration d'inconstitutionnalité de certains des termes figurant à l'un des articles d'un code devait être regardée comme s'appliquant également aux dispositions identiques figurant au sein d'un autre article législatif. Puis il en a déduit qu'il appartient au juge saisi d'un litige portant sur l'application de ces dispositions identiques de le constater, sans qu'il y ait lieu de saisir le Conseil constitutionnel d'une nouvelle question prioritaire de constitutionnalité, dès lors que le litige soumis au juge est alors au nombre de ceux pour lesquels le requérant peut, en vertu de la décision du Conseil constitutionnel, bénéficier des effets de la déclaration d'inconstitutionnalité prononcée antérieurement. En l'espèce, cette solution de principe a conduit le Conseil d'État à juger qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité



soulevée par la société Métropole Télévision, celle-ci étant sans objet ([9/10 SSR, 16 janvier 2015, Société Métropole Télévision, n° 386031, Rec.](#)).

■ Exécution

Le tribunal administratif de Bordeaux avait annulé en novembre 2011 la décision d'un maire d'ériger un calvaire, au motif qu'il était implanté sur un emplacement public, ce que prohibe la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, dès lors qu'il était implanté sur le domaine public. Il avait en outre enjoint au maire de retirer ce Christ en croix. Une requérante, mécontente du délai que prenait le maire à le faire retirer, a saisi le même tribunal d'une demande tendant à l'exécution de ce jugement, qui a alors renvoyé l'affaire au Conseil d'État.

La difficulté de cette affaire tenait à ce que le maire faisait valoir pour la première fois au stade de la demande d'exécution que la parcelle litigieuse ne constituait pas un emplacement public, contrairement à ce qu'avait relevé le tribunal administratif dans les motifs de son jugement, mais était en réalité la propriété d'une personne privée.

La décision *Mme D.* a permis au Conseil d'État de préciser l'étendue des pouvoirs du juge de l'exécution saisi sur le fondement des dispositions de [l'article L. 911-4](#) du CJA. Il a alors distingué deux cas de figure.

D'une part, lorsque le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée n'a prescrit aucune mesure d'exécution, il appartient au juge saisi sur le fondement de l'article L. 911-4 du CJA d'édicter lui-même les mesures nécessaires à son exécution.

D'autre part, lorsque la décision faisant l'objet de la demande d'exécution prescrit déjà de telles mesures, le juge de l'exécution peut en préciser la portée, dans le cas où elles seraient entachées d'une obscurité ou d'une ambiguïté, ou en édicter de nouvelles, sans remettre en cause celles qui ont déjà précédemment été prescrites ni méconnaître l'autorité qui s'attache aux motifs qui sont le soutien nécessaire du dispositif de la décision juridictionnelle dont l'exécution lui est demandée. Si une partie estime que des erreurs de droit ou de fait ont été commises, il lui appartient d'exercer les voies de recours qui lui sont ouvertes contre le jugement, et ne peut se borner à faire état d'éléments tendant à les rectifier au stade de son exécution.

Quel que soit le cas de figure, la décision *Mme D.* a également précisé que le juge de l'exécution doit apprécier l'opportunité de compléter ou d'édicter des mesures d'exécution en tenant compte des circonstances de droit et de fait existant à la date à laquelle il statue ainsi que des diligences déjà accomplies par les parties et de celles encore susceptibles de l'être.

En l'espèce, le jugement du tribunal administratif de Bordeaux dont l'exécution était demandée était devenu définitif. Il relevait, par un motif constituant le soutien nécessaire de son dispositif, que le Christ en croix en litige était situé sur un talus communal constituant un emplacement public. Le Conseil d'État a jugé que le maire ne pouvait se borner à faire état pour la première fois devant le juge de l'exécution de la circonstance que le terrain d'implantation de ce calvaire n'avait





jamais appartenu à la commune pour faire échec à l'exécution de ce jugement car, ce faisant, il remettait nécessairement en cause le bien-fondé de la mesure d'exécution définitivement prononcée par le tribunal administratif. Il lui fut donc enjoint de justifier, dans un délai de deux mois, avoir accompli toutes diligences utiles à l'exécution du jugement du tribunal administratif de Bordeaux ([CE, 10/9 SSR, 23 mars 2015, Mme D., n° 366813, à publier au Rec.](#)).

■ Recours à un «*amicus curia*»

Cette décision *M. B.*, rendue en formation de jugement des 8^e et 3^e sous-sections réunies, a permis de préciser les règles relatives au recours par le juge administratif, dans le cadre de l'instruction d'une requête qui lui est soumise, à la consultation d'un «*amicus curiae*», régie par l'[article R. 625-3](#) du CJA, et introduite par le décret du 22 février 2010.

Tout d'abord, en ce qui concerne la forme que doit prendre une demande d'avis auprès d'un *amicus curiae*, la question posée par cette affaire était de savoir si le recours à cette procédure devait forcément passer par une décision juridictionnelle avant dire droit. En l'espèce, la procédure avait été décidée par courrier du président de la formation de jugement. En l'absence de disposition de l'[article R. 625-3](#) du CJA qui l'impose, le Conseil d'État a jugé que le recours à la procédure d'*amicus curiae* pouvait prendre la forme d'un courrier du président de la formation chargée d'instruire l'affaire ou d'une décision juridictionnelle.

Ensuite, la décision *M. B.* a permis de préciser le contenu d'une demande d'avis à un *amicus curiae*, c'est-à-dire la mission confiée par les juges à cet expert. Le requérant reprochait en l'espèce à la cour d'avoir méconnu son office en se retranchant derrière l'avis de l'*amicus curiae* pour statuer sur le litige sans se livrer à la moindre appréciation des éléments du dossier. La cour avait en effet consulté un expert sur l'interprétation d'une pièce du dossier qui lui était soumis.

Le Conseil d'État a ainsi jugé, faisant droit à ce moyen d'erreur de droit soulevé par le requérant, qu'une demande d'avis auprès d'un *amicus curiae*, formulée auprès d'une personne dont la formation d'instruction estime que la compétence ou les connaissances seraient de nature à l'éclairer utilement sur la solution à donner au litige, ne peut porter que sur des observations d'ordre général sur les points qu'elle détermine, lesquels peuvent être des questions de droit, à l'exclusion de toute analyse ou appréciation des pièces du dossier. Ainsi, la procédure de consultation d'un *amicus curiae* ne peut conduire à ce que la personne consultée se prononce sur les pièces du dossier et prenne position sur le litige soumis aux juges.

Le Conseil d'État tempère cependant ces règles en précisant que lorsque l'avis a été demandé ou rendu en méconnaissance de ces principes, le juge n'entache pas sa décision d'irrégularité dès lors qu'il se borne à prendre en compte les observations d'ordre général, juridiques ou factuelles, que l'avis contient. En l'espèce, la cour avait bien méconnu son office ([CE, *M. B.*, 6 mai 2015, n° 375036](#)).



■ Télérecours

Le [décret n° 2012-1437](#) du 21 décembre 2012 relatif à la communication électronique devant le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs a introduit dans le CJA des dispositions permettant de présenter une requête devant ces juridictions par voie dématérialisée au moyen d'une application informatique dédiée accessible par le réseau internet, dite « Télérecours ».

La commune de Damouzy avait formé un pourvoi en cassation contre une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne. Elle soutenait notamment que la procédure suivie devant ce juge était irrégulière au motif que l'avis d'audience lui avait été adressé par voie dématérialisée alors, d'une part, que la procédure s'était jusqu'alors déroulée par voie papier et, d'autre part, que son mandataire n'avait pas été destinataire d'un message électronique d'alerte l'avisant de la mise à disposition d'une communication dans l'application *Télérecours*.

Sur le premier point, le Conseil d'État a jugé que la circonstance qu'une requête ait été introduite sous une forme non dématérialisée ne faisait pas obstacle à ce que, à tout moment de la procédure, soient adressées sous forme dématérialisée, au moyen de l'application informatique *Télérecours*, des communications relatives à cette procédure à toute partie ou tout mandataire inscrit. Cette solution était déjà largement engagée par une décision *Commune d'Auboué* du 6 octobre 2014 du Conseil d'État statuant au contentieux ([CE, 6 octobre 2014, Commune d'Auboué, n° 380778, T.](#)).

Sur le second point, l'article R. 611-8-2 du CJA prévoit qu'une alerte peut être adressée aux parties et mandataires inscrits par un courrier électronique lorsqu'une nouvelle communication est mise à disposition dans l'application. Le Conseil d'État a jugé que ce message ne revêtait qu'un caractère informatif et que la circonstance qu'il n'aurait pas été reçu était, par suite, sans incidence sur la régularité de la procédure. Les parties et mandataires inscrits sont donc réputés avoir pris connaissance des communications et notifications qui leur sont faites par cette voie à la date de la première consultation du document, certifiée par l'accusé de réception délivré par l'application informatique, ou, à défaut de consultation dans un délai de huit jours à compter de la mise à disposition dans l'application, à la date d'expiration de ce délai. La règle est plus sévère en matière de référés d'urgence, comme en l'espèce, l'article R. 522-10-1 du CJA prévoyant alors que la communication ou la notification est réputée faite dès la mise à disposition dans l'application ([CE, 10/9 SSR, 11 mai 2015, Commune de Damouzy, n° 379356, Rec.](#)).

■ Intérêt à agir

Selon une jurisprudence ancienne, le fait qu'une décision administrative ait un champ d'application territorial fait normalement obstacle à ce qu'une association ayant un ressort national justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation.





Par sa décision Association « Ligue des droits de l'Homme » du 4 novembre 2015, le Conseil d'État infléchit sa jurisprudence en jugeant qu'il peut en aller autrement lorsque la décision soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales.

En l'espèce, la Ligue des droits de l'homme contestait la légalité de deux arrêtés municipaux, interdisant, localement, pour l'un la fouille des poubelles, et, pour l'autre, la mendicité. Ces arrêtés avaient été pris en raison de la forte affluence de personnes d'origine « rom » sur le territoire de la commune.

Le Conseil d'État a jugé que cette association nationale avait cependant intérêt pour agir contre un arrêté local édictant une mesure de police dès lors que cette mesure, répondait à une situation susceptible d'être rencontrée dans d'autres communes et soulevait des questions qui, par leur nature et par leur objet, excédaient les seules circonstances locales ([CE, 4 novembre 2015, Association « Ligue des droits de l'homme », n° 375178, Rec.](#)).

3.2.13. Refus de concours de la force publique

La SA Usine du marin est propriétaire d'un terrain situé sur le territoire de la commune de Sainte-Anne, sur lequel des personnes sans droit ni titre sont installées. Par un jugement du 13 février 1990, confirmé en appel, le tribunal de grande instance de Fort-de-France a ordonné l'expulsion de ces occupants.

A partir de l'année 1993, la société a vainement sollicité du préfet de la région Martinique le concours de la force publique afin d'exécuter cette décision d'expulsion. En 2009, la société a finalement demandé au TA de Fort-de-France d'annuler la dernière décision du préfet refusant de lui octroyer le concours de la force publique. Le tribunal administratif comme la cour administrative d'appel ont refusé de faire droit à sa demande.

Saisi du pourvoi de la société, le Conseil d'État a précisé les obligations incombant au représentant de l'État dans le département ainsi que l'office du juge administratif dans le cas où, à la suite d'un premier refus de concours de la force publique, la décision de justice ordonnant l'expulsion demeure inexécutée pendant une durée manifestement excessive au regard des droits et intérêts en cause.

La décision juge qu'il incombe au préfet, dans cette configuration, de rechercher toute mesure de nature à permettre de mettre fin à l'occupation illicite des lieux. Cette obligation vaut alors même que des considérations impérieuses justifieraient toujours un refus de concours de la force publique.

Par ailleurs, il appartient au juge administratif, saisi dans le même contexte d'une demande d'annulation pour excès de pouvoir d'un nouveau refus de concours de la force publique, de regarder les conclusions dont il est saisi comme étant dirigées non seulement contre ce refus mais aussi, subsidiairement, contre le refus d'accomplir des diligences appropriées pour mettre en œuvre l'obligation qui revient au représentant de l'État.



Par conséquent, le juge doit se prononcer sur la légalité du nouveau refus de concours mais également, dans l'hypothèse où il juge ce refus légalement justifié, sur les diligences accomplies par le préfet. Dans cette dernière hypothèse, s'il annule la décision en tant qu'elle refuse d'accomplir les diligences appropriées, il peut, si cela lui est demandé, enjoindre au préfet de les accomplir, dans un délai qu'il fixe ([CE, Société Usine du Marin, 27 novembre 2015, 376208, Rec.](#)).

3.2.14. Responsabilité

■ Responsabilité hospitalière

- Cette affaire a permis au Conseil d'État de préciser la portée des dispositions du second alinéa du I de l'[article L. 1142-1](#) du code de la santé publique (CSP), issues de la [loi n° 2002-303](#) du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé. Celles-ci prévoient que les établissements de santé sont responsables des dommages résultant d'infections nosocomiales, sauf s'ils rapportent la preuve d'une cause étrangère.

Eu égard à l'objet de ces dispositions, rapprochées de celles du premier alinéa de cet article, le Conseil d'État a considéré qu'elles impliquaient pour le juge administratif, lorsqu'il ressort des pièces du dossier qui lui est soumis que les conditions en sont remplies, de relever d'office le moyen tiré de la responsabilité de plein droit qu'elles instituent.

Le juge ne peut se fonder d'office sur un tel moyen sans en avoir au préalable informé les parties, conformément aux dispositions de l'[article R. 611-7](#) du CJA, ce qui doit notamment permettre à l'établissement de faire valoir, le cas échéant, l'existence d'une cause étrangère.

Il s'inscrit ainsi dans la lignée de sa décision du 30 mars 2011, *Mme Joncour*, ([n° 320581](#), Rec.), en vertu de laquelle le moyen tiré de ce que le dommage invoqué remplit les conditions pour être indemnisé, en application de l'[article L. 1142-1](#) du code de la santé publique, en tout ou partie par l'ONIAM sur le fondement de la solidarité nationale doit être relevé d'office par le juge administratif ([CE, 6 mars 2015, Centre hospitalier de Roanne c/ Mme A., n° 368520, Rec.](#)).

- Cette décision a permis au Conseil d'État de mettre en œuvre la méthode qu'il a définie en 2014 pour déterminer si le dommage résultant d'un acte médical non fautif présente le caractère d'anormalité auquel le II de l'[article L. 1142-1](#) du code de la santé publique subordonne sa prise en charge au titre de la solidarité nationale ([12 décembre 2014, ONIAM c/ M. B., n° 355052, Rec.](#)). L'anormalité peut résulter soit du fait que l'état de la victime est notablement plus grave que celui auquel elle était exposée en l'absence d'intervention, soit du fait que l'accident résulte de la réalisation d'un risque qui présentait une faible probabilité.

En l'espèce, une personne très gravement blessée avait dû subir une opération sans laquelle elle ne pouvait survivre. Le décès survenu par arrêt cardiaque au décours de l'intervention ne pouvait donc être regardé comme anormal au titre du premier critère. L'appréciation du second critère était plus délicate car elle supposait de





définir le risque à l'origine de l'accident. L'intervention présentait des risques cardio-vasculaires élevés mais un événement dont la probabilité était faible, à savoir un déplacement du cathéter mis en place pour permettre le contrôle de la circulation sanguine, avait joué un rôle dans l'issue fatale. L'appréciation dépendait ainsi du poids donné à cet élément dans la survenue de l'accident.

La cour ayant estimé qu'il y avait seulement concouru, et donc que le dommage devait être rattaché au risque élevé de complication cardio-vasculaire grave, le Conseil d'État a considéré qu'elle avait pu juger, sans commettre d'erreur de droit, que le dommage n'était pas anormal ([CE, 29 avril 2015, M. F. et autres, n° 369473, Rec.](#)).

■ Responsabilité du fait d'une loi inconstitutionnelle

Un pourvoi en cassation en matière de sécurité sociale a permis au Conseil d'État de préciser les modalités d'engagement de la responsabilité de l'État du fait de l'adoption d'une loi méconnaissant une convention internationale ([Ass., 8 février 2007, G., n° 279522, Rec.](#)).

La société requérante avait demandé la décharge d'une contribution prévue par le code de la sécurité sociale. Elle soutenait que le contrôle à l'issue duquel elle s'était vu notifier une contribution avait été opéré par un agent des URSSAF irrégulièrement agréé. Cependant, son argumentation se heurtait à l'article 73 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 qui prévoyait que les ordres de recette émis par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale seraient réputés réguliers « *en tant qu'ils seraient contestés par le moyen tiré de l'illégalité de l'agrément des agents ayant procédé aux opérations de contrôle* ». Elle a alors invoqué l'inconstitutionnalité de ces dispositions.

La Cour européenne des droits de l'homme avait à cet égard jugé que la France avait violé la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en adoptant l'article 73 de la loi n° 2013-1199 de financement de la sécurité sociale pour 2004, qui portait atteinte au droit à un recours effectif garanti par l'article 6 de la Convention ([25 novembre 2010, Affaire Lilly France c/ France \(n° 2\), n° 20429/07](#)).

La société s'est alors tournée vers le juge administratif afin d'obtenir réparation du préjudice qu'elle estimait avoir subi à raison de l'inconstitutionnalité de cette loi.

Le Conseil d'État rejette cette demande indemnitaire, estimant qu'il n'existe pas de lien de causalité direct entre l'intervention de la loi inconstitutionnelle et le préjudice subi. En effet, la question des conséquences à tirer de l'illégalité de l'agrément d'un agent de contrôle par une autorité qui, bien qu'agissant en vertu d'une délégation de signature irrégulière, aurait pu être régulièrement habilitée et présentait toutes les apparences de l'autorité compétente était inédite, y compris devant le juge judiciaire. Le Conseil d'État a estimé au regard de ces éléments que la société n'avait pas été privée par la loi inconstitutionnelle d'une chance sérieuse d'obtenir de l'autorité judiciaire la décharge du redressement prononcé à son encontre ([CE, 5 octobre 2015, Ministre des affaires sociales et de la santé c/ société Lilly France, n° 371832, Rec.](#)).



■ Partage de responsabilité

Saisi de deux pourvois en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles, le Conseil d'État a déterminé les modalités selon lesquelles l'auteur d'un dommage, condamné par l'autorité judiciaire à le réparer, peut mettre en cause la responsabilité de la collectivité publique co-auteur du même dommage.

Dans une première affaire, un employeur et son assureur avaient été condamnés par l'autorité judiciaire à réparer les préjudices subis par un salarié victime d'un accident du travail causé par une faute inexcusable de cet employeur. Devant le juge administratif, l'employeur et l'assureur mettaient en cause la responsabilité d'une commune, qui avait mis à disposition de l'employeur le local où l'accident s'était produit et avait été jugée co-auteur de cette faute inexcusable par l'autorité judiciaire.

L'assemblée du contentieux a jugé que lorsque la faute de l'administration et la faute d'un tiers ont concouru à la réalisation d'un même dommage, le tiers co-auteur qui a été condamné par l'autorité judiciaire à indemniser la victime peut effectivement se retourner contre l'administration. L'existence d'une faute inexcusable de ce tiers, au sens du code de la sécurité sociale, n'y fait pas obstacle. Ce n'est que lorsque ce tiers a délibérément commis une faute d'une particulière gravité qu'il ne peut se prévaloir de la faute qu'aurait commise l'administration.

Dans une seconde affaire, une entreprise avait été reconnue par l'autorité judiciaire coupable de fautes inexcusables du fait de l'exposition de ses salariés à l'amiante. Elle avait ainsi été condamnée à réparer les préjudices subis par certains de ces salariés. Par la suite, elle avait mis en cause la responsabilité de l'État devant le juge administratif, en faisant également valoir des préjudices propres.

L'assemblée du contentieux a pu faire application des principes qu'elle venait de dégager dans l'affaire précédente, en distinguant les périodes antérieure et postérieure à 1977, date à laquelle l'État a commencé à adopter des mesures à même de réduire le risque de maladie professionnelle liée à l'amiante, dont la nocivité et la gravité des maladies dues à son exposition étaient connues.

Pour la période antérieure à 1977, le Conseil d'État a, d'une part, rappelé qu'en ne prenant pas les mesures propres à éviter ou du moins limiter les dangers liées à une exposition à l'amiante, l'État avait commis une faute de nature à engager sa responsabilité. D'autre part, il a jugé que l'entreprise, qui utilisait de façon massive et régulière ce produit, avait également commis une faute en ne protégeant pas ses salariés, qui avait concouru, avec celle de l'État, à la réalisation du même dommage. L'assemblée du contentieux n'a par ailleurs pas estimé que la faute de l'employeur avait le caractère d'une faute d'une particulière gravité délibérément commise, qui aurait fait obstacle à ce que cette société puisse se prévaloir de la faute de l'administration. Le partage de responsabilité a alors été opéré au regard de la nature et la gravité des fautes commises. Le Conseil d'État a fixé au tiers la part de l'État et condamné ensuite ce dernier à verser une indemnité à l'entreprise.

Pour la période postérieure à 1977, l'entreprise avait continué d'exposer certains salariés aux poussières d'amiante sans protection appropriée. Dès lors, le Conseil





d'État a jugé qu'elle n'établissait pas que les maladies professionnelles développées par certains de ses salariés trouveraient, pour cette période, directement leur cause dans une carence fautive de l'État (Ass., 9 novembre 2015, *Mutuelle Assurance des Instituteurs de France et association Centre lyrique d'Auvergne*, n° 359548, Rec. et Ass., 9 novembre 2015, *SAS Constructions mécaniques de Normandie*, n° 342468, Rec.).

3.2.15. Sanction

Le Conseil d'État, saisi d'un recours contre une sanction disciplinaire à l'encontre d'un détenu, a fait évoluer le contrôle du juge administratif sur la proportionnalité de la sanction.

Jusqu'à cette décision, le juge administratif n'exerçait, conformément à sa jurisprudence *L. B.* (20 mai 2011, n° 326084, Rec.) qu'un contrôle restreint sur le fait de savoir si les faits reprochés à un détenu ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire constituaient des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue était proportionnée à la gravité de ces fautes.

Cette jurisprudence avait toutefois été largement entamée par une série de décisions antérieures, qui avaient conduit à étendre le champ du contrôle normal sur les sanctions infligées, successivement, aux membres d'une profession réglementée (CE, Sect., 22 juin 2007, A., n° 272650, Rec.), aux magistrats du parquet et du siège (CE, 27 mai 2009, H., n° 310493, Rec. ; CE, 30 juin 2010, Mme P., n° 325319, T.), et enfin à l'ensemble des agents publics (CE, Ass., 13 novembre 2013, D., n° 347704, Rec.). Dans la lignée de cette jurisprudence, le Conseil d'État a donc abandonné le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur les sanctions pénitenciaires, pour adopter un plein contrôle du juge. Ce contrôle demeure néanmoins borné par le cadre du recours pour excès de pouvoir, et ne s'inscrit donc pas, contrairement au cas des sanctions infligées aux administrés (CE, Ass., 16 février 2009, Société ATOM, n° 274000, Rec.), dans le cadre d'un recours de plein contentieux qui permettrait au juge de réformer la décision de l'administration (10/9, 1^{er} juin 2015, M. A., n° 380449, Rec.).

3.2.16. Sport et jeux

Le 21 mars 2013, le conseil d'administration de la Ligue de football professionnel modifiait son règlement administratif en exigeant que le siège de chacun des clubs participants aux compétitions de Ligue 1 et de Ligue 2 soit implanté sur le territoire français. S'en était suivi un litige opposant la Ligue à l'AS Monaco, dont le siège ne se trouve pas sur le territoire français. Ce litige avait conduit le bureau de la Ligue à proposer, par une nouvelle délibération, une modification du règlement administratif, cette fois-ci dans un sens favorable à l'AS Monaco, tout en autorisant le président de la Ligue à conclure, dans le même temps, une transaction avec ce club. Cette modification eut lieu, tandis qu'était conclue une transaction d'un montant de cinquante millions d'euros entre l'AS Monaco et la Ligue. Saisi de la



légalité de ces délibérations successives de la Ligue ainsi que de la transaction litigieuse, le Conseil d'État a précisé la nature de ces décisions et a rappelé les conditions dans lesquelles s'exerce le pouvoir réglementaire.

Dans un premier temps, le Conseil d'État a jugé que les délibérations du conseil d'administration de la Ligue réglementant les championnats de Ligue 1 et de Ligue 2 présentaient le caractère d'actes administratifs, dans la mesure où ces délibérations relèvent d'une mission de service public administratif déléguée par la Fédération française de football à la Ligue. Ces délibérations sont, par suite, susceptibles d'être contestées devant le juge de l'excès de pouvoir.

Dans un second temps, le Conseil d'État a rappelé que les principes qui régissent l'action des personnes chargées d'une mission de service public s'opposent à ce qu'une autorité investie d'un pouvoir réglementaire, à laquelle il revient d'exercer cette compétence dans l'intérêt général, s'engage, par la voie d'un contrat, à faire usage, dans un sens déterminé, du pouvoir réglementaire qui lui a été conféré. En conséquence, le Conseil d'État a estimé que la transaction par laquelle la Ligue s'engageait à modifier la réglementation des compétitions dans un certain sens, qui présente le caractère d'un contrat administratif, avait un objet illicite et devait ainsi être annulée ([2/7 SSR, 9 juillet 2015, Football Club des Girondins de Bordeaux et autres, n° 375542, Rec.](#)).

3.2.17. Travail

Le Conseil d'État précise que, dans le cadre d'une demande d'autorisation de licenciement d'un salarié protégé inclus dans un licenciement collectif pour motif économique, il ne revient pas à l'administration de contrôler si le plan de sauvegarde de l'emploi qui a accompagné le licenciement collectif était suffisant.

Le requérant contestait, par la voie d'une question préjudicielle renvoyée au juge administratif par la cour d'appel de Nîmes, la légalité de la décision administrative autorisant son licenciement, au motif notamment que le plan de sauvegarde de l'emploi, qui doit permettre de faciliter le reclassement et le maintien dans l'emploi, était insuffisant. Or la jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation ([Cass. soc., 25 juin 2003, n° 01-44.722, Bull. 2003, V, n° 207](#) ; [Cass. soc., 22 juin 2004, n° 01-44.558, Bull., 2004, V, n° 177](#)) permet aux salariés protégés de contester la validité du plan de sauvegarde de l'emploi devant le juge judiciaire, afin d'obtenir réparation du préjudice résultant de l'insuffisance de ce plan.

Le Conseil d'État prend donc appui sur cette jurisprudence du juge judiciaire pour juger que l'insuffisance du plan de sauvegarde de l'emploi ne peut être invoquée devant le juge administratif pour contester la légalité d'une autorisation administrative de licenciement. Dans le cas d'une demande d'autorisation de licenciement pour motif économique, l'administration doit, en revanche, s'assurer que la procédure de consultation des représentants du personnel a été respectée, que l'employeur a rempli ses obligations de reclassement et que les salariés protégés n'ont pas fait l'objet de discriminations dans leur accès aux mesures prévues par le plan de sauvegarde de l'emploi ([4/5 SSR, 25 février 2015, M. B., n° 375590, T.](#)).





3.2.18. Régime d'assurance chômage

Le Conseil d'État était saisi de recours pour excès de pouvoir dirigés contre l'arrêté du ministre du travail agréant la convention du 14 mai 2014 relative à l'indemnisation du chômage. Ces requêtes lui ont permis d'apporter deux précisions, l'une tenant aux stipulations pouvant figurer dans cette convention, l'autre tenant à la modulation dans le temps des effets d'une annulation contentieuse.

Sur le premier point, le Conseil d'État a rappelé que les parties à la convention ont la responsabilité d'assurer l'équilibre financier du régime d'assurance chômage. Elles pouvaient donc prévoir qu'une part forfaitaire des indemnités allouées en cas de licenciement d'un salarié sans cause réelle et sérieuse serait prise en compte pour déterminer le point de départ du versement de l'allocation d'assurance chômage.

En revanche, les parties à la convention ne pouvaient prévoir la prise en compte de l'intégralité de ces indemnités pour le calcul de ce différé d'indemnisation pour certains salariés. En effet, cette prise en compte de l'intégralité des indemnités privait certains salariés, victimes d'un licenciement sans cause réelle et sérieuse, de l'intégralité des sommes destinées à assurer la réparation du préjudice dont ils avaient été victimes. Ces stipulations portaient donc atteinte au droit à réparation des salariés concernés.

Sur le second point, le Conseil d'État a différé les effets de l'annulation qu'il prononçait (*Ass., 11 mai 2004, Association AC ! et autres, n^{os} 255886, 255887, 255888, 255889, 255890, 255891, 255892, Rec.*), tout en prévoyant l'annulation immédiate de dispositions divisibles.

Les règles de répétition des allocations indues et les règles de réduction des droits en cas de méconnaissance d'obligation déclarative, incompétemment prises, étaient divisibles du reste de l'arrêté. Ces règles ont donc été annulées rétroactivement.

Les règles relatives au différé d'indemnisation formaient quant à elles un tout indivisible et étaient destinées à compenser le coût de mesures nouvelles. Elles n'étaient ainsi pas divisibles des dispositions de l'arrêté agréant les autres stipulations de la convention. Or une annulation immédiate aurait porté une atteinte manifestement excessive à la continuité du régime d'assurance chômage. Le Conseil d'État a donc reporté dans le temps les effets de l'annulation des autres dispositions de l'arrêté (*5 octobre 2015, Association des amis des intermittents et précaires et autres, n^{os} 383956, 383957, 386958, Rec.*).

3.2.19. Urbanisme

- Le propriétaire d'un terrain avait été autorisé à lotir un ensemble de terrains destinés à la construction, par détachement d'une partie de sa propriété. Cinq ans plus tard, il envisage une construction nouvelle sur la partie de son terrain qu'il avait conservée. Il obtient un permis de construire le 11 janvier 2010, qui est attaqué par ses voisins. L'opération envisagée par le propriétaire conduit à l'implantation de



bâtiment sur un terrain issu de la division qui a donné lieu au lotissement partiel initial. Or, en vertu des dispositions des articles [L. 441-1](#), [R. 421-19](#) et [R. 421-23](#) du code de l'urbanisme, une opération d'aménagement ayant pour objet ou ayant eu pour effet, sur une période inférieure à dix ans, la division d'une unité foncière constitue un lotissement, au sens de l'[article L. 442-1](#) du code de l'urbanisme, dès lors qu'il est prévu d'implanter des bâtiments sur l'un au moins des lots résultant de la division.

Les sous-sections réunies se trouvaient donc saisies de la question de savoir si ce nouveau projet devait être regardé comme un lotissement, avec le régime procédural propre à ce type d'aménagement, du seul fait qu'il était implanté sur un terrain issu d'une division antérieure effectuée en vue de lotir l'autre partie de l'unité foncière. Il a ainsi été jugé que, lorsque le propriétaire de cette unité foncière a décidé de ne lotir qu'une partie de son terrain, le projet ultérieur d'implanter des bâtiments sur la partie conservée, qui ne faisait pas partie de l'opération d'aménagement caractérisant, aux termes de la loi, le lotissement, ne peut être regardé comme relevant du lotissement créé, alors même que ne serait pas expirée la période de dix ans mentionnée à l'[article L. 442-1](#) du code de l'urbanisme. Ce projet n'est susceptible de relever du régime du lotissement que s'il entre par lui-même dans les prévisions de cet article, c'est-à-dire s'il procède à une division de son terrain d'assiette en vue de l'implantation de nouveaux bâtiments ([CE, 26 janvier 2015, M. et Mme C., n° 362019, Rec.](#)).

- Le Conseil d'État était saisi d'un pourvoi en cassation relatif à un permis de construire délivré à une société pour des travaux d'extension effectués sur un bâtiment à usage industriel situé, pour partie, dans une zone du plan local d'urbanisme dédiée au maintien et à l'accueil d'activités économiques, et, pour une autre, dans une zone dédiée au maintien et à l'accueil d'habitations, dans laquelle étaient précisément interdites les constructions à usage industriel.

La jurisprudence avait fixé le principe selon lequel lorsqu'une construction est à cheval sur deux zones différentes du document d'urbanisme, les règles propres à sa zone d'implantation s'appliquent à chaque partie de la construction ([CE, Sect., 26 février 1988, Mme S., n° 64507, Rec.](#)). La cour administrative d'appel de Bordeaux avait alors apprécié la légalité de la partie de l'extension dont l'implantation était projetée dans la zone destinée à l'habitation. Constatant que le projet litigieux prévoyait que cette partie de l'extension serait à usage de bureau, elle avait estimé qu'il ne méconnaissait pas le plan local d'urbanisme.

Le Conseil d'État procède alors à une clarification entre les notions d'usage et de destination. La police de l'urbanisme ne régit pas les usages de constructions, qui relèvent eux du code de la construction et de l'habitation, mais leurs destinations. Ainsi, pour apprécier la conformité au règlement du plan local d'urbanisme d'un projet d'extension d'un bâtiment appelée à se situer à cheval sur deux zones différentes, il convient de se référer à la destination de la construction faisant l'objet de l'extension litigieuse, et non à l'usage auquel devaient être affectés les locaux abrités par cette extension. Le Conseil d'État censure alors la cour administrative d'appel pour erreur de droit ([CE, 11 février 2015, M. B., n° 366809, T.](#)).





- Un couple de particuliers avaient déposé auprès de leur commune une déclaration de travaux afin d'édifier une clôture en bordure de leur terrain. La commune s'y est opposée, au motif notamment qu'ils n'étaient pas propriétaires du terrain sur lequel étaient prévus les travaux. Se posait alors la question des conditions dans lesquelles l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation de travaux doit appréhender la question de la propriété privée du terrain.

S'agissant d'une question d'ordre privé, il n'appartient pas en principe à l'administration de s'y immiscer. Elle s'en tient pour cette raison aux apparences. Ainsi, les articles [R. 423-1](#) et [R. 431-35](#) du code de l'urbanisme prévoient que les déclarations préalables, comme les demandes de permis de construire en vertu de l'article [R. 431-5](#) du même code, doivent seulement comporter l'attestation du pétitionnaire qu'il remplit les conditions, définies à l'article [R. 423-1](#), de propriété ou de mandataire du propriétaire. Les autorisations d'utilisation du sol ont en effet pour seul objet de s'assurer de la conformité des travaux qu'elles autorisent avec la législation et la réglementation d'urbanisme. Elles sont accordées sous réserve du droit des tiers : il n'appartient donc pas à l'autorité compétente de vérifier, dans le cadre de l'instruction d'une déclaration ou d'une demande de permis, la validité de l'attestation établie par le demandeur. C'est aux tiers qu'il revient, le cas échéant, d'engager devant le juge judiciaire, une action contentieuse. Ils ne sauraient donc soutenir utilement, pour contester une décision accordant une telle autorisation au vu de l'attestation requise, faire grief à l'administration de ne pas en avoir vérifié l'exactitude.

En l'espèce, le terrain sur lequel la clôture était envisagée appartenait à la commune. Fallait-il alors que le maire s'en tienne à l'attestation du demandeur ? Il convenait à la fois de permettre à l'administration de tirer les conséquences d'une attestation frauduleuse ou infondée, sans remettre en cause l'indépendance des législations. Ainsi, lorsque l'autorité administrative vient à disposer au moment où elle statue, sans avoir à les demander, d'informations de nature à établir le caractère frauduleux de la déclaration préalable aux travaux ou du permis de construire ou faisant apparaître, sans que cela puisse donner lieu à une contestation sérieuse, que le pétitionnaire ne dispose d'aucun droit à la déposer en méconnaissance de l'article [R. 423-1](#), il lui revient de s'opposer à la déclaration ou de refuser de permis pour ce motif ([CE, 23 mars 2015, M. et Mme B., n° 348261, Rec.](#)).

- Un pourvoi a permis au Conseil d'État de préciser la portée des articles [R. 423-1](#) et [R. 431-5](#) du code de l'urbanisme en matière de dépôt des demandes de permis de construire. Le premier article précise que la demande de permis doit être présentée « soit par le ou les propriétaires (...) ; / (...) soit (...) par un ou plusieurs co-indivisaires (...) ; / (...) soit par une personne ayant qualité pour bénéficier de l'expropriation (...) ». Le second dispose que la demande comporte « l'attestation du ou des demandeurs qu'ils remplissent » ces conditions.

Les autorisations d'utilisation du sol ont pour seul objet de s'assurer de la conformité des travaux avec la législation et la réglementation de l'urbanisme. Elles sont accordées sous réserve des droits des tiers. Dès lors, en principe, l'administration n'a pas à vérifier la validité de l'attestation établie par le demandeur. Sous réserve



de la fraude, le pétitionnaire fournissant cette attestation a qualité pour présenter sa demande de permis (15 février 2012, Mme Q., n° 333631, Rec.). Cette théorie, dite du propriétaire apparent, implique que les tiers ne peuvent pas reprocher à l'administration de ne pas avoir vérifié l'exactitude de l'attestation (23 mars 2015, M. et Mme L., n° 348261, Rec.).

Il en va différemment lorsque l'administration dispose d'informations établissant que l'attestation fournie est frauduleuse ou faisant apparaître, sans contestation sérieuse, que le pétitionnaire n'a aucun droit à déposer la demande de permis. Dans cette situation, l'administration doit refuser la demande de permis (même décision). C'est notamment le cas lorsque l'administration est avertie que l'autorité judiciaire a remis en cause le droit de propriété du pétitionnaire.

Revenant sur une solution antérieure (8 janvier 1982, Mme C., n° 19392, Rec.; 5 avril 1993, Commune de Fréjus et SCI Bleu marine, n°s 117090, 117091, Rec.), la section du contentieux a toutefois posé une réserve dans l'hypothèse où le pétitionnaire, après la délivrance du permis de construire, perd la qualité au titre laquelle il avait présenté sa demande de permis. Même s'il perd cette qualité à titre rétroactif, cette circonstance n'entache pas d'illégalité le permis délivré. C'est le cas lorsque l'autorité judiciaire a rétroactivement remis en cause le droit de propriété du pétitionnaire. C'est également le cas lorsque la déclaration d'utilité publique est annulée pour excès de pouvoir par le juge administratif (Sect., 19 juin 2015, Commune de Salbris, n° 368667, Rec.)





3.3. Analyse d'une sélection d'arrêtés des cours administratives d'appel et de jugements des tribunaux administratifs

Avertissement : la présente rubrique présente un choix de décisions émanant des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs. Ce choix, nécessairement très limité au regard de la production annuelle de ces juridictions, a été opéré parmi la sélection effectuée par les chefs des juridictions eux-mêmes, en fonction de l'intérêt que ces décisions étaient susceptibles de présenter pour les lecteurs du rapport annuel, que ce soit du point de vue de leur importance économique, politique ou médiatique, ou qu'il s'agisse de la mise en œuvre d'une législation ou d'une question de droit nouvelles. Ce choix ne saurait préjuger ni le caractère définitif de ces décisions, certaines faisant l'objet de recours – **les décisions frappées d'appel ou ayant fait l'objet d'un pourvoi en cassation au 31 janvier 2016 sont précédées du signe (*) dans le texte** – ni, bien entendu, la confirmation par le Conseil d'État de la solution qu'elles retiennent.

3.3.1. Actes

Le tribunal administratif de Mayotte était saisi d'un arrêté portant obligation de quitter le territoire français qui ne comportait pas de signature manuscrite mais électronique, laquelle a été apposée selon un procédé électronique automatique. Le tribunal administratif juge que l'administration doit apporter la preuve que la **signature électronique** a été régulièrement apposée par un fonctionnaire habilité dans les conditions fixées par le [décret n° 2001-272](#) du 30 mars 2011 pris pour l'application de l'[article 1316-4](#) du code civil relatif à la signature électronique ([11 juin 2015, Mme C. B., n° 1400643](#)).

3.3.2. Aide sociale

L'article L. 161-1-5 du code de la sécurité sociale habilite les directeurs des organismes de sécurité sociale à procéder au **recouvrement d'une prestation indûment versée par voie de contrainte** qui, à défaut d'opposition du débiteur devant la juridiction compétente, comporte tous les effets d'un jugement. L'article L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles étend cette possibilité aux directeurs de caisses d'allocations familiales (CAF) pour la récupération des indus d'allocation de revenu de solidarité active (RSA). Le tribunal administratif de Nantes a été amené à juger que les aides exceptionnelles de fin d'année (dites « primes de Noël ») attribuées à certains allocataires du RSA ne constituent pas des prestations de sécurité sociale au sens de ces dispositions du code de la sécurité



sociale mais des aides versées pour le compte de l'État par les CAF, et à en déduire qu'en l'absence d'habilitation législative ou réglementaire expresse, ces caisses ne peuvent, en raison de leur qualité d'organisme de droit privé, bénéficier du privilège du préalable, et n'ont par conséquent pas compétence pour émettre un titre exécutoire ou procéder au recouvrement forcé d'une telle prestation indûment versée. Ainsi, si les CAF sont fondées à demander le reversement d'aides exceptionnelles de fin d'année indûment payées, elles ont seulement qualité, lorsque leurs diligences à l'encontre du débiteur sont restées sans effet, ce notamment lorsque l'indu n'a pas pu être récupéré sur une prestation accordée par ailleurs, pour agir devant le tribunal administratif territorialement compétent afin d'obtenir la condamnation de l'allocataire au remboursement du trop perçu ([4 septembre 2015, M. C. A., n° 1305508](#)).

3.3.3. Arts et lettres

Le **juge des référés** du tribunal administratif de Versailles a été amené à se prononcer sur **l'exposition au public des inscriptions présentant un caractère antisémite** apposées sur l'œuvre « *Dirty Corner* » d'Anish Kapoor au château de Versailles. Le juge des référés a d'abord précisé que la liberté de création et d'expression artistiques implique le respect du droit moral de tout auteur sur son œuvre et les formes qu'il entend lui donner, mais que, lorsque cette œuvre est exposée publiquement, cette liberté doit se concilier avec le respect des autres libertés fondamentales s'appliquant dans l'espace public, dont celle protégeant chacun contre les atteintes à la dignité humaine. Il a considéré en l'espèce que ces inscriptions antisémites présentaient un caractère particulièrement choquant et qu'elles faisaient l'objet d'une importante diffusion publique. Il en a conclu que leur exposition au public portait atteinte à l'ordre public, en particulier à la dignité de la personne humaine, composante de l'ordre public. Cette exposition a donc été jugée comme constituant une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. La particulière gravité de cette atteinte caractérisait une situation d'urgence. Le juge des référés a alors enjoint à la présidente de l'établissement public du château de Versailles de prendre immédiatement toutes mesures propres à faire cesser l'exposition au public des inscriptions présentant un caractère antisémite apposées sur l'œuvre « *Dirty Corner* ». Ces mesures devaient être maintenues jusqu'à l'achèvement de l'intervention en vue de leur occultation définitive ([19 septembre 2015, Association avocats sans frontières et M. B. A., n° 1506153](#)).

* Par un jugement du 5 novembre 2015, le tribunal administratif de Paris a rejeté la requête de la société P. B. et autres tendant à l'annulation de la décision par laquelle la ministre de la culture et de la communication a refusé de leur délivrer le certificat, prévu par l'[article L. 111-2](#) du code du patrimoine, pour l'exportation d'une statuette provenant du tombeau de Philippe Le Hardy, duc de Bourgogne, et a demandé le **retrait de ce bien d'une vente publique** ainsi que sa restitution à l'État au motif que cette statuette appartient toujours à l'État. Le bien est une statue en albâtre, dite « pleurant n° 17 », provenant du tombeau de Philippe Le Hardy, duc de Bourgogne, acquise en 1807 par un ascendant de ses détentrices





actuelles. Aucun élément du dossier ne permettait de considérer que ce bien, quand bien même il avait fait l'objet à la Révolution d'une appropriation privée, aurait pu sortir régulièrement du domaine public, lequel est inaliénable. Ainsi, le tribunal a estimé qu'il était resté propriété de l'État, et que la possession ancienne de cette statuette par la famille des intéressées était sans effet sur la propriété du bien, conformément au principe d'imprescriptibilité du domaine public. Le tribunal a également estimé, alors même que la possession de fait de ce bien par la famille des requérants entrait dans le champ de la protection prévue à l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que l'intérêt public du point de vue de l'histoire, du patrimoine et de la culture qui s'attachait à la conservation par l'État de ce bien culturel d'une très grande valeur historique justifiait, en l'espèce, que l'État puisse faire valoir à tout moment sa propriété sur ce bien et puisse ainsi s'opposer à son exportation et demander sa restitution ([5 novembre 2015, Société P. B. et associés et autres, n° 1430948](#)).

Par un arrêt du 8 décembre 2015, la cour administrative d'appel de Paris, saisie par une association et des parents d'enfants mineurs, a annulé le **visa d'exploitation** du film « La vie d'Adèle : Chapitres 1 et 2 », Palme d'or du Festival de Cannes en 2013, au motif que celui-ci ne pouvait être légalement assorti d'une simple interdiction aux mineurs de moins de douze ans. Considérant que l'avertissement au public accompagnant ce visa était sans incidence sur la légalité de ce dernier, dans la mesure où il n'avait pas vocation à en modifier ou en compléter les effets juridiques, la cour a estimé que les multiples scènes de sexe, présentées de façon réaliste, que comportait ce film étaient de nature à heurter la sensibilité du jeune public. Elle a, en conséquence, jugé que les objectifs de protection de l'enfance et de la jeunesse rappelés à l'article L. 211-1 du code du cinéma et de l'image animée exigeaient que ce visa fût assorti d'une interdiction plus restrictive ([8 décembre 2015, Association Promouvoir et autres, n° 14PA04253](#)).

3.3.4. Collectivités territoriales

Par un jugement du 2 juin 2015, le tribunal administratif de Montreuil a estimé, pour l'application des dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales prévoyant qu'un espace est réservé à l'expression des conseillers d'opposition dans le bulletin municipal, que le règlement intérieur du conseil municipal doit prévoir un **espace réservé à l'expression des élus d'opposition** sur la page *Facebook* officielle de la commune, laquelle constitue un bulletin d'information générale au sens de ces dispositions, et en fixer les modalités pratiques ([2 juin 2015, M. C. B., n° 1407830](#)).

Le tribunal administratif de Rouen a eu à se prononcer sur la **représentativité au sein des commissions consultatives des services publics locaux**. Pareille commission créée, en application de l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales, dans les communes de plus de 10.000 habitants, comporte des membres du conseil municipal désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle.



Aucune disposition du code général des collectivités territoriales, et notamment pas son [article L. 2121-22](#), dont les dispositions ne s'appliquent pas aux commissions consultatives des services publics locaux, n'impose, toutefois, que chaque tendance siégeant au conseil municipal soit représentée dans cette commission ([31 mars 2015, M. B. C., n° 1401882](#)).

Le tribunal administratif de Strasbourg était saisi de la question de savoir si, pour l'application des règles relatives au bénéfice du **fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée**, les jardins familiaux pouvaient être regardés comme assurant une mission d'intérêt général. Pareille qualification permet en effet, conformément à l'[article L. 1615-7](#) du code général des collectivités territoriales, à une collectivité ayant effectué des dépenses d'investissement réalisées sur un bien confié à un tiers, qui n'est pas au nombre des collectivités ou établissements bénéficiaires du fonds, de profiter des attributions du fonds. Le tribunal a répondu par la positive pour les dépenses d'aménagement des jardins familiaux réalisés par la ville de Saverne, en relevant que le droit de préemption autorisé pour la création de jardins familiaux par l'[article L. 562-2](#) du code rural et de la pêche maritime était soumis à la condition d'intérêt général posée par l'[article L. 210-1](#) du code de l'urbanisme ([11 mars 2015, Commune de Saverne, n° 1301897](#)).

3.3.5. Compétences juridictionnelles

Le tribunal administratif de Nancy a jugé que le **maintien indu d'un étranger dans un centre d'accueil** constitue, eu égard notamment aux capacités limitées du centre par rapport aux demandes d'hébergement, une entrave à l'accomplissement de la mission de service public de l'accueil, de l'hébergement ainsi que de l'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile. Par conséquent, la décision de fin de prise en charge ne relève pas d'une mesure de gestion interne d'une personne morale de droit privé, mais doit être regardée comme participant directement à la mission de service public de l'accueil des demandeurs d'asile. En outre, la décision de fin de prise en charge manifeste l'usage de prérogatives exorbitantes du droit commun dans la mesure où la procédure préalable à l'édiction de la décision de fin de prise en charge et son exécution adjoignent l'action du préfet à celle du centre d'accueil des demandeurs d'asile. Par conséquent, le recours dirigé contre une décision d'une personne morale de droit privé mettant fin à la prise en charge d'un demandeur d'asile ressortit à la compétence de la juridiction administrative ([16 juillet 2015, Mme A., n° 1402810](#)).

Le tribunal administratif de Basse-Terre a statué sur une requête présentée par un cabinet d'avocats qui demandait la **condamnation d'une commune à lui régler des notes d'honoraires restées impayées**. Dans cette affaire, aucun contrat n'avait été signé et le différend avait été soumis au bâtonnier, avant la saisine du tribunal, en application des articles 174 à 176 du décret du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat qui confie, sous le contrôle du Premier président de la cour d'appel, compétence pour instruire tout litige portant sur les honoraires d'avocat. Le tribunal a jugé qu'alors même que le décret du 27 novembre 1991 prévoyait une procédure de règlement des litiges devant le bâtonnier, sous le contrôle du premier





président de la cour d'appel, le juge administratif était néanmoins compétent pour connaître de la requête dès lors que le contrat, même verbal, passé entre le cabinet d'avocats et la commune, entrait dans le champ d'application du code des marchés et était, par suite, un contrat administratif conformément à l'[article 2](#) de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier. Le tribunal a ensuite statué sur la requête en faisant application des règles classiques applicables aux marchés publics et notamment le principe de loyauté des relations contractuelles ([28 mai 2015, SELARI Sekri Valentin Zerrouk, n° 1200665](#)).

Le tribunal administratif de Paris a jugé que l'acte par lequel **le président de l'Assemblée nationale inflige à un député une sanction instituée par le règlement de cette assemblée**, en raison de son comportement au cours d'un débat parlementaire, n'est pas détachable de l'exercice de la fonction législative dévolue au Parlement par la Constitution et que par suite ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative. À supposer même qu'une telle sanction relève du champ d'application de l'[article 6§1](#) de la Convention EDH, la circonstance qu'aucune voie de recours à son encontre ne soit prévue par le règlement de l'Assemblée nationale ne saurait avoir pour conséquence d'autoriser le juge administratif à se déclarer compétent. Il n'appartient pas davantage au juge administratif de connaître des actions tendant à obtenir réparation des préjudices résultant directement de la mise en œuvre de ce pouvoir disciplinaire ([24 juin 2015, M. E. C., n°1500257](#)).

3.3.6. Concurrence

La cour administrative d'appel de Bordeaux s'est prononcée sur la recevabilité d'une demande de provision portant sur un **versement**, imposé par la Commission européenne, **d'une aide d'État**. La cour a relevé qu'il résulte de l'arrêt de la CJUE du 5 octobre 2006 *Commission/France* ([aff. C-232/05](#)) que la procédure prévue par le droit français qui, en vertu de l'[article 117](#) du décret du 7 novembre 2012, prévoit l'effet suspensif des recours introduits contre les titres de perception émis pour la récupération d'une aide dont le versement est imposé par une décision de la Commission européenne, ne remplit pas les conditions prévues par l'[article 14, § 3, du règlement n° 659/1999](#). L'effet suspensif de tels recours n'est pas non plus indispensable pour garantir une protection juridictionnelle effective au regard du droit européen, dès lors qu'une telle protection est pleinement assurée par le recours en annulation devant le juge européen. De plus, il est exclu que soit mise en cause devant une juridiction nationale la décision de la Commission concernant la récupération de l'aide, cette question étant réservée au tribunal de l'Union européenne. La décision de la Commission est donc exécutoire à défaut d'une décision du tribunal en ordonnant la suspension. Ainsi que la Cour l'a jugé, l'[article 117](#) du décret du 7 novembre 2012 doit être laissé inappliqué, même s'il met en œuvre un principe général du droit. Par suite, la demande de provision présentée par la chambre de commerce et d'industrie de Pau Béarn en vue de la récupération des aides déclarées illégales par la Commission européenne est recevable en dépit du fait que les sociétés bénéficiaires ont fait opposition aux titres exécutoires



émis pour avoir recouvrement de ces créances (10 décembre 2015, *Chambre de commerce et d'industrie de Pau Béarn / Société Ryanair Ltd et Société Airport Marketing Services Ltd*, n° 15BX01807).

La SNCM a saisi le tribunal administratif de Bastia aux fins de condamnation de l'Office des transports de la Corse à lui payer la somme 3 495 450 euros, correspondant à des dépenses qu'elle soutenait avoir exposées, au cours de l'année 2010, en raison du surcoût des combustibles utilisés en vue d'assurer le **service public des liaisons maritimes entre Marseille et les ports de la Corse**, qui lui avait été délégué par la collectivité territoriale de Corse par une convention signée le 7 juin 2007. Pour rejeter la requête, le tribunal a notamment rappelé que la Commission européenne est exclusivement compétente pour décider, sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne, si une aide de la nature de celles visées par l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) est ou non compatible avec le marché commun, compte tenu des dérogations que prévoit le traité. En l'espèce, par une décision du 2 mai 2013, la Commission avait décidé que les compensations devant être versées en application de la convention de délégation de service public relative aux liaisons maritimes entre Marseille et les ports de la Corse, signée le 7 juin 2007, au regard des capacités supplémentaires à fournir en période de pointe prévues au cahier des charges de la convention n'étaient pas compatibles avec le marché intérieur. Ainsi, le tribunal a jugé qu'en application de l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, une telle décision est obligatoire dans tous ses éléments et s'impose au juge national (7 avril 2015, *SNCM*, n° 1100533).

Le « Collectif des élus qui doutent de la pertinence de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes » et des élus ont saisi le tribunal administratif de Nantes de requêtes tendant à ce que l'État et les collectivités locales ayant versé des subventions d'investissement pour la construction de l'aéroport récupèrent ces aides dès lors qu'elles constituent des **aides d'État versées sans notification préalable à la Commission européenne** en méconnaissance de l'article 108 du TFUE. Le tribunal constate que, par une décision du 20 novembre 2013, qui s'impose aux financeurs comme à lui-même, la Commission européenne a estimé que les sommes en litige avaient la nature d'aides d'État compatibles avec le marché intérieur. Ainsi, le tribunal confirme les refus de récupération des aides opposés par les personnes publiques financeurs. Toutefois, relevant du champ d'application de l'article 108 du TFUE, ces aides auraient dû être notifiées à la Commission préalablement à leur versement, ce qui n'avait pas été le cas en l'espèce. Le tribunal juge, dans la lignée de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, que le bénéficiaire de l'aide a bénéficié d'un avantage indu consistant, d'une part, dans le non-versement des intérêts qu'il aurait acquittés sur le montant de l'aide compatible s'il avait dû emprunter ce montant sur le marché dans l'attente de la décision de la Commission et, d'autre part, dans l'amélioration de sa position concurrentielle. Il annule alors les refus de recouvrer des intérêts pour cette période et enjoint de procéder à ce recouvrement (1^{er} juillet 2015, *Collectif des élus qui doutent de la pertinence de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (CéDpa)*, n^{os} 1408912 et 1501911).





3.3.7. Contrats

La cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé que la circonstance que la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon ait entendu faire exécuter un **marché d'entretien d'un navire en dehors du territoire français**, pour des raisons au demeurant légitimes de limitation des délais d'exécution des prestations et des coûts, au regard de l'indisponibilité de moyens sur place et à la proximité géographique du territoire avec les côtes canadiennes, n'imposait pas nécessairement que le marché soit signé à l'étranger alors que la collectivité avait la possibilité, d'une part de définir son besoin en termes de proximité d'exécution compatible avec le rayon d'action de son navire et de délais de réalisation et, d'autre part de prévoir une pondération des critères d'appréciation des offres tenant largement compte des coûts, ce qui permettait de répondre à ses attentes. Par suite, la circonstance que le contrat de prestations de services a été signé, après une procédure de mise en concurrence exclusivement sur un site d'annonces de marchés publics canadien, à Québec (Canada) où le président du conseil territorial avait dépêché son mandataire, pour être exécuté à Saint-Jean de Terre-Neuve (Canada) n'était pas de nature à faire obstacle à l'application du code des marchés publics. La cour administrative d'appel de Bordeaux confirme ainsi le jugement du tribunal administratif de Saint-Pierre-et-Miquelon qui avait annulé la délibération autorisant le président du conseil territorial à signer un tel marché. Mais en l'absence de vice d'une particulière gravité du seul fait de l'omission de publicité dans des media locaux, et alors que le marché entièrement exécuté ne permet plus la résiliation du contrat, elle ne confirme pas l'annulation du contrat passé avec une société canadienne (17 décembre 2015, Collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, n° 13BX03486).

Par une ordonnance du 19 juin 2015, le **juge des référés** du tribunal administratif de Bordeaux, saisi sur le fondement de la décision du conseil d'État *Département de Tarn et Garonne* du 4 avril 2014 (n° 358994), a estimé que justifiait suffisamment d'une situation d'urgence, le concurrent évincé, précédemment titulaire de la **délégation du service public** du dépannage sur les routes nationales et autoroutes non concédées par l'État, qui démontrait par des documents comptables que la perte de son agrément allait entraîner une diminution de 50% de son chiffre d'affaires annuel et compromettait à court terme la pérennité de l'entreprise. Le juge des référés a ensuite considéré qu'était de nature à créer un doute sérieux sur la légalité des contrats en litige, le moyen tiré de la participation de candidats, dont l'offre a été retenue à l'issue de la procédure, à des réunions du groupe de travail mis en place par l'État en vue de la rédaction des documents contractuels, à la commission d'ouverture des plis et à la réunion de la commission chargée d'établir la liste des dépanneurs agréés à l'issue de la procédure (19 juin 2015, Société Dépannage Automobile Pruneau et Porras et autres, n° 1502302).

La ville de Reims organisait depuis une trentaine d'années en régie un ensemble de courses pédestres. Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a été saisi d'un **contrat se présentant comme une convention d'occupation du domaine public** conclu avec la société Amaury Sports Organisation (ASO) en vue de l'organisation de cette manifestation. Les stipulations du contrat prévoyaient également, d'une part,



le versement par la collectivité d'une somme de 120 000 euros sur 5 ans afin qu'ASO assure la promotion de la ville sur ses propres supports de communication et, d'autre part, un ensemble de contributions en nature à l'organisation de la manifestation (sécurité, mais également nettoyage et fourniture de différents équipements). Le tribunal a jugé ces différentes clauses indissociables. Il a estimé que l'organisation pendant 30 ans par la ville de cette activité d'intérêt général révélait un besoin identifié par celle-ci. Le tribunal a également dénié à l'aide matérielle ainsi apportée par la ville à l'organisateur le caractère de subvention en nature, compte tenu de cette antériorité. Il a considéré que le caractère onéreux du contrat résultait à la fois du prix versé pour les prestations de communication, de la sous-estimation manifeste du montant de la redevance domaniale et de l'existence de prestations en nature apportées gracieusement par la ville à l'organisateur. Il en a déduit que le contrat devait être qualifié de marché public, et a prononcé son annulation en l'absence de mesures de publicité et de mise en concurrence. Compte tenu de la proximité de la date de la manifestation, il a donné un effet différé à cette annulation ([30 septembre 2015, M. A. C., n° 1500834](#)).

Le juge des référés du tribunal administratif de Lille a eu à se prononcer sur les conséquences à tirer d'une fusion de communes sur la régularité d'une **procédure de passation de marché public**. Le préfet du Nord avait prononcé par un arrêté du 8 décembre 2010 la fusion des communes de Fort Mardyck et Saint-Pol-sur-Mer avec celle de Dunkerque. Depuis lors, la commune de Saint-Pol-sur-Mer a perdu sa personnalité juridique, et en conséquence sa qualité de pouvoir adjudicateur au sens du code des marchés publics. Pourtant, ladite commune s'est à tort déclarée dans l'ensemble des documents d'une consultation, en vue de la passation d'un marché public, et dans l'avis d'appel à la concurrence, comme un pouvoir adjudicateur apte à pouvoir exprimer des besoins et à recourir à l'un des dispositifs de passation définis par le code des marchés publics. Par ailleurs, elle n'a fait aucune mention de ce rattachement à la nouvelle commune dans ces documents. Le tribunal a donc jugé que le lancement d'une procédure de passation d'un marché public dans ces conditions irrégulières est un manquement aux règles de mise en concurrence, qui impliquent nécessairement une transparence quant à l'existence même du pouvoir adjudicateur. Un tel manquement a ainsi pu léser les intérêts de la société requérante ([3 juillet 2015, Société Plaetevoet Sport et Paysages, n° 1504658](#)).

Le tribunal administratif de Toulouse a jugé que pour l'application des dispositions du 2° du IV de l'article 53 du code des marchés publics qui prévoient que, à équivalence d'offres, les **marchés de travaux ou de fournitures**, dans la limite du quart du montant des prestations, seront attribués aux artisans ou aux sociétés coopératives d'artisans ou aux sociétés coopératives de production ou à des entreprises adaptées par préférence à tous autres candidats, l'offre d'une société coopérative de production et l'offre d'un autre concurrent qui avaient obtenu la même note sur le critère valeur technique et présentaient un écart de prix de seulement 0,3% en faveur du concurrent devaient être regardées comme équivalentes. Il a, dès lors, jugé que l'offre de la société coopérative de production avait été irrégulièrement écartée comme n'étant pas la plus avantageuse au regard des critères de la consultation (27 octobre 2015, *SCOP Couserans Construction*, n° 1203329).





3.3.8. Contributions et taxes

Par un arrêt du 19 mars 2015, la Cour administrative d'appel de Versailles a jugé que la **convention fiscale franco-américaine fait obstacle** à ce que des contribuables français ayant en application de cette convention leur résidence fiscale aux États-Unis, où ils sont soumis à une obligation fiscale illimitée, bénéficient du bouclier fiscal prévu par les dispositions des articles 1^{er} et 1649-0 A du code général des impôts, alors en vigueur, et réservé aux contribuables domiciliés en France, alors même que les intéressés avaient en France le centre de leurs intérêts économiques au sens du c du 1 de l'article 4 B du code général des impôts ([19 mars 2015, M. et Mme A., n° 12VE04096](#)).

La cour administrative d'appel de Lyon juge qu'un assujetti à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) disposant de justificatifs de l'expédition des biens à destination d'un autre État membre et du numéro d'identification à la TVA de l'acquéreur doit être présumé avoir effectué une livraison intracommunautaire exonérée. Cette présomption ne fait toutefois pas obstacle à ce que l'administration fiscale puisse établir que les livraisons en cause ne sont pas exonérées, dès lors qu'il s'avère, au vu des éléments dont il avait connaissance, que le vendeur savait ou aurait pu savoir, en effectuant les diligences nécessaires, que la livraison intracommunautaire qu'il effectuait le conduisait à participer à une fraude fiscale. Lorsque la livraison intracommunautaire a bien eu lieu, l'État membre du départ de la livraison intracommunautaire peut refuser le bénéfice de l'exonération de la livraison, à la condition qu'il soit établi, à la vue d'éléments objectifs, que le vendeur savait ou aurait dû savoir que l'opération qu'il a effectuée était impliquée dans un circuit de fraude commise par l'acquéreur et qu'il n'a pas pris toutes les mesures raisonnables en son pouvoir pour éviter sa propre participation à cette fraude ([2 juin 2015, SAS Idorama, n° 14LY00096](#)).

Le tribunal administratif de Besançon a rejeté la requête présentée par l'Association Ambassadeurs des Vins Jaunes, qui contestait la **qualification donnée par l'administration fiscale au droit d'entrée** acquitté par les visiteurs de la manifestation annuelle dite de « La Percée du vin jaune ». L'association estimait que cette manifestation pouvait être analysée, au sens du *b bis* de l'article 279 du code général des impôts, comme une foire ou un salon et que devait en conséquence être appliqué un taux réduit de TVA au droit d'entrée acquitté par les visiteurs. Le tribunal a écarté cette argumentation en estimant que ce droit constitue en réalité la contrepartie d'une prestation de services, qui excède le cadre traditionnel des foires et salons : verre de dégustation sérigraphié et dix tickets de dégustation remis aux visiteurs, et rémunération des producteurs de vin proportionnelle au nombre de tickets de dégustations échangés par les visiteurs. C'est donc le taux normal de TVA de l'article 278 du code général des impôts qui demeurerait applicable ([7 juillet 2015, Association Ambassadeurs des Vins jaunes, n° 1301363](#)).

Une requérante domiciliée en France, et ayant la qualité de **travailleur frontalier** en raison de l'activité salariée qu'elle exerce en Suisse, a saisi le tribunal administratif de Strasbourg aux fins de décharge de son **imposition sur le revenu**, en se prévalant



de l'exonération prévue au 1° du I de l'article 81 quater du code général des impôts, concernant les heures supplémentaires. Le tribunal a d'abord jugé que la requérante pouvait se prévaloir des articles 16 et 21 de l'accord du 21 juin 1999 sur la libre circulation des personnes entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part. Toutefois, il a relevé qu'aucune stipulation de cet accord ne peut être interprétée comme empêchant les parties contractantes d'établir une distinction dans l'application des dispositions pertinentes de leur législation fiscale, entre des contribuables qui ne se trouvent pas dans des situations comparables (V. CJCE, [affaire C-425/11](#), 28 février 2013). En l'espèce, le tribunal a jugé qu'un contribuable français résidant en France mais travaillant en Suisse où il exerce son activité professionnelle selon la réglementation sociale applicable dans cet État ne se trouve pas objectivement placé dans la même situation, en ce qui concerne la détermination de son revenu imposable, que le contribuable français résidant en France et dont le contrat de travail est soumis au droit du travail applicable en France. Ainsi, l'avantage fiscal retenu pour le calcul du revenu imposable, fondé sur une instruction fiscale étendant seulement en partie le bénéfice de l'exonération des heures supplémentaires aux travailleurs frontaliers, ne méconnaît pas les stipulations de l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne ([9 octobre 2015, Mme B. A., n° 1300550](#)).

Le tribunal de Saint-Denis juge que l'activité relevant du **métier de traiteur**, bien que distincte de l'activité de restaurateur traditionnel avec des clients présents dans l'établissement, est une **activité de restauration** au sens de l'article 199 *undecies* B du CGI qui vise ce secteur d'activité dans son ensemble, et qui est donc exclue du dispositif de réduction d'impôt prévu par cet article, ainsi que, par voie de conséquence du régime d'abattement prévu par l'article 44 *quaterdecies* du même code ([26 mars 2015, Société Les bons enfants traiteurs, n° 1300567](#)).

3.3.9. Domaine

La cour administrative d'appel de Nantes s'est prononcée sur le régime applicable à l'utilisation par une société à des fins de publicité commerciale des photographies du château de Chambord. L'établissement public du domaine national de Chambord, gestionnaire du domaine, a estimé qu'il s'agissait d'une **utilisation du domaine public** justifiant le versement d'une contrepartie financière sur le fondement de l'[article L. 2125-1](#) du code général de la propriété des personnes publiques. Il a émis des états exécutoires pour le recouvrement de la redevance domaniale. La Cour juge, d'une part, que l'image d'un bien appartenant à une personne publique ne se confond pas avec ce bien et qu'une telle image, laquelle n'est pas par elle-même régie par les dispositions du code de la propriété intellectuelle, n'est pas au nombre des biens et droits visés par les dispositions de l'[article L. 1](#) du code général de la propriété des personnes publiques déterminant le champ d'application de ce code. La Cour estime que la somme mise à la charge de la société par les titres exécutoires contestés ne pouvait légalement être fondée sur l'[article L. 2125-1](#) de ce code permettant la perception par la personne publique d'une redevance domaniale à raison de l'occupation ou de l'utilisation du domaine public. La Cour précise, d'autre





part, que, compte tenu des exigences constitutionnelles tenant à la protection du domaine public et afin d'éviter à tous égards qu'il n'y soit indirectement porté atteinte de manière inappropriée, les prises de vue d'un immeuble, appartenant au domaine public d'une personne publique, en vue de leur commercialisation ou de leur association dans le cadre d'opérations de publicité commerciale, requièrent une autorisation préalable délivrée par le gestionnaire de ce domaine dans le cadre de ses prérogatives de puissance publique. La Cour précise enfin que, dans le cas où l'utilisation des prises de vue d'un tel immeuble est faite sans cette autorisation, elle constitue une faute commise par l'utilisateur et qui l'oblige à réparer le dommage causé au gestionnaire du domaine public. La Cour fait toutefois application de la jurisprudence du Tribunal des conflits (13 avril 2015, Province des Iles Loyauté c/ Compagnie maritime des Iles, n° 3993 à paraître aux tables), selon laquelle, en l'absence de disposition législative contraire, il n'appartient pas à la juridiction administrative de statuer sur la responsabilité qu'une personne privée peut avoir encourue à l'égard d'une personne publique. Elle rejette alors les conclusions subsidiaires présentées par l'établissement public comme présentées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître (16 décembre 2015, Établissement public du domaine de Chambord c/ Société Les Brasseries Kronenbourg SAS, n° 12NT01190).

Saisi d'une requête introduite le 4 octobre 2013 par l'association remouloise pour le développement du tourisme et la SARL l'Hôtel le Colombier, le tribunal administratif de Nîmes juge qu'aucun **principe de gratuité** ne fait obstacle à ce que le gestionnaire d'un service public, auquel une dépendance du domaine public est affectée, décide de rendre payant l'accès aux aménagements et aux services qu'il gère. Il estime qu'un tel principe ne s'oppose donc pas à ce que l'établissement public de coopération culturelle du Pont du Gard décide de rendre payant, y compris aux piétons, l'accès au site culturel et touristique dont il assure la gestion. Le tribunal censure en revanche l'absence d'exception en faveur des randonneurs utilisant les chemins de grande randonnée n° 6 et 63 qui traversent le site notamment parce que la continuité de ces sentiers, qui sont inscrits au plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, n'est assurée par aucun itinéraire de substitution. Il juge en conséquence que la décision contestée méconnaît la liberté de circulation des randonneurs garantie par l'article L. 361-1 du code de l'environnement (4 juin 2015, Association remouloise pour le développement du tourisme et autres c/ Établissement public de coopération culturelle du Pont du Gard, n° 1302686).

* Par jugement du 26 mars 2015 le tribunal administratif de Poitiers rejette l'ensemble des requêtes tendant à l'annulation de la délibération du 23 septembre 2013 par laquelle le conseil municipal de la ville de Poitiers avait déclassé de son domaine public une partie de l'immeuble abritant l'ancien théâtre de la ville et autorisé sa cession pour un montant de 510 000 euros. Faisant application du principe de l'indépendance des législations, le tribunal a estimé que la légalité de la **décision de déclassement** prise par le conseil municipal dans le cadre de son pouvoir de gestion du domaine de la commune n'était pas subordonnée à l'intervention préalable de l'autorisation qui doit être délivrée par le ministre de la culture



en application de l'article 2 de l'ordonnance du 13 octobre 1945 relative aux spectacles dans l'hypothèse, comme celle de l'espèce, où une salle de spectacles change d'affectation et qui ressortit à son pouvoir de police spéciale des spectacles ([26 mars 2015, M. L. U. et autres, n°s 1400667 et autres](#)).

3.3.10. Droits civils et individuels

* La cour administrative de Bordeaux s'est prononcée sur les **conditions de réutilisation des fonds** figurant dans la base de données des archives départementales. Conformément aux articles 4 et 13 de la loi du 17 juillet 1978, le département est tenu de ménager aux usagers un accès aux documents figurant dans ses archives, et d'autoriser leur réutilisation. Toutefois, dès lors qu'il est producteur d'une base de données, un service culturel peut interdire la réutilisation de la totalité ou d'une partie substantielle du contenu de cette base de données en faisant état des droits que lui confère l'[article L. 342-1](#) du code de la propriété intellectuelle. N'est par suite pas entachée d'illégalité la décision du directeur général des services du département de la Vienne rejetant la demande de la société NotreFamille.com tendant à l'abrogation de la délibération du 18 décembre 2009 par laquelle le département de la Vienne a limité la réutilisation des fonds figurant dans la base de données des archives départementales à leur cession dans le cadre d'une mission de service public ([26 février 2015, Société NotreFamille.com c/ Conseil Général de la Vienne, n° 13BX00856](#)).

L'article R. 441-16-3 du code de la construction et de l'habitation dispose que c'est au bailleur qui propose un logement à un demandeur **DALO** (droit au logement opposable) d'informer celui-ci qu'en cas de refus illégitime de ce logement, il sera susceptible de perdre le caractère prioritaire de sa demande de logement social. Ainsi, le tribunal administratif de Melun annule, sur le fondement d'un moyen relevé d'office, la décision par laquelle le préfet du Val-de Marne avait retiré le caractère prioritaire à une demande de logement présentée au titre du droit au logement opposable et reconnu comme tel par la commission départementale de médiation. Aucun texte législatif ou réglementaire n'habilite en effet l'autorité préfectorale à retirer elle-même le caractère prioritaire d'une demande de logement social ([30 novembre 2015, M. C. A., n°1501872](#)).

3.3.11. Éducation

Le tribunal administratif d'Amiens juge qu'il résulte des dispositions des [articles L. 111-1](#) et [L. 111-4](#) du code de l'éducation que l'**accompagnement des sorties scolaires par des parents d'élèves** constitue une des manifestations de leur participation, en leur qualité de membres de la communauté éducative, à la vie scolaire. Toutefois, les parents d'élèves ne sont pas tenus, du seul fait de cette participation et en l'absence de texte particulier leur imposant une telle obligation, à la stricte neutralité à laquelle sont astreints les agents. Il est en revanche loisible à l'autorité administrative, pour tenir compte d'exigences liées au bon





fonctionnement du service public de l'éducation ou pour des considérations d'ordre public, de restreindre la liberté de manifester leurs opinions religieuses des parents d'élèves y compris lorsqu'ils accompagnent une sortie scolaire. Par suite, le directeur des services académiques de l'éducation nationale ne pouvait légalement, par son instruction du 4 décembre 2013, imposer, par principe, aux parents des écoles de Méru accompagnant les sorties scolaires une stricte obligation de neutralité et leur interdire le port de signes religieux ostentatoires ([15 décembre 2015, Mme D. E., n° 1401806](#)).

* Par une délibération du 28 mai 2015 le conseil départemental de la Seine-Saint-Denis a décidé la **mise en place d'un chèque de rentrée à destination des familles des élèves de sixième des collèges publics du département**. Par un jugement du 18 septembre 2015, le tribunal administratif de Montreuil estime que l'absence d'extension de cette mesure aux établissements privés d'enseignement n'était pas illégale. En effet il s'agit non d'une dépense de fonctionnement au sens de l'[article L. 442-5](#) du code de l'éducation, qui aurait imposé une égalité de traitement, mais d'une mesure à caractère social au sens de l'[article L. 533-1](#) du code de l'éducation, eu égard, notamment, à la destination de cette aide et à son caractère facultatif ([18 septembre 2015, M. A. C., n° 1504928](#)).

3.3.12. Étrangers

La cour administrative d'appel de Lyon juge que le préfet est tenu de rejeter une **demande d'abrogation d'un arrêté d'expulsion présentée par un étranger** dès lors que ce dernier réside en France à la date de sa demande, sous réserve de l'application des stipulations internationales et notamment de l'article 8 de la Convention EDH. En l'espèce, le droit au respect de la vie privée et familiale n'est pas méconnu ([24 février 2015, M. A., n° 14LY00968](#)).

Par un arrêt du 6 mai 2015, la cour administrative d'appel de Paris juge que les **titres de séjour délivrés aux ressortissants des États membres de l'Union européenne** sur le fondement de l'[article L. 121-1](#) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile n'avaient qu'un effet déclaratif et n'étaient donc pas créateurs de droits. En conséquence, la circonstance qu'un étranger ait été détenteur d'un tel titre pendant une durée de cinq ans ne lui permet pas de prétendre à la reconnaissance de son droit au séjour permanent, sur le fondement de l'[article L. 122-1](#) de ce code, s'il ne justifie pas de la légalité de son séjour durant cette période ([6 mai 2015, Mme A., n° 14PA01799](#)).

* M. B., de nationalité afghane, a demandé au tribunal administratif de Caen l'annulation de l'arrêté du 15 septembre 2015 par lequel la préfète de la Manche a ordonné sa remise aux autorités hongroises. Le tribunal est alors amené à appliquer les dispositions de 3 du règlement de l'Union européenne [n° 604/2013](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, relatives à l'impossibilité de **transférer un demandeur d'asile** vers l'État membre initialement désigné comme responsable parce qu'il y a de sérieuses raisons de croire qu'il existe dans cet État membre des défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil



des demandeurs, qui entraînent un risque de traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 4 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le tribunal rappelle qu'en tant qu'État membre de l'Union européenne et partie tant à la convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés, complétée par le protocole de New-York, qu'à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Hongrie est tenue de respecter les droits des demandeurs d'asile. Toutefois, le tribunal constate que la Hongrie a adopté de nouvelles dispositions applicables aux demandeurs d'asile qui prévoient, notamment, que l'assistance d'un interprète ne sera plus systématiquement garantie et punissent d'une peine privative de liberté le seul fait d'entrer sur le territoire hongrois de façon irrégulière. Par ailleurs, les autorités hongroises ont fait connaître le 11 août 2015 que leurs capacités d'accueil des réadmissions étaient saturées jusqu'au 19 octobre 2015. Dans ces circonstances, l'administration n'a pas justifié, au jour de la décision attaquée, de mesures suffisantes d'examen de la situation du requérant, de nature à garantir que l'intéressé n'encourrait pas de risque de traitement inhumain ou dégradant en cas de remise aux autorités hongroises (1^{er} octobre 2015, M. E. B., n° 1501859).

En application de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968, les ressortissants algériens qui font une demande de regroupement familial peuvent se voir opposer, entre autres conditions, le niveau de leurs ressources qui doit, au minimum, être égal au SMIC. Dans le cas d'un demandeur handicapé, titulaire de la seule allocation aux adultes handicapés, cette condition de ressources ne peut être satisfaite. Or, dès lors que l'accord franco-algérien régit de manière complète leur situation et prévaut sur le droit interne, même plus favorable, les ressortissants algériens handicapés ne peuvent bénéficier des dispositions de l'article L. 411-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui écartent cette condition de ressources pour les demandeurs titulaires de l'AAH. Le tribunal rappelle que les stipulations combinées des articles 8 et 14 de la Convention EDH interdisent toute discrimination, y compris indirecte, à raison du handicap, qui porterait atteinte à un droit protégé tel que le droit au regroupement familial. Ainsi, l'absence de prise en compte, pour l'exercice du droit au regroupement familial, de ce qu'une personne atteinte de handicap, qui ne peut justifier d'autres ressources que celles liées à son handicap, n'est pas en mesure de justifier de ressources suffisantes, constitue une discrimination à raison du handicap contraire à ces stipulations. Il juge par suite que l'administration ne peut opposer la condition de ressources suffisantes, appréciée par référence au SMIC aux demandes d'autorisation de regroupement familial présentées par des ressortissants algériens handicapés se trouvant dans l'impossibilité de travailler en raison de ce handicap (14 avril 2015, M. E. B., n° 1408595).

Le tribunal administratif de Montpellier est conduit à préciser le **régime juridique du visa Schengen dit à « entrée unique »**. Saisi de recours relatifs à des refus de titre de séjour en qualité de conjoint d'un ressortissant français, le tribunal estime à deux reprises qu'il ne résulte d'aucune stipulation de la convention Schengen qu'un tel visa ne permette pas à l'étranger qui le détient de circuler sur le territoire Schengen le temps de sa validité, un visa à « entrée unique » ayant pour seul effet d'interdire la possibilité pour l'étranger qui le détient d'entrer à plusieurs reprises dans l'espace





Schengen. Les étrangers requérants, qui étaient entrés en France pendant la durée de validité de leur visa Schengen à « entrée unique », étaient donc entrés régulièrement sur le territoire national, alors même qu'ils avaient pénétré dans l'espace Schengen par les Pays-Bas ou l'Italie. L'autorité administrative ne pouvait donc légalement leur refuser le bénéfice des dispositions de l'[article L. 211-2-1](#) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui permettent à l'étranger entré régulièrement en France de demander sur place le visa long séjour exigé pour la délivrance d'un titre de séjour en qualité de conjoint de français ([19 mai 2015, Mme C., n° 1500876](#) ; [2 juin 2015, Mme C. B., n° 1501032](#)).

3.3.13. Expropriation pour cause d'utilité publique

La personne publique qui acquiert, par la voie de l'**expropriation**, des terrains doit, en vertu de l'[article R. 11-3](#) du code de l'expropriation, fournir, à l'appui de sa demande de déclaration d'utilité publique, « *l'estimation sommaire des acquisitions à réaliser* ». Le tribunal administratif de Pau était saisi d'une déclaration d'utilité publique relative à un terrain abritant un dispositif de captage de la source ainsi qu'un ouvrage rudimentaire accolé à la paroi rocheuse. Le tribunal juge que la présence de la source constitue, par elle-même, une richesse naturelle qui accroît nécessairement la valeur du terrain. Dès lors, l'absence, dans le dossier de demande établi par la personne publique, d'estimation de la valeur de la source révèle une sous-évaluation manifeste du prix des acquisitions à réaliser qui vicie substantiellement la procédure ([1^{er} décembre 2015, Commune de Louvie-Juzon, n° 1300809](#)).

3.3.14. Fonctionnaires et agents publics

Le directeur administratif et financier recruté par le syndicat intercommunal « Opéra du Rhin » par un contrat, prolongé pour trois ans le 25 juin 2012, a été licencié par décision de la présidente du syndicat intercommunal à compter du 31 juillet 2013 au motif que le « *lien de confiance et de sérénité qui devrait présider aux rapports que vous entretenez avec le directeur général et moi-même font maintenant défaut* ». La cour administrative de Nancy, saisie de la légalité de cette décision, relève qu'aucune faute de nature à justifier le licenciement ne peut être déduite du comportement de l'intéressé, et annule ainsi cette décision en relevant que, eu égard à la nature du poste occupé par le requérant, qui ne présente pas le caractère d'un emploi fonctionnel au sens de l'[article 53](#) de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, la perte de confiance de la présidente envers l'intéressé ne constitue pas, par elle-même, une cause et un motif valable pouvant servir de base à la **résiliation de son contrat de travail** ([7 mai 2015, Blanc de la Naulte c/ Syndicat intercommunal de l'Opéra du Rhin, n° 14NC00294](#)).



Par un arrêt du 23 avril 2015, la Cour administrative d'appel de Versailles juge qu'il résulte des dispositions de l'[article L. 122-16](#) du code du service national, éclairées par leurs travaux préparatoires, que le temps accompli au titre du volontariat civil international doit être pris en compte pour le **calcul de l'ancienneté en matière d'avancement et de reclassement d'un fonctionnaire** ([23 avril 2015, M. A., n° 13VE03351](#)).

Le tribunal administratif de Grenoble a été amené à se prononcer sur une décision, d'ailleurs non formalisée, par laquelle le directeur général du CHU de Grenoble réorganisait le fonctionnement des blocs opératoires non affectés aux services d'urgence (ouverts 24/24), dans le but d'étendre leur plage de fonctionnement et le nombre d'actes facturés avec ces équipements. Le nombre d'agents étant inchangé, cette décision avait mécaniquement pour effet d'augmenter la durée de leurs services. Il est jugé que la recherche d'une meilleure rentabilité des blocs opératoires, si elle est légitime, n'est pas au nombre des motifs envisagés par le [décret n° 2002-9](#) du 4 janvier 2002 encadrant le **temps de travail dans la fonction publique hospitalière** et qui permettent à l'autorité hiérarchique d'imposer un dépassement de l'amplitude horaire journalière de droit commun (27 octobre 2015, *Syndicat Sud Santé Sociaux de l'Isère et Autres*, 1306832).

* Le tribunal administratif de Lille juge que les dispositions de l'[article 57](#) de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État et celles des [articles 7 et 9](#) du décret n° 2007-1365 du 17 septembre 2007 portant application de l'[article 55 bis](#) de cette loi ne confèrent aucun droit à l'accession à l'échelon supérieur selon l'ancienneté moyenne exigée par le statut du corps. L'**avancement d'échelon** étant fonction de l'ancienneté de l'agent et de sa valeur professionnelle, les décisions attribuant des majorations de la durée de service requise pour accéder à l'échelon supérieur ne constituent pas des sanctions disciplinaires. En l'espèce, le recteur de l'académie de Lille a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation sur la valeur professionnelle de Mme C., attachée d'administration scolaire et universitaire, lui attribuer une majoration d'un mois de la durée de service requise pour accéder au douzième échelon de son grade au titre de la campagne 2010-2011 ([22 septembre 2015, Mme C., n° 1203498](#)).

Un médecin bulgare avait été recruté par le centre hospitalier d'Aubusson par l'intermédiaire de l'Association pour la recherche et l'installation de médecins européens et avait, avant le début de ses fonctions, signé un engagement de servir ce centre pour une durée de cinq années, sous peine de verser, à proportion de la durée restante, une somme équivalente au montant versé par le centre hospitalier à l'Association pour la recherche et l'installation de médecins européens. Le requérant ayant souhaité quitter le centre hospitalier avant la fin de la période d'engagement de cinq ans, le centre hospitalier avait émis, à son encontre, un titre exécutoire. Le tribunal administratif de Limoges a considéré qu'eu égard à la situation légale et réglementaire des praticiens hospitaliers contractuels, qui sont soumis aux dispositions du code de la santé publique, lequel régit, pour les personnels médicaux, les conditions de leur recrutement et de leur rémunération, le centre hospitalier **ne**





pouvait légalement faire signer au requérant un contrat d'engagement de servir. Ainsi, ce contrat ne pouvait fonder le titre exécutoire contesté ([12 février 2015, M. B. A. contre centre hospitalier d'Aubusson, n°1201038](#)).

Il résulte d'un principe général du droit, applicable en particulier aux agents contractuels de droit public, que les règles statutaires applicables dans ce cas aux fonctionnaires, que, lorsqu'il a été médicalement constaté qu'un salarié se trouve de manière définitive atteint d'une **inaptitude physique à occuper son emploi**, il appartient à l'employeur de le reclasser dans un autre emploi et, en cas d'impossibilité, de prononcer, dans les conditions prévues pour l'intéressé, son licenciement. Le tribunal administratif de Toulon estime que ce principe ne saurait recevoir application dans le cas où l'agent est lié à l'administration par un contrat à durée déterminée ([25 septembre 2015, Mme D. c/ Centre hospitalier intercommunal de Toulon – la-Seyne-sur-Mer, n°1300024, 1300026](#)).

* Par un jugement du 26 mai 2015, le tribunal administratif de la Polynésie française annule la décision de la ministre de l'éducation de la Polynésie française refusant le **renouvellement de la mise à disposition** du gouvernement de la collectivité d'outre-mer de la proviseure du lycée Gauguin de Papeete. Le tribunal rappelle que si le renouvellement de la mise à disposition d'un fonctionnaire ne constitue pas un droit, il appartient néanmoins à l'autorité administrative, lorsqu'elle se prononce sur un tel renouvellement, de prendre sa décision dans le respect de la légalité. Or, l'autorité administrative, qui avait refusé de faire connaître les motifs du refus de renouvellement à la commission administrative paritaire consultée à titre obligatoire, n'en invoquait aucun dans son mémoire en défense. Ainsi, le tribunal considère qu'en l'espèce, eu égard à l'absence de tout reproche concernant la manière de servir de l'intéressée et de tout motif tiré de l'intérêt du service, la décision attaquée était entachée d'erreur manifeste d'appréciation ([26 mai 2015, Mme B. A. épouse D., n° 1400673](#)).

3.3.15. Libertés de circulation

Le tribunal administratif de Lyon juge qu'en s'opposant, à une **demande d'immatriculation** en France d'un véhicule produit aux États-Unis au motif que celui-ci n'a pas fait l'objet d'une **réception à titre isolé (RTI)** en France, alors que ledit véhicule avait fait l'objet d'une réception à titre isolé par les autorités hollandaises, premier pays d'importation, puis avait été vendu à un propriétaire belge ayant obtenu un certificat d'immatriculation délivré par le Royaume de Belgique portant la mention « communauté européenne » compte-tenu du procès-verbal des autorités belges approuvant les caractéristiques techniques du véhicule, avant d'être vendu à un propriétaire français, le préfet du Rhône a introduit une restriction à l'importation et méconnu les stipulations de l'article 34 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne ([28 janvier 2015, M. B. A., n° 1200485](#)).



3.3.16. Nature et environnement

La cour administrative d'appel de Douai juge que la décision par laquelle l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement dispense d'**étude d'impact** un projet qui relève, en application des articles [L. 122-1](#), [R. 122-2](#) et [R. 122-3](#) du code de l'environnement, d'un examen au cas par cas ne constitue pas une simple mesure préparatoire à la décision susceptible d'être prise à l'issue de la procédure mais peut, avant le terme de celle-ci, faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir directement porté devant la juridiction administrative ([15 octobre 2015, Association Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise \(ROSO\) et autre, n° 14DA01578 et 14DA01809](#)).

* Le tribunal administratif d'Amiens était saisi du refus d'importer un trophée provenant d'un éléphant de type *Loxodonta africana* par décision du 13 décembre 2012 du préfet de la région Picardie. L'article 4.1 a) du [règlement CE n°338/97](#) subordonne la délivrance du **permis d'importation** à l'avis de l'autorité scientifique compétente, prenant en compte tout avis du groupe d'examen scientifique, institué par l'article 17 du règlement, garantissant l'absence de nocivité de l'importation pour l'animal et le respect des objectifs poursuivis. A la date de la demande d'importation formulée le 12 décembre 2012, le groupe d'examen scientifique avait délivré le 23 février 2012, un avis négatif sur l'importation d'éléphants, au motif que l'importation en provenance du Cameroun de cette espèce était de nature à nuire à l'état de conservation de l'espèce ou à l'étendue du territoire qu'elle occupe. Si le requérant se prévaut d'un document qualifié de pré-permis d'importation délivré le 9 janvier 2012, soit antérieurement audit avis du 23 février 2012, il ressort des pièces du dossier que ce document comporte la mention non équivoque « *permis incomplet – ne peut en aucun cas être utilisé pour l'importation* » et ne constitue pas un permis d'importation. Par suite, le tribunal juge que la décision attaquée du 13 décembre 2012 refusant à l'intéressé le permis d'importation qu'il avait sollicité est légale ([17 février 2015, M. D. E., n° 1301505](#)).

Le tribunal administratif de Dijon était saisi d'un recours dirigé contre un arrêté du préfet de la Nièvre dérogeant à **l'interdiction de destruction, de dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos d'animaux et de transport d'espèces animales protégées** dans le cadre de la création de la zone d'activité du Tronçay sur le territoire de la commune de Sardy-les-Epiry. S'appuyant sur les arrêts de Cour de justice de l'Union Européenne du 16 février 2012 ([affaire C-182/10](#)), et du Conseil d'État du 9 octobre 2013 ([n° 366803, 366858, 366935](#)), il juge que la relance de l'activité économique par un projet de scierie ne constitue pas, en l'espèce, une « *raison impérieuse d'intérêt public majeur* » justifiant, au sens de la directive Habitats, un déboisement, la destruction d'une zone humide et le déplacement d'espèces protégées ([14 avril 2015, Association France nature environnement et autres, n°s 1201960 et 1300282](#)).

* Le tribunal administratif de Grenoble, siégeant en chambres réunies, a annulé l'arrêté du préfet de l'Isère accordant au porteur du projet de Center Parcs de Roybon, une **autorisation de destruction de zones humides**, au titre de l'article L. 214-3 du





code de l'environnement (dite autorisation loi sur l'eau). Après avoir relevé que la zone humide dont la destruction était autorisée était concentrée sur une superficie d'un seul tenant de 76 hectares, au sein de la forêt de Chambaran et que seule la remise en état de trois sites d'une superficie globale de près de 20 hectares était prévue à proximité du projet, le tribunal estime que les mesures envisagées, eu égard à la dispersion et au morcellement des seize sites de compensation situés sur cinq départements, de l'Ardèche à l'Ain et au Nord de la Haute-Savoie, n'étaient pas compatibles avec la disposition du SDAGE prévoyant que les mesures compensatoires doivent s'envisager à l'échelle appropriée en fonction de l'impact prévisible des projets (16 juillet 2015, *Union Régionale Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature et autres*, n° 1406678, n° 1406933 et n° 1501820).

3.3.17. Outre-mer

Par un arrêté du 2 décembre 2014, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a créé auprès d'une de ses directions un **observatoire des affaires coutumières**. Le Sénat coutumier de Nouvelle-Calédonie ainsi que de nombreuses autorités coutumières ont contesté cet arrêté devant le tribunal administratif en faisant notamment valoir qu'il méconnaissait la loi organique du 19 mars 1999 dont l'[article 2](#) consacre le sénat coutumier comme « *institution de la Nouvelle-Calédonie* », et dont les articles [143](#) et [145](#) précisent les attributions. Le tribunal administratif de Nouméa rappelle que s'il était loisible au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, agissant dans le cadre de ses pouvoirs généraux d'organisation du service, de constituer un organisme ayant vocation à observer les affaires coutumières, cette création ne devait pas empiéter sur les compétences des organes mis en place par la loi organique. Il a ensuite estimé que le champ des missions confiées à l'observatoire litigieux et la participation importante de membres extérieurs à l'administration de la Nouvelle-Calédonie faisait obstacle à ce que la création de cet observatoire soit regardée comme une simple mesure d'organisation du service. Il juge qu'en créant l'observatoire des affaires coutumières, en lui conférant par sa composition et ses missions une dimension sans rapport avec un simple organe consultatif interne et en l'investissant d'une mission qui l'autorisait notamment à suggérer des améliorations de la législation et de la réglementation coutumière en vigueur, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie avait porté atteinte à l'équilibre institutionnel défini par la loi organique qui confie au sénat coutumier des attributions spécifiques s'agissant des questions intéressant l'identité kanak. L'arrêté contesté a été par suite annulé pour incompétence (26 novembre 2015, *Sénat coutumier de Nouvelle-Calédonie et autres*, n° 1500049).

3.3.18. Police

Le tribunal administratif de Paris s'est prononcé pour la première fois sur la **légalité des décisions d'interdiction de sortie du territoire** prises en application de la loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme. Ces mesures de police administrative, codifiées à l'[article L. 224-1](#) du



code de la sécurité intérieure, permettent au ministre de l'intérieur d'interdire à des ressortissants français de sortir du territoire lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'ils projettent soit des déplacements à l'étranger ayant pour objet la participation à des activités terroristes, soit des déplacements à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes, dans des conditions susceptibles de les conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de leur retour sur le territoire français. Pour l'une des requêtes, le tribunal a estimé que l'administration n'apportait aucun élément de nature à justifier que la requérante projetterait de partir à destination d'un théâtre d'opérations de groupements terroristes et a annulé pour erreur d'appréciation la décision attaquée. Pour les deux autres affaires, le tribunal a considéré que les mesures prononcées étaient justifiées et a rejeté les requêtes en cause ([7 juillet 2015, n° 1508479](#) ; [7 juillet 2015, n° 1508213](#) ; [7 juillet 2015, n° 1507735](#)).

Saisi de la **contestation d'une assignation à résidence** prise dans le cadre de l'état d'urgence, le juge du référé-liberté du tribunal administratif de Dijon prescrit au ministre de l'intérieur de réexaminer son arrêté à la lumière de la décision que prendra le Conseil constitutionnel sur la constitutionnalité de la loi relative à l'état d'urgence, de définir le délai pendant lequel l'assignation s'appliquera et d'adapter les obligations de présentation si l'intéressé suit une formation ([17 décembre 2015, M. F. B., n° 1503402](#)).

En matière de police, le tribunal administratif de Rouen a été amené à interpréter les articles [L. 111-2](#), [L. 302-3](#) et [L. 302-6](#) du code des ports maritimes, alors applicables, pour déterminer la personne publique responsable en matière de réglementation de l'activité de remorquage. Le tribunal estime que cette activité relève de la **police spéciale dite du plan d'eau**. Cette activité de police portuaire, qui concerne l'organisation des entrées et des sorties de navires dans un but de sécurité des installations portuaires, des navires, de leur personnel, des marchandises et de l'environnement, recouvre donc l'activité de remorquage et ce, alors même que cette activité peut être exercée par des entreprises du secteur concurrentiel. La mission comprenant, notamment, la délivrance, la suspension et le retrait des agréments délivrés aux professionnels souhaitant exercer l'activité de remorquage en mer est exercée par le directeur d'un port autonome en tant qu'autorité investie du pouvoir de police portuaire, au nom de l'État dont il engage la responsabilité. Le directeur n'agit pas en qualité d'autorité portuaire ou en qualité d'exécutif chargé de l'exécution des décisions de l'organe délibérant de l'établissement public portuaire ([5 novembre 2015, Me D. C., ès qualités, n° 1301286-1301687](#)).

3.3.19. Procédure

La cour administrative d'appel de Nancy était saisie de **conclusions indemnitaires** présentées sur le fondement de l'[article L. 600-7](#) du code de l'urbanisme. Ces dispositions, issues de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, permettent « *Lorsque le droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire (...) est mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et qui*





*causent un préjudice excessif au bénéficiaire du permis », au pétitionnaire qui en fait la demande présentée par mémoire distinct, de demander au juge administratif saisi du recours de condamner l'auteur de celui-ci à lui allouer des dommages et intérêts. La cour estime que, bien que la demande ait en première instance été rejetée comme irrecevable en l'absence d'intérêt donnant au requérant qualité pour agir au regard de la distance de 700 m et de l'absence de covisibilité entre le commerce qu'il exploite et les projets de supermarché et de station service, objets du permis, le droit de former un recours n'a pas été mis en œuvre par l'intéressé dans des conditions qui excédaient la défense de ses intérêts légitimes. En outre, le pétitionnaire ne démontrant l'existence d'un préjudice excessif en lien avec ces recours, la cour rejette sa demande de condamnation (2 juillet 2015, *M. B.*, n° 14NC01747).*

La cour administrative d'appel de Douai a jugé que l'assureur qui demande à bénéficier de la **subrogation** prévue par les dispositions de l'[article L. 121-12](#) du code des assurances doit justifier par tout moyen du paiement d'une indemnité à son assuré au plus tard à la date de clôture de l'instruction. La requête d'un assureur qui n'apporte pas cette justification lors son enregistrement n'est ainsi pas manifestement irrecevable au sens des dispositions du 4° de l'[article R. 222-1](#) du CJA. Le juge ne peut par suite s'abstenir de procéder à l'instruction de cette demande, afin de ne pas priver l'assureur de la possibilité de justifier du paiement de l'indemnité d'assurance ou d'une partie d'entre elle et, partant, d'établir, le cas échéant, sa qualité de subrogé à la date de la clôture de l'instruction ([22 septembre 2015, La société anonyme générale d'assurances \(Sagena\)](#), n° 14DA01047).

Le tribunal administratif de Lyon juge qu'il ne résultait pas des dispositions de l'[article R. 621-6](#) du CJA ni d'aucune autre disposition législative ou réglementaire que la **demande de récusation d'un expert** ne peut plus être formée après l'achèvement des opérations d'expertise : ainsi, si le rapport d'expertise en référé a été déposé au tribunal le 17 avril 2015, cette seule circonstance ne saurait avoir pour effet de rendre irrecevable la demande de récusation enregistrée le 24 avril 2015 ([29 septembre 2015, Mme E. A. et M. F. J.](#), n° 1504179).

3.3.20. Professions, charges et offices

S'agissant de la profession de taxi, le tribunal administratif de Lyon juge que le retrait prononcé à titre définitif de la **carte professionnelle de taxi**, en application de l'[article L. 3121-9](#) du code des transports, n'emporte pas retrait du certificat de capacité professionnelle prévue à l'article 3-1 du décret du 17 août 1995 (devenu article R. 3121-18 du code des transports article 3-1 abrogé : on peut être retirer la réf au CDT). Le préfet n'est donc pas tenu d'opposer un refus au chauffeur de taxi, qui ayant fait l'objet de la sanction de retrait définitif de sa carte professionnelle, demande l'attribution d'une telle carte. Il lui appartient d'apprécier, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, si le demandeur présente les garanties, y compris morales, requises pour exercer à nouveau la profession de chauffeur de taxi ([16 décembre 2015, M. C. A.](#), n° 1501446).



3.3.21. Responsabilité de la puissance publique

* Par un arrêt du 31 juillet 2015, la cour administrative d'appel de Paris, saisie d'une série de recours dirigés contre des jugements du tribunal administratif de Paris ayant déclaré l'État responsable des conséquences dommageables de l'absence de suspension ou de retrait, par l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, de l'**autorisation de mise sur le marché** du Médiator, confirme que l'État avait commis une faute, dans l'exercice de ses missions de contrôle sanitaire, en permettant la poursuite de la commercialisation de ce médicament aux effets toxiques au-delà de juillet 1999. La cour estime en outre que les agissements fautifs imputables aux laboratoires Servier n'étaient pas de nature à exonérer l'État de l'obligation de réparer intégralement les préjudices résultant de sa propre faute, sachant que la condamnation de celui-ci a toutefois nécessairement pour effet de le subroger, à hauteur des sommes mises à sa charge, dans les droits des victimes ([31 juillet 2015, Ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes c/ Mme A, n° 14PA04082](#)).

En matière d'établissements publics hospitaliers, la cour administrative de Douai juge que les dispositions de l'article L. 376-1 du code de la sécurité sociale qui servent de fondement légal à l'action introduite par une caisse primaire d'assurance maladie ne font pas dépendre de l'exercice d'un **recours indemnitaire** par la victime ou ses ayants droit la possibilité pour l'organisme social d'obtenir le remboursement des frais qu'elle a exposés pour le compte de son assuré. Il en résulte que le désistement de ce dernier de l'instance qu'il avait antérieurement introduite demeure sans incidence sur les conclusions de la caisse primaire d'assurance maladie alors même que celle-ci se bornait à solliciter le remboursement de ses débours sans invoquer de fondement de responsabilité ou de moyens à l'appui de sa demande ([23 juin 2015, Caisse primaire d'assurance maladie de l'Oise, n° 15DA00285](#)).

* Par un arrêt du 24 mars 2015, la Cour administrative d'appel de Versailles juge que le **préjudice lié aux frais de l'assistance par une tierce personne**, nécessité par l'état de santé d'une personne ayant engagé la responsabilité d'un établissement hospitalier, peut être indemnisé sur la base d'un taux horaire supérieur au salaire minimum interprofessionnel de croissance horaire augmenté des charges sociales dès lors que sont établies la nécessité de cette aide et la réalité des paiements effectués sur cette base ([24 mars 2015, Centre hospitalier de Longjumeau et Centre hospitalier Sud-Francilien, n°s 13VE01124, 13VE01202](#)).

Par un jugement du 2 novembre 2015, le tribunal administratif de Marseille, statuant sur un litige en matière de **dommages de travaux publics**, s'est prononcé sur la question de la personne responsable du fait de l'utilisation d'une passerelle piétonne surplombant des voies ferrées et située à proximité d'habitations. Rappelant la jurisprudence du Conseil d'État ([Département de la Marne, 23 juillet 2012, n° 341932](#)), le tribunal considère que la passerelle en cause, qui avait pour objet de permettre le franchissement des installations ferroviaires, était un accessoire de la voirie routière qu'elle supporte et que les dommages causés aux tiers par ladite passerelle, ouvrage public, pouvaient engager la responsabilité





de la seule communauté urbaine Marseille Provence Métropole, responsable de la gestion et de l'entretien de la voirie routière, à l'exclusion de la SNCF, à l'origine de la construction de cet ouvrage ([2 novembre 2015, Mme A. I. et autres, M. et Mme C. et D. S., n°1105009, 1203319](#)).

Le tribunal administratif de Nancy juge, en application du principe dégagé par le Conseil d'État dans son arrêt du 31 décembre 2008, *Société foncière Ariane*, [n° 294078](#), que les conclusions présentées par la SAS Fraikin Assets tendant à ce que la commune de Dieulouard et les sociétés EDF, ERDF et Orange soient condamnées à l'indemniser des préjudices subis par elle du fait des condamnations prononcées à son encontre par le juge judiciaire à raison des dommages causés aux maisons de particuliers par la chute d'une potence électrique, percutée par l'un de ses véhicules de service, présentent le caractère non d'une **action récursoire** mais d'une **action subrogatoire** fondée sur les droits de ces particuliers à l'égard de la commune de Dieulouard et des sociétés EDF, ERDF et Orange. La société requérante, subrogée dans les droits des victimes, est qualifiée, pour l'appréciation de la responsabilité pour dommages de travaux publics des personnes mises en cause, de tiers aux ouvrages publics auxquels elle imputait la cause déterminante de l'accident de son véhicule. La qualification de l'action est également déterminante pour apprécier la prescription opposée par la société ERDF sur le fondement de l'[article 2224](#) du code civil. Sur ce point, le tribunal juge que la prescription de l'action fondée sur la subrogation commence à courir à compter du paiement subrogatoire. Enfin, s'agissant de l'exception de prescription quadriennale, opposée par la commune, le tribunal a jugé que la créance que l'auteur d'un dommage, subrogé dans les droits de la victime qu'il a indemnisée en exécution d'une décision de la juridiction judiciaire, détient sur une collectivité publique à laquelle le dommage est également imputable, se rattache à l'exercice au cours duquel est intervenue la décision judiciaire qui a fixé le montant de la réparation et rendu, ainsi, la créance liquide et exigible ([29 septembre 2015, SAS Fraikin Assets, n° 1303124](#)).

Le tribunal administratif de Paris a été amené par huit jugements à préciser les **conditions d'engagement de la responsabilité de l'État** à raison d'un défaut de prise en charge d'enfants atteints du syndrome autistique. Le tribunal juge ainsi que lorsqu'un enfant autiste ne peut être pris en charge par l'une des structures désignées par la commission départementale des droits et de l'autonomie des personnes handicapées en raison d'un manque de place disponible, l'absence de prise en charge pluridisciplinaire qui en résulte est, en principe, de nature à révéler une carence de l'État dans la mise en œuvre des moyens nécessaires pour que cet enfant bénéficie effectivement d'une telle prise en charge dans une structure adaptée. La désignation par la commission d'un établissement situé à l'étranger peut également révéler une telle carence de l'État et donner droit à l'indemnisation du préjudice résultant de l'éloignement de la famille. En revanche lorsque les établissements désignés refusent d'admettre l'enfant pour un motif autre qu'un manque de place disponible, ou lorsque les parents estiment que la prise en charge effectivement assurée par un établissement désigné par la commission n'est pas adaptée aux troubles de leur enfant, l'État ne saurait, en principe, être tenu pour responsable de l'absence ou du caractère insuffisant de la prise en



charge ([15 juillet 2015, Mme B. C. et M. A. C., n° 1416868](#) ; [15 juillet 2015, Mme B. D. et M. A. D., n° 1416874](#) ; [15 juillet 2015, Mme A. C. et M. B. C., n° 1416876](#) ; [15 juillet 2015, Mme B. A., n° 1416880](#) ; [15 juillet 2015, Mme B. A. C. et M. D. E., n° 1416881](#) ; [15 juillet 2015, Mme A. B., n° 1421688](#) ; [15 juillet 2015, Mme B.C. et M. A. C., n° 1422391](#) ; [15 juillet 2015, Mme B. A. et M. D. C., n° 1422407](#)).

3.3.22. Santé publique

* Le 7 juillet 2015, le Dr S., médecin en charge de M. J. H., a informé les membres de sa famille de son choix d'engager une procédure de consultation en vue d'une **décision d'arrêt des traitements**. Le 23 juillet 2015, par la voie d'un communiqué de presse, le CHU de Reims a suspendu cette procédure au motif que « *les conditions de sérénité et de sécurité nécessaires (...), tant pour M. J. H. que l'équipe soignante ne sont pas réunies* ». M. L. H., neveu du patient, a demandé au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne l'annulation de la décision du 7 juillet 2015 dans la mesure où elle met en œuvre une nouvelle procédure collégiale. Il a également demandé l'annulation de celle prise le 23 juillet 2015 de suspendre le cours de cette nouvelle procédure. Le tribunal administratif a jugé que la décision prise le 11 janvier 2014 par le Dr U d'interrompre le traitement de M. J. H., alors qu'il était son médecin, ne s'imposait pas au Dr DD. Le tribunal administratif a considéré que le principe de l'indépendance professionnelle et morale des médecins constitue un droit du patient faisant obstacle à ce qu'un médecin puisse être regardé comme le simple exécutant d'une décision prise par un autre médecin. Il a ainsi jugé que la décision de mettre en œuvre la procédure d'arrêt des traitements ne pouvait être prise qu'à titre personnel par le seul médecin en charge du patient et que le CHU ne pouvait en tout état de cause pas s'y opposer. Le tribunal administratif a également jugé que la décision du 11 janvier 2014 prise par le Dr U ne pouvait avoir eu pour conséquence de créer un droit qui serait comme tel opposable au Dr DD. D'autre part, le tribunal administratif a estimé que la décision en date du 23 juillet 2015 de suspendre la procédure de consultation se bornait à interrompre provisoirement le processus initié par le Dr DD et ne prenait pas position sur l'issue de cette procédure. Dans ces conditions, le tribunal a jugé que la décision de suspension du 23 juillet 2015 ne produisait pas d'effet juridique et ne pouvait par conséquent pas être attaquée devant la juridiction administrative. Pour l'ensemble de ces motifs, le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne rejette la requête de M. L. H. ([9 octobre 2015, M. L. H. n° 1501768 et 1501769](#)).

Par un jugement du 6 mai 2015, le tribunal administratif de Poitiers s'est prononcé sur la **qualification juridique à donner à une « fédération médicale interhospitalière »** créée en application des dispositions de l'article L. 6135-1 du code la santé publique. Pour créer cette structure destinée à rapprocher des activités médicales de plusieurs établissements, les directeurs d'établissement ont signé un document désigné par le terme de « convention » qui a défini l'organisation et le fonctionnement du service, précisés par un règlement intérieur annexé. Le tribunal a jugé qu'en dépit de cette appellation, ce document avait le caractère d'un acte réglementaire. Il en déduit, au cas particulier, qu'il ne pouvait être mis





fin à cette fédération, hors le cas de l'accord de chacun des directeurs signataires, que dans les conditions posées par la décision elle-même. Par suite, le directeur de l'un des établissements ne pouvait, seul, abroger la décision de création de la fédération et mettre fin, ainsi, à la mise à disposition du praticien hospitalier d'un autre établissement membre de la fédération en qualité de praticien hospitalier coordonnateur de celle-ci ([6 mai 2015, M. E. B., n° 1202722](#)).

3.3.23. Services publics

Par son jugement du 17 novembre 2015, le tribunal administratif de Caen a annulé les décisions prises en 2013 qui avaient conduit à une augmentation des tarifs des installations d'accueil et de transport du Mont-Saint-Michel. Il a jugé que l'augmentation importante des **tarifs applicables aux usagers**, s'agissant en particulier des véhicules individuels, de la ligne d'autocars de Pontorson au Mont-Saint-Michel et des camping-cars, catégories pour lesquelles la hausse était supérieure à 40 %, constitue une modification substantielle d'un élément essentiel (le prix demandé aux usagers) du contrat de délégation de service public conclu entre le Syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel et la Compagnie des parcs et passeurs du Mont-Saint-Michel, qui ne pouvait pas être décidée par un avenant au contrat. Le tribunal a différé les effets de son annulation dans le temps et a jugé que les effets produits par la stipulation annulée de l'avenant, portant sur les prix acquittés par les usagers, doivent être regardés comme définitifs, ce qui fait obstacle à toute action d'un usager, sous la seule réserve des actions contentieuses déjà engagées à ce jour ([17 novembre 2015, Commune du Mont-Saint-Michel et Société Sodetour, n°s 1301060 et 1301518](#)).

La Société Lyonnaise des eaux France a demandé au tribunal administratif de Clermont-Ferrand l'annulation des deux délibérations du département du Puy-de-Dôme et d'un Syndicat intercommunal qui avaient accepté la transformation d'une **société d'économie mixte** (SEM) en société publique locale (SPL) et approuvé le projet de statuts de la nouvelle société. Selon ces statuts, cette nouvelle société aura pour mission d'intervenir dans le cadre des services publics de l'eau, de l'assainissement collectif, de l'assainissement non collectif, du traitement des déchets, de l'entretien ainsi que du suivi de tous les bassins d'eau. Elle sera également compétente pour intervenir dans la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales ainsi que dans la surveillance, l'entretien et le contrôle des infrastructures de défense incendie extérieure. Le tribunal estime que l'objet des délibérations contestées relève du choix par les personnes publiques membres de cette société d'économie mixte de se doter d'un instrument permettant, le cas échéant, de bénéficier de ce mode de gestion pour les opérations entrant dans l'objet social de la nouvelle société publique locale. En revanche, elles n'autorisent pas par elles-mêmes d'opérations d'aménagement, de construction ou d'exploitation et n'écartent pas la possibilité pour les collectivités concernées de recourir à des marchés publics. Par suite, la circonstance que la société Lyonnaise des eaux France serait susceptible de se porter candidate pour des opérations futures dans le domaine de la gestion des services publics de l'eau



potable et de l'assainissement engagées par les personnes publiques actionnaires de la nouvelle société publique locale ne saurait lui conférer un intérêt direct et certain pour contester les délibérations querellées. Le tribunal en conclut que la demande est irrecevable (10 mars 2015, *Société Lyonnaise des eaux c/ Conseil général du Puy-de-Dôme*, n°s 1301532 et 1301534).

3.3.24. Sports et jeux

M. C. A. B., joueur de football professionnel, contestait devant le tribunal administratif de Nice un *tweet* de la Ligue de football du 30 janvier 2015 selon lequel, bien que le **contrat de travail** qu'il a conclu avec l'OGC Nice en janvier 2015 pour la saison sportive s'achevant le 30 juin 2015 ait été homologué, la commission juridique de la Ligue ne l'autorisait pas à participer à des rencontres officielles avec l'OGC Nice jusqu'à la fin de la saison en cours. Cette décision était fondée sur les motifs qu'il avait méconnu, d'une part, l'article 5-3 du règlement de la FIFA concernant le statut et le transfert des joueurs et, d'autre part, l'article 212 des règlements de la Ligue, selon lesquels il ne pouvait jouer en matchs officiels que pour deux clubs au cours d'une même saison. Le juge des référés relève que M. A. B. n'avait pas perdu le bénéfice de son contrat, puisqu'il lui était seulement défendu de jouer en championnat de France pour le reste de la saison sportive 2014/2015, ce qui avait pour conséquence la seule perte de certaines primes prévues par son contrat, et que l'intéressé n'invoquait aucun élément propre à sa situation personnelle et matérielle qui eût caractérisé une situation d'extrême urgence. La limitation envisagée ne pouvait dès lors être regardée en l'état de l'instruction comme revêtant un caractère disproportionné par rapport à l'objectif qui était poursuivi d'assurer le bon déroulement et la sécurité juridique du championnat de France de football, en évitant des réclamations qui auraient porté sur la participation de M. A. B. aux matchs disputés par l'OGC Nice. Il en conclut l'absence du caractère manifeste, en l'état de l'instruction, des atteintes à la liberté du travail où à la libre circulation des travailleurs qu'invoquait M. A. B. pour se prévaloir d'une situation d'« extrême urgence ». Le juge des référés du tribunal administratif juge également que M. A. B. ne pouvait utilement prétendre avoir été privé d'un recours effectif et d'un procès équitable dès lors que la commission juridique de la Ligue, pas plus d'ailleurs que sa commission d'appel que l'intéressé avait d'ailleurs la possibilité de saisir, n'ont le caractère d'une juridiction ou d'un tribunal au sens de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ([2 février 2015, M. C. A. B., n° 1500415](#)).

3.3.25. Travail

La cour administrative d'appel de Marseille a été amenée à se prononcer sur la question de la **détection par l'employeur de la prise de produits stupéfiants** par les salariés de l'entreprise. Une société avait inscrit dans son règlement intérieur un dispositif de détection de la consommation de produits stupéfiants permettant de contrôler l'aptitude de ses salariés à occuper leur poste de travail. En première





instance, la société avait obtenu l'annulation de la décision de l'inspecteur du travail lui enjoignant de modifier ce règlement. La cour administrative d'appel de Marseille affirme que le principe d'une telle détection ne souffre pas de critique, et juge ainsi que la mise en place d'un dispositif de détection de la consommation de produits stupéfiants peut figurer dans le règlement intérieur d'une entreprise qui est en droit d'exiger une vigilance non altérée de ses salariés pour la sécurité de ceux-ci et de toute personne qui serait en contact avec eux sans méconnaître les dispositions des articles [L. 1321-1](#), [L. 1321-3](#) et [L. 4121-1](#) du code du travail. Mais elle ajoute qu'en vertu de l'article [L. 1121-1](#) du même code, les modalités d'un tel contrôle ne peuvent apporter aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives des restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché. Or, au cas d'espèce, le règlement intérieur de l'entreprise mettait en place le recours à des tests salivaires de dépistage de la consommation de produits stupéfiants en faisant pratiquer ces tests par un simple supérieur hiérarchique et non par une personne disposant de compétences médicales et en prévoyant la possibilité d'une sanction disciplinaire pouvant aller jusqu'au licenciement dans l'hypothèse d'un résultat positif. Eu égard à l'absence de respect du secret médical et, au surplus, au manque de fiabilité suffisante, en l'état des tests salivaires existant à ce jour, d'un résultat positif, la Cour juge qu'une atteinte disproportionnée est portée aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives par rapport au but recherché et valide la décision de l'administration du travail (21 août 2015, *Min. du travail, de l'emploi et du dialogue social c/ SAS Sud Travaux*, n° 14MA02413).

Le tribunal administratif de Melun s'est prononcé sur la légalité de la décision par laquelle le ministre du travail a autorisé un employeur non à licencier un **salarié protégé** comme c'est généralement le cas mais à mettre fin à sa **période d'essai**. Le tribunal considère qu'en pareil cas il appartenait au juge administratif de s'assurer seulement que la décision de l'employeur était sans lien avec l'exercice du mandat syndical de l'intéressé et qu'elle était exclusive de tout abus de droit (28 décembre 2015, *M. B. A.*, n° 1404549).

3.3.26. Urbanisme

La Cour administrative d'appel de Marseille juge qu'il résulte des dispositions combinées des articles [R. 423-18](#), [R. 422-22](#), [R. 423-38](#), [R. 423-39](#) et [R. 423-42](#) du code de l'urbanisme que, dès lors que le **délai d'instruction d'un permis de construire** ne court qu'à compter de la réception d'un dossier complet, le délai d'un mois à compter du dépôt du dossier dont l'autorité compétente dispose pour indiquer au demandeur une modification du délai d'instruction, doit s'entendre comme visant la date de dépôt d'un dossier complet, dès lors qu'avant cette date, aucun délai d'instruction n'a commencé à courir. Elle en déduit qu'un refus de permis de construire, notifié dans le délai d'instruction modifié dans le mois courant du dépôt d'un dossier complet, présente effectivement le caractère d'un refus de permis de construire et ne peut s'analyser comme le retrait d'un permis de construire tacite. Elle infirme, sur ce point, le jugement du tribunal administratif



qui avait estimé que la modification du délai d'instruction effectuée plus d'un mois après le dépôt initial du dossier de permis de construire n'était pas opposable au pétitionnaire ([24 juin 2015, Commune de Castries, n° 13MA01137](#)).

* Le tribunal administratif de Bastia s'est prononcé sur l'application des **exceptions à la règle d'urbanisation en continuité** à un projet de construction situé sur un terrain soumis aux dispositions des lois dites montagne et littoral. Pour annuler le permis de construire contesté, le tribunal a jugé que, dès lors qu'il n'est pas situé dans les espaces proches du rivage, un terrain objet d'un projet de construction d'une unité de traitement mécano-biologique de déchets non dangereux avec installation de stockage, est soumis à la fois aux dispositions de l'[article L. 145-3](#) du code de l'urbanisme (loi montagne) et à celles de l'[article L. 146-4](#) du même code (loi littoral). Si les dispositions de la loi montagne permettent, par dérogation à la règle d'urbanisation en continuité, l'implantation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, une telle exception n'est pas prévue par les dispositions, plus sévères, de la loi littoral, dont il y a lieu de faire application ([9 juillet 2015, Association Associu Per l'Arena et M. E. B., n° 1400877](#)).

Le tribunal administratif de Toulouse a, par voie d'exception, reconnu l'**illégalité des dispositions du règlement d'un plan d'occupation des sols** imposant aux lotissements situés en zone constructible et quelle que soit la superficie des lots d'être raccordés au réseau public d'assainissement, alors que les parcelles individuelles situées dans la même zone d'une superficie identique pouvaient être raccordées à un système d'assainissement autonome. Le tribunal, dans la ligne de la jurisprudence *Hoffmann* ([CE, Sect., 27 juillet 2012, n° 342908](#)), considère que la limitation de la faculté reconnue aux propriétaires de recourir à la division de leur propriété foncière ne relevait pas de la compétence du pouvoir réglementaire, mais de la compétence du législateur. En conséquence, il annule l'opposition à déclaration préalable en vue de procéder au lotissement d'une parcelle prise sur le fondement des dispositions illégales du plan d'occupation des sols ([22 avril 2015, SARL PRESENCE, n° 1301253](#)).





3.4. Éléments de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile

Le site internet de la Cour nationale du droit d'asile présente une sélection de décisions récentes parmi lesquelles figurent des décisions de l'année 2015 commentées dans le présent chapitre.

➔ V. www.cnda.fr

■ Notion de persécution

La Cour était saisie du cas d'une requérante d'origine hutu, de nationalité burundaise par la naissance et rwandaise par le mariage, première femme pasteur de l'église presbytérienne du Rwanda (EPR) et responsable de la paroisse de Kirinda. Accusée, à tort selon elle, d'avoir été impliquée dans les massacres perpétrés dans sa paroisse lors du génocide de 1994, elle soutenait craindre des persécutions tant en raison de ses origines ethniques que de son appartenance à l'EPR et de son opposition présumée au pouvoir en place au Rwanda. Elle affirmait, par ailleurs, ne pouvoir retourner au Burundi, son autre pays de nationalité, sans risque d'y être appréhendée et renvoyée au Rwanda, où elle pourrait être condamnée pour des actes qu'elle disait n'avoir ni commis ni planifiés. Après avoir vérifié et confirmé sa double nationalité, la Cour a estimé que l'intéressée n'établissait pas le caractère fallacieux des accusations portées contre elle et jugé qu'elle pourrait bénéficier au Rwanda du respect de ses droits dans le cadre d'un procès équitable. Par suite et en toute logique, le risque que la requérante soit extradée par le Burundi vers le Rwanda n'est pas apparu comme constitutif de craintes fondées de persécution ou d'un risque d'atteinte grave. Enfin, conformément à sa jurisprudence en la matière, la Cour a estimé que, faute de craintes fondées en cas de retour au Rwanda comme au Burundi, il n'y avait pas lieu de se prononcer sur une éventuelle application des articles 1^{er} F de la Convention de Genève ou [L. 712-2 du CESEDA](#) relatifs aux motifs d'exclusion du bénéfice du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire ([CNDA, 16 octobre 2015, Mme N. épouse G., n° 14005451 C+](#)).

Sur le recours d'un ressortissant srilankais issu d'une famille engagée en faveur des Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE), la Cour élabore un considérant de portée générale analysant le niveau de risque encouru par les ressortissants srilankais d'origine tamoule en cas de retour dans leur pays, au regard de l'évolution de la situation depuis l'élection du président Sirisena, en janvier 2015. Sans occulter la poursuite de certaines pratiques violant les droits fondamentaux de la part des forces armées ainsi que le maintien en vigueur du *Prevention of Terrorism Act*, le juge national de l'asile rejoint la position de la Cour européenne des droits de l'homme⁷ selon laquelle il n'existe pas actuellement de risque général pesant sur les Tamouls, en raison de leurs origines, en cas de retour au Sri Lanka ([CNDA, 3 novembre 2015, M. N., n° 15009878 C](#)).

⁷ CEDH, 7 avril 2015, *J.K. c. France* [n° 7466/10](#), *B.M. c. France*, n° 5562/11, *T.T. c. France* n° 8686/13.



■ Motifs de persécution

Sur renvoi du Conseil d'État, la CNDA était appelée à statuer à nouveau sur le recours d'une jeune femme nigériane originaire de l'État d'Edo, parvenue à s'extraire d'un réseau qui l'avait contrainte à se prostituer en France. Mme E. F. soutenait que les craintes de persécution qu'elle éprouvait à l'égard des membres de ce réseau étaient relayées par la justice coutumière de l'État d'Edo, garante du respect du serment qu'elle avait prêté, et qu'elle serait en outre l'objet d'une exclusion familiale et sociale. La précédente décision de la Cour, qui avait reconnu la qualité de réfugiée à cette requérante sur la base de son appartenance au groupe social des femmes victimes de réseaux de trafic d'êtres humains et ayant activement cherché à échapper à leur emprise, ayant été censurée pour ne pas avoir recherché si le groupe ainsi défini était perçu comme ayant une identité propre par les institutions ou la société environnante, la CNDA s'est d'abord attachée à analyser l'existence des éléments constitutifs du groupe social en question dans le contexte particulier prévalant dans l'État d'Edo, au regard de la définition figurant à l'article 10 de la [directive 2011/95/UE](#)⁸ et des enseignements de la jurisprudence de la CJUE en la matière⁹. Elle a ensuite examiné la question de la qualification des agissements auxquels était exposée l'intéressée au regard, notamment, de l'article 9 de la [directive 2011/95/UE](#)¹⁰ relatif aux actes de persécution.

La Cour a admis concernant le premier élément constitutif du groupe social que les femmes victimes de réseaux de traite ayant tenté de s'en extraire partageaient une histoire commune. S'agissant du regard spécifique porté par la société environnante, deuxième élément constitutif du groupe social, la Cour a estimé que celui-ci était caractérisé en l'espèce par une conjonction d'éléments ressortant de sources d'information géopolitique fiables et récentes relatifs à l'impossibilité pour les femmes ayant été victimes de la traite d'obtenir protection de la part des autorités, les lois adoptées pour lutter contre ces pratiques n'étant pas effectivement appliquées, et à l'action de la justice coutumière dans l'État d'Edo qui justifie, aux yeux de la société locale, la réprobation dont ces femmes sont l'objet et valide les persécutions auxquelles elles sont exposées. Dès lors, l'existence

8 Art. 10 § 1 d) de la [directive 2011/95/UE](#) : « un groupe est considéré comme un certain groupe social lorsque, en particulier : ses membres partagent une caractéristique innée ou une histoire commune qui ne peut être modifiée, ou encore une caractéristique ou une croyance à ce point essentielle pour l'identité ou la conscience qu'il ne devrait pas être exigé d'une personne qu'elle y renonce, et ce groupe a son identité propre dans le pays en question parce qu'il est perçu comme étant différent par la société environnante (...) ».

9 CJUE [GC] 7 novembre 2013 X, Y & Z (Pays-Bas) [C-199/12](#), [C-200/12](#) et [C-201/12](#).

10 Art. 9 de la [directive 2011/95/UE](#) : « 1. Pour être considéré comme un acte de persécution au sens de l'article 1^{er}, section A, de la convention de Genève, un acte doit : a) être suffisamment grave du fait de sa nature ou de son caractère répété pour constituer une violation grave des droits fondamentaux de l'homme, en particulier des droits auxquels aucune dérogation n'est possible en vertu de l'article 15, § 2, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; ou b) être une accumulation de diverses mesures, y compris des violations des droits de l'homme, qui soit suffisamment grave pour affecter un individu d'une manière comparable à ce qui est indiqué au point a). (...) 3. Conformément à l'article 2, point d), il doit y avoir un lien entre les motifs mentionnés à l'article 10 et les actes de persécution au sens du § 1 du présent article ou l'absence de protection contre de tels actes ».





formelle d'une législation réprimant la traite ne permet pas, à elle seule, d'écarter la réalité d'une perception sociale particulière et négative, qui dans le cas de l'État nigérian d'Edo, explique la renonciation des autorités publiques à exercer leur mission de protection face aux persécutions des proxénètes et à l'ostracisme social dont sont victimes les femmes ayant fui leur condition de prostituée.

Les faits de l'espèce, établis et non contestés par l'OFPRA, ont permis à la CNDA de considérer que l'ensemble des risques auxquels s'exposait Mme E. F. – représailles des proxénètes, mesures répressives engagées par la justice coutumière de l'État d'Edo, ostracisme familial et social – équivalait à un acte de persécution au sens de la [directive 2011/95/UE](#), motivé par l'appartenance au groupe social des jeunes femmes originaires de l'État d'Edo victimes de réseaux de traite des êtres humains et ayant tenté de s'en extraire ([CNDA, 24 mars 2015, Mlle E. F., n° 10012810 C+](#)).

Par ailleurs, dans le prolongement d'une jurisprudence préexistante de la CNDA¹¹ reconnaissant l'existence d'un groupe social, au sens de l'article 1^{er} A(2) de la [Convention de Genève](#), constitué par les personnes homosexuelles au Bangladesh, la Cour propose une actualisation des éléments d'information permettant de constater que les éléments de définition figurant à l'article 10 §1 d) de la [directive 2011/95/UE](#) sont toujours actuellement vérifiés.

Le requérant ayant versé à l'appui de son recours des photographies et des enregistrements vidéo de ses actes intimes afin de prouver son homosexualité, la Cour juge que l'article 4 de la [directive 2011/95/UE](#), relatif à l'évaluation des faits et circonstances, lu à la lumière de l'article 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, s'oppose à ce que dans le cadre de l'examen d'une demande d'asile, l'OFPRA et la CNDA acceptent et, a fortiori, tiennent compte de tels éléments qui sont au demeurant dénués de valeur probante et de nature à porter atteinte à la dignité humaine.

Le juge de l'asile fait ici une application inédite de l'arrêt de grande chambre de la CJUE du 2 décembre 2014 *A. B. et C.* (Pays-Bas) [C-148/13, C-149/13 et C-150/13](#) (§65) qui émet les plus grandes réserves sur la possibilité, pour les autorités nationales, d'accepter l'accomplissement par les demandeurs d'actes homosexuels, leur soumission à d'éventuels « tests » en vue d'établir leur homosexualité ou encore la production par lesdits demandeurs de preuves telles que des enregistrements vidéo de leurs actes intimes, estimant que « *outre que de tels éléments n'ont pas de valeur nécessairement probante, ils seraient de nature à porter atteinte à la dignité humaine, dont le respect est garanti par l'article 1^{er} de la Charte.* » ([CNDA, 29 octobre 2015, M. H., n° 15006472 C+](#)).

Saisie du cas d'un requérant d'ascendance palestinienne résidant en Syrie, la Cour a eu l'occasion d'affiner la notion d'insoumission pour motifs de conscience lorsque ceux-ci se rattachent au refus de participer à des exactions ou à des actes violant les normes prescrites par le droit international, en s'appuyant en particulier sur le [Guide des procédures et critères](#) du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et sur ses lignes directrices sur les demandes d'asile liées au service militaire. Au vu des pratiques actuelles de l'armée syrienne, constatées dans

¹¹ CNDA, 29 novembre 2013, *M.A.*, n° 13018825, C.



de nombreux rapports émanant de différents organes de l'ONU, tant en ce qui concerne les exactions perpétrées contre des cibles militaires ou civiles que des tortures et exécutions sommaires dont sont actuellement l'objet les insoumis, le juge de l'asile estime que le requérant, soumis comme tous les palestiniens résidant en Syrie à l'obligation de service militaire, est exposé à des persécutions pour des raisons de conscience et lui reconnaît en conséquence la qualité de réfugié ([CNDA, 9 novembre 2015, M. S., n° 14014878 C+](#)).

Les constatations sur lesquelles s'est fondé le juge de l'asile pour reconnaître la qualité de réfugié à un couple de ressortissants syriens issus de communautés religieuses distinctes et opposées dans le contexte du conflit prévalant en Syrie, sont tout à la fois représentatives de la problématique particulière des couples mixtes – que l'on rencontre dans de nombreux contextes géopolitiques troublés – et de la prégnance des motifs visés à l'article 1^{er} A(2) de la [Convention de Genève](#) dans les demandes d'asiles présentées par des personnes originaires de pays en guerre. En l'espèce, l'appartenance religieuse des époux, sunnite pour le mari, alaouite pour l'épouse, a été la cause de pressions et de menaces de leurs familles respectives dès le début du conflit en Syrie, l'une étant favorable au régime et l'autre, opposée. Les craintes des époux se rattachent également à des considérations politiques puisque le requérant, journaliste de profession, a été recherché par les services de sécurité du régime pour avoir fourni une aide humanitaire à des éléments de la brigade « Al Aqsa » jusqu'à la dissolution de celle-ci. Il a été également interpellé et interrogé par des membres de l'Armée syrienne libre (ASL) car suspecté d'être de confession alaouite comme son épouse. Cette décision, bien documentée, illustre la violence et la confusion de la situation prévalant en Syrie ([CNDA, 9 novembre 2015, M. H. et Mme A. épouse H., n°s 15014553 et 15014556 C](#)).

■ Protection subsidiaire « Conflit armé »

Après avoir estimé que les craintes de persécutions au sens de l'article 1^{er} A (2) de la [Convention de Genève](#) invoquées par une ressortissante sud-soudanaise ne pouvaient être tenues pour fondées, la Cour, se fondant sur un ensemble d'informations fiables, convergentes et récentes, citées dans la décision, a jugé que la situation prévalant en République du Soudan du Sud, notamment dans la ville de Juba, en juillet 2015 devait être qualifiée de situation de violence « généralisée » de haute intensité résultant d'une situation de conflit armé interne. La requérante a été admise en conséquence au bénéfice de la protection subsidiaire en application du c) de l'article [L. 712-1](#) du CESEDA ([CNDA, 2 septembre 2015, Mme M. Y., n° 15005004 C+](#)).

Dans l'hypothèse particulière d'un ressortissant afghan à qui l'OFPRA avait cessé de reconnaître la qualité de réfugié à la suite de son retour dans ce pays, la Cour a confirmé le bien-fondé de la décision attaquée après avoir vérifié que le requérant n'était plus exposé à des craintes de persécution au sens de l'article 1^{er} A (2) de la [Convention de Genève](#), ni aux atteintes graves envisagées aux a) et b) de l'article [L. 712-1](#) du CESEDA. La juridiction relève néanmoins que la dégradation de la situation sécuritaire dans la province du Loghar dont le requérant est originaire, particulièrement constatée en 2014 et 2015, devait conduire à la qualifier de situation de violence « généralisée » de haute intensité résultant d'une situation de





conflit armé interne. Le requérant cesse en conséquence de bénéficier du statut de réfugié mais est admis au bénéfice de la protection subsidiaire en application du c) de l'article [L. 712-1](#) du CESEDA ([CNDA, 5 octobre 2015, M. Z., n° 14033523 C+](#)).

■ Détermination du pays de nationalité ou de résidence habituelle

Saisi de la demande d'une requérante ayant quitté le Soudan en 1993, le juge de l'asile s'est en premier lieu attaché à déterminer l'État à l'égard duquel la situation et les craintes de l'intéressée devaient être examinées. En effet, après son départ de son pays d'origine, les événements ont conduit en 2011 à la partition du Soudan et à la création d'une République du Soudan du Sud, avec pour capitale Juba, ville de naissance de la requérante. Documentation à l'appui, le juge a constaté que cette scission avait eu pour conséquence le retrait, par les autorités de la République du Soudan, de la nationalité soudanaise aux Soudanais du Sud, privant ainsi la requérante du bénéfice des droits et prérogatives attachés à la nationalité soudanaise. Pour autant, la requérante pouvant utilement solliciter la nationalité sud-soudanaise en vertu la loi de nationalité de ce nouvel État, la Cour a considéré que les craintes qu'elle invoquait devaient être examinées vis-à-vis des autorités de ce pays ([CNDA, 2 septembre 2015, Mme M. Y., n° 15005004 C+](#)).

Devant examiner les craintes exposées par un requérant d'ascendance palestinienne et de mère syrienne, né à Dubaï, à l'égard des autorités syriennes en raison de son insoumission en temps de guerre, la Cour a eu à se prononcer au préalable sur son rattachement à un État de nationalité. Constatant que ce requérant n'était éligible ni à la qualité de citoyen palestinien ni aux nationalités émiratie et syrienne, en vertu des législations de ces États, la CNDA juge que ses craintes doivent être appréciées à l'égard de la Syrie, pays de sa résidence habituelle et dans lequel il avait conservé ses centres d'intérêts matériels et moraux ([CNDA, 9 novembre 2015, M. S., n° 14014878 C+](#)).

■ Exclusion du bénéfice d'une protection

Les personnes exposées à des menaces graves contre leur vie en raison de conflits d'honneur opposant des familles ennemies, problématique récurrente dans la demande d'asile en provenance d'Albanie, sont éligibles à la protection subsidiaire au titre de l'article [L. 712-1](#) b) du CESEDA dans la mesure où les autorités publiques ne disposent pas de la capacité de leur assurer une protection effective¹². La Cour relève que le requérant, dont plusieurs parents proches ont été admis au bénéfice de la protection subsidiaire en raison des risques générés par un conflit de ce type, est lui même exposé aux menaces graves visées à l'article [L. 712-1](#) b) du CESEDA, sans pouvoir se prévaloir de la protection des autorités albanaises. L'intéressé ayant fait valoir, tant devant l'OFPRA que devant la Cour, qu'il avait participé, sans en être l'auteur direct, au meurtre d'un membre de la famille rivale, organisé en réponse à l'assassinat de son frère, le juge de l'asile a recherché, conformément aux principes posés par le Conseil d'État en cette matière¹³, si les circonstances de l'espèce permettaient d'établir les éléments matériels et intentionnels spécifiques à la commission d'un crime et s'il y avait lieu en conséquence de mettre en œuvre

¹² Notamment : CNDA, 26 juin 2014, *M.M et Mme N. épouse N.*, n° 14004407 et 14004408, C.

¹³ Notamment : CE, 14 juin 2010, *M. K.*, n° 320630, A.



la clause d'exclusion visée à l'article [L. 712-2 b](#)) du CESEDA, dans sa rédaction alors en vigueur, concernant la commission d'un crime grave de droit commun. La CNDA relève que le requérant a participé en pleine conscience à la préparation et à la réalisation d'une expédition punitive dont il connaissait l'objectif. Estimant que les pressions familiales alléguées ne pouvaient être assimilées à un élément de contrainte suffisant à l'exonérer de sa responsabilité¹⁴ et qu'il n'avait pas agi par nécessité d'écarter une menace imminente contre sa vie ou celle de ses proches, la Cour a exclu l'intéressé de la protection subsidiaire en raison de sa participation à un crime grave de droit commun ([CNDA, 27 février 2015, M. B., n° 14017954 C+](#)).

Saisie d'un recours formé par un ressortissant bangladais recherché depuis 2002 pour assassinats et autres faits de violence commis au Bangladesh, ayant résidé en Inde plusieurs années avant d'entrer en France en 2009, et faisant l'objet d'une notice rouge émise par Interpol, la Cour a écarté dans un premier temps le bien-fondé des craintes de persécution alléguées par l'intéressé en raison de son militantisme en faveur de la minorité hindoue. Par ailleurs, après avoir constaté que les faits générateurs de ces poursuites étaient passibles de la peine de mort, peine fréquemment prononcée par les tribunaux au Bangladesh, la CNDA a estimé qu'il existait des motifs sérieux de croire que le requérant courrait dans son pays un risque réel de subir la peine de mort ou une exécution et qu'il relevait de ce fait des conditions d'octroi à la protection subsidiaire prévues à l'article [L. 712-1 a](#)) du CESEDA, qualification très rarement usitée dans le contentieux de l'asile.

La Cour a considéré, en revanche, que le caractère fallacieux et contourné de ces poursuites, allégué par le requérant, n'était nullement démontré au regard du nombre et du sérieux des éléments témoignant de son intense activité criminelle au Bangladesh comme en Inde, éléments qui lui ont permis de conclure à l'existence de raisons sérieuses de penser que l'intéressé s'était personnellement rendu coupable de crimes graves au sens de l'article [L. 712-2 b](#)) du CESEDA, dans sa rédaction issue de la loi du 29 juillet 2015, et qu'il devait par conséquent être exclu du bénéfice de la protection subsidiaire ([CNDA, 3 novembre 2015, M. B., n° 10013998 C+](#)).

■ Cessation de la protection

Saisie d'un recours contre une décision de l'OFPRA cessant de reconnaître la qualité de réfugié à un ressortissant afghan qui avait sollicité un passeport auprès des autorités consulaires de son pays puis séjourné deux mois en Afghanistan postérieurement à son admission au statut de réfugié, la Cour a estimé que les raisons familiales invoquées par l'intéressé ne constituaient pas des éléments de contrainte impérieuse l'ayant obligé à retourner dans son pays et qu'en conséquence celui-ci devait être regardé comme s'étant volontairement réclamé à nouveau de la protection de son pays de nationalité au sens de l'article 1^{er} C (1) de la [Convention de Genève](#). Le juge de l'asile a vérifié, par ailleurs, que le requérant n'était plus actuellement exposé à des craintes de persécutions conventionnelles ni à un risque réel de subir les atteintes graves visées aux a) et b) de l'article [L. 712-1](#) du CESEDA ([CNDA, 5 octobre 2015, M. Z., n° 14033523 C+](#)).

¹⁴ *A contrario*, dans le cas d'un mineur : CE, 7 avril 2010, *M. H. A.*, n° 319840 et 327959, A.





■ Procédure de réexamen

Dans cette affaire, la Cour a tiré les conséquences de la jurisprudence *O.*¹⁵ en matière de réexamen d'une demande d'asile en jugeant que, lorsqu'une personne déjà reconnue réfugiée par un État membre de l'Union européenne (UE) et dont une demande d'asile présentée en France a été précédemment rejetée sollicite un nouvel examen de sa demande d'asile, son recours ne peut être examiné au fond que si elle fait état d'éléments nouveaux de nature à établir l'ineffectivité de la protection accordée par l'État membre de l'UE dans lequel elle bénéficie du statut de réfugié. Tel n'est pas le cas lorsque le requérant se borne à faire état de faits susceptibles de poursuites pénales sans démontrer en quoi la Pologne, qui dispose d'un système judiciaire effectif permettant de déceler, de poursuivre et de sanctionner les actes constituant des persécutions ou des atteintes graves, ne serait pas en capacité de prendre des mesures appropriées pour les empêcher ou les sanctionner ni en quoi le requérant n'aurait pas un accès effectif à ces mesures (CNDA, ord. 7 janvier 2015, *M. A.*, n° 14027236 C+).

¹⁵ CE, Ass., 13 novembre 2013, *CIMADE et M. O.*, n° 349735 et 349736 A, et CNDA, 12 juin 2014, *M.O.*, n° 09009538, R.



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

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

■ Demandes d'aide juridictionnelle

En 2015, **3870** dossiers ont été enregistrés au BAJ, contre **3752** en 2014, soit une augmentation de 3,15%.

Ces demandes concernent en premier lieu le droit des étrangers qui représente 51% des demandes d'aide juridictionnelle, soit 1986 affaires enregistrées en 2015 (1915 en 2014).

Sur ces 1986 affaires, 729 demandes concernent des refus de titre de séjour (contre 587 en 2014), 1203 (60.5% du contentieux des étrangers) le contentieux des réfugiés (contre 1251 en 2014), 43 des expulsions et 11 des extraditions.

Deux autres types de contentieux ressortent : ceux liés à l'aide sociale (296 demandes en 2015 ; 7.6% des demandes) et au logement (225 demandes en 2015, soit 5.8% des demandes).

Quatre autres types de contentieux ressortent des statistiques : le contentieux des pensions (89 dossiers dont 51 concernent les pensions militaires d'invalidité), celui de la fonction publique (87 dossiers enregistrés en 2015), celui des naturalisations-réintégrations (35 dossiers) et enfin le contentieux fiscal (152 en 2015).

503 demandes ont été déposées en matière de référé (dont 338 référés suspension, 6 référés « provision » 104 référés « injonction », 50 référés « mesures utiles »), soit environ 13% des demandes.





■ Les décisions rendues

Le nombre de décisions rendues en 2015 s'élève à **3888** contre **3710** en 2014 (+4,8%).

Ces décisions se répartissent entre :

- **3697** ordonnances du président du BAJ, contre 3486 en 2014.
- **173** décisions ont été prises par le bureau d'aide juridictionnelle statuant en formation collégiale, contre 196 en 2014.
- **18** ordonnances du président de la section du contentieux.

Cette répartition situe la part des ordonnances du président à **95.08%** du total des décisions rendues.

■ Stock, durée de traitement et délai de notification

Le stock, qui était de **65** dossiers au 1^{er} janvier 2015, est passé à **56** au 1^{er} janvier 2016.

La durée moyenne de traitement des demandes, qui était passée de 4 mois et 23 jours en 2008 à 3 mois et 19 jours en 2009 puis de 2 mois et 17 jours en 2010 à 54 jours en 2011 et 25 jours en 2012, a été réduite à 11 jours en 2013, puis 10 jours en 2014 (34 jours pour les dossiers en séance du Bureau d'aide juridictionnelle). Elle est de **11 jours** en 2015 (32 jours pour les dossiers en séance du BAJ)

Le délai de notification est toujours **d'un à deux jours** pour les rejets et **d'une semaine** pour les admissions, qui nécessitent un passage par l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation pour désignation des avocats.

Depuis 2010, les décisions du BAJ sont depuis 2010 systématiquement motivées.

■ Le sens des décisions

En 2015, **3412 rejets** ont été prononcés contre **3251** en 2014, tandis que le nombre d'aides accordées est passé de **337** en 2014 à **350** en 2015.

Le taux d'admission est de 9%, comme en 2014.

Le BAJ a également prononcé 3 désistements, 79 incompétences, 5 non lieu et 39 caducités.

■ Nature des contentieux et matières concernées :

- Compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'État : 29 décisions du BAJ (pas d'admission).
- Cassation des décisions rendues par les tribunaux administratifs (autres que les référés) : 866 décisions du BAJ (dont 71 admissions), soit 22.27% du total des décisions rendues.
- Cassation des décisions rendues par les tribunaux administratifs en matière de référé : 477 décisions du BAJ (dont 62 admissions), soit 12.27%.



- Cassation des décisions rendues par les cours administratives d'appel : 951 décisions du BAJ (dont 128 admissions), soit 24.46%.

- Compétence d'appel du Conseil d'État : 13 décisions du BAJ.

500 décisions ont été rendues en matière de référé (dont 335 référés suspension, 6 référés « provision » 104 référés « injonction », 50 référés « mesures utiles »), soit 12.86% des décisions.

La répartition des dossiers par principales matières est la suivante :

- Contentieux des étrangers (1999 décisions ; 51.41% des décisions) : 662 décisions prises concernant des refus ou retraits de titres de séjour, soit 17% du total des décisions (avec 52 admissions), 1218 décisions prises le sont en matière de réfugiés soit 31.33% du total (avec 57 admissions).

- Contentieux du logement : 228 décisions (5.86%), dont 15 admissions

- Contentieux de l'aide sociale : 294 décisions (7.56%), dont 28 admissions.

- Contentieux des pensions : 87 dossiers traités (2.24% du total des décisions) dont 13 admis : 50 concernent le contentieux des pensions militaires d'invalidité et 37 concernent les pensions de retraite.

- Contentieux fiscal : 156 décisions (4%) dont 6 admissions.

- Contentieux de la fonction publique : 87 décisions (soit 2.24% des décisions rendues), dont 10 admissions.

■ **Statistiques**

Tableau 1 – Évolution de l'activité du bureau d'aide juridictionnelle de 2007 à 2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Affaires traitées	3 372	3 803	3 020	3 472	4 110	3683	3570	3710	3888
Aides accordées	301	271	330	664	740	425	498	337	350
Rejets	2 970	3 532	2 690	2 681	3 217	3019	2974	3251	3412

Tableau 2 – Évolution du stock au 31 décembre

Année	Nombres d'affaires en stock au 31/12	Année	Nombres d'affaires en stock au 31/12
2007	621	2012	49
2008	889	2013	56
2009	874	2014	65
2010	817	2015	56
2011	182		





Tableau 3 – Sens des décisions rendues en 2015 par principaux types de saisines

	Nombre de décisions lues	Sens				
		rejet	admission	désistement	non-lieu	incompétence
Premier ressort	46	29	12	0	0	5
Appel	13	10	2	0	0	1
Cassation TA (référés)	477	411	62	1	0	3
Cassation TA (autres)	866	420	71	0	3	61
Cassation CAA	1099	951	128	2	2	1
Cassation (autres juridictions)	1310	1236	69	0	0	2
Autres (<i>demandes non identifiées...</i>)	77	55	6	0	0	6

Tableau 4 – Sens des décisions rendues en 2015 par principaux types de matières

	Nombre de décisions lues	Sens				
		rejet	admission	désistement	non-lieu	incompétence
Réfugiés	1217	1159	56	0	0	1
Étrangers (hors réfugiés)	782	699	72	0	2	9
Logement	228	184	15	0	1	28
Aide sociale	294	260	28	1	0	5
Contentieux fiscal	156	142	6	0	0	1
Fonction publique	87	74	10	0	0	3
Pensions militaires d'invalidité	50	42	7	0	0	0
Pensions de retraite	37	29	6	0	0	2
Naturalisation-réintégration	35	31	4	0	0	0

Les tableaux ne comprennent pas les décisions de caducité.



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

Le code de justice administrative (CJA) énonce, dans ses [articles L. 911-1 à L. 911-10](#), [R. 921-1 à R. 921-8](#) et [R. 931-1 à R. 931-9](#), 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 échéance 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 CJA).

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 Conseil d'État est responsable de l'exécution de ses propres décisions ainsi que de celles rendues par les juridictions administratives spécialisées. En son sein, la section du rapport et des études est notamment chargée d'accomplir les diligences permettant d'obtenir l'exécution de la décision de justice. Les personnes pouvant se prévaloir d'une décision de justice rendue au détriment de l'administration peuvent saisir le Conseil d'État selon deux procédures distinctes :

- soit une demande d'aide à l'exécution, prévue par l'[article R. 931-2](#) du CJA, procédure non contentieuse ouverte devant la section du rapport et des études après l'expiration d'un délai, en général de trois mois, suivant la notification d'une décision juridictionnelle. S'il le juge nécessaire, le président de la section du rapport et des études peut, sur le fondement de l'[article R. 931-7](#) du CJA, proposer au président de la section du contentieux l'ouverture d'une procédure d'astreinte d'office ;

- soit une demande d'exécution sous astreinte de la décision de justice prévue par les [articles L. 911-5](#) et [R. 931-3](#) du CJA, procédure contentieuse ouverte devant la section du contentieux après l'expiration d'un délai de six mois – sauf exceptions – suivant la notification de la décision de justice. La section du rapport et des études est saisie afin qu'elle accomplisse les diligences nécessaires pour favoriser l'exécution de cette décision.

Les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs sont, quant à eux, responsables de l'exécution des arrêts ou des jugements qu'ils ont rendus. L'exécution d'un jugement frappé d'appel relève, dans tous les cas, de la compétence de la juridiction d'appel.





Les [articles L. 911-4, R. 921-5 et R. 921-6](#) du CJA organisent une procédure spécifique qui comprend deux phases successives : une première phase, non contentieuse, au cours de laquelle des diligences sont menées auprès de l'administration en vue d'aboutir à une complète exécution et une seconde phase, juridictionnelle, intervenant en cas d'échec de la première.

La phase juridictionnelle est ouverte par une ordonnance du président :

- à tout moment, dès lors que le président estime que les diligences accomplies ne permettront pas de parvenir à une exécution complète et rapide de la décision de justice ;
- à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la demande d'exécution en cas d'échec de la phase amiable dans ce délai ; toutefois, depuis l'adoption du [décret n° 2015-1145](#) du 15 septembre 2015, lorsque le président estime que les diligences accomplies sont susceptibles de permettre, à court terme, l'exécution de la décision, il informe le demandeur que la procédure juridictionnelle ne sera ouverte, le cas échéant, qu'à l'expiration d'un délai supplémentaire de quatre mois.
- en cas de contestation par le requérant, dans le délai d'un mois, de la décision de classement administratif de sa demande.

L'[article R. 921-8](#) du CJA prescrit à chaque président de cour administrative d'appel et de tribunal administratif de rendre compte au président de la section du rapport et des études du Conseil d'État, à l'issue de chaque année, des difficultés d'exécution qui leur ont été soumises.

■ En matière de demande d'éclaircissement

L'[article 21](#) du décret n° 2015-1145 du 15 septembre 2015 a modifié la partie réglementaire du CJA dans le but de déconcentrer cette procédure.

La **section du rapport et des études du Conseil d'État** peut être saisie, sur le fondement de l'[article R. 931-1](#) du CJA, d'une demande présentée par l'administration à laquelle il revient d'exécuter une décision du Conseil d'État ou d'une juridiction administrative spéciale et qui souhaite être éclairée sur les modalités d'exécution de cette décision de justice.

Les **présidents des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs** peuvent également être saisis par l'autorité administrative intéressée, sur le fondement du nouvel [article R. 921-1](#) du CJA, d'une demande par laquelle cette autorité souhaite être éclairée sur les modalités d'exécution de la décision rendue par la juridiction concernée ; toutefois, le nouvel alinéa 2 de l'article R. 931-1 du même code prévoit la possibilité pour le président de la juridiction de renvoyer la demande à la section du rapport et des études du Conseil d'État, 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'État, 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. Une vingtaine de questions a été adressée au Conseil d'État.

4.2.1. Les clarifications et les apports de la jurisprudence en 2015, en matière d'exécution des décisions de justice

■ La consécration du rôle joué par le juge des référés en matière d'exécution

Le juge du référé-suspension s'est vu reconnaître dès l'origine le pouvoir d'assortir, même de sa propre initiative, la suspension d'une décision de rejet « de l'indication des obligations provisoires qui en découleront pour l'administration », sur le fondement de l'article L. 521-1 du CJA ([CE, 27 juillet 2001, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ M. X.*, n° 232603](#)), à condition que ces mesures soient nécessaires pour que la suspension produise ses effets ([CE, 27 juillet 2001, *Ministre de l'emploi et de la solidarité contre SARL « Le Grand Sud »*, n° 234389](#) ; [CE, 14 octobre 2002, *Commune du Lavandou*, n° 244714](#)). Cette injonction peut être assortie d'une astreinte. Lorsque l'ordonnance demeure inexécutée malgré le prononcé de cette astreinte, celle-ci peut être liquidée par le juge du référé-suspension lui-même : une liquidation d'astreinte se rattache en effet à la même instance contentieuse que celle qui a été ouverte par la demande d'astreinte ([CE, 21 mai 2003, *X.*, n°s 252872, 253384](#)).

Lorsque le juge du référé-suspension n'a pas prononcé une injonction concomitamment à la suspension d'une décision administrative, ou lorsqu'il n'a pas assorti son injonction du prononcé d'une astreinte, le requérant a la possibilité, en cas d'inexécution de l'ordonnance par l'administration, de revenir devant le juge des référés pour lui demander de modifier ou son ordonnance et de compléter les mesures déjà ordonnées, sur le fondement de l'article L. 521-4 du CJA. Cette faculté a été confirmée par le Conseil d'État par une décision du [27 juillet 2015, *Assistance publique-Hôpitaux de Paris*, n° 389007](#) jugeant que « si l'exécution d'une ordonnance prononçant la suspension d'une décision administrative sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative peut être recherchée dans les conditions définies par les articles L. 911-4 et L. 911-5 du même code, l'existence de cette voie de droit ne fait pas obstacle à ce qu'une personne intéressée demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-4 du même code, de compléter la mesure de suspension demeurée sans effet par une injonction et une astreinte destinée à en assurer l'exécution ».

Le juge du référé-liberté peut, en application de l'article L. 521-2 du CJA, ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le prononcé d'injonctions, le cas échéant





assorties d'une astreinte, fait naturellement partie des mesures pouvant ainsi être ordonnées, il s'agit même là de l'office habituel du juge du référé-liberté (V. pour un exemple récent : [CE, juge des référés, 9 novembre 2015, Association musulmane El Fath](#), n° 394333). Le juge du référé-liberté peut, comme le juge du référé-suspension, liquider l'astreinte qu'il a prononcée, ou être à nouveau saisi sur le fondement de l'[article L. 521-4](#) du CJA afin qu'il assortisse d'une astreinte l'injonction qu'il a déjà prononcée.

Le juge du référé « mesures utiles » dispose de pouvoirs analogues (V. pour la liquidation d'une astreinte prononcée par ce juge : [CE, 15 mars 2004, Société Dauphin Adshel](#), n° 259803).

En 2015, le Conseil d'État a, par ailleurs, étendu les pouvoirs du juge du référé-provision, dans le but de faciliter et d'accélérer l'exécution de certaines décisions juridictionnelles ([CE, 4/5 SSR, 27 juillet 2015, M. B.](#), n° 373057). En cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt qui, après avoir admis que l'une des parties était titulaire d'une créance, la renvoie devant l'autorité compétente pour qu'il soit procédé à la liquidation de cette créance, cette partie peut, sans que les dispositions de l'[article L. 911-4](#) du CJA y fassent obstacle, saisir le juge des référés, sur le fondement de l'[article R. 541-1](#) du CJA, d'une demande tendant à ce que lui soit allouée une provision au titre de la créance en cause. Celle-ci doit alors être évaluée en fonction du caractère non sérieusement contestable de l'obligation résultant du jugement ou de l'arrêt qui n'a pas reçu exécution.

■ Les autres apports de la jurisprudence

La décision marquante de l'année 2015 émane du Conseil constitutionnel. Par sa [décision n° 2014-455 QPC](#) du 6 mars 2015, le droit à obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles a été consacré pour la première fois comme une composante du droit, constitutionnellement garanti, à exercer un recours juridictionnel effectif. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) avait déjà jugé que l'exécution des décisions de justice fait partie intégrante du droit au procès équitable, garanti par l'article 6 paragraphe 1 de la Convention EDH ([CEDH, 19 mars 1997, Hornsby contre Grèce](#), Rec. 1997-I-495).

S'agissant de la jurisprudence administrative, le Conseil d'État a rappelé que le contenu d'une injonction « *a priori* » devenue définitive ne peut être utilement contesté par l'administration devant le juge de l'exécution saisi en exécution de l'[article L. 911-4](#) du CJA ([CE, 6 mars 2015, Commune de Rodilhan](#), n° 377573). Cette décision est à rapprocher de la jurisprudence qui fait obstacle à ce que le juge de l'exécution lui-même modifie le contenu d'une injonction « *a priori* » ([CE, 23 novembre 2005, Société Eiffage TP](#), n° 271329 ; [CE, 29 juin 2011, SCI La Lauzière et autres](#), n^{os} 327080, 327256, 327332 ; [CE, 23 mars 2015, Mme D.](#), n° 366813). Le juge de l'exécution peut seulement préciser la portée des mesures déjà ordonnées sous la forme d'une injonction « *a priori* » si celles-ci s'avèrent obscures ou entachées d'ambiguïtés. Le cas échéant, il peut en prononcer de nouvelles en se plaçant à la date de sa décision. Toutefois, il ne pourra remettre en cause celles qui étaient précédemment prescrites ni méconnaître l'autorité s'attachant aux motifs constituant le soutien nécessaire au dispositif de la décision.



Le Conseil d'État a, par ailleurs, souligné que même lorsque l'annulation d'un acte n'implique aucune mesure d'exécution, l'autorité de la chose jugée impose à l'administration de ne pas reprendre, par la suite, un acte entaché de la même illégalité (CE, 22 juillet 2015, *M. B.*, n° 374434, 387086). Le cas d'espèce était particulièrement révélateur d'une ignorance délibérée, par l'administration, de l'autorité de la chose jugée. Le Conseil d'État avait en effet annulé, année après année, des circulaires du ministre chargé de l'éducation nationale relatives aux règles et procédures applicables au mouvement national à gestion déconcentrée des personnels enseignants du second degré et des personnels d'éducation et d'orientation en ce qu'elles comportaient des critères de priorité non prévus par la loi. Malgré ces annulations, le ministre avait repris, pour les années ultérieures, des circulaires affectées de la même illégalité. Le Conseil d'État relève que si de telles annulations n'impliquent, sur le fondement des [articles L. 911-1 et L. 911-2](#), aucune mesure d'exécution et si elles n'ont pas d'incidence sur les décisions individuelles définitives prises sur le fondement des circulaires en cause, l'administration ne saurait, sans méconnaître l'autorité de la chose jugée de la décision d'annulation, reprendre, pour la rentrée scolaire suivante, un acte à caractère impératif relatif au mouvement national à gestion déconcentrée des personnels enseignants du second degré et des personnels d'éducation et d'orientation comportant des critères de priorité non prévus par la loi, sauf à ce qu'un fondement légal leur ait préalablement été donné.

4.2.2. Les caractéristiques générales de l'activité de la juridiction administrative en matière d'aide à l'exécution en 2015

■ Une hausse du nombre de saisines et une relative stabilité des décisions rendues

L'examen de l'activité en 2015 de la juridiction administrative en matière d'exécution des décisions de justice révèle une hausse du nombre des affaires enregistrées devant le Conseil d'État (+30%) et une légère baisse devant les cours administratives d'appel (-12,5%). En ce qui concerne les tribunaux administratifs, la hausse constatée en 2015 par rapport à l'année précédente est très sensible, puisque le nombre d'affaires enregistrées a quasiment doublé. Cette hausse correspond presque intégralement aux conséquences du contentieux de « l'avantage spécifique d'ancienneté » concernant certains fonctionnaires de police, et dont les enjeux sont exposés ci-après. Si l'on ne tient pas compte de ce contentieux, le nombre d'affaires enregistrées devant les tribunaux administratifs a connu une légère hausse en 2015 (+ 8,5%).

A l'instar des années précédentes, les inexécutions ou les exécutions tardives concernent essentiellement trois types de décisions juridictionnelles : celles condamnant l'administration au paiement d'une somme d'argent ou mettant à sa charge les frais visés à l'[article L. 761-1](#) du CJA, celles intervenues en matière de fonction publique et enfin, celles concernant le contentieux des étrangers.





Le nombre de décisions juridictionnelles statuant sur des litiges d'exécution est resté globalement stable pour le Conseil d'État (24 affaires en 2015 au lieu de 21 en 2014) et pour les cours administratives d'appel (544 décisions en 2015 au lieu de 525 en 2014). En revanche, le nombre de jugements rendus par les tribunaux administratifs a diminué (11,8%) en 2015 (1464 jugements rendus en 2015 au lieu de 1675 en 2014).

Le nombre d'astreintes prononcées par le Conseil d'État est demeuré très faible (3 astreintes prononcées en 2015 au lieu de 7 en 2014) ainsi que pour les cours administratives d'appel (25 astreintes prononcées en 2015 au lieu de 30 en 2014). En revanche, ce nombre a augmenté de plus de 50% pour les tribunaux administratifs (100 astreintes prononcées en 2015 au lieu de 47 en 2014). Cette augmentation s'explique par le développement du contentieux de « *l'avantage spécifique d'ancienneté* » puisque 50% des astreintes prononcées concernent ce contentieux (V. *infra*).

Le nombre d'astreintes liquidées est également demeuré extrêmement faible (2 liquidations pour le Conseil d'État et 4 pour les cours administratives d'appel, au lieu d'une, dans les deux cas, en 2014). Il a même diminué pour les tribunaux administratifs (11 astreintes liquidées en 2015 au lieu de 25 en 2014).

Comme au cours des années précédentes, les difficultés d'exécution ont été en grande majorité résolues en « phase administrative » pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel ou, pour le Conseil d'État, dans le cadre de la procédure non juridictionnelle d'aide à l'exécution prévue à l'[article R. 931-2](#) du CJA. Ainsi, en 2015, le pourcentage d'affaires réglées de manière non juridictionnelle a atteint 78% pour le Conseil d'État, 80% pour les cours administratives d'appel et 73% pour les tribunaux administratifs.

Enfin, la réforme de la procédure de demande d'éclaircissement (V. *supra*) semble avoir incité les administrations à recourir à cette procédure, puisque cinq demandes ont été enregistrées devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel pendant le dernier trimestre de l'année 2015.

■ Le contentieux de l'avantage spécifique d'ancienneté

L'année 2015 est marquée par l'importance du contentieux d'exécution lié à l'avantage spécifique d'ancienneté accordé à certains fonctionnaires de police. 1493 affaires ont été enregistrées en 2015, dont 130 sont passées en phase juridictionnelle.

Rappelons qu'à la suite de la décision du [16 mars 2011 Mme A., n° 327428](#), par laquelle le Conseil d'État a jugé illégal l'[arrêté](#) du 17 janvier 2001 fixant la liste des secteurs prévue au 1° de l'[article 1^{er}](#) du décret n° 95-313 du 21 mars 1995 relatif au droit de mutation prioritaire et au droit à l'avantage spécifique d'ancienneté accordés à certains agents de l'État affectés dans les quartiers urbains où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles, de nombreuses ordonnances de tribunaux administratifs ont annulé des refus du ministre de l'intérieur d'accorder cet avantage à des fonctionnaires de police et lui ont enjoint



en conséquence de réexaminer les demandes présentées par les fonctionnaires de police concernés. Ce sont les difficultés liées à ce réexamen, lequel implique de déterminer d'une part si le lieu d'affectation de l'intéressé se situe dans une circonscription de police correspondant à un « quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles » et, d'autre part, de réexaminer la situation de l'intéressé, du point de vue de sa carrière, lorsque la réponse à la première question est positive, qui sont à l'origine de nombre important des demandes d'aide à l'exécution adressées aux tribunaux administratifs.

Ces difficultés seront probablement résorbées en grande partie au cours de l'année 2016. En effet, par une décision M. AR. et a. du 20 novembre 2015, n° 374912, le Conseil d'État, après avoir annulé le refus des ministres compétents d'abroger l'arrêté interministériel du 17 janvier 2001, leur a enjoint, sous astreinte, d'abroger cet arrêté et d'adopter un nouvel arrêté interministériel dans un délai de trois mois. À la suite de cette injonction, un nouvel arrêté a été pris le 3 décembre 2015.

■ Les difficultés d'exécution des décisions du Conseil d'État enjoignant au Gouvernement d'adopter ou d'abroger des décrets d'application de la loi

Plusieurs décisions du Conseil d'État annulant des refus du Gouvernement d'abroger ou d'adopter des textes réglementaires nécessaires à l'entrée en vigueur de dispositions législatives ont donné lieu, pendant la période récente, à des difficultés d'exécution. L'on remarquera d'abord que la section du contentieux n'a pas hésité, en 2015, à assortir d'emblée d'une astreinte le prononcé d'une « injonction préventive » (CE, 20 mars 2015, Conseil national de l'ordre des infirmiers, n° 374582, à propos de décret devant fixer le code de déontologie des infirmiers). D'autre part, le Conseil d'État avait enjoint au Gouvernement de prendre un décret pour permettre l'entrée en vigueur des dispositions, relatives au « CV anonyme », de l'article 48 de la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, codifié à l'article L. 1221-7 du code du travail (CE, 9 juillet 2014, M. A. et autres, n° 345253). Or le législateur a modifié cet article en 2015 en supprimant le caractère obligatoire du CV anonyme. Le Conseil d'État en a déduit qu'il n'y a plus lieu de prononcer une astreinte tendant à l'exécution de sa décision du 9 juillet 2014 (CE, 4 novembre 2015, Maison des potes – Maison de l'égalité, n° 389007). Quelques décisions du Conseil d'État, rendues en 2013 et 2014, restent inexécutées à ce jour (CE, 21 juin 2013, Syndicat Alizé, n° 362325, à propos du décret devant fixer les conditions de l'inscription automatique des masseurs-kinésithérapeutes au tableau tenu par l'ordre ; CE, 17 octobre 2014, Région Guyane, n° 366305, à propos du décret relatif à la délivrance de titres miniers en mer). Ces inexécutions persistantes s'expliquent soit par des difficultés techniques et juridiques, soit par un processus d'adoption du décret soumis à de fortes contraintes politiques.

■ Les limites de la procédure d'exécution forcée

De nombreuses juridictions ont constaté une nouvelle fois, en 2015, la fréquence des difficultés d'exécution des décisions juridictionnelles prononçant une condamnation pécuniaire à l'encontre de l'administration, y compris celles qui se bornent, en conséquence de la solution donnée à un litige, à mettre à la charge





d'une personne publique le versement d'une somme d'argent au titre de l'[article L. 761-1](#) du CJA. Ces difficultés se traduisent, le plus souvent, par un retard de paiement et par des carences dans la mise en œuvre, par l'administration, en particulier par l'État, de la [loi n° 80-539](#) du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

Cette procédure spécifique, prévue par cette loi et reproduite à l'[article L. 911-9](#) du CJA, prévoit notamment que lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné l'État, une collectivité territoriale ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être ordonnancée dans un délai de deux mois. S'agissant des condamnations de l'État, le I de l'[article 1^{er}](#) de la loi du 16 juillet 1980 précise que si la dépense est imputable sur des crédits limitatifs qui se révèlent insuffisants, l'ordonnancement est fait dans la limite des crédits disponibles, les ressources nécessaires pour les compléter doivent être dégagées ensuite et l'ordonnancement complémentaire doit être effectué dans un délai de quatre mois à compter de la notification. A défaut d'ordonnancement dans ces délais, le bénéficiaire d'une condamnation prononcée contre l'État et passée en chose de force jugée, peut s'adresser au comptable assignataire de la dépense. Le comptable public doit alors procéder au paiement, sur simple présentation de la décision de justice

Il est constaté que les différentes administrations de l'État ne versent que rarement de manière spontanée, dans le délai imparti par la loi, les indemnités dues au titre de l'[article L. 761-1](#) du CJA. Les intérêts légaux dus sur ces sommes, lorsque celles-ci sont payées avec retard, sont très fréquemment oubliés, de même que la majoration de 5 points du taux d'intérêt, prévue par l'[article L. 313-3](#) du code monétaire et financier.

Au-delà de ce dépassement fréquent du délai « normal » de paiement fixé par le premier alinéa de l'[article 1^{er}](#) de la loi du 16 juillet 1980, d'autres carences dans l'application de cette loi par les administrations de l'État doivent être relevées. Ainsi la mise en œuvre du deuxième alinéa de cet article, qui prévoit la procédure à suivre en cas d'insuffisance de crédits n'est quasiment jamais envisagée par l'administration. Le troisième alinéa du même article est lui aussi fréquemment méconnu : les requérants qui se tournent, sur les recommandations des juridictions, vers le comptable public assignataire se voient souvent opposer un silence valant refus implicite d'exécution ; au mieux, le comptable se tourne vers l'ordonnateur, lequel fait alors valoir une absence de crédits.

Les bénéficiaires des décisions de justice peinent au surplus à s'adresser au comptable public compétent. En effet, celui-ci correspondant au comptable assignataire de la dépense. Pour l'identifier, il faut identifier préalablement l'ordonnateur compétent, ce qui n'est pas chose aisée, même pour l'administration, les décisions de justice ne l'indiquant pas.



Le premier alinéa de l'[article 80](#) du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dispose que « *dans les conditions fixées par arrêté du ministre chargé du budget, les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels sont comptables assignataires des ordres de payer, des dépenses sans ordonnancement et des ordres de recouvrer des ordonnateurs principaux* ». Ainsi, lorsque l'exécution d'une condamnation pécuniaire prononcée contre l'État par une juridiction incombe à un ministre, ordonnateur principal et défendeur à l'instance, ce qui est souvent le cas pour les litiges tranchés par le Conseil d'État et les cours administratives d'appel, plus rarement pour les tribunaux administratifs, le comptable public compétent pour mettre en œuvre le « paiement direct » est le contrôleur budgétaire et comptable ministériel. Le ministre qui assure la défense de l'État devant la juridiction n'est pas systématiquement, l'unique ordonnateur concerné. A titre d'exemple, la section du rapport et des études a été saisie en 2015 par le bénéficiaire d'une décision du Conseil d'État condamnant l'État à lui verser une somme de 10 millions d'euros. Plusieurs ministères étaient concernés par cette condamnation, bien que l'un d'entre eux seulement ait assuré, au contentieux, la défense de l'État. Plusieurs interventions de la section du rapport et des études auprès du secrétariat général du Gouvernement se sont avérées nécessaires pour que cette somme, à tout le moins son principal, finisse par être versée.

La situation est plus complexe encore en ce qui concerne les condamnations pécuniaires devant être réglées par un ordonnateur secondaire. L'[article 133](#) du décret du 7 novembre 2012 dispose quant à lui que « *les ordres de payer et les dépenses sans ordonnancement des ordonnateurs secondaires sont assignés sur les comptables principaux de l'État désignés par le ministre chargé du budget* ». Les ordonnateurs secondaires sont notamment les préfets et les chefs des services déconcentrés de l'État. Le déploiement de l'application « Chorus » a entraîné la mise en place de plateformes régionales, appelées « centres de services partagés ». L'[arrêté](#) du 30 décembre 2014 fixant l'assignation des dépenses et des recettes des ordonnateurs secondaires des services civils de l'État comporte ainsi plusieurs tableaux annexes qui indiquent, en fonction du ministère concerné et du lieu d'implantation du centre de services partagés, le comptable assignataire. Par exemple, pour le centre de services partagés interministériel ayant son siège à Paris, le comptable assignataire est le directeur régional des finances publiques d'Île-de-France et du département de Paris. Ce cheminement, complexe, échappe à la plupart des requérants. Il a même été constaté que certains comptables publics saisis à tort invitent le requérant à s'adresser à un autre comptable, au lieu de transmettre directement la demande à ce dernier.

Compte tenu de toutes ces difficultés et complexités, plusieurs procédures juridictionnelles ont été ouvertes en 2015 après un échec du « paiement direct ». Elles aboutissent certes en général à des non-lieux ou des désistements, le paiement étant finalement effectué par l'administration, mais elles alourdissent inutilement la charge des juridictions et dégradent l'image des administrations.





4.2.3. Commentaires particuliers à certaines affaires d'exécution traitées par la section du rapport et des études

1) La section du rapport et des études a été saisie par le Conseil supérieur de l'audiovisuel d'une demande d'éclaircissement portant sur les modalités d'exécution de deux décisions rendues par l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État le 17 juin 2015, qui concernaient des refus opposés par cette autorité administrative indépendante à des demandes d'agrément présentées par des sociétés titulaires d'une autorisation et souhaitant passer d'un mode de diffusion payant à un mode de diffusion gratuit (CE, Ass., 17 juin 2015, société en commandite simple La Chaîne Info LCI, n° 384826 et Société Métropole Télévision (M6) et société Paris Première, n° 385474). Le Conseil d'État a estimé, dans ces décisions, que les dispositions de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de la communication imposent au CSA de réaliser, préalablement à sa décision, une étude d'impact rendue publique. Il en a déduit « *qu'afin d'assurer la transparence de la procédure suivie, le législateur a entendu que la publication de l'étude d'impact intervienne avant la date à laquelle il est statué sur la demande* » et « *qu'en l'absence de dispositions réglementaires définissant la procédure applicable, il appartient au CSA d'effectuer cette publication en temps utile pour que le demandeur et les personnes intéressées puissent faire valoir leurs observations écrites ou demander à être entendus sur les conclusions de l'étude* ». Or, en l'espèce, les études d'impact avaient été publiées en même temps que les décisions du CSA. Le Conseil d'État a jugé, en conséquence, que les refus d'agrément avaient été adoptés à la suite d'une procédure irrégulière. Il a par ailleurs enjoint au CSA de statuer dans un délai de six mois sur la demande de Paris Première, en application de l'article L. 911-2 du CJA. La demande d'éclaircissement a porté notamment sur le point de savoir si les auditions du demandeur et des tiers intéressés, exigées par la même loi, devaient être effectuées avant la publication de l'étude d'impact, sur l'existence d'un droit de ces personnes à être entendues pour présenter des observations une fois l'étude d'impact publiée, dans l'hypothèse où des auditions auraient déjà été organisées préalablement à cette publication, ainsi que sur les modalités de ces éventuelles observations.

2) La ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes a présenté une demande d'éclaircissement relative à la décision du Conseil d'État du 23 décembre 2014, Association Faste sud Aveyron et autres, nos 366440, 366563, 366583). Dans cette affaire, le Conseil d'État, avait annulé le décret n° 2013-11 du 4 janvier 2013 relatif à la tarification et au financement des lieux de vie et d'accueil et modifiant le code de l'action sociale et des familles, « *en tant qu'il introduit dans ce code le 3° du IV de l'article D. 316-6 et en tant qu'il ne prévoit pas de dispositions transitoires à son entrée en vigueur* ». L'administration a souhaité obtenir des précisions sur les conséquences à tirer de l'annulation du décret en tant que celui-ci ne comportait pas les dispositions transitoires exigées en l'espèce du fait de l'entrée en vigueur d'un régime nouveau de tarification reposant sur un forfait journalier. La jurisprudence ne s'est pas prononcée à ce jour sur les conséquences à tirer



d'annulations de ce type, au demeurant peu nombreuses à ce jour ([CE, Ass., 24 mars 2006, Société KPMG et société Ernst & Young Audit et autres, n° 288460](#) ; [CE, 25 juin 2007, Syndicat CFDT du Ministère des affaires étrangères, n°s 304888 et autres](#)).

En l'espèce, à la date à laquelle le Conseil d'État s'était prononcé, soit le 23 décembre 2014, le décret du 4 janvier 2013 avait déjà produit des effets, certains départements ayant adopté rapidement un arrêté fixant le prix de journée en vue de l'application du nouveau dispositif de tarification. Eu égard au délai séparant la date d'adoption du décret de celle de la décision du Conseil d'État, proche de deux ans, et aux effets déjà produits par le décret pendant ce délai, la section du rapport et des études a estimé que la [décision](#) du 23 décembre 2014 n'impliquait pas de manière obligatoire l'adoption d'un décret reportant à une date ultérieure, telle que le 1^{er} janvier 2016, l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la tarification par forfait journalier, pour les lieux de vie qui n'auraient pas encore basculé dans le nouveau régime de tarification, ou prévoyant d'autres types de dispositions transitoires. Elle a précisé qu'il était en revanche loisible à la ministre des affaires sociales de compléter le décret du 4 janvier 2013 par une disposition prévoyant, par exemple, que le basculement dans le nouveau régime de tarification au forfait journalier devrait être achevé, au plus tard, le 1^{er} janvier 2016, l'ancien mode de tarification demeurant applicable tant que l'autorité tarifaire compétente n'aurait pas pris l'arrêté fixant le prix de journée.

3) Par une [décision n° 324852](#) du 28 mai 2014, le Conseil d'État a annulé, à la demande de l'Association Vent de Colère et autres, l'[arrêté du 17 novembre 2008](#) fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations éoliennes ainsi que l'[arrêté du 23 décembre 2008](#) le complétant. Il a jugé en effet que ces arrêtés avaient institué un mécanisme d'aide d'État au sens de l'[article 107 TFUE](#) et qu'ils avaient été pris en méconnaissance de l'obligation de notification préalable à la Commission européenne imposée par l'[article 108 TFUE](#). Cette association a saisi la section du rapport et des études d'une demande tendant à l'exécution de cette décision du Conseil d'État. La section a relevé que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne imposait, dans le cas où, comme en l'espèce, l'aide avait finalement été estimée compatible avec le droit de l'Union européenne par la Commission européenne, que l'État exige des bénéficiaires de l'aide le paiement d'intérêts au titre de la période d'illégalité, ces intérêts correspondant à ceux qu'ils auraient supportés s'ils avaient dû emprunter les fonds au taux du marché. Sur sa proposition, une procédure d'astreinte d'office a été ouverte par le président de la section du contentieux.

4.2.4. Statistiques

Tableau 1 – Demandes d'exécution devant les juridictions administratives en 2015, toutes saisines confondues

	CE	CAA	TA	Total
Affaires enregistrées	119	453	3 003	3 575
Affaires réglées	108	544	1 464	2 116





**Tableau 2 – Évolution des demandes d'exécution formées
devant le Conseil d'État en 2015**

	2011	2012	2013	2014	2015
Aides à l'exécution	79	93	83	67	84
<i>Dont demandes d'éclaircissement</i>	11	9	2	5	6
Autres saisines	8	3	15	3	1
Procédures d'astreinte	38	50	32	16	24
<i>Dont liquidation d'astreinte</i>	9	19	13	5	
Total	125	146	130	94	108

**Tableau 3 – Détail de l'activité des juridictions administratives en matière
d'exécution en 2015**

Conseil d'État

Affaires enregistrées	23
Affaires réglées (1+2)	119
Dont affaires réglées dans le cadre de l'aide à l'exécution (1)	84
<i>Dont réponses à des demandes d'éclaircissement</i>	6
<i>Dont autres saisines</i>	1
Dont affaires réglées dans le cadre de la procédure d'astreinte (2)	24
<i>Dont astreintes prononcées par la section du contentieux</i>	3
<i>Dont astreintes liquidées par la section du contentieux</i>	2
Affaires en instance au 31/12	34

Cours administratives d'appel

Affaires enregistrées	453
Affaires réglées (1+2)	544
Dont affaires réglées en phase administrative (1)	433
Dont décisions juridictionnelles rendues (2)	111
<i>Dont astreintes prononcées</i>	25
<i>Dont liquidations prononcées</i>	4
Affaires passées en phase juridictionnelle	129

Tribunaux administratifs

Affaires enregistrées	3 003
Total des affaires réglées (1+2)	1 464
Affaires réglées en phase administrative (1)	1 074
Décisions juridictionnelles rendues (2)	383
<i>Dont astreintes prononcées</i>	100
<i>Dont liquidations prononcées</i>	11
<i>Dont réponse à des demandes d'éclaircissements</i>	2
Affaires passées en phase juridictionnelle	480



Tableau 4- Évolution de l'activité des juridictions administratives en matière d'exécution

Conseil d'État	2011	2012	2013	2014	2015
Affaires enregistrées	125	146	130	91	119
<i>Dont séries</i>	-	-	-	-	-
Affaires réglées	127	140	162	94	108
<i>Dont séries</i>	-	-	-	-	-

Cours administratives d'appel	2011	2012	2013	2014	2015
Affaires enregistrées	568	504	520	524	453
<i>Dont séries</i>	-	-	-	-	7
Affaires réglées	630	502	562	525	544
<i>Dont séries</i>	-	-	-	-	-

Tribunaux administratifs	2011	2012	2013	2014	2015
Affaires enregistrées	1 376 ⁽¹⁾	1 509 ⁽²⁾	1 695	1 535	3 003
<i>Dont séries</i>	50	67	-	-	1 493
Affaires réglées	1 259	1 635	1 556	1 675	1 464
<i>Dont séries</i>	-	-	-	-	70

⁽¹⁾ dont une série de 50 dossiers au tribunal administratif d'Orléans.

⁽²⁾ dont une série de 44 dossiers au tribunal administratif de Cayenne et une autre de 23 dossiers au tribunal administratif de Montpellier.

⁽³⁾ dont notamment une série de 955 dossiers au tribunal administratif de Lille, une série de 155 dossiers au tribunal administratif de Marseille et une autre de 85 dossiers au tribunal administratif de Rennes.

⁽⁴⁾ dont une série de 55 dossiers au tribunal administratif de Toulon.





4.3. Mission permanente d'inspection des juridictions administratives

4.3.1. Missions d'inspection des juridictions administratives

En 2015, la mission permanente d'inspection des juridictions administratives (MIJA) a procédé à l'inspection programmée de cinq cours administratives d'appel : Versailles, Nantes, Bordeaux, Nancy et Marseille, et de quatre tribunaux administratifs : Poitiers, Rennes, Montpellier et Orléans. A la demande du vice-président du Conseil d'État, une inspection a en outre été diligentée au tribunal administratif de Bastia qui rencontrait des difficultés particulières de fonctionnement. La mission a par ailleurs entrepris l'inspection des juridictions disciplinaires de l'ordre des chirurgiens-dentistes ainsi qu'une inspection de la commission départementale d'aide sociale des Bouches-du-Rhône.

Toutes les missions dans les juridictions administratives de droit commun ont été conduites selon le guide méthodologique défini par la note du 3 décembre 2009 du vice-président comprenant notamment un entretien préalable avec le chef de juridiction quelques semaines avant la mission pour préparer celle-ci, la dissociation précise des préconisations de la mission, 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 » auprès des juridictions inspectées l'année précédente.

Les référentiels de mission comprennent désormais plus de 110 points (contre 80 en 2013) 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 »). Déjà complétés en 2012 et substantiellement enrichis en 2014 pour assurer notamment le suivi du traitement des contentieux sociaux et celui des plans de sauvegarde de l'emploi ou encore la mise en place de *Télérecours*, ces référentiels ont été actualisés en 2015, s'agissant du management avec le rôle spécifique du premier vice-président, des actions menées en matière de sûreté ou des modes alternatifs de règlement des litiges.

Les tableaux des recommandations de la mission, où figurent les réponses du chef de juridiction, ont comporté entre 13 et 35 recommandations dont le suivi peut être assuré lors d'un retour sur mission ou désormais de manière systématique lors de la mission suivante.

Des référentiels spécifiques d'audit des juridictions spécialisées – juridictions ordinales des chirurgiens-dentistes et juridiction de l'aide sociale – ont été élaborés pour les premières inspections des juridictions administratives spécialisées visitées. Ils permettront d'en assurer le suivi et pourront être utilisés, moyennant quelques ajustements, pour une prochaine inspection.



Deux missions d'études spécifiques ont été confiées à la MIJA en 2015 :

- une mission d'appui à la mise en œuvre de la décentralisation du stationnement payant. Cette mission confiée par le Premier ministre à l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des services judiciaires et la mission d'inspection des juridictions administratives, qui portait sur la mise en œuvre de la réforme du stationnement payant initiée par la [loi n° 2014-58](#) du 27 janvier 2014 (loi MAPTAM), a donné lieu à la remise d'un pré-rapport au vu duquel le Premier ministre a fixé les thèmes à approfondir parmi lesquels celui de la mise en place d'une nouvelle juridiction administrative spécialisée : la commission du contentieux du stationnement payant. Le rapport a été remis en septembre 2015.
- une étude portant sur l'évaluation des effets sur l'activité contentieuse des nouvelles dispositions législatives et réglementaires mises en œuvre en 2013 et relatives au contentieux de l'urbanisme, a été réalisée à partir de données très détaillées recueillies auprès de l'ensemble des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

4.3.2. Présidence de groupes de travail

Le chef de la mission d'inspection a présidé, à la demande du vice-président du Conseil d'État, deux groupes de travail :

- Le premier, chargé d'apprécier l'impact de la réforme territoriale sur l'activité des juridictions administratives, a remis son rapport le 1^{er} juin 2015.
- Le second, chargé d'une réflexion d'ensemble sur les perspectives et les évolutions possibles pour les juridictions administratives confrontées à une demande de justice toujours croissante, soucieuses de préserver l'exigence d'une justice de qualité mais aussi les grands équilibres auxquels elles sont parvenues, dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint, a remis son rapport *Réflexions pour la justice administrative de demain* au début du mois de décembre.

Chargé d'assurer le relais entre la section du contentieux du Conseil d'État et les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel pour la diffusion des bonnes pratiques s'agissant des nouvelles méthodes de rédaction des décisions, et de veiller à la bonne articulation des expérimentations menées au sein de la juridiction administrative, le chef de la mission participe au comité de pilotage mis en place au sein de la section du contentieux et préside le comité de pilotage TA-CAA qui accompagne l'expérimentation menée, depuis la rentrée 2015, dans neuf chambres expérimentatrices de trois cours administratives d'appel (Paris, Lyon et Nancy) et cinq tribunaux administratifs (Paris, Cergy-Pontoise, Lyon, Poitiers, Besançon).

Le chef de la mission a assuré différentes interventions auprès de l'École nationale de la magistrature (ENM) sur la démarche qualitative dans la juridiction administrative et sur l'évaluation des magistrats administratifs. Il a également participé au colloque *Médiation et conciliation devant la juridiction administrative* organisé par le Conseil d'État le 17 juin 2015. Enfin la MIJA a mis en place et co-animé une formation au centre de formation de la juridiction administrative (CFJA) sur les nouveaux contentieux issus de la réforme du droit d'asile.





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

Le chef de la mission permanente, en vertu des dispositions de l'[article L. 232-2](#) du code de justice administrative (CJA), 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'État. Il est à ce titre associé à la gestion du corps des magistrats au travers des avis qu'il est amené à rendre sur diverses mesures touchant au déroulement de carrière des membres de ce corps et, plus encore peut-être, au travers des diverses tâches de sélection qu'il est amené à remplir.

Il exerce ainsi, en vertu de l'[article R. 233-8](#) du CJA, la présidence du jury du concours de recrutement direct. 467 candidats se sont inscrits en 2015 pour le concours organisé au titre de l'année 2016 pour 30 postes ouverts (respectivement 497 en 2014 au titre de 2015 pour 25 postes ouverts, 534 en 2013 pour 25 postes, 648 candidats en 2012 pour 30 postes). 64 candidats ont été déclarés admissibles et tous les postes ont été pourvus à l'issue de l'épreuve orale.

Le chef de la mission a proposé, après concertation, une modification du concours externe par l'adjonction d'une épreuve supplémentaire à l'écrit et à l'admission, une définition des épreuves du concours interne et un élargissement du programme du concours avec le souci de conserver un concours de recrutement de haut niveau de spécialistes de droit public ayant une ouverture sur le monde contemporain. Ces propositions ont été reprises dans le [décret n° 2012-1088](#) du 28 septembre 2012 définissant les épreuves du concours et de l'[arrêté](#) du même jour définissant le programme des épreuves. La troisième édition de ce nouveau concours a donc été organisée en 2015 au titre du recrutement 2016. 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 administrative d'appel (détachement et tour extérieur), le chef de la mission préside la formation restreinte issue du conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (CSTA) 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 chef de la mission. Ont été ainsi recrutés trois premiers conseillers et huit conseillers au tour extérieur. Le conseil supérieur a en 2015, comme il l'avait fait en 2014, utilisé la possibilité offerte par les dispositions de l'[article 82](#) de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 permettant de reporter sur le grade de conseiller les emplois non proposés au grade de premier conseiller. Enfin seize conseillers ou premiers conseillers ont été recrutés en détachement, dont un au titre de l'[article L. 4139-2](#) du code de la défense.



S'agissant enfin des recrutements au sein du Conseil d'État, le chef de la mission a procédé, en vue de la présentation au bureau du Conseil d'État, aux auditions des candidats aux postes de maître des requêtes (deux recrutements) et des candidats au poste vacant en fin d'année de président de la cour administrative d'appel de Marseille, puis de président de la cour administrative d'appel de Douai (un recrutement de conseiller d'État).

Le chef 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. Afin que les objectifs définis pour la juridiction soient en phase avec ceux arrêtés par le secrétariat général du Conseil d'État, le chef de la mission a participé aux conférences de gestion ou pris connaissance de leur teneur, gardant toutefois sa liberté d'appréciation.

Il assure enfin l'instruction des réclamations individuelles adressées au Conseil d'État par des justiciables mécontents de certains aspects du déroulement des procédures devant les tribunaux et les cours. 90 réclamations ont été enregistrées en 2015 : elles concernent le plus souvent des interrogations sur des délais de jugement. Pour le reste, il s'agit de signalement de dysfonctionnements allégués au sein de juridictions. Si certains faits ont pu donner lieu à observations à l'égard du chef de juridiction, aucun fait signalé n'a revêtu 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.

4.3.4. Coopération internationale

Le chef de la mission a participé à l'accueil de délégations étrangères :

- une délégation vietnamienne composée de membres de la cour suprême dans le cadre d'une visite d'études qu'elle effectuait au Conseil d'État ;
- une délégation irakienne.

La mission d'inspection a eu recours, pour la première fois en 2015, aux dispositions de l'[article L. 234-3](#) du CJA 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. Au terme d'un appel de candidatures qui avait suscité de nombreuses demandes émanant de présidents (P1-P4 ou P5), le choix soumis au CSTA du 17 mars 2015 s'est porté sur M. Didier Mésognon, vice-président du tribunal administratif d'Orléans, inscrit sur la liste d'aptitude P5. Il a été promu au 5^e échelon de son grade en prenant ses fonctions au Conseil d'État le 1^{er} septembre 2015. Son arrivée a utilement accru la capacité de la MIJA à remplir ses missions et à mener des études thématiques.







Deuxième partie

Activité consultative





Les avis rendus par le Conseil d'État dans le cadre de sa fonction consultative sont transmis au Gouvernement qui apprécie les suites qu'il entend leur donner. Ils ne préjugent pas les solutions qui pourraient être retenues par les juridictions compétentes et, en particulier, par le juge administratif



Présentation générale

Cette partie du rapport public rend compte du bilan de l'activité consultative du Conseil d'État en proposant une sélection de plus de cent quatre-vingt 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.

Les avis rendus par le Conseil d'État dans le cadre de sa fonction consultative sont transmis au Gouvernement qui apprécie les suites qu'il entend 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 limitent 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.

Dans cette perspective, la partie consultative du rapport public comporte quatre 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, conditions de saisine et d'examen des dossiers accompagnant les projets de texte, délais d'examen et de transmission au Gouvernement.

■ **La partie « 2. Sélection d'affaires marquantes de l'année »** recense les affaires qui ont paru particulièrement importantes ou sensibles au cours de l'année écoulée. Le poids juridique que revêtent les affaires signalées ou encore la dimension en termes de gestion publique qu'elles comportent constituent les critères de sélection. **Douze sujets** ont été retenus cette année

■ **La partie « 3. Questions communes aux sections administratives »** exposent, selon un plan thématique ordonné, les avis que le Conseil d'État a rendus à l'occasion de l'examen de plus de cent dix projets et propositions de loi, d'ordonnance et de décret. **Onze grands thèmes transversaux de l'action administrative** regroupent des rubriques telles que, par exemple, *le respect de la hiérarchie des normes, les libertés et droits fondamentaux, les consultations, l'organisation et la gestion de l'administration, les collectivités territoriales, l'outre-mer, l'Union européenne...*

■ **La partie « 4. Politiques publiques »** présente une soixantaine d'avis qui apportent un éclairage juridique et institutionnel sur la mise en œuvre d'**une vingtaine de grandes politiques publiques**. Cette rubrique fait ressortir 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 2015 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 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.

➡ 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. L'activité consultative en 2015

1.1.1. Sections administratives : 1 250 textes examinés en 496 séances

1- L'activité des sections administratives s'inscrit à un **niveau élevé dans une tendance à la hausse** : **1 250 projets de texte** ont été examinés en 2015, nombre qui n'avait jamais été atteint puisqu'il dépasse les chiffres enregistrés pour les années 2009 à 2011¹⁶.

L'augmentation des saisines concerne **tous les projets de texte, quelle que soit leur nature** : 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).

2 - Tendance désormais bien établie de l'activité consultative, le périmètre ou la variété quelquefois très larges des dispositions d'un projet de texte conduit à un **examen conjoint par plusieurs sections administratives**.

Le code de justice administrative (CJA) prévoit que 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 (Art. R. 123-3). L'arrêté du 4 juillet 2008 modifié portant répartition des affaires entre les sections administratives du Conseil d'État précise que les textes dont les parties sont divisibles et relèvent de la compétence de plusieurs sections sont examinés conjointement par ces sections, chacune pour ce qui la concerne, sous la coordination de la section principalement compétente qui veille à l'établissement du projet d'**avis conjoint**.

	2012	2013	2014	2015
Examen conjoint par 5 sections administratives	0	2	1	2
Examen conjoint par 4 sections administratives	0	0	3	9
Examen conjoint par 3 sections administratives	0	0	0	3
Total	0	2	4	14

¹⁶ V. partie 6, *Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État*, notamment les statistiques pluriannuelles, [p.398](#).





L'examen en **section conjointe** s'accroît : en 2015, 14 projets de texte ont ainsi été examinés conjointement par 3 sections ou plus, soit 3 projets de loi, 4 projets d'ordonnance et 7 projets de décret.

Deux projets de texte ont été examinés en 2015 par l'ensemble des sections administratives :

-- le **projet d'ordonnance relatif à l'égal accès des femmes et des hommes au sein des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes**, pris en application du II de l'article 74 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Toutes les sections administratives du Conseil d'État ont été mobilisées pour examiner, chacune pour partie, la situation des dix-neuf autorités concernées par le texte, lors de 5 séances de section puis d'une réunion d'assemblée générale au cours de laquelle a été adopté un projet d'avis commun aux sections administratives (**ADM-FIN-INT-SOC-TP/AG – 390189 – 16/07/2015**).

➤ *V. aussi 3.6.5. Principe d'égalité devant la loi : égalité femme-homme (p. 296)*

-- le **projet de loi relatif à la modernisation du droit de l'outre-mer** est le second texte ayant fait l'objet d'un **examen conjoint par l'ensemble des sections administratives** du Conseil d'État au cours de 5 séances de section puis en assemblée générale (**INT-FIN-TP-SOC-ADM/AG – 389808 – 16/04/2015**).

➤ *V. aussi 3.7. Outre-mer (p. 298)*

3- La montée de charge de la législation déléguée se poursuit : 2014 avait vu le quasi doublement du nombre de projets d'ordonnance du Gouvernement examinées par les sections administratives – 54 en 2014 contre 23 en 2013, 29 en 2012, 48 en 2011. Cette tendance se poursuit en 2015, les sections administratives du Conseil d'État ayant examiné **68 projets d'ordonnance**, dont 13, les plus importants ou complexes d'entre eux, ont ensuite été délibérés en assemblée générale. Les domaines essentiels du recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution demeurent la transposition de directives (textes dits *DDADUE*, c'est-à-dire portant *diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union Européenne*), la codification, les mesures de simplification, l'extension et l'adaptation du droit aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie.

Le recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution ne doit pas masquer la **lourdeur** et la **complexité des procédures d'examen** de ces textes qui sont, de surcroît, fréquemment marquées par l'urgence. L'examen des deux projets de texte portant DADDUE, présentés ci-dessous, en fournit l'illustration.

--- Le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques avait pour objet de transposer en droit interne **cinq directives** et d'adapter le droit national à l'entrée en vigueur de **trois règlements** européens, portant sur des sujets particulièrement sensibles tels la culture des organismes génétiquement modifiés (OGM), la protection de l'environnement marin, la réduction des gaz à effet de serre, tout



en conduisant à d'importantes modifications du code de l'environnement et du code minier. Pas moins de 44 commissaires du gouvernement représentant 3 ministères (agriculture, écologie, outre-mer) ont été mobilisés pour les réunions de travail. L'avis a été transmis au Gouvernement le 7 juillet 2015 **et** rendu public sur Légifrance **(TP/AG – 390154 – 07/07/2015)**.

➤ *V. aussi 1.5. Contribution des formations consultatives à la simplification du droit (p. 211)*

--- Le projet d'ordonnance portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière financière avait pour objet de transposer **deux directives** (directive dite «BRRD» relative à la prévention et à la gestion des crises bancaires et directive «DGSD2» relative à la garantie des dépôts), et d'adapter des dispositions du code monétaire et financier à l'entrée en vigueur du règlement européen dans la perspective de l'Union bancaire. Ce projet, qui ne concernait initialement que la transposition de la directive BRRD, était programmé pour le mois de janvier 2015 mais n'a été transmis au Conseil d'État qu'à la fin du mois d'avril. Les dispositions d'extension outre-mer (première saisine rectificative) sont parvenues au Conseil d'État le 18 mai 2015. Le projet d'ordonnance a ensuite été complété, à la fin du mois de juin, par les dispositions de transposition de la directive DGSD2 (deuxième saisine rectificative) puis, le 10 juillet, par celles rendant applicables outre-mer les dispositions de transposition de la directive DGSD2 (troisième saisine rectificative). Le Conseil d'État a dû travailler dans un délai très restreint afin de permettre que le projet d'ordonnance soit examiné dans le cadre des **délais fixés par les trois habilitations législatives, expirant le 30 août 2015**. 32 réunions de travail et 3 séances de section ont été organisées, la dernière le 30 juillet 2015, et l'avis a été notifié au Gouvernement le 30 juillet 2015 en vu de la délibération du conseil des ministres du 19 août 2015. L'ordonnance n° 2015-1024 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière financière a été publiée le 20 août 2015, soit dans le respect du cadre des habilitations législatives **(FIN – 390027 – 30/07/2015)**.

➤ *V. aussi 2.7. Prévention des crises bancaires et financières (p. 252)*

4- L'année 2015 a été marquée par deux attaques terroristes particulièrement meurtrières sur le territoire national ; le Gouvernement s'est rapidement engagé dans l'édiction de mesures pour **adapter l'arsenal juridique** aux nouvelles formes de menaces terroristes et pour renforcer les garanties attachées à la sécurité et à la protection de la Nation. **De nombreux domaines du droit ont été impactés** : renforcement de mesures répressives, adaptation du champ des infractions à la menace terroriste, création de nouvelles mesures de police administrative en matière d'accès ou de sortie du territoire, dispositions de veille en matière de communication électronique, plans d'action ciblés contre le développement de la radicalisation religieuse et, enfin, déclaration de l'état d'urgence.





Les formations consultatives du Conseil d'État ont été **étroitement associées aux différents stades de l'élaboration** des dispositifs juridiques souhaités par le Gouvernement, tout à la fois pour **apporter les garanties de sécurité juridique** aux nouvelles dispositions constitutionnelle, législatives et réglementaires édictées et pour **veiller à la préservation des libertés et des droits fondamentaux**.

La section de l'intérieur puis l'assemblée générale ont ainsi successivement examiné :

- le projet de loi prorogeant l'état d'urgence déclaré le 14 novembre et modifiant la [loi du 3 avril 1955](#) relatif à l'état d'urgence (**INT/ CP – 390786 – 17/11/2015 – avis rendu public sur Légifrance**) ;

- le [projet de loi constitutionnelle](#) de protection de la Nation (**INT/ AGP – 390866 – 11/12/2015 – avis rendu public sur Légifrance**) ;

- une demande d'avis relative aux conditions dans lesquelles pourraient être prises, à titre préventif, des mesures d'internement, d'assignation à résidence ou de surveillance électronique à l'encontre d'individus dont la dangerosité serait avérée (**INT/ AG – 390867 – 17/12/2015**).

1.1.2. Assemblée générale : 65 textes examinés en 40 séances

L'assemblée générale, présidée par le vice-président du Conseil d'État, examine la plupart des projets 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 ou en sections réunies.

L'assemblée générale a soutenu son rythme de travail de 2014 : 65 textes ont été examinés en 40 séances – 65 textes avaient été examinés en 41 séances en 2014. Sur les 40 séances, 9 se sont tenues en formation plénière, dont 5 consacrées à l'examen des rapports et études remis au Président de la République ou au Premier ministre.

Elle a examiné 4 propositions de loi présentées par le Parlement ainsi que, pour les projets de texte dont le Gouvernement l'a saisie, 21 projets de loi (32 en 2014), 13 projets d'ordonnance (20 en 2014), 6 décrets (aucun en 2014) et 16 demandes d'avis (8 en 2014).



1.1.3. Commission permanente : 5 textes examinés en 5 séances

En cas d'urgence signalée par le Gouvernement, certaines affaires sont soumises à la commission permanente dont l'examen se substitue alors à la fois à celui de la section compétente et à celui de l'assemblée générale. En 2015, la commission permanente a examiné en **5 séances** tout ou partie des 5 projets de texte suivants :

- projet de loi autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur le règlement des obligations complémentaires liées à la cessation de l'accord du 25 janvier 2011 relatif à la coopération dans le domaine de la construction de bâtiments de projection et de commandement (**FIN/CP – 390422 – 25/08/2015**) ;
- projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 (**FIN/CP – 390076 – 22/05/2015**).
- projet de loi de finances pour 2016 (**FIN/AG/CP – 390465 – 28/09/2015**) ;
- projet de loi de finances rectificative pour 2015 (**FIN/AG/CP – 390671 – 09/11/2015**) ;
- projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions (**INT/CP – 390786 – 17/11/2015**) ;

1.1.4. Délais moyens d'examen

La maîtrise des délais d'examen¹⁷ des projets de texte témoigne de la mobilisation des formations administratives du Conseil d'État pour s'adapter aux situations d'urgence signalées par le Gouvernement.

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 statué en **moins de 2 mois sur plus de 95% des textes soumis à sa délibération**. Le délai moyen d'examen des textes examinés en assemblée générale s'établit à **31 jours** en 2015 –, ce qui s'inscrit dans la moyenne des délais constatés depuis 2012.

En commission permanente, 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.

¹⁷ Délai constaté entre la date de saisine du texte et la date de l'avis rendu par la formation consultative. La transmission au Gouvernement des avis du Conseil d'État après l'examen des textes par l'assemblée générale ou la commission permanente intervient dans un délai très bref (de un à trois jours).





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

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* ».

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 2015, 18 avis du Conseil d'État sur projet de loi ont ainsi été rendus publics : ils sont consultables dans leur intégralité sur [Légifrance](#), sur les sites internet des assemblées Parlementaires dans la rubrique des dossiers législatifs, ainsi que sur le site internet du Conseil d'État ; ils sont également référencés dans la base de données [ConsiliaWeb](#).

1.3. Le Conseil d'État, conseiller 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 2015, le Conseil d'État a été saisi de sept propositions de loi : six émanaient de l'Assemblée nationale, et portaient sur l'entretien et le renouvellement du réseau des lignes téléphoniques, sur la réforme de la prescription en matière pénale, sur l'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée, et sur les modalités d'inscription sur les listes électorales (trois propositions dont le Conseil a été saisi en décembre 2015 mais qu'il examine en 2016) ; une proposition émanait du Sénat et portait sur les mesures de surveillance des communications électroniques. Diverses dispositions des propositions examinées ont fait l'objet de suggestions de réécriture inspirées par le souci de mieux respecter l'objectif constitutionnel d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, comme par la préoccupation de favoriser la clarté du débat parlementaire à venir.

Au total, depuis l'entrée en vigueur de la réforme, **le Conseil d'État a examiné 19 propositions de loi** : une en 2009, deux en 2010, cinq en 2011, six en 2013, une en 2014 et quatre en 2015. Seize émanaient de l'Assemblée nationale, trois du Sénat.

Numéro	Rapporteur	Devenir de la proposition
--------	------------	---------------------------

Année 2009

Proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit		
n° 1890	M. Warsmann (Assemblée nationale)	Publication – loi n° 2011 525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit

Année 2010

Proposition de loi tendant à améliorer l'indemnisation des victimes de dommages corporels à la suite d'un accident de la circulation		
n° 2055	M. Lefrand (Assemblée nationale)	La proposition a été transmise au Sénat en février 2010.
Proposition de loi sur le contrôle des armes à feu		
n° 2773	MM. Bodin et autres (Assemblée nationale)	Publication (loi n° 2012-304 du 6 mars 2012)





Année 2011

Proposition de loi sur les sapeurs-pompiers volontaires		
n° 2977	M. Morel-à-L'Huissier (Assemblée nationale)	Publication (loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011)
Proposition de loi visant à permettre aux services départementaux d'incendie et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire		
n° 3232	M. Deflesselles (Assemblée nationale)	La proposition a été adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture le 30 mai 2011 et transmise au Sénat
Proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives		
n° 3706	M. Warsmann (Assemblée nationale)	Publication (loi n° 2012-387 du 22 mars 2012)
Proposition de loi tendant à adapter la loi de réforme des collectivités territoriales aux caractéristiques et contraintes particulières de la Guadeloupe		
n° 3585	M. Lurel et autres (Assemblée nationale)	La proposition a été examinée en première lecture par l'Assemblée nationale le 28 septembre 2011. Le texte est aujourd'hui caduc.
Proposition de loi sur la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales		
n° 779	M. Doligé (Sénat)	Le texte a fait l'objet d'une deuxième lecture au Sénat et a été transmis le 12 juin 2013 à l'Assemblée nationale pour une deuxième lecture.

Année 2013

Cinq propositions de loi portant sur l'assistance médicalisée à mourir pour les malades atteints d'une maladie grave et incurable		
n°312, n°586, n°623, n°686, n°735	MM. Godefroy, Courteau, Mézard, Fouché et Gorce (Sénat)	Les propositions de loi sont toutes caduques.
Proposition de loi visant à redonner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel		
n°1037	MM. Le Roux et autres (Assemblée nationale)	Publication (loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle)

Année 2014

Proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence		
n° 1546	M. Eckert (Assemblée nationale)	Publication (loi n° 2014-617 du 13 juin 2014)



Année 2015

Proposition de loi relative à l'entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques		
n° 2467	M. Chassaigne (Assemblée nationale)	La proposition a été adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture le 7 mai 2015 et transmise au Sénat
Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale		
n° 2931	MM. Tourret et Fenech (Assemblée nationale)	La proposition a été adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture le 10 mars 2016 et transmise au Sénat
Proposition relative aux mesures de surveillance des communications électroniques		
n° 700	M. Bas (Sénat)	En première lecture au Sénat.
Proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée		
n°3022	MM. Le Roux et Grandguillaume (Assemblée nationale)	Publication (loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée)
Propositions de loi rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales et propositions de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France et 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		
n° 3336, n° 3337, n°3338	Mme Pochon et M. Warsmann (Assemblée nationale)	Les propositions de loi sont toutes en première lecture à l'Assemblée nationale.

1.4. Conditions de saisine des projets de texte : la qualité des études d'impact ou des évaluations préalables

Les dispositions des articles 8 à 12 de [loi organique n° 2009-403](#) du 15 avril 2009 relatives à l'application de [l'article 39](#) de la Constitution imposent la réalisation d'une étude d'impact pour les projets de loi. 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.

Les formations consultatives du Conseil d'État opèrent un examen approfondi de la qualité des études d'impact qui accompagnent les projets de texte, notamment au regard des exigences de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 qui prévoit l'« *évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales* » des projets de loi.





Plusieurs cas d'insuffisance de ces études ont été relevés au cours de l'examen de projets de texte soumis à l'avis du Conseil d'État.

1- Absence d'évaluation de la mesure envisagée

(FIN – 390096 – 29/06/2015) – Le projet de décret examiné par le Conseil d'État sur les taxes de séjour, pris pour l'application de l'article 67 de la loi de finances pour 2015, introduit par amendement du Gouvernement au cours de la discussion parlementaire, **réforme le régime de ces taxes et en majore le tarif sans qu'aucune étude d'impact n'ait été présentée.**

Or les taxes de séjour, ainsi qu'un récent rapport parlementaire l'a noté, sont des impôts dont le coût de recouvrement est supérieur à leur rendement et dont la procédure de contrôle est particulièrement lourde. Le Conseil d'État estime que les modifications apportées par le projet de décret, si elles améliorent le dispositif sur certains points, laissent subsister des zones d'incertitude portant notamment sur le contenu des délibérations des collectivités territoriales, dont la périodicité pourrait d'ailleurs être encadrée afin de diminuer le coût du recouvrement, sur les obligations notamment déclaratives des entreprises concernées, ainsi que sur les procédures de redressement en cas de défaut de déclaration ou de déclaration minorée.

Il résulte de **l'insuffisance du travail de préparation interministérielle** que la faisabilité de certaines des mesures prévues reste incertaine ou que leur mise en œuvre nécessitera des délais, alors pourtant que n'a été prévu aucun différé d'entrée en vigueur. Tel est en particulier le cas du dispositif par lequel devront être recueillies auprès des communes et centralisées puis publiées sur un site internet toutes les informations utiles à la collecte des taxes par les intermédiaires.

Le Conseil d'État (section des finances) recommande au Gouvernement de poursuivre la réflexion en vue d'améliorer ce dispositif législatif dès que possible

2- Insuffisances relevées sur l'analyse de l'impact de la mesure

(INT/AG – 9 juillet 2015 – 390212) – Lors de l'examen du projet de loi organique relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société, le Conseil d'État a invité les commissaires du Gouvernement à **compléter l'étude d'impact** dans le sens de leurs observations orales pour exposer comment pourraient être surmontées, dans les petites juridictions, les rigidités susceptibles d'être induites par la nomination des juges des libertés et de la détention par décret du Président de la République.

(INT/AG – 390606 – 19/11/2015) – Lors de l'examen du projet de loi relatif à l'information des administrations par l'institution judiciaire et à la protection des mineurs, le Conseil d'État a estimé que **l'étude d'impact rendait insuffisamment compte**, malgré leur importance et leur portée générale, des dispositions du projet prévoyant la transmission d'informations pénales dans des hypothèses autres que celles intéressant les mineurs.

(INT/AG – 390741 – 03/12/2015) – Lors de l'examen du projet de loi pour une République numérique, le Conseil d'État a déploré que **l'étude d'impact omette d'évaluer les incidences des mesures prévues** par le projet sur plusieurs sujets importants.



1.5. Contribution des formations consultatives à la simplification du droit

Dans le cadre de l'examen des textes dont elles sont saisies, les sections administratives opèrent trois types de contrôle.

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 du dispositif** (est-il bien adapté à l'objectif ?) et du **réalisme du dispositif**, notamment en ce qui concerne son calendrier de mise en œuvre.

A travers ces trois types de contrôle, le Conseil d'État s'efforce également de contribuer à la **simplification du droit** : il est amené à proposer des améliorations pouvant porter sur le fond de la norme, sur l'expression de la norme ou encore sur les conditions de l'application de la norme. Une sélection de quelques exemples illustrant cette contribution des formations consultatives à la simplification du droit au cours de l'année 2015 permet ainsi d'apprécier cet aspect important du travail du Conseil d'État.

■ Assouplir les formalités et les procédures

(FIN/AG – 389592 – 20/01/2015)

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a estimé que l'objectif, poursuivi par le Gouvernement, de simplification des démarches des entreprises assujetties à la taxe sur les surfaces commerciales justifiait d'apporter deux modifications au texte soumis à son examen.

D'une part, après avoir relevé que le projet de décret avait pour objet de permettre aux entreprises, placées à la tête d'un réseau d'établissements de vente au détail assujettis à la taxe sur les surfaces commerciales, de se constituer seules redevables de la taxe due par l'ensemble de ces établissements en souscrivant une déclaration unique et en effectuant un paiement global, il a considéré qu'il convenait de **renoncer à exiger de ces entreprises qu'elles adressent aux services compétents** de la direction générale des finances publiques, outre une déclaration par voie électronique, **une déclaration par voie postale**, en ne conservant que la première de ces deux déclarations.





D'autre part, le Conseil d'État a estimé qu'il convenait d'**assouplir les dispositions** du projet prévoyant qu'en cas d'exercice de l'option, les réclamations contentieuses seraient déposées auprès du service des impôts des entreprises de la direction générale des finances publiques dans le ressort duquel est implanté l'établissement concerné par la réclamation, **en permettant également le dépôt de la réclamation auprès du service de l'administration ayant reçu la déclaration unique.**

(INT – 390659 – 21/12/2015)

En vertu de l'[article 18-1](#) de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), les pièces justificatives des charges de copropriété sont tenues à la disposition des copropriétaires par le syndic, selon des modalités précisées par décret en Conseil d'État, pendant le délai s'écoulant entre la convocation de l'assemblée générale appelée à connaître des comptes et la tenue de celle-ci.

Examinant le projet de décret pris pour l'application de cette disposition¹⁸, le Conseil d'État (section de l'intérieur), a veillé à ce que **les obligations de mise à disposition des pièces justificatives**, s'agissant notamment des lieux et périodes d'accueil des copropriétaires, **soient proportionnées à l'importance de la copropriété et tiennent compte du caractère professionnel ou bénévole du syndic.**

(TP – 389753 – 14/04/2015)

Saisi d'un projet de décret relatif à la **redevance de stationnement des véhicules sur voirie** prévue à l'[article L. 2333-87](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT), le Conseil d'État (section des travaux publics), a estimé que la majoration encourue en cas d'impayé du forfait de post-stationnement présente le caractère d'une sanction. Par suite, il convient d'assurer le respect des droits de la défense. Conscient du risque que la majoration donne lieu à un traitement de masse, du montant assez modeste de cette majoration et de la relative simplicité du débat sur l'existence ou non d'un paiement, il estime que **les droits de la défense sont suffisamment garantis** par l'information donnée par l'avis de paiement (d du 2° du I de l'article R. 2333-120-4 introduit dans le CGCT) de l'application d'une majoration en cas de non-paiement du forfait, par la mention figurant sur l'avertissement de la faculté pour l'intéressé de faire valoir utilement qu'il a acquitté le forfait en temps utile (article R. 2323-7 introduit dans le code général de la propriété des personnes publiques) et par le principe du contradictoire devant la commission du contentieux du stationnement payant, **ces garanties étant appréciées dans leur ensemble.**

■ Éviter l'adoption d'un texte supplémentaire

(ADM/AG – 390739 – 01/12/2015)

Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'administration, a cherché à **éviter les conséquences d'un texte réglementaire qui aurait impliqué l'adoption d'un texte supplémentaire**, et cette démarche a eu une incidence sur le contenu du texte examiné. Il résulte en effet de la combinaison des [articles R*. 133-1 et R*.](#)

¹⁸ Projet de décret relatif à la mise à la disposition des copropriétaires, par le syndic, des pièces justificatives des charges de copropriété.



133-2 du code des relations entre le public et l'administration que sauf lorsque son existence est prévue par la loi, une commission est créée par décret pour une durée maximale de cinq ans mais qu'en revanche ne sont pas dans le champ d'application de ces dispositions, notamment, les commissions administratives à caractère consultatif composées exclusivement d'agents de l'État.

Saisi d'un projet de décret portant modification des modalités de nomination des recteurs, le Conseil d'État a constaté que l'un des membres envisagés de **la commission prévue à l'article R*. 222-13 du code de l'éducation**, laquelle rend un avis préalable à certaines nominations, n'avait pas la qualité d'agent de l'État. Cette commission, qui dans la logique du texte a vocation à être pérenne, risquait d'entrer dans le champ des dispositions des articles R*. 133-1 et R*. 133-2 du code des relations entre le public et l'administration et **pouvait**, par suite, **n'avoir qu'une durée d'existence de cinq ans**. Dans un souci de simplification, le Conseil d'État a modifié la composition de la commission afin que celle-ci ne soit composée que d'agents publics de l'État. Toutefois, le décret n° 2015-1618 publié le 10 décembre 2015 **n'a pas retenu cette proposition du Conseil d'État**.

■ **Limiter le recours à un régime dérogatoire au droit commun**

(FIN-TP-SOC-ADM/AG – 390674 – 03/12/2015)

Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'administration, a eu l'occasion de supprimer des dispositifs nouveaux envisagés par le Gouvernement lorsqu'il a estimé que le « droit commun » apportait une réponse satisfaisante. Par exemple, à l'occasion de l'examen du projet d'ordonnance relatif aux garanties consistant en une prise de position formelle, opposable à l'administration, sur l'application d'une norme à la situation de fait ou au projet du demandeur, il a écarté un dispositif qui, à propos de la cession ou la transmission des droits réels conférés par une autorisation d'occupation temporaire du domaine public de l'État, envisageait **un recours contentieux « sui generis » applicable aux « pré-décisions » prises par l'administration**.

(INT-TP/AG – 390121 – 02/07/2015)

Le projet de loi relatif à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine réforme le régime de propriété des découvertes archéologiques en distinguant entre biens mobiliers et immobiliers.

Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'intérieur, lui a substitué, pour l'avenir, **un régime unique**, fondé sur la présomption de propriété publique, tout en subordonnant l'appropriation publique des objets découverts fortuitement à la reconnaissance de leur intérêt scientifique selon des modalités procédurales claires, encadrées par la loi. Sont ainsi simplifiées tant la base légale que les conditions d'application de la réforme entreprise, laquelle se donne elle-même pour but de simplifier le régime, complexe en l'état actuel du droit, de la propriété des vestiges.

(INT/CS – 390497 – 30/09/2015)

Saisi d'un projet de décret relatif au contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État, la commission spéciale, au rapport de la section de l'intérieur, a veillé, tant dans le souci de limiter les atteintes portées aux principes du procès équitable que





pour ne pas introduire dans la procédure contentieuse devant le Conseil d'État des éléments de complexité inutiles, à ce que la procédure ne s'écarte du droit commun que lorsque la nature particulière de ce contentieux le commandait. Elle a notamment rejeté les dispositions réservant à l'administration et à la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement la possibilité de connaître le sens des conclusions du rapporteur public avant la séance et d'assister à celle-ci pendant leur prononcé. L'atteinte ainsi portée au caractère contradictoire de la procédure et à l'égalité des armes entre les parties ne trouve pas de fondement dans la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

■ Supprimer les répétitions de dispositions déjà présentes

(TP/AG – 390154 – 07/07/2015)

Saisi du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques, le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, a, à l'occasion d'une modification de l'article L. 557-47 du code de l'environnement, proposé l'abrogation de cet article, ainsi que du second alinéa de l'article L. 557-46 et de l'article L. 557-48, dispositions relatives aux contrôles administratifs des produits et équipements à risque. Ces dispositions étaient en effet redondantes avec les dispositions générales du livre 1er du code de l'environnement (articles L. 171-1 et suivants), lesquelles fixent les règles de contrôle et de sanction applicables à tous les livres du code de l'environnement. Il a à cette occasion été rappelé au Gouvernement l'intérêt **d'éviter, sauf justification impérieuse, de créer des dispositions spécifiques** lorsque, qu'il s'agisse du code de l'environnement ou d'autres codes établis sur le même modèle, sont regroupées **les dispositions transversales applicables à toutes les matières, gage d'unicité normative et de sécurité juridique**, s'agissant notamment des mesures de contrôle et de sanctions.

■ Satisfaire à l'objectif d'intelligibilité

(INT/AG – 390399 – 20/10/2015)

Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'intérieur, a examiné un projet de décret rassemblant des dispositions communes à trois diplômes délivrés par le ministère chargé de la jeunesse et des sports (brevet professionnel, diplôme d'État et diplôme d'État supérieur). Ce projet définit les procédures d'habilitation des organismes de formation et réforme les règles actuelles en vue d'alléger les tâches de contrôle *a priori* incombant à l'administration (en particulier en portant à cinq ans la durée de l'habilitation).

Le Conseil d'État a relevé que, si le projet se traduisait par un renforcement des dispositions réglementaires applicables, on pouvait attendre de sa mise en œuvre une simplification des démarches. **Il a cependant réaménagé le texte qui lui était soumis afin que les objectifs recherchés soient atteints sans aboutir à un dispositif trop rigide ou soulevant, par sa terminologie ou sa complexité, des problèmes d'intelligibilité.** Il a enfin veillé à ce que l'allègement des procédures d'habilitation, qui peuvent aboutir à l'agrément implicite d'un organisme, soit équilibré par un contrôle *a posteriori* effectif.



■ Simplifier les conditions d'application d'un texte

(INT/CP – 390786 – 17/11/2015)

Dans le cadre de l'examen du projet de loi prorogeant l'application de la [loi n° 55-385](#) du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, le Conseil d'État, au rapport de la section de l'intérieur, a sensiblement aménagé la rédaction du nouvel article 6-1 de la loi du 3 avril 1955, inséré par ce projet de loi, qui permet de dissoudre, pendant l'état d'urgence, des associations ou groupements participant à des actes gravement attentatoires à l'ordre public, facilitant de tels actes ou y incitant. Il a notamment **supprimé la seconde condition cumulative** à laquelle le projet subordonnait la dissolution d'un groupement, liée à l'assignation à résidence de certains de ses membres ou contacts, la dangerosité de ce groupement n'étant pas nécessairement liée à la présence parmi ses membres d'une personne assignée à résidence. Cette seconde condition introduisait au surplus dans le dispositif **un élément de complexité inopportun dans les circonstances justifiant l'état d'urgence**.

■ Clarifier la présentation formelle d'un texte

(INT – 390589 – 24/11/2015)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), a été saisi d'un **projet de décret portant approbation de la modification des statuts de l'Académie des beaux-arts**. Comme lors de l'approbation des dernières modifications des statuts ([décret n° 2005-478](#) du 10 mai 2005¹⁹ dont l'article 1^{er} disposait que « *Sont approuvées les modifications, figurant en annexe au présent décret, des statuts de l'Académie des beaux-arts annexés au décret du 8 juin 1998 susvisé* »), le projet du Gouvernement comporte, outre un article d'exécution, un article unique disposant que « *Sont modifiés, conformément à l'annexe au présent décret, les statuts de l'Académie nationale des beaux-arts* » et une annexe récapitulant, sous la forme d'une liste de dispositions modificatives, les modifications apportées à l'annexe au décret n° 98-457 du 8 juin 1998 modifié portant approbation des statuts de l'Académie des beaux-arts.

Il a simplifié et clarifié cette présentation en lui substituant le dispositif suivant :

- L'article 1^{er} dispose que « *Les statuts de l'Académie des beaux-arts figurant en annexe au présent décret sont approuvés / Ils se substituent aux statuts figurant à l'annexe du décret n° 98-457 du 8 juin 1998 modifié portant approbation des statuts de l'Académie des beaux-arts, à compter de la date de publication du présent décret* » ;
- L'article 2 abroge le décret n° 98-457 du 8 juin 1998 ;
- Figurent en annexe les statuts modifiés, sous forme consolidée.

¹⁹ Décret qui n'avait pas été soumis au Conseil d'État. Les statuts des académies de l'Institut de France et de médecine ne sont régis par des décrets en Conseil d'État que depuis la loi sur la recherche du 18 avril 2006 (art 38).





■ Clarifier le contenu d'un texte

(INT – 389735 – 17/03/2015)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), a examiné un projet de décret destiné à régir l'activité des syndicats de copropriété et, plus précisément, à définir le contrat-type que doivent respecter les contrats de syndic.

Afin de simplifier les relations entre syndicats et copropriétaires, il s'est efforcé de clarifier la liste des prestations particulières susceptibles de donner lieu à une rémunération complémentaire, en application de l'[article 55](#) de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR) qui a modifié les dispositions de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété, en cohérence avec les obligations générales du syndic, telles qu'elles sont notamment énoncées au troisième alinéa du I de l'[article 18](#) de cette dernière loi (*« administrer l'immeuble, de pourvoir à sa conservation, à sa garde et à son entretien et, en cas d'urgence, de faire procéder de sa propre initiative à l'exécution de tous travaux nécessaires à la sauvegarde de celui-ci »*).

(ADM – 389491 – 13/01/2015)

L'[article 15](#) de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, dans sa rédaction issue de l'article 43 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 de programmation militaire, a renvoyé à un décret en Conseil d'État le soin de fixer la liste des organismes pour lesquels les comités techniques établis dans les services du ministère de la défense (ou du ministère de l'intérieur pour la gendarmerie nationale), employant des personnels civils ne seront pas consultés sur les questions relatives à leur organisation et leur fonctionnement.

À l'occasion de l'examen de ce projet de décret, le Conseil d'État (section de l'administration) a estimé que la **notion d'« organismes militaires à vocation opérationnelle »** n'avait de sens que pour l'application de cette loi et qu'elle servait seulement à délimiter le champ de la consultation de personnels civils. Il en a déduit que **l'introduction de cette notion dans le code de la défense serait non seulement inutile mais aussi facteur de complication.**



2. Sélection d'affaires marquantes de l'année

Cette sélection recense les affaires qui ont paru particulièrement importantes ou sensibles au cours de l'année écoulée. Le poids juridique que revêtent les affaires signalées ou encore la dimension en termes de gestion publique qu'elles comportent ont constitué les critères de sélection. Sur ce fondement, douze sujets ont été retenus cette année.

2.1. Sécurité de la Nation et lutte contre le terrorisme

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 (V. *infra* INT-ADM/AG – 389754 – 12/03/2015 ; INT/CS – 390497 – 30/09/2015). Il a été en outre saisi d'une proposition de loi sénatoriale relative à la surveillance des communications électroniques internationales (V. *infra* ADM/AG – 390578 – 15/10/2015) et d'une demande d'avis relatif au projet de fichier judiciaire des auteurs d'infractions de terrorisme (INT – 389851 – 07/04/2015²⁰).

2.1.1. Projet de loi relatif au renseignement

(INT-ADM/AG – 389754 – 12 mars 2015)

Au rapport de ses sections de l'intérieur et de l'administration, le Conseil d'État a examiné le 12 mars 2015 un projet de loi relatif au renseignement, qui définit pour la première fois la mission des services spécialisés de renseignement²¹. La teneur des principales dispositions de ce projet de loi est accessible sur [Légifrance](#).

A) Le projet instaure, pour l'ensemble des **techniques permettant le recueil de renseignements relatifs à des intérêts publics limitativement énumérés, autres que les mesures de surveillance internationale**, une autorisation préalable du Premier ministre, après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.

²⁰ V. [ConsiliaWeb](#).

²¹ V. également sur ce projet de loi, partie 3, 1.3. *Les suites données aux études*, [p. 416](#).





Le projet de loi a appelé de la part du Conseil d'État les remarques suivantes :

1°) La **définition limitative des finalités** justifiant de recourir aux techniques de renseignement prévues par le projet de loi constitue la principale garantie que ces techniques ne seront mises en œuvre que pour des motifs légitimes. Elles doivent donc être définies en évitant toute formule aux contours incertains.

Après avoir relevé que chaque service concerné ne pourra invoquer que des finalités entrant dans le champ de ses missions, le Conseil d'État, prenant acte du choix du Gouvernement de définir une liste unique de finalités applicable sur le territoire national comme à l'étranger, a retenu l'énumération suivante :

- La sécurité nationale ;
- Les intérêts essentiels de la politique étrangère et l'exécution des engagements européens et internationaux de la France ;
- Les intérêts économiques et scientifiques essentiels de la France ;
- La prévention du terrorisme ;
- La prévention de la reconstitution ou du maintien de groupement dissous en application de l'[article L. 212-1](#) du code de la sécurité intérieure ;
- La prévention de la criminalité et de la délinquance organisées ;
- La prévention des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique.

2°) L'**avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement** constituant une garantie essentielle, le Conseil d'État a relevé qu'il ne pourrait être dérogé à son caractère préalable qu'en cas d'urgence absolue.

3°) Afin d'assurer la traçabilité des opérations, condition de l'effectivité du contrôle de leur légalité, le Conseil d'État a estimé nécessaire que le Premier ministre organise la **centralisation des données collectées**.

4°) La **durée de conservation des données** doit être proportionnée à leur nature. Si, conformément à son avis du 3 juillet 2014²² sur le projet de loi renforçant la lutte contre le terrorisme, le Conseil d'État estime possible de porter de 10 à 30 jours le délai de conservation des correspondances enregistrées, il n'en considère pas moins que ce délai doit courir à compter du recueil des correspondances et non de leur première exploitation.

5°) Au regard du principe de proportionnalité, les **techniques de renseignement les plus intrusives** (captation, transmission et enregistrement de paroles, captation de données informatiques, introduction dans des lieux privés ou des véhicules pour y placer des dispositifs techniques) doivent être soumises aux conditions les plus exigeantes (utilisation dans les seuls cas où les renseignements ne peuvent être recueillis par d'autres moyens, motivation spéciale de la demande, autorisation pour une durée plus limitée que la durée de quatre mois prévue pour les autres techniques, mise en œuvre des opérations par des agents individuellement désignés et dûment habilités).

22 V. pour un commentaire sur cet avis, rapport public 2015, p. 213.



6°) Appelle un encadrement spécifique le **recours aux dispositifs techniques de proximité (IMSI)** permettant de recueillir des données techniques de connexion et de localisation d'équipements terminaux et, dans certaines hypothèses, d'intercepter directement des correspondances. À cet égard, le Conseil d'État a limité d'une part à six mois la possibilité d'utiliser ces dispositifs sur la base d'une autorisation portant sur un service, des lieux et une période déterminés et d'autre part à 72 heures la validité de l'autorisation d'utiliser ces dispositifs.

B) Le Conseil d'État a admis que la **surveillance des transmissions émises ou reçues à l'étranger** soit soumise à un régime moins exigeant, pour les services spécialisés, que celui applicable aux interceptions de sécurité effectuées sur le territoire national, mais toutefois encadré (justification au regard des finalités ci-dessus mentionnées ; autorisation du Premier ministre tant pour l'interception des communications que pour leur exploitation ; conditions d'exploitation, de conservation et de destruction des données définies dans un décret publié).

Il a estimé que les dispositions du projet remplissent les exigences de prévisibilité découlant de l'[article 8](#) de la Convention EDH, sont assorties de garanties suffisantes et restent proportionnées au but poursuivi. Il a par ailleurs admis l'exonération pénale des agents habilités à exécuter des actions offensives contre certains systèmes de traitement automatisés de données lorsque ces actions étaient dictées par les impératifs de la défense et de la sécurité nationale²³.

C) Dès lors que l'intervention de la **Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement** est une garantie essentielle du respect de la vie privée dans l'emploi des techniques de renseignement, sa composition, ses missions, son mode de fonctionnement et ses règles déontologiques doivent être définies de manière à concourir à l'effectivité de son contrôle. Aussi le Conseil d'État a-t-il jugé préférables une composition resserrée de cinq personnalités indépendantes et disponibles, une présidence à temps plein et une présence suffisante, parmi les membres de la Commission comme au sein de ses services, de personnes possédant des qualifications idoines en matière de réseaux de communications et de protection des données personnelles.

D) La mise en œuvre des techniques prévues par le projet relevant de la police administrative²⁴, **la juridiction administrative est compétente** pour en connaître. Le recours, prévu directement devant le Conseil d'État, est ouvert à toute personne y ayant un intérêt personnel et direct, ainsi qu'à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. Le **contrôle juridictionnel de la légalité des procédures suivies** sera poussé, puisque les membres de la formation de jugement compétente pourront accéder à l'ensemble des pièces, que ses membres seront habilités au secret de la défense nationale, qu'elle pourra soulever d'office tout moyen et, en cas d'irrégularité dans la mise en œuvre d'une technique de recueil du renseignement, qu'elle pourra annuler l'autorisation, ordonner la destruction des données collectées et indemniser le requérant.

²³ Les dispositions relatives à la surveillance des transmissions émises ou reçues à l'étranger ont cependant été censurées par le Conseil constitutionnel comme insuffisamment encadrées ([n° 2015-713 DC](#) du 23 juillet 2015, cons 76 à 79).

²⁴ Ce qu'a confirmé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 23 juillet 2015 (cons 9).





Dans ces conditions, et pour d'apprécier la régularité et le bien-fondé du recours à des techniques qui n'ont d'utilité, dans l'activité de renseignement comme en matière de police judiciaire, que si elles sont mises en œuvre à l'insu des intéressés, le Conseil d'État a estimé possible d'adapter les exigences de la publicité de l'audience et du caractère contradictoire de la procédure à celles du secret de la défense nationale. Il a par ailleurs estimé préférable, tant pour des raisons de bonne administration de la justice que pour renforcer l'effectivité des recours qu'un recours, juridictionnel soit précédé d'une réclamation obligatoire devant la Commission.

2.1.2. Proposition de loi sénatoriale relative à la surveillance des communications électroniques internationales

(ADM/AG – 390578 – 15/10/2015)

Par sa décision [n° 2015-713 DC](#) du 23 juillet 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions de la loi relative au renseignement conformes à la Constitution à l'exception de trois séries de dispositions, dont celles relatives aux **mesures de surveillance internationale**, en raison d'une méconnaissance de l'étendue de sa compétence par le législateur²⁵. À la suite de cette décision, deux propositions de loi ont été déposées, l'une à l'Assemblée nationale, l'autre au Sénat, pour organiser les mesures de surveillance internationale. La seconde, déposée par M Philippe Bas, président de la commission des lois du Sénat, a été soumise au Conseil d'État par le président de la Haute assemblée, en application de l'[article 39](#) de la Constitution.

La proposition de loi insère dans le livre VIII du code de la sécurité intérieure (CSI) un chapitre IV composé d'un article unique (L. 854-1) divisé en sept paragraphes I à VII (V. pour plus de précisions [l'avis](#) du Conseil d'État que le Sénat a décidé de rendre public).

Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'administration, a considéré que la proposition de loi :

- encadre l'exploitation, la conservation et la destruction des renseignements collectés et prévoit le contrôle des mesures de surveillance de façon assez précise pour être regardée comme « *déterminant les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* » ;
- présente, par rapport à la surveillance des communications nationales, des différences substantielles (absence d'avis préalable de la CNCTR, autorisations collectives, usage d'algorithmes sur les correspondances comme sur les données de connexion, absence de recours juridictionnel direct), mais justifiées tant par la différence des enjeux que par celle des situations entre personnes résidant sur le territoire français et personnes résidant à l'étranger (avec la différence corrélative des techniques de surveillance utilisables) ;
- assortit la surveillance internationale de garanties (mise en œuvre de la surveillance aux seules fins définies à l'[article L. 811-3](#) du CSI ; autorisation préalable du Premier

²⁵ V. aussi sur cette décision, partie 3, 1.3. *Les suites données aux études*, [p. 416](#).



ministre ; encadrement de la durée de conservation ; contrôle par une autorité administrative indépendante ; régime particulier intermédiaire dans le cas où sont utilisés à l'étranger des numéros ou identifiants rattachables au territoire national) assurant une conciliation non manifestement déséquilibrée, sur le plan constitutionnel, entre exigences en présence, et permettant de regarder l'ingérence, sur le plan conventionnel, comme nécessaire dans une société démocratique.

Le Conseil d'État a par ailleurs relevé :

- que l'expression « *réseaux de communications électroniques* », définie à l'[article L. 32](#) du code des postes et des communications électroniques, doit s'entendre, pour l'application des dispositions examinées, comme excluant les « *transmissions empruntant la voie hertzienne* » dès lors que celles-ci, en application de l'[article L. 811-5](#) du CSI, sont soustraites au champ d'application de l'ensemble du livre VIII, ce que la proposition n'a ni pour objet ni pour effet de remettre en cause ;

- qu'en égard à l'importance stratégique et au faible nombre de décisions en cause, l'absence de faculté donnée au Premier ministre de déléguer la désignation des réseaux de communications électroniques sur lesquels l'interception des communications peut être autorisée n'est de nature à contrarier ni la protection des intérêts fondamentaux de la Nation, ni les exigences d'une bonne administration.

Enfin, le Conseil d'État a estimé qu'il n'avait pas à se livrer à la comparaison des deux propositions de loi précitées.

2.1.3. Avis relatif au projet de fichier judiciaire des auteurs d'infractions de terrorisme

(INT – 389851 – 7 avril 2015)

Envisageant, dans le cadre de la discussion au Parlement du projet de loi relatif au renseignement, de déposer un amendement créant un fichier judiciaire des auteurs d'infractions de terrorisme (FIJAIT), le Gouvernement a interrogé le Conseil d'État sur la conformité de ce dispositif aux exigences constitutionnelles et conventionnelles.

Tenu par le service du casier judiciaire national sous le contrôle d'un magistrat, il aurait pour finalité de prévenir le renouvellement de ces infractions et de faciliter l'identification de leurs auteurs. Son architecture générale serait proche de celle du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS), régi par les [articles 706-53-1](#) et suivants du code de procédure pénale.

Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'intérieur, a émis les observations suivantes :

1°) La particulière gravité de la menace que les auteurs d'infractions terroristes représentent pour l'ordre public justifie la création d'un fichier judiciaire de ces personnes en vue de prévenir la récidive et de faciliter les enquêtes en cas de nouvelles infractions. Est adapté à cette finalité un dispositif qui, d'une part, permet la mémorisation des données relatives aux auteurs d'infractions terroristes et





leur utilisation par les services judiciaires et administratifs compétents et, d'autre part, par mesure de sûreté, oblige ces auteurs à signaler leur adresse et leurs déplacements entre la France et l'étranger, ainsi qu'à se présenter personnellement, selon les cas, au commissariat de police, à la brigade de gendarmerie ou au consulat de France.

2°) Les dispositions envisagées permettent d'assurer la conciliation entre les nécessités propres aux objectifs légitimes poursuivis – la sauvegarde de l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions de terrorisme – et les principes et droits constitutionnellement et conventionnellement applicables à des mesures qui, comme l'inscription à ce fichier, ont le caractère non d'une peine mais d'une mesure de police.

2.1.4. Projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions

(INT/CP – 17 novembre 2015 – 390786)

Le Conseil d'État a été saisi le 16 novembre 2015 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.

En application de l'[article 2](#) de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, la prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut en effet être autorisée que par la loi. Le projet de loi examiné prévoit que le pouvoir exécutif pourra, si son maintien n'est plus nécessaire, mettre fin à l'état d'urgence avant l'expiration du délai de trois mois. Il modifie en outre sur plusieurs points la loi du 3 avril 1955 précitée. La teneur des principales dispositions de ce projet de loi est accessible en ligne sur [Légifrance](#).

Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'intérieur, a émis les observations suivantes.

1°) Il relève, à titre préalable que d'une part, la loi du 3 avril 1955 n'a pas été abrogée par la Constitution de 1958, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel à propos de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie ([n° 85-187 DC](#) du 25 janvier 1985) et que d'autre part, elle est compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme (Ass, 24 mars 2006, *Rolin et Boisvert*, [n°s 286834,287218](#)).

Il considère en l'espèce, eu égard à la nature de l'attaque dont a été victime notre pays et à la persistance des dangers d'agression terroriste auxquels il demeure, en l'état, exposé que **la déclaration de l'état d'urgence, comme sa prorogation pendant trois mois, sont justifiés.**

Il estime également que tant le ressort géographique déterminé par les décrets du 14 novembre 2015 que les mesures retenues par ces décrets, parmi celles que prévoit la loi du 3 avril 1955, sont proportionnés aux circonstances.



2°) **S'agissant des modifications apportées à la loi de 1955**, elles poursuivent plusieurs objectifs, dont l'actualisation de certaines de ses dispositions dépassées par l'évolution des circonstances de droit et de fait – qu'il s'agisse des voies de recours contre les mesures individuelles d'assignation à résidence et d'interdiction de séjour (article 7) ou du barème des sanctions (article 13). Elles visent également à clarifier et renforcer la mesure d'assignation à résidence prévue à son article 6 ainsi qu'à mieux définir la mesure de perquisition prévue au 1° de son article 11 et à mieux encadrer les pouvoirs inhérents à son exécution. De façon générale, il s'agit de compléter les dispositions de la loi pour mieux garantir les droits et libertés constitutionnellement protégés.

Prenant en compte le contexte exceptionnel qui est celui des états d'urgence, le Conseil d'État a vérifié que les modifications apportées par le projet à la loi de 1955 ne relevaient pas d'une rigueur non nécessaire quand elles renforçaient les pouvoirs de police administrative, d'une part, et apportaient des garanties suffisantes lorsqu'elles encadraient l'exercice de ces pouvoirs, d'autre part.

a) Il s'est notamment assuré de ce que les **contraintes nouvelles assortissant l'assignation à résidence** (conduite de la personne assignée à résidence par les services de police ou les unités de gendarmerie sur les lieux de l'assignation ; obligation de présence au domicile pendant une partie de la journée ; obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie ; remise d'un document justificatif de l'identité ; interdiction de voir certaines personnes) seraient réservées aux personnes à l'égard desquelles il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace. Il a également vérifié que ces contraintes étaient tempérées par des garanties (limitation de la durée de l'astreinte domiciliaire ; limitation du nombre de présentations journalières aux services de police ou de gendarmerie ; délivrance à l'intéressé d'un récépissé valant justification de son identité ; limitation de l'interdiction faite à l'assigné de voir certaines personnes à celles, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics, l'interdiction étant levée dès qu'elle n'est plus nécessaire).

b) Le Conseil d'État a sensiblement aménagé la rédaction du nouvel article 6-1, inséré par le projet dans la loi de 1955, qui permet de **dissoudre, pendant l'état d'urgence, des associations ou groupements** participant à des actes gravement attentatoires à l'ordre public, facilitant de tels actes ou y incitant. Il a notamment supprimé la seconde condition cumulative à laquelle le projet subordonnait la dissolution d'un groupement, liée à l'assignation à résidence de certains de ses membres ou contacts, la dangerosité de ce groupement n'étant pas nécessairement liée à la présence parmi ses membres d'une personne assignée à résidence.

c) Il a relevé que la **protection apportée par le juge des référés administratifs** (qui se prononce sans attendre et ordonne s'il y a lieu la fin de la mesure) est très supérieure à celle résultant de l'intervention de la commission prévue à l'article 7 de la loi de 1955, qui se prononce *a posteriori*, à titre purement consultatif et dont la composition (précisée par un décret du 10 mai 1955) ne présente pas de suffisantes marques d'indépendance par rapport au préfet. La disparition de cette commission ne peut dès lors être regardée comme privant de garantie légale une exigence constitutionnelle.





d) S'agissant des **perquisitions** prévues par l'article 11²⁶, qu'il a analysées, eu égard à leur finalité, comme des opérations de police administrative, le Conseil d'État a vérifié que les dispositions ajoutées à la loi de 1955 par le projet les encadraient suffisamment pour assurer une conciliation non déséquilibrée, dans le contexte de l'état d'urgence, entre la sauvegarde de l'ordre public et le respect de la vie privée. Il a également veillé à ce que les pouvoirs nouvellement mentionnés dans le texte étaient soit inhérents à toute perquisition (maintien obligatoire sur les lieux des personnes susceptibles de fournir des renseignements sur les objets, documents et données informatiques saisis), soit appropriés à la nature particulière des menaces (fouille de l'ordinateur et copie des données stockées sur celui-ci ou accessibles à partir de celui-ci).

e) Le Conseil d'État s'est en outre interrogé sur l'**absence de référence aux saisies**. En cas de découverte d'une arme, cette référence serait sans doute inutile, la perquisition administrative devenant une perquisition judiciaire et la saisie pouvant être opérée par l'officier de police judiciaire dans les formes prévues par les règles de procédure pénale. Si, cependant, il paraissait opportun de permettre des **saisies administratives** d'objets et de documents, dans les hypothèses où la perquisition conserve son caractère d'opération de police administrative, il conviendrait de le prévoir en assortissant cette possibilité des garanties appropriées, notamment en prévoyant la remise aux personnes perquisitionnées d'un état des objets et documents saisis et en fixant les modalités de leur éventuelle restitution.

f) S'agissant de la **modification du barème des peines** fixé par la loi de 1955, le Conseil a vérifié que les aggravations prévues n'étaient entachées d'aucune disproportion.

3°) Enfin, il a ajouté un article rendant la loi de 1955, dans sa rédaction résultant de l'article 4 du projet, **applicable sur tout le territoire de la République**. Les modifications apportées par l'article 4 du projet à la loi de 1955 ont en effet vocation à recevoir application en Nouvelle-Calédonie et dans toutes les collectivités d'outre-mer, y compris celles régies par le principe de spécialité législative.

2.1.5. Projet de loi constitutionnelle de sécurité de la Nation

(INT/AGP – 390866 – 11/12/2015)

À la suite des attentats terroristes perpétrés dans la soirée du 13 novembre 2015 et de l'intervention de la [loi n° 2015-1501](#) du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la [loi n° 55-385](#) du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, le Conseil d'État a été saisi, le 1^{er} décembre, d'un projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation (V. pour plus de précisions, l'avis du Conseil d'État mis en ligne sur [Légifrance](#)).

26 Certaines dispositions du I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 modifiée, qui permettaient à l'autorité administrative de copier toutes les données informatiques auxquelles il aurait été possible d'accéder au cours de la perquisition, ont été censurées par le Conseil constitutionnel (V. décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016).



Ce projet insère deux articles dans la Constitution :

- un article 3-1 permettant, dans les conditions à fixer par le législateur, la déchéance de la nationalité française des binationaux condamnés définitivement pour un acte qualifié de crime ou de délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme (A) ;
- un article 36-1 sur l'état d'urgence, inscrivant dans la Constitution les conditions de déclaration et de prorogation de l'état d'urgence, dans les termes aujourd'hui prévus par les [articles 1^{er}](#) et [2](#) de la loi du 3 avril 1955, et les complétant par des dispositions relatives au régime juridique de l'état d'urgence (B).

A) La déchéance de nationalité

En ce qui concerne la déchéance de la nationalité française, l'objectif du Gouvernement, tel qu'il est présenté dans l'exposé des motifs du projet de loi, est de « *sanctionner ceux qui par leurs comportements visent à détruire le lien social* » en commettant des actes de terrorisme.

1°) Le 1° de l'[article 25](#) du code civil autorise déjà le Gouvernement à prononcer, par décret pris après avis conforme du Conseil d'État, la déchéance des personnes ayant obtenu la qualité de Français par acquisition et qui disposent également d'une autre nationalité, condamnées pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme ou une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation. La disposition envisagée (insertion d'un article 3-1 dans la Constitution) par le Gouvernement permettrait d'étendre cette mesure, dans des conditions similaires, aux **personnes « nées françaises »** (*i. e.* par naissance ou par filiation). La lutte contre le terrorisme constituant une nécessité absolue pour assurer la sécurité des français et la protection de la Nation, le Conseil d'État prend acte de l'objectif consistant à poursuivre l'éloignement des binationaux condamnés pour des faits de terrorisme, après qu'ils ont purgé leur peine et été déchus de la nationalité française.

2°) Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'intérieur, considère que, si devait être instituée la déchéance de la nationalité française pour des **binationaux condamnés pour des faits de terrorisme**, le principe de cette mesure devrait, eu égard au risque d'inconstitutionnalité qui pèserait sur une loi ordinaire, être inscrit dans la Constitution.

a) Ce risque ne provient pas d'une **éventuelle méconnaissance du principe d'égalité**. Certes, la mesure envisagée par le Gouvernement ne concernerait que les Français disposant d'une autre nationalité, mais ceux-ci ne sont pas, au regard de cette mesure, dans la même situation que les personnes qui ne détiennent que la nationalité française, car déchoir ces dernières de leur nationalité aurait pour effet de les rendre apatrides. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a jugé que les personnes nées françaises et celles ayant obtenu la qualité de Français par acquisition étaient dans la même situation au regard du droit de la nationalité. Dès lors, en élargissant aux personnes nées françaises la sanction de la déchéance déjà autorisée par le code civil pour les personnes devenues françaises par acquisition, la disposition envisagée ne crée pas non plus, tout au contraire, une rupture d'égalité entre ces deux catégories de personnes.





b) En revanche, sauf à voir une déchéance dans la perte de la nationalité française prévue à l'[article 23-7](#) du code civil (article dont l'origine se trouve dans une loi de 1938), cette mesure pourrait se heurter à un **éventuel principe fondamental reconnu par les lois de la République interdisant de priver les Français de naissance de leur nationalité**).

c) Surtout, la nationalité française représente dès la naissance un **élément constitutif de la personne**. Elle confère à son titulaire des droits fondamentaux dont la privation par le législateur ordinaire pourrait être regardée comme une atteinte disproportionnée à ces droits, qui, par suite, serait inconstitutionnelle.

3°) Le Conseil d'État relève que la disposition envisagée n'est, par elle-même, contraire à **aucun engagement international ou européen** auquel la France est partie.

4°) Une telle mesure aurait une **portée pratique limitée** :

- D'abord, la perspective d'une déchéance de la nationalité française serait sans effet dissuasif sur les personnes décidées à commettre les infractions mentionnées par le projet ;

- Ensuite, une telle sanction ne pourrait frapper qu'un nombre limité de personnes ;

- Enfin, la CEDH pourrait juger que, dans certains cas, la déchéance de la nationalité française ou l'expulsion de la personne ainsi sanctionnée porte une atteinte excessive à sa vie privée ou familiale ou qu'elle expose cette personne à subir des traitements inhumains ou dégradants dans l'État dont elle aurait conservé la nationalité (*Daoudi c. France*, 3 décembre 2009, n° 19576/08).

Pour autant, la mesure proposée répond à un **objectif légitime** consistant à sanctionner de façon solennelle les auteurs d'infractions si graves qu'ils ne méritent plus d'appartenir à la communauté nationale. La circonstance que les effets pratiques de cette mesure seraient limités n'a donc pas paru au Conseil d'État suffisante pour lui permettre de conclure qu'elle ne serait pas opportune ou qu'elle ne serait pas appropriée à l'objectif poursuivi par le Gouvernement. Le Conseil d'État émet en conséquence un avis favorable au principe de la disposition figurant à l'article premier du projet de loi constitutionnelle.

5°) Cependant, le Conseil d'État considère qu'il convient de limiter le **champ des infractions susceptibles de justifier la déchéance de la nationalité**. Le projet prévoit la possibilité de sanctionner toute personne ayant commis un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme ou une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation. Les infractions en question sont définies aux [articles 410-1 à 421-1](#) du code pénal. Or, la plupart de ces infractions, notamment celles qui ne sont pas de nature criminelle, ne sauraient justifier une sanction aussi grave que la déchéance. La mesure envisagée ne devrait concerner que les auteurs d'actes criminels les plus graves et non les auteurs de délits. Il estime par ailleurs inopportun d'introduire le terme « *terrorisme* » dans la Constitution et juge préférable de prévoir que la déchéance soit infligée aux personnes « *condamnées pour un crime constituant une atteinte grave à la vie de la Nation* ». Il appartiendrait au législateur de préciser



quelles sont les infractions qui entrent dans ce champ. Enfin, le Conseil d'État considère que la disposition proposée n'a pas sa place dans le titre premier de la Constitution et qu'elle devrait être insérée à l'article 34.

6°) En conclusion, le Conseil d'État propose de rédiger ainsi le troisième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « - *la nationalité, ses modes d'acquisition et de perte, y compris les conditions dans lesquelles une personne née française qui détient une autre nationalité peut être déchue de la nationalité française lorsqu'elle est condamnée pour un crime constituant une atteinte grave à la vie de la Nation* ; ».

A l'exception des mots : « *ses modes d'acquisition et de perte* », le projet de loi constitutionnelle déposé au Parlement à la suite du conseil des ministres du 23 décembre 2015 reprend cette formulation.

B) L'état d'urgence

S'agissant de l'état d'urgence, le Conseil d'État rappelle que la [loi n° 55-385](#) du 3 avril 1955 n'a pas été abrogée par la Constitution de 1958, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel à propos de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie ([n°85-187 DC](#) du 25 janvier 1985).

1°) Pour autant, la modification envisagée (insertion d'un article 36-1 dans la Constitution) n'est pas de simple clarification et présente, à deux titres, un effet utile :

a) En premier lieu, elle donne un **fondement incontestable aux mesures de police administrative** prises par les autorités civiles pendant l'état d'urgence. Elle permet ainsi au législateur de prévoir des mesures renforcées telles que le contrôle d'identité sans nécessité de justifier de circonstances particulières établissant un risque d'atteinte imminente à l'ordre public ; ou la visite des véhicules avec ouverture des coffres. Elle lui permet aussi, lorsque ces mesures administratives ne relèvent pas de l'article 66 de la Constitution, de les soumettre exclusivement au contrôle du juge administratif et non à celui du juge judiciaire.

b) En second lieu, elle encadre **la déclaration et le déroulement de l'état d'urgence** en apportant des précisions de fond et de procédure qui ne relevaient jusqu'ici que de la loi ordinaire et que le législateur ordinaire pouvait donc modifier. La rédaction de l'article 36-1 interdira désormais à celui-ci, par exemple, d'ajouter d'autres motifs de déclaration de l'état d'urgence à ceux qui sont définis au premier alinéa de cet article ; ou de n'imposer la première intervention du Parlement qu'au terme d'un délai supérieur à 12 jours ; ou de décider que la prorogation peut ne pas comporter de durée déterminée.

2°) En revanche, le Conseil d'État a supprimé les mots « *sous le contrôle du juge administratif* » qui sont inutiles s'agissant de mesures de police administrative placées naturellement sous le contrôle du juge administratif. Les termes de l'article 14-1 de la loi de 1955, introduit par la loi du 20 novembre 2015, selon lesquels : « *...les mesures prises sur le fondement de la présente loi sont soumises au contrôle du juge administratif...* », n'avaient au demeurant pas prêté à discussion lorsque le Conseil d'État les avaient examinés le 17 novembre 2015²⁷.

²⁷ Dans sa décision [n° 2015-527 QPC](#) du 22 décembre 2015, le Conseil constitutionnel n'a pas émis d'objection au contrôle des assignations à résidence par le juge administratif (cons. 12 et 15).





3°) Comme sous l'empire des dispositions actuelles de la loi de 1955, **la prorogation de l'état d'urgence** au-delà de douze jours ne peut être faite que par la loi qui devra en fixer la durée. Ainsi, si les conditions de fond de l'état d'urgence sont toujours remplies, une nouvelle prorogation par la loi sera possible. Il reviendra au Parlement d'en décider au cas par cas. Toutefois, l'état d'urgence restant un « état de crise », ces renouvellements ne devront pas se succéder indéfiniment. Si la menace qui est à l'origine de l'état d'urgence devient permanente, c'est alors à des instruments de lutte permanents qu'il faudra recourir en leur donnant, si besoin est, un fondement constitutionnel durable.

4°) Le projet du Gouvernement met en place **un régime qui, sans être l'état d'urgence, le prolongeait temporairement** en lui empruntant certains traits.

Figurent à cet effet dans le projet des dispositions, au demeurant complexes, en vertu desquelles, lorsque le péril imminent qui avait justifié la déclaration puis la prorogation de l'état d'urgence aurait cessé (par exemple, dans le contexte actuel, en l'absence d'attentats pendant trois mois), mais que demeurerait un risque d'attentat ou d'acte de terrorisme, les autorités civiles pourraient :

- maintenir en vigueur les mesures individuelles prises durant la première période, éventuellement prorogée, de l'état d'urgence ;
- prendre de nouvelles mesures générales (notamment la réglementation de la circulation des personnes et des véhicules, la fermeture provisoire de lieux de réunion, l'interdiction de certaines réunions) pour prévenir le risque subsistant.

Le Conseil d'État a écarté ces dispositions, en considérant que, dans l'hypothèse de la persistance d'un péril imminent pour l'ordre public, alors que n'auraient pas été réitérés les faits constitutifs des atteintes graves à l'ordre public à l'origine de la déclaration de l'état d'urgence, comme dans l'hypothèse, non envisagée par le Gouvernement, d'une catastrophe dont la cause aurait cessé, mais dont les conséquences conserveraient le caractère d'une calamité, l'objectif poursuivi pouvait être plus simplement atteint par **l'adoption d'une loi prorogeant une nouvelle fois l'état d'urgence, tout en adaptant les mesures** susceptibles d'être prises à ce qui est exigé par les circonstances.

5°) Ni dans son principe, ni dans sa formulation, le nouvel article 36-1 de la Constitution ne met la France en **contradiction avec ses engagements européens et internationaux**, en particulier avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, notamment, son article 15.

6°) En conclusion, le Conseil d'État est d'avis de retenir, pour l'article 36-1 de la Constitution, la rédaction suivante : « *Art. 36-1. – L'état d'urgence est déclaré en conseil des ministres, sur tout ou partie du territoire de la République, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique. / La loi fixe les mesures de police administrative que les autorités civiles peuvent prendre pour prévenir ce péril ou faire face à ces événements. / La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi. Celle-ci en fixe la durée.* »



Le [projet de loi constitutionnelle déposé](#) au Parlement reprend exactement cette formulation.

2.1.6. Demande d'avis 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

(INT/AG – 390867- 17/12/2015)

À la suite des attentats terroristes commis le 13 novembre 2015, la [loi n° 2015-1501](#) du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence a précisé et renforcé les régimes de l'assignation à résidence et de la perquisition et créé un nouveau cas de dissolution d'associations et groupements de fait. D'autres propositions ont été formulées pour accroître la surveillance d'individus connus des services de police pour leur radicalisation et présentant des indices de dangerosité, en particulier les personnes faisant l'objet, dans le fichier des personnes recherchées (FPR), d'une fiche « S ». Cette surveillance renforcée pourrait prendre diverses formes : internement administratif, assignation à résidence, placement sous surveillance électronique (V. [l'avis](#) du Conseil d'État que le Gouvernement a décidé de rendre public).

Le Gouvernement a souhaité recueillir l'avis du Conseil d'État sur les trois questions suivantes.

1°) Pour prévenir la commission d'actions violentes de la part de personnes radicalisées, présentant une dangerosité avérée et connues comme telles par les services de police, sans pour autant avoir déjà fait l'objet d'une condamnation pour des faits de terrorisme, la loi peut-elle autoriser une privation de liberté des intéressés à titre préventif et prévoir leur rétention dans des centres prévus à cet effet ?

Il appartient aux autorités de police administrative, afin d'assurer la protection de l'ordre public, de prendre des mesures à caractère préventif qui peuvent affecter ou restreindre des libertés, mais elles ne peuvent prendre à ce titre des mesures privatives de liberté. En effet, aux termes de l'article VII de la [Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789](#) : « *Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la Loi, et selon les formes qu'elle a prescrites* ». A ceux de l'article IX de la Déclaration : « *Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi* ». En vertu de l'article 66 de la Constitution : « *Nul ne peut être arbitrairement détenu./L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.* »





Au regard de ces règles et principes de valeur constitutionnelle, toute détention doit donc être décidée par l'autorité judiciaire ou exercée sous son contrôle. La liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée que si l'autorité judiciaire intervient dans le plus court délai possible ([n° 79-109 DC](#) du 9 janvier 1980, *loi relative à la prévention de l'immigration clandestine*).

Seule une privation de liberté de très courte durée peut, le cas échéant, intervenir dans un cadre administratif. Il en est ainsi d'une mesure de dégrisement d'ivresse publique, eu égard à la brièveté de cette privation de liberté – quelques heures au maximum – et à ses finalités (prévenir les atteintes à l'ordre public et protéger la personne en cause). L'absence d'intervention de l'autorité judiciaire ne méconnaît pas les exigences de l'article 66 de la Constitution parce que, ainsi « *prévu, organisé et limité par la loi, le placement en chambre de sûreté n'est pas une détention arbitraire* » ([n° 2012-253 QPC](#) du 8 juin 2012, *M. Mickaël D.*).

S'agissant de la rétention des étrangers en situation irrégulière, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en prévoyant que le juge judiciaire ne sera saisi, aux fins de prolongation de la rétention, qu'après l'écoulement d'un délai de cinq jours à compter de la décision de placement en rétention, la loi a assuré – entre la protection de la liberté individuelle et les objectifs à valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice et de protection de l'ordre public – une conciliation qui n'est pas déséquilibrée ([n° 2011-631 DC](#) du 9 juin 2011).

Ces privations de liberté de courte durée n'ont été admises dans un cadre administratif qu'en raison de leur objet spécifique, soit d'assurer des soins et de protéger les personnes en cause, soit d'exécuter une mesure de police. Par ailleurs, ces mesures n'excèdent pas une rigueur non nécessaire.

S'agissant de personnes radicalisées, les mesures à prendre relèvent d'une autre logique. En fonction des risques en cause et des éléments recueillis, ces situations impliquent, selon le cas, des mesures de surveillance exclusives de toute détention ou l'engagement d'une procédure pénale pouvant se traduire par une détention décidée par l'autorité judiciaire.

Dans ces conditions, en dehors de toute procédure pénale, **la détention à titre préventif de personnes radicalisées est exclue sur le plan constitutionnel. Au plan conventionnel, elle l'est également.**

En effet, aux termes de l'article 5 de la Convention EDH : « *Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales.* » Or, dans la liste de cas dressés par cet article, liste qui est limitative ainsi qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ne figure pas la détention, à des fins purement préventives, d'une personne non aliénée dont le comportement, tel celui d'un individu radicalisé, présenterait un danger pour la sécurité publique ou l'ordre public.

Au regard des exigences constitutionnelles et conventionnelles, **il n'est donc pas possible d'autoriser par la loi, en dehors de toute procédure pénale, une rétention, dans des centres prévus à cet effet, de personnes radicalisées** dangereuses et connues comme telles par les services de police.



2°) Les personnes ayant déjà fait l'objet d'une condamnation à une peine d'emprisonnement pour des actes de terrorisme pourraient-elles faire l'objet d'un dispositif inspiré de celui prévu par les articles 706-53-13 et suivants du code de procédure pénale (CPP) ?

Aux termes de l'[article 706-53-13](#) du CPP : « A titre exceptionnel, les personnes dont il est établi, à l'issue d'un réexamen de leur situation intervenant à la fin de l'exécution de leur peine, qu'elles présentent une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive parce qu'elles souffrent d'un trouble grave de la personnalité, peuvent faire l'objet à l'issue de cette peine d'une rétention de sûreté selon les modalités prévues par le présent chapitre ».

Dans sa [décision n° 2008-562 DC](#) du 21 février 2008 concernant la loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, le Conseil constitutionnel avait déclaré ce dispositif non contraire à la Constitution après avoir vérifié qu'en égard à la nature exceptionnelle de la rétention de sûreté, qui conduit à une privation totale de liberté, et à la protection particulière de la liberté individuelle qui résulte de l'[article 66](#) de la Constitution, cette rétention de sûreté répondait à une triple exigence d'adéquation au but recherché, de nécessité et de proportionnalité. Le Conseil constitutionnel a ainsi validé le principe d'une rétention de sûreté, dès lors que celle-ci comporte toute une série de garanties et que le dispositif prévu répond à la spécificité de la dangerosité en cause par la liste des infractions pouvant donner lieu à cette rétention et par la nature appropriée des mesures d'évaluation et de prise en charge.

a) Un **dispositif particulier de rétention de personnes radicalisées condamnées pour acte de terrorisme** et dont la personnalité, en fin de peine, présenterait encore une grande dangerosité ne pourrait être établi par la loi que si, en premier lieu, ce dispositif comportait les mêmes garanties juridiques que celles prévues par les [articles 706-53-13](#) et suivants du CPP, telles qu'explicitées et complétées par le Conseil constitutionnel :

- Cette rétention de sûreté ne pourrait concerner que les personnes radicalisées condamnées pour un crime constituant un acte de terrorisme et dont la personnalité en fin de peine présenterait encore une dangerosité élevée ;
- La rétention de sûreté en matière de terrorisme ne pourrait être ordonnée que si la décision de condamnation a prévu le réexamen, à la fin de sa peine, de la situation de la personne condamnée en vue de l'éventualité d'une telle mesure ;
- Des procédures offrant les mêmes garanties que celles prévues par les [articles 706-53-13 et suivants](#) du code de procédure pénale devraient être prévues pour vérifier la dangerosité de l'intéressé ;
- La rétention de sûreté ne pourrait être décidée à titre exceptionnel par une juridiction qu'à défaut d'autre mesure efficace moins attentatoire à la liberté individuelle et qu'après que cette juridiction aurait vérifié que la personne condamnée a été mise en mesure de bénéficier pendant l'exécution de sa peine d'une prise en charge adaptée ;





- Elle devrait être décidée pour une durée limitée, ses renouvellements étant soumis à une appréciation juridictionnelle ;

- Par ailleurs, conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 21 février 2008, un tel dispositif de rétention de sûreté, eu égard à sa nature privative de liberté, à la durée de cette privation, à son caractère renouvelable et au fait qu'elle serait prononcée après une condamnation par une juridiction, ne saurait être appliqué à des personnes condamnées avant la publication de la loi qui l'instituerait ou faisant l'objet d'une condamnation postérieure à cette date pour des faits commis antérieurement.

b) En second lieu, devrait être élaboré un **dispositif adapté d'évaluation et de prise en charge de personnes radicalisées condamnées pour acte de terrorisme** et dont la personnalité en fin de peine présenterait encore une grande dangerosité. En effet, la rétention de sûreté prévue en application des [articles 706-53-13](#) et suivants du CPP est conçue pour les personnes à troubles graves de la personnalité. Son objet est de favoriser, après expertise médicale, un traitement par des soins adaptés tendant à la réinsertion par la guérison. La situation des personnes radicalisées condamnées pour crimes de terrorisme qui persistent dans la dangerosité relève d'une autre logique et d'un autre type de prise en charge. Devraient donc être mis au point des dispositifs d'évaluation de la menace persistante et de prise en charge de cette forme particulière de dangerosité, notamment sur la base des démarches et recherches engagées en France et dans d'autres pays en matière de « déradicalisation ».

c) Ce n'est qu'à **ces deux conditions** qu'une rétention de sûreté adaptée au cas des individus radicalisés paraît envisageable et pourrait être prévue par la loi sans se heurter aux principes constitutionnels ou conventionnels.

d) Enfin, dans la mise au point d'un tel dispositif, il conviendrait d'appliquer la **jurisprudence de la CEDH sur la rétention et la détention de sûreté**.

3°) A défaut de pouvoir leur imposer une rétention administrative, la loi pourrait-elle prévoir la possibilité de prononcer l'assignation à résidence ou le placement sous surveillance électronique des personnes radicalisées et présentant une dangerosité avérée ?

a) **L'assignation à résidence** peut être plus ou moins contraignante selon l'objet de la mesure et la nature des risques qu'il s'agit de prévenir. Au titre de ces mesures peuvent notamment être prévues : l'obligation de résider dans un territoire donné plus ou moins restreint ; l'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, avec une périodicité plus ou moins exigeante ; l'obligation de présence au domicile pendant une partie de la journée ; l'interdiction de voir certaines personnes. Une telle mesure peut également avoir une durée plus ou moins longue. Lorsque les contraintes imposées à l'intéressé excèdent, par leur rigueur, une restriction de la liberté de circulation, au point de le confiner en pratique en un lieu déterminé, fût-il son domicile, l'assignation à résidence est assimilable à une privation de liberté individuelle. Or une assignation à résidence « préventive » si contraignante qu'elle serait assimilable à une détention²⁸ est impossible en dehors de toute condamnation ou contrôle judiciaire lié à une procédure pénale.

²⁸ Une plage horaire journalière d'astreinte à domicile supérieure à 12 heures serait assimilable à une privation de liberté individuelle ([n° 2015-527 QPC](#) du 22 décembre 2015, cons. 6)



Seule une assignation à résidence qui se bornerait à restreindre la liberté de circulation avec des modalités d'exécution laissant à l'intéressé une liberté de mouvement conciliable avec une vie familiale et professionnelle normale, pourrait, le cas échéant, être envisagée dans un cadre administratif. Elle devrait être prévue par la loi et comporter un degré de contraintes inférieur aux plafonds prévus par l'[article 6](#) de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

En tout état de cause, une telle mesure devrait être justifiée par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et être proportionnée à cet objectif, notamment quant à sa durée et aux astreintes qu'elle impose. Elle pourrait être déférée au juge administratif, y compris par la voie du référé-suspension ou du référé-liberté, et serait soumise à son entier contrôle, dès lors que tel est déjà le cas, même en période d'urgence, ainsi qu'il résulte des arrêts de section du Conseil d'État du 11 décembre 2015 (*M. B. C.*, n° [395009](#)).

b) En application des dispositions du code de la sécurité intérieure, et notamment de ses [articles L. 851-4](#) et [L. 851-5](#), il est d'ores et déjà possible dans le cadre des mesures de police administrative prévues notamment pour prévenir le terrorisme de procéder, à l'insu de l'intéressé, à **une surveillance à distance en temps réel**, d'une part, par la géolocalisation en temps réel du téléphone portable d'une personne, d'autre part, par la localisation en temps réel d'une personne, d'un véhicule ou d'un objet.

Ces mesures peuvent être autorisées dans les conditions prévues aux [articles L. 821-1 et suivants](#) pour une période maximale de 4 mois, éventuellement renouvelable. Dans sa décision n° [2015-713 DC](#) du 23 juillet 2015 sur la loi relative au renseignement, le Conseil constitutionnel a estimé que de telles mesures ne portent pas une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée et les a déclarées conformes à la Constitution.

Une surveillance électronique mobile (sous bracelet électronique), qui n'imposerait pas d'autres contraintes que la pose d'un émetteur permettant à tout moment de déterminer à distance la localisation d'une personne pouvant se mouvoir sur l'ensemble du territoire national, pourrait être prévue par la loi. Destinée à des personnes radicalisées et présentant des indices de dangerosité, se donnant pour but de prévenir des atteintes à l'ordre public, une telle loi devrait préciser les finalités de cette surveillance et respecter les conditions suivantes :

- La nécessité d'une telle mesure, qui ne pourrait être mise en œuvre que s'il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement de l'intéressé constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics, devrait être établie sur la base de critères précisément définis et d'éléments suffisamment consistants pour établir la dangerosité de cette personne ;
- Le recours à cette mesure serait subordonné à une procédure permettant de vérifier la réalité des risques encourus, procédure qui pourrait s'inspirer de celle prévue par le code de la sécurité intérieure pour les techniques de renseignement et qui comporterait des garanties comparables en matière de contrôle administratif et juridictionnel ;





- La durée de la mesure et son éventuel renouvellement seraient fixés dans les mêmes conditions ;

- La pose du dispositif de surveillance serait subordonnée à l'accord de la personne, le Conseil constitutionnel ayant considéré, pour une mesure comparable prévue par le code de procédure pénale, que le consentement de l'intéressé était au nombre des garanties permettant de considérer qu'aucune rigueur non nécessaire n'est imposée ([n° 2005-527 DC](#) du 8 décembre 2005) ;

Cette mesure ne devrait donc être mise en œuvre qu'à défaut d'autre moyen légal de prévenir la menace liée à la présence d'un individu dans certaines zones et sa rigueur devrait demeurer strictement proportionnée aux risques encourus.

Ainsi prévue et définie par la loi, cette **mesure de surveillance renforcée** ne paraît pas devoir porter une atteinte disproportionnée à la liberté personnelle de l'intéressé et, en particulier, au respect de sa vie privée.

2.2. 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.

2.2.1. Projet de loi organique relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société

(INT/AG – 390212 – 09/07/2015)

Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'intérieur, a examiné un projet de loi organique relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société. Ce projet modifie tant [l'ordonnance n° 58-1270](#) du 22 décembre 1958, portant statut de la magistrature, que la [loi organique n° 94-100](#) du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature. La teneur des principales dispositions de ce projet de loi est accessible en ligne sur [Légifrance](#).

Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'intérieur, a principalement présenté les observations suivantes.

1°) Le Conseil d'État a estimé opportun de redéfinir la **compétence de la commission d'avancement**. L'inscription des candidats au premier grade de la hiérarchie judiciaire est en effet devenue presque automatique. Il conviendrait donc de concentrer les attributions de cette commission sur l'examen des recours contre les refus d'inscription et les évaluations.



2°) Le Conseil d'État n'a pu donner un avis favorable à la suppression de **l'obligation de mobilité statutaire** pour accéder à la « hors hiérarchie ». Cette mesure contrarierait en effet l'objectif proclamé d'ouverture du corps judiciaire vers l'extérieur, alors que doivent être développées et valorisées les possibilités d'un exercice temporaire d'une autre activité professionnelle, lequel constitue une source de compétences personnelles supplémentaires et un facteur de dynamisme pour l'institution. Le Conseil a seulement accepté de reporter l'application de l'obligation de mobilité à compter de 2020.

3°) Le projet du Gouvernement comporte diverses mesures modifiant **l'évaluation des magistrats**.

Le Conseil d'État n'a pu retenir les dispositions du projet soumettant les **magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation** (conseillers, avocats généraux, présidents de chambre et premiers avocats généraux) à une **évaluation écrite** versée à leur dossier par le Premier président ou le Procureur général. En effet, outre qu'elle serait peu opérante dès lors que la plupart de ces magistrats arrivent au terme de leur carrière et ne sont donc plus candidats à une promotion, il est apparu qu'elle serait inappropriée et sans précédent pour une juridiction suprême. Elle aboutirait au surplus, en l'état du texte, à permettre à un magistrat du siège ou du parquet général de la Cour de cassation qui serait insatisfait de son évaluation d'exercer contre une décision d'un chef de cette Cour un recours devant la commission d'avancement présidée par le président de chambre doyen de cette même Cour. Elle conduirait aussi à ce que soient évalués par les chefs de la Cour de cassation les magistrats du siège et du parquet de cette Cour qui siègent au sein de chacune des deux formations du Conseil supérieur de la magistrature et qui sont respectivement appelés à présider chacune de ces formations en cas d'empêchement, selon le cas, du Premier président ou du Procureur général.

S'agissant de **l'évaluation des chefs de cours d'appel**, le Conseil d'État a considéré qu'il n'était pas pertinent que le premier président ou le procureur général prenant ses fonctions établisse, avant de fixer ses objectifs, un état du fonctionnement de la cour d'appel et des juridictions du ressort, alors que, pour apprécier cette situation et définir ses objectifs, il dispose déjà des rapports de son prédécesseur et de ceux qui ont pu être établis par l'inspection générale des services judiciaires ou par le Conseil supérieur de la magistrature.

Le Conseil d'État a adopté une rédaction spécifique pour le **procureur général** dans la mesure où ce dernier ne peut définir ses objectifs, lorsqu'ils touchent à la politique pénale, que sous réserve des prérogatives du garde des sceaux dans la conduite de la politique pénale. De façon générale, il a tenu à préciser que la prise en compte, dans l'évaluation, des conditions d'organisation et de fonctionnement du service auquel appartient le magistrat évalué devait être le fait, non pas de ce dernier, mais de l'autorité qui procède à l'évaluation. Enfin, il a relevé que l'évaluation des magistrats devait être effectuée non seulement en cas de présentation à l'avancement, mais encore à l'occasion du renouvellement des fonctions, étant noté que celles de juge de proximité ou de magistrat exerçant à titre temporaire sont désormais renouvelables.





2.2.2. Projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^e siècle

(INT/AG – 390291 – 30/07/2015)

Le projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^e siècle a pour objet d'adapter le service public de la justice aux évolutions sociales, économiques et démographiques et aux nouveaux besoins de droit qu'elles suscitent. La teneur des principales dispositions de ce projet de loi est accessible sur [Légifrance](#).

Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'intérieur, a formulé notamment les observations suivantes.

■ Institution d'un service d'accueil unique des justiciables

1°) Le Conseil d'État a considéré que, dès lors que la création du service d'accueil unique des justiciables permettra au greffe d'une juridiction non seulement de renseigner les justiciables sur l'ensemble des procédures les concernant dans l'ensemble des juridictions, mais encore de recevoir et dater des actes, notamment d'introduction d'instances, au lieu et place de la juridiction compétente, il affecte la **compétence respective des greffes** et déroge au principe, découlant de l'[article L. 123-1](#) du code de l'organisation judiciaire (COJ), selon lequel le ressort dans lequel le greffe peut exercer ses missions est celui de la juridiction à laquelle il est rattaché. Son existence et sa mission générale doivent donc figurer dans la loi.

2°) Si l'accès direct conféré aux agents de greffe, dans le cadre de ce service, à l'application Cassiopée se justifie par l'amélioration apportée à l'information des justiciables, il appelle, au regard de la **protection des données à caractère personnel**, que cette application pénale comporte, des garanties particulières dont l'habilitation spécifique que ces agents recevront devra être assortie et qui devront être prévues par le décret d'application.

■ Développement des modes alternatifs de règlement des litiges

1°) Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'intérieur, a considéré que **l'obligation de conciliation préalable**, pour les litiges relevant du juge de proximité et du juge d'instance, était assortie d'exceptions garantissant, sous réserve de mieux en préciser la portée, le **respect du principe de l'accès effectif au juge**, qui s'impose au pouvoir législatif comme au pouvoir réglementaire. Ce dispositif relève du décret dès lors qu'il ne porte que sur les procédures civiles, matière réglementaire, ne remet pas en cause les règles constitutives d'un ordre de juridiction et ne peut être regardé comme affectant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

2°) **En matière administrative**, le projet harmonise **les procédures de conciliation** ([article L. 211-4](#) du code de justice administrative – CJA) **et de médiation** ([article L. 771-3](#) du CJA). Comme par le passé, mais sur le fondement de l'article L. 771-3 modifié et sous le terme de médiation, les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel pourront désigner un tiers pour intervenir à titre amiable si



les parties en sont d'accord. Ils pourront également toujours exercer eux-mêmes une mission de conciliation en tous litiges sur le fondement de l'article L. 221-4 modifié.

3°) Le Conseil d'État a estimé qu'est de niveau réglementaire la disposition prévoyant **l'institution d'une liste des médiateurs, en matière civile et commerciale**, par cour d'appel, pour la bonne information des justiciables.

■ **Transfert aux tribunaux de grande instance (TGI) de la compétence des commissions départementales d'aide sociale (CDAS) pour connaître de certains litiges**

Les CDAS constituant des juridictions administratives spécialisées, le Conseil d'État a fait application en la matière de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Ainsi figure au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle. Toutefois, lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'**unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé**.

En l'espèce, si la compétence transférée porte sur l'annulation ou la réformation de décisions prises, dans l'exercice de prérogatives de puissance publique, par les agents de l'État (ou, par délégation de pouvoir, par les directeurs des caisses d'affiliation des assurés sociaux, chargées d'une mission de service public), le transfert est admissible dès lors qu'il tend, dans l'intérêt des personnes intéressées et de la bonne administration de la justice, à prévenir la dispersion des contentieux relatifs à l'accès aux soins.

Le Conseil d'État a par ailleurs appelé l'attention du Gouvernement sur la nécessité de modifier la composition des CDAS et de la commission centrale d'aide sociale, dès avant l'aboutissement de la présente réforme, dans le sens imposé par les décisions du Conseil constitutionnel [n° 2010-110 QPC](#) du 25 mars 2011 et [2012-250 QPC](#) du 8 juin 2012, par lesquelles il a censuré partiellement cette composition, au motif qu'elle méconnaissait les principes d'indépendance et d'impartialité applicables aux juridictions de jugement.

■ **Pouvoir d'affectation du Premier président de la cour d'appel**

Le projet de loi prévoit que le juge des libertés et de la détention sera nommé par décret du Président de la République sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, après avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature.





L'article 137-1-1 du CPP permet au premier président de la Cour d'appel d'affecter temporairement un juge des libertés et de la détention dans une juridiction différente de celle dans laquelle il a été nommé, afin de pourvoir aux absences d'autres juges des libertés et de la détention dans des juridictions voisines. Or il résulte des dispositions des [articles 4, 7 et 28-3](#) de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut des magistrats que ceux-ci sont nommés, au titre d'une fonction déterminée, dans une juridiction désignée dans l'acte de nomination. Par suite, une dérogation à cette garantie statutaire doit être prévue, dans son principe, par la loi organique.

Le Conseil d'État a donc invité le Gouvernement à amender le projet de loi organique déposé au Parlement pour donner une assise générale de principe aux dispositions (telles que celles de l'[article L. 121-4](#) du COJ ou de l'[article 137-1-1](#) du CPP) permettant aux chefs des juridictions d'étendre les fonctions d'un magistrat du siège et du parquet à un ressort juridictionnel voisin de celui où il a été nommé, afin de remplacer des magistrats absents.

■ **Création d'une contravention de cinquième classe sanctionnant la conduite sans permis ou sans assurance**

1°) Le Conseil d'État a pris acte de la volonté des auteurs du projet de loi, en dépit des inconvénients psychologiques d'une telle mesure, de remplacer, dans la plupart des cas, le délit de conduite sans permis par une contravention. Toutefois, compte tenu de la gravité des enjeux de sécurité publique s'attachant à la répression efficace de cette infraction et de celle de conduite sans assurance, le Conseil d'État a relevé **les montants de l'amende forfaitaire** minorée, de l'amende forfaitaire et de l'amende forfaitaire majorée pouvant être infligées aux contrevenants pour les fixer, respectivement, à 600 euros, à 700 euros et à 1 000 euros.

2°) Par ailleurs, le Conseil a constaté que, dans le projet du Gouvernement, la condition préalable à la constitution du délit maintenu reposait non sur une déclaration préalable de culpabilité définitive ou sur la reconnaissance par l'auteur de sa culpabilité (sous la forme du paiement de l'amende forfaitaire), mais sur **la simple constatation de faits antérieurs par procès-verbal**, acte de police judiciaire qui pourrait n'être suivi ni du paiement d'une amende forfaitaire, ni de l'émission d'un titre exécutoire d'amende forfaitaire majorée non susceptible de réclamation, ni de l'exécution d'une composition pénale, ni d'une condamnation définitive. Une personne, encore présumée innocente au titre des premiers faits constatés par procès-verbal, pourrait donc être sanctionnée de peines délictuelles au titre des nouveaux faits, alors que, si elle n'était pas coupable des premiers faits, il ne serait nécessaire de lui infliger qu'une contravention. Par suite, la condition préalable instituée par le projet méconnaissait les principes de nécessité des peines et de présomption d'innocence, prévus respectivement aux [articles 8 et 9](#) de la Déclaration des droits de l'Homme de 1789. Le Conseil d'État a complété la disposition en cause pour éviter qu'il soit porté atteinte à ces principes.

■ **Action de groupe**

1°) Prenant acte de la démarche consistant à **étendre progressivement le champ de l'action de groupe**, à partir des dispositions déjà promulguées en matière de



consommation ([loi n° 2014-344](#) du 17 mars 2014), le Conseil d'État a admis que l'ouverture de ces procédures, matière par matière rendait opportune, au regard de l'intelligibilité du droit et de la sécurité juridique, l'adoption d'un **cadre de référence commun** ayant vocation à s'appliquer, au-delà de l'action de groupe en matière de discriminations, à d'autres matières.

Pour autant, l'adoption, par le législateur, d'un tel cadre commun pourrait être regardée comme dénuée de caractère normatif ou entachée d'incompétence négative s'il ne trouvait pas immédiatement à s'appliquer. En l'espèce, cependant, le Conseil d'État a relevé que ce cadre commun trouvait une première application avec l'ouverture d'une action de groupe en matière de discriminations. Afin de marquer l'existence de cette première application, le Conseil d'État a substitué à la rédaction initiale du Gouvernement une rédaction mettant en exergue les matières dans lesquelles une action de groupe a été ouverte et pour lesquelles ce cadre commun s'applique. Cette liste, aujourd'hui limitée à la seule action de groupe en matière de discriminations, a vocation à être étendue. À cet égard, cette liste devrait comprendre à terme, par cohérence, les domaines de la consommation et de la santé.

2°) S'agissant de **l'action de groupe en matière de lutte contre les discriminations**, le Conseil d'État a fait ressortir, dans sa rédaction, que la fixation du délai dans lequel le jugement ordonnerait la cessation des manquements prendrait en compte les intérêts publics et privés en présence (CE Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*, n° 255886). S'interrogeant sur le cumul de l'action de groupe et de l'inversion de la charge de la preuve, il a jugé nécessaire de compléter [l'article 4](#) de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008, portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, dans le sens de la réserve émise par le Conseil constitutionnel dans sa décision [n° 2001-455 DC](#) du 12 janvier 2002 (cons 89 et 90) : en cas de doute, il appartiendra au juge, pour forger sa conviction, d'ordonner toutes mesures d'instruction utiles à la résolution du litige.

2.2.3. Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale

(INT/AG – 390335- 01/10/2015)

Le Conseil d'État a été saisi par le président de l'Assemblée nationale, sur le fondement du dernier alinéa de [l'article 39](#) de la Constitution, de la proposition de loi n° 2936 portant réforme de la prescription en matière pénale. Les auteurs de cette proposition, les députés Alain Tourret (MRG) et Georges Fenech (Rep.), ont voulu, d'une part, redonner à cette matière sa lisibilité et sa cohérence, d'autre part, assurer un meilleur équilibre entre l'exigence de répression des infractions et l'impératif de sécurité juridique. Ils ont participé très activement aux travaux du Conseil d'État, à tous les stades de l'examen de la proposition. L'Assemblée nationale a décidé de rendre cet [avis](#) public.

À l'issue de ces travaux, les principales observations émises par le Conseil d'État, au rapport de la section de l'intérieur, ont été les suivantes.





■ Allongement des délais de prescription de l'action publique

La proposition de loi maintient en droit français une prescription de l'action publique des infractions sanctionnant l'exercice tardif du droit de punir. Ce choix, qui n'est imposé par aucune règle, ni aucun principe constitutionnel (V. en matière disciplinaire : CC, n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, cons. 5 et 10), n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

La proposition de loi **double les délais de droit commun** de prescription de l'action publique en matière criminelle et délictuelle. Elle se fonde à cet égard sur un ensemble de motifs (éviter l'impunité d'infractions graves ; allongement de la durée de la vie ; progrès des techniques d'investigation permettant l'identification des coupables longtemps après les faits) qui n'est pas apparu entaché d'une appréciation manifestement déséquilibrée dans la prise en compte des exigences en cause (effectivité de la répression, rétablissement de la paix sociale, droit à l'oubli, sécurité juridique et nécessité de la conservation des preuves).

Le Conseil d'État note que l'allongement des délais de prescription de l'action publique conduit à les rapprocher de ceux prévus dans la plupart des pays de droit continental au sein de l'Union européenne. Si les nécessités tenant à l'effectivité de la répression ne sont pas les mêmes selon les infractions, les objectifs de simplification et de lisibilité du droit de la prescription pénale justifient d'avoir privilégié une augmentation générale des délais de droit commun à une multiplication de délais spécifiques dont la cohérence serait difficile à assurer durablement.

■ Imprescriptibilité des crimes de guerre

En application de l'article 213-5 du code pénal, les seules infractions imprescriptibles en France sont le crime de génocide et les autres crimes contre l'humanité, visés aux articles 211-1, 212-1, 212-2 et 212-3 du code pénal.

La proposition de loi tend à rendre **imprescriptibles les crimes de guerre** visés au livre IV *bis* du code pénal au même titre que les crimes contre l'humanité.

1°) Dans sa décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999 relative au Traité portant statut de la Cour pénale internationale, le Conseil constitutionnel a retenu qu'aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, n'interdit l'imprescriptibilité «*des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale*». L'Assemblée plénière de la Cour de cassation a jugé plus largement, dans un arrêt n° 595 du 20 mai 2011 (n° 11-90.025), que la prescription de l'action publique ne revêt pas le caractère d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République et ne procède pas des articles 7 et 8 de la Déclaration des droits de l'Homme de 1789, ni d'aucune disposition, règle ou principe de valeur constitutionnelle. Le Conseil d'État estime ainsi qu'aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle n'interdit l'imprescriptibilité des crimes de guerre définis au livre IV *bis* du code pénal.

2°) Il ne découle d'aucun engagement international de la France, et notamment pas du Statut de la Cour pénale internationale, que les crimes de guerre prévus en droit



français devraient être imprescriptibles. Il appartient au législateur, en application de l'[article 34](#) de la Constitution, de fixer le délai d'extinction de l'action publique, un tel délai permettant de satisfaire **l'objectif d'intérêt général de rétablissement de la paix sociale**. L'imprescriptibilité d'infractions pénales ne paraît ainsi devoir être envisagée que lorsqu'elle concourt elle-même au rétablissement de la paix sociale.

La Cour de cassation, le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel ont souligné que les crimes de guerre ne sont pas de même nature que les crimes contre l'humanité et que l'imprescriptibilité des crimes de guerre brouillerait la spécificité jusqu'alors reconnue par le droit français aux crimes contre l'humanité.

Pour l'ensemble de ces motifs, le Conseil d'État suggère aux auteurs de la proposition de loi à n'appliquer la mesure qu'aux crimes de guerre punis des mêmes peines que celles encourues pour crime contre l'humanité.

3°) L'[article 112-2](#) du code pénal, qui prévoit l'application immédiate des lois de prescription de l'action publique, a été conçu pour régir l'entrée en vigueur des dispositions législatives modifiant les délais de prescription des infractions, ou leurs modalités de computation, y compris en reportant le point de départ, non pour abolir tout délai. La question de **la détermination des conditions d'entrée en vigueur d'une disposition prévoyant l'imprescriptibilité** n'est donc pas clairement traitée par ces dispositions. Le Conseil d'État appelle, en conséquence, les auteurs de la proposition de loi à définir expressément les modalités d'application dans le temps d'une disposition de cette nature.

A supposer l'article 112-2 du code pénal applicable à l'imprescriptibilité, et dans le silence de la proposition de loi, celle-ci s'appliquerait (dès lors que ces faits ne seraient pas légalement prescrits lors de sa publication) :

- d'une part, à des faits qualifiés de crimes de guerre par le livre IV *bis* du code pénal, issu de la loi du 9 août 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale, survenus postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 9 août 2010 ;

- d'autre part, à des faits antérieurs à 2010, incriminés par le code pénal ou le code de justice militaire à la date de leur commission et pouvant être qualifiés de crimes de guerre au regard des dispositions du livre IV *bis* du code pénal.

Le Conseil d'État relève donc que l'imprescriptibilité toucherait des infractions passées, quoique commises durant une période récente, les lois d'amnistie faisant, au demeurant, obstacle à l'incrimination d'actes anciens commis sur certains théâtres de guerre. Eu égard au caractère inédit de l'application d'une imprescriptibilité à des infractions passées, la proposition de loi pourrait, par souci de sécurité juridique, ne prévoir l'application de la disposition rendant les crimes de guerre imprescriptibles qu'à ceux commis après son entrée en vigueur.

■ Réduction du délai de prescription résultant d'un acte interruptif d'instance

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit, en matière délictuelle et criminelle, que tout acte interruptif fait courir **un nouveau délai de prescription d'une durée égale à la moitié du délai initial** fixé par les articles 7 et 8 du code de procédure





pénale (dans leur rédaction issue de la proposition de loi). Le délai de prescription des crimes passerait ainsi de 20 à 10 ans et celui des délits de 6 à 3 ans, qui sont les délais actuels. Cette division par deux (à la suite d'un acte interruptif) de délais originels multipliés par deux par la proposition de loi remet en cause l'économie générale de la proposition. En effet, le doublement des délais de prescription est fondé sur des motifs d'intérêt général et des considérations objectives. De tels motifs ne sont pas compatibles avec le caractère mécanique et inconditionné de la division par deux du délai de prescription dès le premier acte interruptif, alors surtout que celui-ci (constat, plainte simple) pourra le plus souvent intervenir très tôt après la commission de l'infraction.

Formulant la conclusion qu'une telle sanction paraît inappropriée lorsqu'elle n'est pas fondée sur le constat préalable d'une inertie prolongée, le Conseil d'État estimerait préférable de ne pas maintenir cette disposition. Dans l'hypothèse où les auteurs de la proposition de loi souhaiteraient maintenir une mesure visant à dissuader les autorités judiciaires d'attendre la fin du délai pour agir, il conviendrait à tout le moins que la réduction du délai de prescription n'intervienne ni trop tôt, ni trop automatiquement. Une rédaction a été suggérée cet effet.

■ Application dans le temps

1°) La proposition de loi ne comporte pas de disposition précisant **les conditions de son application dans le temps**. Celles-ci résulteront, en conséquence, de l'application de l'article 112-2 du code pénal aux termes duquel « *sont applicables immédiatement à la répression des infractions commises avant leur entrée en vigueur : (...) lorsque les prescriptions ne sont pas acquises, les lois relatives à la prescription de l'action publique et à la prescription des peines* ».

La Cour européenne des droits de l'homme a jugé, dans sa décision *Coëme c. Belgique* du 22 juin 2000 (aff. n° 32492/96) que l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme ne peut être interprété comme empêchant, par l'effet de l'application immédiate d'une loi de procédure, un allongement des délais de prescription lorsque les faits reprochés n'ont jamais été prescrits. Dans le même sens, la Cour de cassation a refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité tirée de ce que les dispositions de l'article 112-2 du CPP, en permettant l'application immédiate de lois de procédure allongeant le délai de prescription de l'action publique, méconnaîtraient les principes de légalité criminelle et de nécessité des peines garantis par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

Les dispositions de la proposition de loi allongeant les délais de prescription seront donc, sans méconnaître aucune exigence constitutionnelle ou conventionnelle, applicables à toutes les procédures dans lesquelles la prescription n'est pas légalement acquise.

2°) S'agissant de **la suppression du report du point de départ de la prescription de l'action publique** pour certains délits commis sur des personnes vulnérables, suppression qui aurait pour effet de soumettre à nouveau la prescription de ces délits aux règles de droit commun de computation des délais et pourrait provoquer la prescription immédiate d'infractions non encore prescrites selon les règles



antérieures, l'applicabilité immédiate pose une question inédite. Le Conseil d'État invite, en conséquence, les auteurs de la proposition de loi à préciser les conditions d'entrée en vigueur de cette disposition particulière.

3°) Enfin, la disposition conférant désormais **un effet interruptif à la plainte simple de la victime** ne s'appliquerait, dans les affaires dans lesquelles la prescription n'est pas acquise, qu'aux plaintes déposées postérieurement à son entrée en vigueur. Elle serait sans incidence sur la portée des plaintes déposées antérieurement au regard de l'écoulement du délai de prescription.

2.3. Charte européenne des langues régionales

(INT/AG– 390268 – 30/07/2015)

Saisi en juin 2015 (après l'avoir été au début de l'année 2013²⁹) d'un projet de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, adoptée à Strasbourg le 5 novembre 1992 et signée par la France le 7 mai 1999, le Conseil d'État, au rapport de la section de l'intérieur, a émis un avis défavorable à ce projet qui comporte un article unique insérant dans la Constitution un article 53-3 autorisant cette ratification (avis rendu public sur Légifrance).

Par sa décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, le Conseil constitutionnel a en effet jugé que la partie II de cette Charte, rapprochée de son préambule, conférait des droits spécifiques à des « groupes de locuteurs de langues régionales ou minoritaires » à l'intérieur de « territoires » dans lesquels ces langues sont pratiquées et que ses dispositions « tendent à reconnaître un droit à pratiquer une langue autre que le français » dans la « vie privée » comme dans la « vie publique ». Il en a déduit qu'en adhérant à la Charte, la France méconnaîtrait les principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi, d'unicité du peuple français et d'usage officiel de la langue française.

Dans son précédent avis du 7 mars 2013 sur une modification de la Constitution permettant la ratification de la Charte, qui figurait dans le projet de loi constitutionnelle portant renouveau de la vie démocratique, le Conseil d'État avait déjà relevé que « *loin de déroger ponctuellement, comme le constituant l'a fait dans le passé, à telle règle ou tel principe faisant obstacle à l'application d'un engagement de la France* », la faculté donnée par la Constitution de ratifier la Charte entrerait en contradiction avec les principes fondateurs figurant aux articles 1^{er} à 3 de la Constitution.

A nouveau saisi en juillet 2015, le Conseil d'État a vérifié si le nouveau projet de loi constitutionnelle, autorisant la ratification de la Charte européenne des langues

²⁹ V. rapport d'activité 2014, in 2. Sélection d'affaires marquantes, 2.1. Renovation de la vie publique, l'avis du Conseil d'État, INT/AG – 387425 – 07/03/2013, relatif au projet de loi constitutionnelle portant renouveau de la vie démocratique.





régionales et minoritaires, permettait de lever ces objections en précisant, dans l'article 53-3, que le projet propose d'insérer dans la Constitution, que l'autorisation de ratification s'applique à la Charte européenne « *complétée par la déclaration interprétative du 7 mai 1999* ».

En signant cette Charte, le 7 mai 1999, la France a annoncé « *envisager de formuler dans son instrument de ratification* », une déclaration affirmant notamment qu'elle interprétait ce texte comme ne conférant pas de droits collectifs aux locuteurs des langues régionales et minoritaires et n'allant pas à l'encontre du principe d'usage officiel du français énoncé par l'article 2 de la Constitution. Cette déclaration contredit l'objet de la Charte qui vise, dans des stipulations qui, en vertu de l'article 21 de ce traité, ne peuvent faire l'objet de réserves, à donner des droits aux groupes de locuteurs de langues régionales ou minoritaires et à permettre à ces locuteurs d'utiliser leur langue dans la sphère publique. Sa mention dans la Constitution aurait une double conséquence. En premier lieu, la référence à deux textes, la Charte et la déclaration, difficilement compatibles entre eux, y introduirait une contradiction interne génératrice d'insécurité juridique. En second lieu, elle produirait une contradiction entre l'ordre juridique interne et l'ordre juridique international, exposant tant à des incertitudes dans les procédures contentieuses nationales qu'à des critiques émanant des organes du Conseil de l'Europe chargés du contrôle de l'application de la Charte en application de sa partie IV.

Tout en rappelant qu'il n'existe pas de principes de niveau supra-constitutionnel au regard desquels pourrait être appréciée une révision de la Constitution, le Conseil d'État a constaté que le projet qui lui était soumis ne permettait pas d'atteindre l'objectif fixé par le Gouvernement.

2.4. Protection universelle maladie

(SOC/AG – 390496 – 01/10/2015)

Loin de n'être qu'une étape complémentaire dans le processus d'universalisation de l'assurance-maladie venant parachever techniquement le dispositif de la loi créant la couverture maladie universelle (CMU), la mise en place d'une **Protection Universelle Maladie (PUMA)**, par le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2016, tire les conséquences de l'évolution de la sécurité sociale depuis 70 ans tant sur un plan pratique que sur un plan théorique. En dépit du droit universel à l'assurance-maladie consacré depuis la création de la CMU, ce droit connaît des difficultés de mise en œuvre concrète : de nombreuses démarches s'imposent aux assurés sociaux qui changent de situation (situation familiale, changement professionnel, mobilité géographique, entrée ou sortie d'un cycle d'études supérieures) en raison de l'existence des divers régimes et de la persistance de règles d'ouverture des droits. Les ruptures de droit qui en résultent peuvent se traduire par des renoncements aux soins. La vérification des critères d'ouverture de droits est source de lourdeur pour les personnes – près d'un million chaque année – contraintes d'accomplir des démarches en ce sens, comme pour les caisses de sécurité sociale.



Si le PLFSS pour 2016 ne modifie ni le niveau des droits à la prise en charge des frais de santé ni l'architecture institutionnelle des régimes, il introduit des **novations considérables dans le droit de la sécurité sociale**, dont voici les principales.

1°) Le projet supprime tout d'abord **la notion d'ayant droit majeur**. En effet, le principe de la réforme, qui consacre le droit universel à protection sociale de la santé, est d'ouvrir des droits propres aux personnes majeures à raison de leur activité professionnelle ou sur critère de résidence, et de ne plus faire dépendre cette ouverture de la qualité d'assuré social ou du rattachement à un assuré social.

2°) La réforme clarifie **la notion d'assurance sociale** : les « prestations en nature » de l'assurance-maladie sortent du champ des assurances sociales, le projet leur substituant la sémantique de « prise en charge des frais de santé », soulignant ainsi le changement de fondement de leur prise en charge.

3°) La substitution d'une **protection sociale universelle contre la maladie** à une assurance sociale fondée sur l'activité professionnelle remet en cause l'architecture de la sécurité sociale. Au terme d'un mouvement historique qui a rapproché les différents régimes socioprofessionnels, le projet réalise **l'intégration financière de la protection maladie** sans pour autant supprimer les régimes, qui deviendraient de simples organismes de rattachement pour le versement des prestations. Le régime général a vocation à être le cadre organisateur de l'intégration financière pour les quatre régimes qui en étaient exclus : le régime des personnels de la SNCF, le régime des personnels de la RATP, le régime des clerks et employés de notaires ainsi que le régime des mines. En corollaire, la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) devra retracer dans ses comptes l'intégralité des dépenses relatives à la prise en charge des frais de santé assurée par chaque régime ainsi que les produits affectés à leur couverture. En revanche, les prestations demeurent servies par chacun des régimes selon ses règles propres.

4°) La réforme de la protection universelle maladie impose de revoir **le régime de la cotisation CMU** régi par l'[article L 380-2](#) du code de la sécurité sociale, et dont l'assiette est le revenu fiscal de référence. La nouvelle cotisation « PUMA » s'imposera, sous conditions de ressources, aux personnes affiliées sur critère de résidence stable et régulière et n'appartenant pas à un foyer fiscal dont l'un des membres est déjà assuré sur critère professionnel ou au titre de revenus de remplacement. Elle aura pour assiette les revenus du capital, et non le revenu fiscal de référence.

Examinant les différents aspects de la réforme, le Conseil d'État, au rapport de la section sociale, s'est interrogé, compte tenu de l'importance et de la complexité des dispositions proposées, sur la possibilité de faire figurer dans un PLFSS une telle réforme au regard, d'une part, des dispositions de l'[article L.O. 111-3](#) du code de la sécurité sociale et, d'autre part, des contraintes de temps et de procédure dans lesquelles est enserré l'examen par un tel projet, en application de l'[article 47-1](#) de la Constitution et des dispositions organiques prises sur son fondement.

1°) Le Conseil d'État a d'abord relevé que le Conseil constitutionnel avait admis la réalisation de réformes de grande ampleur dans une loi de financement de la sécurité sociale – notamment lors de l'institution de la tarification à l'activité pour les établissements de santé par la loi de financement de la sécurité sociale pour





2004 ou d'un mécanisme de régulation des dépenses de médecine de ville par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 – avant même la modification de l'article L.O. 111-3 par la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 qui a défini de manière moins restrictive le champ des dispositions pouvant figurer dans une loi de financement de la sécurité sociale.

2°) Il a ensuite considéré que la réforme avait pour objet et pour effet de modifier le périmètre des régimes d'assurance maladie et redéfinissait les principes mêmes de la mise en œuvre du principe constitutionnel de protection sociale contre la maladie.

3°) Il a ainsi admis que les différents volets de la réforme constituaient, à l'exception de quelques dispositions qui n'étaient pas indissociables et 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, le Conseil d'État a enfin souligné que cette dernière invitait à s'interroger sur la nécessité de revoir, dans son ensemble, les modalités de financement de la protection maladie en France.

Il faut ajouter que le Gouvernement a soumis avant la fin de l'année 2015 au Conseil d'État le projet de décret nécessaire pour l'entrée en vigueur des dispositions instituant la protection universelle maladie au 1^{er} janvier 2016. Ainsi les deux décrets, l'un en Conseil d'État, l'autre simple, indispensables à la mise en œuvre de la réforme, ont été publiés au Journal officiel du 31 décembre 2015.

2.5. Lutte contre la fraude et l'évasion fiscales

■ Lutte contre l'évasion fiscale

(FIN/AG/CP – 390671 – 09/11/2015)

L'importance des phénomènes d'érosion de la base fiscale et de transfert des bénéfices des sociétés, et des pertes de recettes fiscales qui en résultent pour les États, a conduit à l'adoption par le Sommet du G20 en 2012 d'une initiative « BEPS » (*Base Erosion and Profit Shifting*) dont est résulté un accord au sein de l'OCDE³⁰, qu'un article du projet de loi de finances rectificative pour 2015 met en œuvre. Il vise à imposer une **obligation déclarative de la répartition pays par pays des bénéfices et des agrégats économiques, comptables et fiscaux**, à la fois

30 Les pays de l'OCDE et du G20 ont adopté en 2013 un plan d'action en 15 points visant à mieux faire coïncider le lieu d'imposition des bénéfices des groupes multinationaux avec le lieu d'exercice de leurs activités économiques. Les recommandations finales du projet BEPS ont été approuvées par les ministres des finances du G20 le 8 octobre 2015 (V. notamment OCDE (2013), [Plan d'action](#) concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Éditions OCDE ; également, plus particulièrement sur la déclaration pays par pays, OCDE (2015), Documentation des prix de transfert et déclaration pays par pays, [Action 13 – Rapport final 2015](#), Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Éditions OCDE).



à des groupes d'une certaine importance établis en France (chiffre d'affaires de 750 millions d'euros) pour leurs filiales et succursales établies hors de France, et à des filiales ou succursales établies en France de groupes établis hors de France qui répondraient dans notre pays aux mêmes critères (sauf pour ces derniers à prouver qu'une autre filiale avait été désignée pour procéder pour le groupe à ladite déclaration dans un pays partie à la coopération). Dans les deux cas, une pénalité de 100 000 euros est prévue par le projet d'article.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2015 impose au paragraphe I.2 de l'article 223 *quinquies* C du code général des impôts (CGI) les mêmes obligations déclaratives sous peine des mêmes sanctions à d'une part, une entité établie en France et contrôlée par une personne morale établie hors d'un des pays avec lesquels la France pourra échanger de telles informations et d'autre part, à une société mère établie en France, effectuant des comptes consolidés et réalisant un chiffre d'affaires annuel consolidé d'au moins 750 millions d'euros pour elle-même et ses filiales et succursales établies à l'étranger. Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a notamment émis les observations suivantes.

1°) Le dispositif général proposé n'est apparu acceptable que dans la perspective, confirmée par le Gouvernement, de la mise en place prochaine d'un cadre multilatéral contraignant auquel participeront les États membres de l'Union Européenne et les principaux partenaires économiques de la France et sur la base duquel se mettent d'ores et déjà en place des **dispositifs nationaux similaires**.

En considération de l'objectif de valeur constitutionnelle qui s'attache à la lutte contre la fraude fiscale, l'efficacité du dispositif général visant à obtenir de groupes principalement établis hors de France une déclaration décrivant la réalité de leurs activités et résultats pays par pays serait amoindrie, voire annulée, si la possibilité demeurait, pour ceux d'entre eux qui sont établis dans des pays ou territoires ne participant pas aux mécanismes d'échange d'informations, de se soustraire aux obligations qui s'imposeront aux groupes, notamment de taille comparable, établis en France. Ces derniers se trouveraient en outre exposés à un risque de distorsion de concurrence de ce fait.

Ces considérations permettent de surmonter l'objection tirée de ce que le projet du Gouvernement conduirait à imputer à des filiales établies en France une responsabilité du fait d'autrui si ces filiales n'étaient pas en mesure, du seul fait des entités qui les contrôlent, de souscrire la déclaration requise.

2°) Le nouvel article 1729 F du CGI crée une **amende forfaitaire qui est susceptible de frapper des filiales de toutes tailles établies en France**, alors même qu'elles ne seraient qu'indirectement contrôlées par des entités établies dans des territoires ne pratiquant pas l'échange automatique d'informations. Le Conseil d'État a estimé qu'une telle mesure se heurtait aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines résultant de l'[article 8](#) de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, d'où se déduit notamment le principe d'individualisation des peines. La rédaction de l'article a par conséquent été modifiée par le Conseil d'État d'une part pour sanctionner non seulement le défaut de production, mais aussi l'insuffisance





manifeste de la déclaration demandée, d'autre part et surtout pour supprimer le caractère forfaitaire de la sanction et permettre d'en moduler le montant en fixant son maximum à 100 000 euros. Parmi les éléments à prendre en compte pour fixer le montant de l'amende à l'intérieur de cette limite, le Conseil retient en particulier l'importance de la filiale établie en France, telle qu'elle est reflétée par son chiffre d'affaires, son degré de dépendance effective par rapport à l'entité qui la contrôle directement ou indirectement et le comportement de cette filiale.

Par sa décision [n° 2015-725 DC](#) du 29 décembre 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article conforme à la Constitution

■ **Lutte contre la dissimulation de recettes à la taxe à la valeur ajoutée (TVA)**

(FIN/AG/CP – 390465 – 28/09/2015)

En vue de lutter contre la fraude fiscale, un article du projet de loi de finances pour 2016 crée, à la charge des assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'obligation de disposer d'un **logiciel de caisse répondant à certains critères**, destinés à empêcher toute suppression électronique des ventes, attestés par un certificat délivré par un organisme accrédité ou par une attestation de l'éditeur du logiciel.

Il rend passible d'une amende de 5 000 euros par logiciel, l'assujetti qui n'est pas en mesure de justifier qu'il détient un logiciel non permissif par la production du certificat ou de l'attestation.

Il crée, enfin, une procédure de contrôle inopinée des locaux professionnels des assujettis en vue de vérifier le respect des dispositions de cette obligation. Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a estimé sur ce dernier point que, compte tenu des garanties qu'il a ajoutées (assentiment du contribuable, heures de contrôle, interdiction de pénétrer dans les parties des locaux professionnels affectées au domicile), et de l'objet limité du contrôle, qui ne peut être assimilé à une perquisition, l'article L. 80 O ne méconnaissait aucune règle ni aucun principe constitutionnel et n'était pas incompatible avec les stipulations de l'[article 8](#) de la Convention européenne des droits de l'homme.

■ **Lutte contre la dissimulation en matière de rehaussement d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)**

(FIN/AG/CP – 390671 – 09/11/2015)

Le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) est assorti d'un **mécanisme de plafonnement**, prévu à l'[article 885 V bis](#) du CGI, qui permet de réduire le montant de l'ISF d'un redevable ayant son domicile fiscal en France de la différence entre, d'une part, le total de cet impôt et des impôts dus en France et à l'étranger au titre des revenus et des produits de l'année précédente et, d'autre part, 75% du total des revenus mondiaux nets de frais professionnels de l'année précédente. Ce mécanisme a été institué par le législateur afin d'éviter une rupture caractérisée de l'égalité des redevables devant les charges publiques (V. [décision n° 2012-654 DC](#) du 9 août 2012 et [décision n° 2012-662 DC](#) du 29 décembre 2012 du Conseil constitutionnel).



Un article du projet de loi de finances rectificative pour 2015 prévoit que, pour l'application de ce mécanisme de plafonnement, seules les impositions correspondant à des revenus ou un patrimoine régulièrement déclarés seront prises en compte.

En écartant du plafonnement de l'ISF **le montant des impositions qui ne correspondent pas à des revenus ou à un patrimoine régulièrement déclarés par les redevables**, le projet d'article est susceptible de soumettre ces redevables à une imposition pouvant excéder le seuil de 75 % de leurs revenus globaux. C'est notamment le cas pour le redevable de l'ISF qui ne déclare pas une partie de ses biens soumis à cet impôt : le supplément d'ISF qu'il acquittera à la suite d'un contrôle ne sera pas pris en compte dans le plafonnement, tandis que le montant de ses revenus globaux sera inchangé. Si ce redevable bénéficie déjà du plafonnement, le supplément d'ISF qu'il acquittera fera dépasser le seuil de 75%.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a ainsi estimé qu'en excluant, pour le calcul de ce seuil de 75 % prévu par l'article 885 V *bis* du CGI, les impositions correspondant à des revenus ou à un patrimoine irrégulièrement déclarés, cet article était susceptible de soumettre les redevables de l'ISF, auteurs des irrégularités, à une imposition globale excédant ce seuil. Il en a conclu qu'une telle imposition pourrait être regardée comme **excessive au regard de leurs facultés contributives** et serait **contraire au principe d'égalité des redevables devant les charges publiques**. L'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale ne pouvait, dans les circonstances de l'espèce, justifier une dérogation à ce principe.

2.6. Budget et fiscalité des collectivités territoriales

■ Réforme de la dotation globale de fonctionnement

(FIN/AG/CP – 390465 – 28/09/2015)

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 DGF constitue la principale dotation de fonctionnement que l'État verse aux collectivités territoriales : elle est attribuée aux communes, aux EPCI, aux départements et aux régions. Pour chaque strate, la DGF est actuellement constituée de deux parts, elles-mêmes regroupant plusieurs composantes : la part forfaitaire qui correspond à un tronc commun perçu par toutes les collectivités bénéficiaires et la part péréquation dont les composantes sont reversées aux collectivités





les plus défavorisées. 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.

La dotation forfaitaire comprendra désormais, une dotation de base, attribuée à toutes les communes et répartie selon trois critères – la population de la commune, son rôle de ville centre dans l'EPCI et sa densité –, une dotation de ruralité, attribuée aux communes dont la densité est inférieure à 75% de la densité moyenne, et une dotation de centralité destinée à compenser le coût des équipements publics de la commune-centre. Cette dernière dotation fait l'objet d'une territorialisation en ce que son montant est affecté à l'EPCI à fiscalité propre qui va la redistribuer.

Concernant les dotations de péréquation versées aux communes, la réforme consiste en un ciblage sur les communes défavorisées de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, et de même un ciblage sur les communes rurales les plus pauvres de la dotation de solidarité rurale. La dotation nationale de péréquation est supprimée et son montant intégré aux deux précédentes.

Concernant les EPCI, la DGF des EPCI à fiscalité intégrée va comprendre une part de la **dotation de centralité** mutualisée avec les communes, répartie au niveau du territoire, **une dotation de péréquation** fixe par habitant, attribuée aux EPCI dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen puis répartie entre les EPCI éligibles en fonction des écarts relatifs, et **une dotation d'intégration**, fixe par habitant, répartie en fonction du coefficient d'intégration fiscale.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a estimé que cette nouvelle architecture était conforme à la **libre administration des collectivités territoriales** et que les critères utilisés pour la péréquation étaient objectifs et rationnels, conformément à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel.

1°) De plus, le Conseil d'État a constaté, en premier lieu, que l'effort demandé aux collectivités territoriales au titre de leur contribution en 2016 au **redressement des finances publiques** est du même ordre de grandeur, au regard de leur part dans les dépenses publiques, que celui demandé au même titre à l'État et ses opérateurs et aux organismes de sécurité sociale. Cet effort, au demeurant, correspond aux orientations retenues par la loi de programmation des finances publiques en vigueur ([n° 2014-1653](#) du 29 décembre 2014) et à celles du dernier [programme de stabilité](#) transmis aux instances compétentes de l'Union européenne. Il est de même ampleur que celui prévu par la loi de finances pour 2015, dont le Conseil constitutionnel a expressément admis la conformité à la Constitution ([décision n° 2014-707 DC](#)).

2°) En deuxième lieu, concernant les communes et les EPCI, le Conseil d'État a relevé que la réforme de la DGF comporte des **mécanismes de garantie contre des variations de 5%**, d'une part, de la dotation forfaitaire des communes et, d'autre part, de la dotation par habitant que perçoivent les EPCI. Il est également tenu compte de la situation de certaines communes rurales, de celles assumant la charge de centres-bourgs et du niveau de richesse des communes urbaines. Dès lors, selon les indications données par le Gouvernement, l'effet cumulé de la contribution au



redressement des finances publiques et de la progression de la péréquation aboutit globalement à une baisse de 1,65% des recettes réelles de fonctionnement des communes. A cette baisse s'ajouteront des prélèvements au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et du Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), à vocation régionale, mais le montant des prélèvements opérés au titre de ces fonds reste plafonné.

3°) En troisième lieu, la baisse de la DGF de 451 M€ pour les régions représente 1,97% de leurs recettes réelles de fonctionnement et celle de 1 148 M€ pour les départements, 1,77% de ces recettes.

S'agissant des **départements**, dont les dépenses au titre de l'aide sociale continuent de progresser et représentent près des 2/3 de leurs dépenses de fonctionnement, le Gouvernement doit s'assurer, par des simulations, que la baisse de la DGF ne conduise pas pour un département déterminé à une diminution de ses ressources si importante et si rapide, au regard des contraintes pesant sur son budget et des marges de progression de ses ressources propres, que sa libre administration en serait affectée. À cet égard, il résulte des données fournies par le Gouvernement que la baisse des ressources du département dont la contribution serait la plus élevée, tous dispositifs confondus, ne serait pas, compte tenu de sa situation financière et des marges de manœuvre dont il dispose en matière fiscale, de nature à entraver sa libre administration.

En conclusion, le Conseil d'État a 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**.

Par sa décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015, le Conseil constitutionnel a par ailleurs estimé que le montant de la DGF et sa répartition entre les collectivités n'étaient contraires ni à la libre administration des collectivités territoriales ni au principe d'égalité.

■ **Adaptation de la fiscalité aux évolutions institutionnelles relatives aux régions**

Un article du projet de loi de finances pour 2016 prévoit, d'une part, d'augmenter la **quote-part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)** dévolue aux régions et de réduire à due concurrence la fraction dévolue aux départements pour les impositions dues à compter de 2016 et d'autre part, des dispositions transitoires en matière de CVAE pour les régions regroupées à compter du 1^{er} janvier 2016. Le projet du Gouvernement prévoyait le maintien, pour les seules impositions dues au titre de l'année 2016, des exonérations et abattements de CVAE applicables en exécution de délibérations prises par les départements et les régions avant le 1^{er} octobre 2015.





Au regard de l'[article 16](#) de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et de l'[article 1^{er} du premier protocole additionnel](#) à la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil d'État a estimé préférable de prévoir un dispositif garantissant aux contribuables bénéficiant actuellement d'exonérations ou d'abattements de CVAE pour une durée limitée la préservation de ces droits «acquis» au delà des seules impositions dues au titre de 2016, pour leur quotité et leur durée initialement prévues.

2.7. Prévention des crises bancaire et financière

2.7.1. Prévenir et gérer les crises bancaires – Transposition des directives dites « BRRD » et de garantie des dépôts (« DGSD2 »)

Le Conseil d'État a été saisi d'un projet d'ordonnance transposant deux directives : d'une part, la [directive 2014/59/UE du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement](#) (dite « BRRD ») et d'autre part, la [directive 2014/49/UE du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts](#) (dite « DGSD2 »). En outre, elle harmonise le code monétaire et financier avec les dispositions du [Règlement \(UE\) n° 806/2014](#) du 15 juillet 2014 relatif au mécanisme de résolution unique et au Fonds de résolution bancaire unique (dit « MRU »). Elle prévoit également des mesures permettant d'une part, de rendre applicables aux sociétés de financement les mesures de transposition de la directive « BRRD », et d'autre part, d'améliorer la gouvernance du fonds de garantie des dépôts et de résolution. Elle comprend enfin des mesures d'extension dans les collectivités d'outre-mer régies par l'[article 74](#) de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie.

1°) Pour l'essentiel, la directive BRRD prévoit la **création d'autorités nationales de résolution** (en France, il s'agit de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution). Elle impose l'élaboration par les établissements de crédit et les entreprises d'investissement de **plans préventifs de redressement**, et pour ceux-ci, prescrit aux autorités de résolution d'élaborer pour des plans de résolution, ces plans devant le cas échéant être préparés, dans le cas des groupes, tant au niveau des entités individuelles que du groupe. Elle organise en outre l'évaluation par les autorités de résolution de la solvabilité des banques et la possibilité de les obliger à adopter des modifications d'ordre juridique ou opérationnel en vue de rétablir leur capacité de résolution et encadre les modalités de soutien financier intra-groupe. Elle permet l'intervention précoce des autorités de supervision dans les cas où l'établissement ne satisfait plus aux exigences de fonds propres. Elle prévoit également la possibilité pour les autorités de résolution d'imposer aux actionnaires et à certains créanciers des mesures de renflouement interne. Elle définit toute une série de mesures de



résolution proprement dites permettant de rétablir la situation d'un établissement en état de défaillance quand les mesures précédentes ont échoué, par exemple la cession de tout ou partie des activités de l'établissement, la création d'un établissement-relais, la séparation des actifs ou le recours au renflouement interne. Elle impose enfin la **création de fonds de résolution nationaux** financés *ex ante* par les établissements de crédit et les entreprises d'investissement.

2°) De son côté, la directive relative au système de garantie des dépôts prévoit notamment la **mise en place d'un financement substantiel *ex ante***, de nature à procurer au système des réserves conséquentes. Ce dispositif pourra éventuellement être complété par des contributions *ex post*, et le recours à l'emprunt sera également possible dans certaines conditions. Les cotisations acquittées par les banques seront proportionnelles au risque relatif de chaque banque.

Le Conseil d'État (section des finances) a choisi de se conformer le plus possible au texte de la directive DGSD2, afin d'assurer le respect de **l'unité d'interprétation et d'application du droit communautaire**. Sous réserve des seules nécessités de l'intelligibilité et de la correction grammaticale, c'est une **transposition quasi littérale** qui a été effectuée, d'un texte extrêmement touffu et dense à la fois, laissant très peu de marge d'interprétation et comportant peu d'options.

Au fond, le caractère fortement intrusif de certaines mesures de la directive, notamment celles susceptibles d'intervenir au titre de la résolution dans le cas où la défaillance d'un établissement est avérée, peut faire hésiter dans certains cas sur la conformité desdites mesures aux principes constitutionnels. Mais en présence de dispositions précises et inconditionnelles d'une directive, le Conseil d'État avait déjà eu l'occasion de considérer qu'il y avait lieu de faire prévaloir **l'exigence constitutionnelle de transposition intégrale en droit interne des directives communautaires**, qui s'impose en application de [l'article 88-1](#) de la Constitution³¹. Il n'a pu en l'espèce que réitérer la même position, étant observé qu'aucune disposition de la directive n'est susceptible d'être considérée comme de nature à porter atteinte à l'identité constitutionnelle de la France.

2.7.2. Renforcement de la solvabilité des sociétés d'assurances – Transposition de la directive Solvabilité II

Le Conseil d'État a été saisi d'un projet d'ordonnance transposant la **directive 2009/138/CE** du Parlement européen et du Conseil **du 25 novembre 2009 dite « Solvabilité II »** et à prévoir les adaptations de notre législation induites par cette transposition. Cette directive harmonise les règles régissant l'activité d'assurance et de réassurance au sein de l'Union européenne, afin d'améliorer les conditions de concurrence, mieux protéger les assurés et favoriser l'intégration et la compétitivité des assureurs européens. Par rapport au régime prudentiel issu de Solvabilité I, dont la robustesse tenait pour beaucoup à la simplicité, Solvabilité II constitue un

³¹ V. comme il l'a fait pour l'ordonnance de transposition de la directive 2013/36/UE du 26 juin 2013, dite « directive CRD IV », n° 388209, 4 février 2014.





ensemble plus complexe de règles qui s'inspire, tout d'abord, de l'obtention d'une vision économique du bilan des organismes, valorisé, à l'actif comme au passif, selon le **principe généralisé de la juste valeur** (« *full fair value* ») c'est-à-dire selon une valeur de marché, très différente de la valorisation comptable actuelle en coût historique et des exigences de capital plus en lien avec le profil de risque des entreprises. De plus, la directive s'attache à renforcer les **exigences en matière de gouvernance** pour s'assurer notamment que les entreprises d'assurances organisent bien leur gestion des risques et à imposer un véritable contrôle des groupes qui prévoit une coopération accrue entre les autorités de contrôle européennes et entraîne une restructuration des groupes prudentiels français. Enfin, elle prévoit une **transparence accrue** par des exigences de *reporting* renforcées.

La question du **respect des dispositions d'habilitation** s'est posée pour deux catégories de mesures.

1°) En premier lieu, concernant **les dispositions applicables aux organismes non soumis à Solvabilité II**, le Gouvernement a fait le choix de maintenir, en l'adaptant, le régime issu de Solvabilité I pour les organismes d'assurance de taille réduite, alors que la loi d'habilitation ne prévoyait de mesures d'adaptation que pour les organismes soumis à Solvabilité II. L'ordonnance ne devait donc, en toute rigueur, n'emporter aucune modification du régime Solvabilité I.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a toutefois relevé, que la nouvelle directive, bien qu'abrogeant le « *paquet Solvabilité I* », ne faisait pas obstacle à ce que les États membres continuent à en faire application pour les organismes exclus de Solvabilité II en raison de leur taille. Il a également considéré que les dispositions d'adaptation en cause constituaient des mesures de coordination, au demeurant assez marginales au niveau législatif, tendant à préciser la nécessaire articulation entre les deux régimes.

Si ce choix présente l'inconvénient de maintenir en vigueur deux régimes, ajoutant à la **complexité du droit**, il évite une sur-transposition qui aurait conduit à soumettre des organismes à l'activité restreinte à des contraintes d'une complexité à laquelle ils n'auraient pas été en mesure de faire face.

2°) En second lieu, le respect de l'habilitation a concerné **un important volet de dispositions comptables**. Alors que dans Solvabilité I, le régime prudentiel et le cadre comptable sont confondus, Solvabilité II introduit **un nouveau régime prudentiel** basé sur un cadre *ad hoc* et dédié au contrôle prudentiel, sur lequel le Gouvernement a décidé de ne pas aligner le régime comptable relatif à la comptabilité sociale des organismes d'assurance. Ce dernier, qui s'appliquera à toutes les entreprises d'assurance, soumises ou non à Solvabilité II, sera désormais défini par les prescriptions de l'Autorité des normes comptables. Bien que non prévu par la loi d'habilitation, le Conseil d'État a considéré que ce volet comptable concourait nécessairement à la transposition de la directive.

3°) Enfin, un règlement communautaire a imposé **la mise en œuvre du principe dit des « quatre yeux »**. Si la directive Solvabilité II n'impose pas dans les organismes d'assurance la présence de deux dirigeants effectifs, son article 42 se bornant à faire référence à « *toutes les personnes qui dirigent effectivement l'entreprise* »,



ce principe dit des « quatre yeux » est expressément prévu par le paragraphe 4 de l'article 258 du [règlement délégué 2015/35](#) du 10 octobre 2014 qui dispose que: « *Les entreprises d'assurance et de réassurance veillent à être effectivement dirigées par au moins deux personnes.* ». Si ce principe, qui impose que deux dirigeants effectifs aient une vue complète et approfondie de l'ensemble de l'activité d'une entreprise, n'apparaît que dans un règlement délégué et non dans la directive elle-même, le Conseil d'État a validé le choix du Gouvernement de le transposer au niveau législatif, auquel il figure déjà dans le droit bancaire ([articles L. 511-13](#) et [L. 532-2](#) du CMF). Le Conseil a considéré, au regard de la jurisprudence européenne (CJCE, *Commission des communautés européennes contre Italie*, 28 mars 1985, [aff. 41/83](#)), que la reprise de ce principe dans la loi française était rendue nécessaire par les **exigences de lisibilité et de sécurité juridique** dans un domaine particulièrement complexe et, qu'en tout état de cause, l'ordonnance reprenait fidèlement la règle posée par le règlement, sans y ajouter ni y retrancher.

Par ailleurs, les mutuelles ne disposant pas, en l'état actuel du code de la mutualité, de deux dirigeants susceptibles d'être qualifiés de dirigeants effectifs, au sens de Solvabilité II, le Conseil d'État a regardé comme indispensable à la transposition de la directive, la création, auprès du président du conseil d'administration de ces organismes, d'un second dirigeant qualifié de « dirigeant opérationnel ».

2.8. « Pour une République numérique »

(TP-INT-FIN-ADM/AG – 390741 – 03/12/2015)

Le projet de loi « Pour une République numérique »³² poursuit trois objectifs : favoriser la circulation des données et du savoir ; œuvrer pour la protection des individus dans la société numérique ; garantir l'accès au numérique pour tous (V. pour plus de précisions sur les dispositions du projet de loi, l'avis du Conseil d'État sur [Légifrance](#)). Au rapport de plusieurs de ses sections, le Conseil d'État a formulé notamment les observations suivantes.

■ Extension du droit d'accès aux documents et création d'un « service public de la donnée »

1°) Le Conseil d'État au rapport de la section de l'administration, a examiné les dispositions du projet relatives à **l'extension aux administrations publiques du droit d'accès aux documents** que d'autres administrations détiennent pour l'accomplissement de leurs missions de service public. Il a notamment rappelé que l'obligation ainsi créée devait s'exercer dans le respect des prescriptions de la [loi n° 78-17](#) du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés lorsque les données en cause présentent un caractère personnel.

2°) Le Conseil a écarté plusieurs dispositions envisagées par le projet de loi, relatives notamment aux obligations de mise en ligne imposées aux administrations, aux

³² V. sur ce projet de loi, partie 3, 1.3. *Les suites données aux études*, [p. 416](#).





pouvoirs de la Commission d'accès aux documents administratifs et à la création d'un « **service public de la donnée** », dont la mission consisterait à mettre à disposition et publier certaines données qualifiées de « données de référence ». Sur ce dernier point, il a estimé en effet que, si la création d'un tel service public ne se heurtait à aucun obstacle de principe et méritait d'être approuvée, les dispositions prévues étaient entachées d'incompétence négative, dès lors que, d'une part, la mission de ce service public, la nature des données de référence qui en relèveraient et ses modalités essentielles d'organisation n'étaient pas suffisamment précisées et que, d'autre part, les obligations pesant sur les collectivités territoriales et les organismes privés chargés d'une mission de service public au titre de leur participation à ce nouveau service et de son financement n'étaient pas définies.

■ **Propriété intellectuelle et protection des données personnelles**

Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'intérieur, a examiné les dispositions de ce projet intéressant la propriété intellectuelle et la protection des données personnelles.

1°) En ce qui concerne **la mise à disposition gratuite sur l'internet des résultats de recherches financées sur fonds publics**, le Conseil d'État a relevé que l'impact d'une telle mesure sur les contrats futurs entre éditeurs et auteurs tenait à son caractère d'ordre public. Or celui-ci ne peut jouer que sur le territoire français, alors que l'effet de la diffusion sur l'internet est mondial. Cette incohérence lui a paru faire obstacle à l'adoption de cette mesure.

En l'absence d'une véritable étude des impacts positifs ou négatifs, juridiques aussi bien qu'économiques que l'on peut en attendre de cette mesure, le Conseil d'État n'a pu non plus retenir la disposition qualifiant de « *choses communes* », au sens de l'[article 714](#) du code civil, les données issues de recherches financées sur fonds publics.

2°) S'agissant des **travaux statistiques et de recherche utilisant des données personnelles comportant le NIR**, le Conseil d'État a estimé que les conditions auxquelles sont subordonnés les assouplissements de procédure prévus apportaient, au regard du droit constitutionnel au respect de la vie privée, des garanties suffisantes.

3°) Le projet du Gouvernement consacre un **principe général de libre disposition par chacun de ses données à caractère personnel**. Le Conseil d'État a admis la disposition selon laquelle « *Toute personne dispose du droit de décider et de contrôler les usages des données à caractère personnel la concernant dans les conditions et limites fixées par la loi ou le règlement* », compte tenu de l'intérêt de marquer dans la loi le sens de l'évolution du cadre juridique de la régulation de l'internet. Cette insertion dans la loi d'une telle orientation avait d'ailleurs été recommandée par l'étude consacrée par le Conseil d'État en 2014 aux aspects juridiques de l'internet (« [Le numérique et les droits fondamentaux](#) »).

4°) En ce qui concerne **le droit de toute personne à l'effacement des données la concernant quand elle était mineure**, le projet du Gouvernement, inspiré des dispositions du projet de règlement européen relatif à la protection des



données (dont la rédaction n'est d'ailleurs pas stabilisée), faisait de ce règlement une transposition anticipée, partielle et approximative. Ces approximations entachaient tant la définition des données en cause que l'étendue du droit institué, en raison notamment d'incertitudes sur les notions respectives d'effacement et de « déréférencement ». Dans ces conditions, le Conseil d'État a estimé préférable d'écarter cette disposition, dont l'impact était, au surplus, insuffisamment étudié.

■ **Maintien de l'accès à l'internet**

Le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, a estimé que le **maintien de l'accès à l'internet en cas de non paiement des factures** – maintien qui se rattache au principe constitutionnel de la liberté de communication – constituait un motif d'intérêt général permettant de porter atteinte à d'autres principes constitutionnels, tels que la liberté d'entreprendre, et au droit de propriété.

Il a également considéré que le maintien de la connexion par le fournisseur d'accès à l'internet durant deux mois n'entraînait pas, contrairement à ce qu'exposait le Gouvernement dans son étude d'impact, le transfert du coût correspondant à ce fournisseur et ne pouvait donc méconnaître le principe d'égalité devant les charges publiques. Il résulte en effet de la décision du Conseil constitutionnel [n° 2015-470 QPC](#) du 29 mai 2015, *SAS Saur*, que ce maintien est « *sans effet sur les créances des distributeurs d'eau sur les usagers* » (Cons. 15 et 16). Par conséquent, le maintien de l'accès à l'internet ne fait pas obstacle au recouvrement de leurs créances sur les usagers par les fournisseurs d'accès.

■ **Redevances d'occupation du domaine public hertzien**

Le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, a admis que, pour fixer le niveau des **redevances d'occupation du domaine public hertzien** dues par les opérateurs de communications électroniques, il soit tenu compte non seulement, comme c'est le cas actuellement, des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation d'occupation, mais aussi de **l'objectif, par ailleurs prévu par l'article L. 32-1 du code des postes et des communications électroniques, d'une utilisation et d'une gestion efficaces des fréquences radioélectriques**. Il a également rappelé que le niveau de ces redevances doit demeurer fondé, à titre principal, sur la valeur intrinsèque du patrimoine hertzien et des avantages procurés au titulaire d'une autorisation d'occupation.

2.9. Dialogue social et emploi

(SOC/AG – 389926 – 16/04/2015)

Le projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi avait initialement pour objet le dialogue social au sein de l'entreprise, à la suite de la saisine des partenaires sociaux dans le cadre de l'[article L. 1](#) du code du travail et en l'absence d'accord entre ces derniers (V. les principales dispositions du projet en ligne sur [Légifrance](#)).





Le projet de loi a également prévu un **nouveau dispositif de prime d'activité** : il a pour objet d'inciter à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle des travailleurs disposant de ressources modestes, qu'ils soient salariés ou non salariés, en remplaçant la part « activité » du revenu de solidarité active (RSA) et la prime pour l'emploi. La réforme conduit à dissocier, d'une part, la part « socle » du RSA qui est maintenue dans une stricte logique de minima social et qui consiste en un montant forfaitaire dont le niveau varie en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge et, d'autre part, la prime d'activité, qui constitue un outil de soutien à l'insertion professionnelle et à l'activité.

La création de la prime d'activité a posé les questions juridiques les plus complexes, conduisant le Conseil d'État a formulé les observations suivantes.

1°) Le Conseil a d'abord été conduit, au regard du **droit de l'Union**, à apprécier la nature juridique de la nouvelle prestation. Le [règlement n° 883/2004](#) du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale distingue en effet les prestations de sécurité sociale, les prestations spéciales en espèces à caractère non contributif et les autres prestations, dites d'assistance sociale, chaque prestation emportant des conséquences différentes. Le Conseil d'État a estimé que la prime d'activité ne se rattachait à aucune des prestations de sécurité sociale listées à l'article 3 de ce règlement et, en particulier, ne relevait pas des prestations de chômage mentionnées au *h*). Il a par ailleurs exclu la qualification de prestation spéciale en espèces à caractère non contributif dès lors que la prime d'activité ne figurait pas à l'annexe X de ce règlement. Le Conseil a, par conséquent, estimé que la prime d'activité constituait une **prestation d'assistance sociale** au sens de ce règlement, la circonstance que la prime d'activité soit insérée dans le code de la sécurité sociale n'emportant par elle-même aucune qualification particulière.

2°) L'octroi de la prime d'activité est soumis, d'une part, à une condition de ressources et, d'autre part, à la condition que **l'allocataire réside en France de façon stable et effective**. Le Conseil d'État a relevé que la prime d'activité constitue un « avantage social » au sens de l'article 7 du [règlement n° 492/2011](#) du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, en vertu duquel les travailleurs ressortissants d'un État membre bénéficient sur le territoire d'un autre État membre des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) admet cependant que le bénéfice d'un avantage social soit soumis à une condition de résidence, sous réserve qu'une telle condition soit objectivement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi (CJCE, 23 mai 1996, *O'Flynn*, [aff. C-237/94](#), point 20). 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, qui tiennent compte du niveau de vie constaté en France et sont propres au contexte socio-économique national, le Conseil d'État a estimé que la condition de résidence stable et effective était objectivement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi et, par suite, conforme au droit de l'Union.



3°) En vertu de l'article 3 de la [directive 96/71/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, les États membres veillent au respect, par les entreprises détachant des travailleurs sur leur territoire, des « conditions de travail et d'emploi » fixées par le droit national, que ce soit par des normes législatives ou réglementaires ou par conventions collectives. Le Conseil d'État a estimé que **la prime d'activité n'était pas au nombre des conditions de travail et d'emploi** devant être garanties aux travailleurs détachés en France. En particulier, si, en vertu du c) de l'article 3 de cette directive, le « taux de salaire minimal » constitue une condition de travail et d'emploi, la CJUE juge que les majorations et suppléments, qui ne sont pas définis en tant qu'éléments faisant partie du salaire minimum par la législation ou la pratique nationale de l'État membre sur le territoire duquel le travailleur est détaché, et qui modifient le rapport entre la prestation du travailleur et la contrepartie que celui-ci perçoit, n'entrent pas dans le champ du c) de l'article 3 (14 avril 2005, *Commission c/ Allemagne*, [aff. C-341/02](#), point 39). Estimant que la prime d'activité ne pouvait être rattachée au « taux de salaire minimal », le Conseil d'État a donc considéré que la disposition du projet de loi consistant à **exclure les travailleurs détachés en France du champ de la prime d'activité** était conforme à la [directive 96/71/CE](#) du 16 décembre 1996 et à la [directive 2014/67/UE](#) du 15 mai 2014.

4°) La prime d'activité est calculée en prenant compte un montant forfaitaire qui peut être bonifié pour chaque travailleur membre du foyer. Le Conseil d'État a relevé que le **mécanisme de bonification** est construit selon les revenus professionnels des intéressés, c'est-à-dire indirectement selon la quotité de travail fournie, et limité dans son montant en valeur absolue. Il a ainsi estimé que la différence de traitement instaurée entre travailleurs était justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi de soutien à l'insertion professionnelle et d'incitation à l'exercice d'une activité. Il a noté également que la prime d'activité, qui commence à produire ses effets au moment où les allocataires ne sont plus éligibles au seul RSA, s'inscrit ainsi en continuité avec cette prestation, tout en assurant un soutien particulier aux travailleurs disposant de ressources modestes et en situation de mieux s'insérer sur le marché du travail.

5°) Si les ressources prises en compte pour le **calcul de la prime d'activité** sont plus restreintes, en ce qui concerne les avantages en nature, que celles intervenant pour le calcul du RSA, le Conseil a estimé que cette différence de traitement ne méconnaît pas le principe d'égalité, eu égard à la nature spécifique de la prime d'activité. Par ailleurs, si les droits à la prime d'activité font l'objet d'un **réexamen périodique**, comme pour le RSA, il n'est pas tenu compte de l'évolution des ressources du foyer pour le calcul du montant de cette prime servi durant la période considérée, alors que les décisions relatives à l'attribution du RSA sont révisées dès lors que les organismes gestionnaires ont connaissance d'éléments nouveaux modifiant la situation au vu de laquelle ces décisions sont intervenues. Le Conseil a enfin estimé que cette différence de traitement entre allocataires du RSA et de la prime d'activité est justifiée par la nature particulière de la prime d'activité, qui ne constitue pas un minimum social impliquant un réexamen à tout moment des droits de l'intéressé.





2.10. Code des relations entre le public et l'administration

(ADM/AG – 390326 – 390327 – 08/10/2015)

L'article 3 de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens a habilité le Gouvernement, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, à procéder par ordonnance à l'adoption de la partie législative d'un code relatif aux relations entre le public et l'administration. Le Conseil d'État a été saisi, simultanément, d'un projet d'ordonnance et d'un projet de décret.

Cette habilitation impliquait, pour l'essentiel, une codification à droit constant des dispositions législatives en vigueur ainsi que, le cas échéant, de certaines règles jurisprudentielles. Le législateur a toutefois autorisé le Gouvernement à modifier le droit en vigueur en vue d'alléger les démarches auprès des administrations et l'instruction des demandes, de simplifier les règles de retrait et d'abrogation des actes administratifs unilatéraux, d'améliorer la participation du public à l'élaboration des actes administratifs ou encore de renforcer les garanties contre les changements de réglementation susceptibles d'affecter des situations ou des projets en cours.

Le projet de **code des relations entre le public et l'administration** examiné par le Conseil d'État ne comprend que des dispositions de nature transversale et exclut ainsi des règles spéciales, propres à certains champs de l'action administrative et souvent, d'ailleurs, déjà codifiées. Il ne traite pas de l'organisation des administrations et ne concerne que les relations entre le public (les personnes physiques mais également les personnes morales) et l'administration (l'État et les collectivités territoriales ainsi que leurs établissements publics ; les organismes publics et privés chargés d'une mission de service public administratif). Sont ainsi codifiées, notamment, les principales dispositions des lois relatives à la communication des documents administratifs et la réutilisation des données publiques ([loi n° 78-753](#) du 17 juillet 1978), à la motivation des actes administratifs ([loi n° 79-587](#) du 11 juillet 1979) ainsi qu'aux échanges entre le public et l'administration ([loi n° 2000-321](#) du 12 avril 2000).

Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'administration, a relevé que le Gouvernement avait retenu, avec l'aval de la Commission supérieure de codification, une **méthode de codification inédite**, consistant en une imbrication des articles législatifs et réglementaires et s'écartant, sur ce point, dans un souci de plus grande lisibilité, de la méthode utilisée pour la totalité des codes adoptés depuis 25 ans. Il a admis, en l'espèce, l'utilisation de cette technique de codification, compte tenu du volume limité du code et du déséquilibre, au sein de chaque livre, entre le nombre d'articles législatifs et le nombre d'articles réglementaires. Il a toutefois relevé que, pour ces raisons mêmes, une telle méthode de codification ne saurait concerner que des codes présentant des caractéristiques identiques.

Ce code a été publié par l'[ordonnance n° 2015-1341](#) du 23 octobre 2015, pour ses dispositions législatives, et par le [décret n° 2015-1342](#) du même jour, pour ses



dispositions réglementaires.

2.11. Commande publique

(ADM/AG- 390150- 16/07/ 2015)

Le **projet d'ordonnance relatif aux marchés publics**, pris sur le fondement de l'[article 42](#) de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives, a d'abord pour objet de transposer deux directives européennes ([directives 2014/24/UE](#) et [2014/25/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relatives, d'une part, à la passation des marchés publics et, d'autre part, à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux). Il vise également à rassembler au sein d'un *corpus* unique les règles régissant tous les contrats constituant des marchés publics au sens de ces directives, 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. Il met fin, en conséquence, à la dichotomie entre les marchés relevant du [code des marchés publics](#) et ceux régis par l'[ordonnance n° 2005-649](#) du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. Il clarifie enfin le cadre juridique des contrats dits « complexes » en substituant notamment aux contrats de partenariat des « marchés de partenariat ».

1°) Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'administration, a d'abord relevé que la nouvelle définition des marchés publics retenue par le projet d'ordonnance pouvait avoir une incidence sur le champ d'application du **délit de favoritisme** défini à l'[article 432-14](#) du code pénal. Il a ainsi estimé qu'il appartenait au législateur de clarifier le champ qu'il entend donner à l'incrimination pénale, au vu de cette définition plus étendue des marchés publics.

2°) S'agissant des dispositions du projet relatives aux **marchés de partenariat**, le Conseil d'État a considéré que, compte tenu de l'intention du Parlement, telle qu'exprimée dans les travaux préparatoires de l'article d'habilitation précité, 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. Il a précisé à cet égard que le niveau de ce seuil, qui relève de la compétence du pouvoir réglementaire, pouvait varier en fonction de la nature et de l'objet du contrat concerné, des capacités techniques et financières de l'acheteur et de l'intensité du risque encouru³³.

33 V. également l'avis du Conseil d'État sur un projet de décret instaurant un seuil unique de 25 000 € HT en deçà duquel les marchés publics soumis au code des marchés publics peuvent être passés par les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices sans procédure ni publicité, ainsi que sans exigence d'un contrat écrit ni notification préalable de ce contrat (ADM – 15 septembre 2015 – 390445).





2.12. Statuts des militaires et des agents de la direction générale de la sécurité extérieure

(ADM/AG- 390047- 13/05/2015)

Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'administration, a examiné le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2016 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, lequel comportait **une importante modification du statut des militaires** (V. **avis rendu public** sur [Légifrance](#)). En effet, l'article [L. 4121-4](#) du code de la défense interdisait jusqu'alors aux militaires de créer des groupements à caractère professionnel ou syndical ou d'adhérer à de tels groupements. La Cour européenne des droits de l'homme a toutefois jugé, par deux arrêts du 2 octobre 2014 (*Matelly c/France*, n° 10609/10 et *ADEFDROMIL c/France*, n° 32191/09), que cette interdiction générale méconnaissait les stipulations de l'article 11 de la Convention EDH relatives à la liberté d'association, tout en admettant que, pour les membres des forces armées, des « restrictions légitimes » pouvaient y être apportées. Le projet de loi a prévu, par conséquent, la **création d'associations professionnelles nationales de militaires (APNM)**, adaptées à l'état militaire (excluant tout droit syndical) et dont le régime juridique déroge en partie aux dispositions de la [loi du 1^{er} juillet 1901](#).

Le Conseil d'État a estimé que le projet de loi, en créant cette catégorie particulière d'associations soumises à des restrictions spécifiques, assurait une conciliation équilibrée entre, d'une part, le respect d'exigences constitutionnelles telles que la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation et la nécessaire libre disposition de la force armée et, d'autre part, la liberté d'association, principe fondamental reconnu par les lois de la République. Le régime des APNM ne lui a pas semblé davantage méconnaître l'article 11 de la convention précitée. Il a, notamment, admis que la disposition interdisant de contester la légalité des mesures d'organisation des forces armées et des formations rattachées correspondait à une « restriction légitime » au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le Conseil d'État a toutefois estimé nécessaire, d'une part, de préciser dans la loi que les statuts des APNM ne pouvaient porter atteinte aux valeurs républicaines et aux principes fondamentaux de l'état militaire et, d'autre part, de faire relever d'une procédure de dissolution judiciaire non seulement les hypothèses de refus caractérisé d'une association de se conformer aux obligations auxquelles elle est soumise, mais aussi les cas de non-conformité des statuts à la loi.

commenté *infra* [p. 341](#) in 4. Politique publique, 4.3. Commande publique.



(ADM – 389485 – 03/03/2015)

Le Conseil d'État, 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)**, a 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 considéré en effet que la nature particulière des missions dévolues à cette direction générale, qui relèvent de la sécurité de l'État et de la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, impose aux agents une disponibilité totale et une discrétion absolue incompatibles avec l'exercice normal du droit syndical.

Il a en revanche estimé non seulement possible mais nécessaire, pour ne pas exposer la France à sa condamnation par la Cour européenne des droits de l'Homme pour violation des stipulations de l'[article 11](#) de la Convention précitée, 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.







3. Questions communes aux sections administratives

3.1. Actes et respect de la hiérarchie des normes

3.1.1. Accords internationaux

■ Accords relevant de l'article 53 de la Constitution

« Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. / Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés. / Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ».

Cessation de l'accord liant la France à la Russie relatif à la coopération pour la construction de bâtiments de projection et de commandement « Mistral » – Mise en œuvre de l'accord dès sa signature, avant autorisation du Parlement au titre de l'article 53 de la Constitution (FIN/CP – 390422 – 25/08/2015)

Le projet de loi soumis au Conseil d'État visait à autoriser l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres signé avec le Gouvernement de la fédération de Russie sur le règlement des obligations liées à la cessation de l'accord du 25 janvier 2005 concernant la coopération pour la construction de « *bâtiments de projection et de commandement* » (BPC). Cet échange de lettres accompagnait, au niveau des États qui avaient à l'origine conclu l'accord susmentionné, la fin du contrat qui liait la compagnie DCNS à Rosoboronexport pour la construction de BPC « Mistral », bâtiment dont la crise ukrainienne avait conduit le Gouvernement à refuser l'exportation en juin et août 2015.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, confirmant que l'accord « *engageait les finances de l'État* » et nécessitait ainsi l'autorisation du Parlement au titre de l'[article 53](#) de la Constitution, a constaté que les paiements concernés avaient été effectués dès la signature de l'échange de lettres et avant la saisine du Parlement. Rappelant au Gouvernement que la logique constitutionnelle aurait voulu que l'autorisation du Parlement soit recherchée avant la mise en œuvre de l'accord, le Conseil d'État a donné un avis favorable au projet en considérant que la situation ainsi créée était sincèrement exposée par le Gouvernement qui pouvait en justifier l'opportunité par la spécificité de l'affaire, ce qui permettait que la décision du Parlement soit suffisamment éclairée au moment où il aurait à se prononcer.





3.1.2. Autorités disposant du pouvoir réglementaire

■ Répartition des compétences entre autorités disposant du pouvoir réglementaire

Subdélégation illégale – Absence (ADM – 389491 – 13/01/2015)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a examiné un projet de décret fixant, pour l'application des dispositions de l'article 15 de la [loi n° 84-16](#) du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, la liste des organismes militaires à vocation opérationnelle pour lesquels les comités techniques établis dans les services du ministère de la défense (ou du ministère de l'intérieur pour la gendarmerie nationale) employant des personnels civils n'ont pas à être consultés sur les questions relatives à leur organisation et leur fonctionnement. Ce projet renvoyait à plusieurs reprises à des **arrêtés** le soin **d'énumérer des organismes militaires à vocation opérationnelle**.

Le Conseil d'État a estimé que le projet de décret, dès lors qu'il posait un cadre précis en définissant les catégories d'organismes concernés, n'était pas entaché de subdélégation illégale en renvoyant à des arrêtés le soin de délimiter exactement les structures administratives concernées, le cas échéant en opérant un tri au sein de ces structures.

Compétences respectives du Président de la République et du Premier ministre – Statuts particuliers des corps dont les emplois sont pourvus en conseil des ministres (ADM – 389922 – 12/05/2015)

Modifié par l'article 31 de la [loi n° 2009-972](#) du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, l'article 8 de la [loi n° 84-16](#) du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État dispose que : « *les statuts qui ont été, avant leur publication, délibérés en conseil des ministres pourront désormais être modifiés sans satisfaire à cette obligation* ». Lors de l'examen d'un projet de décret modifiant le [décret n° 64-805](#) du 26 juillet 1964 fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets, le Conseil d'État (section de l'administration) a rappelé que si l'article 8 de la loi n'impose plus que les décrets concernant les corps comportant des emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres soient délibérés en conseil des ministres, il ne prive pas le Gouvernement, s'il l'estime opportun, de la **possibilité de soumettre un projet de décret concernant de tels corps à la signature du Président de la République**, après délibération en conseil des ministres.

■ Répartition des matières entre décret simple, décret en Conseil d'État et décret en conseil des ministres

1- Relèvent du décret en conseil des ministres :

- un projet de décret étendant temporairement la compétence du préfet de police de Paris et de ses services à l'aéroport du Bourget, car ce décret déroge au [décret n° 2004-374](#) du 29 avril 2004, pris en conseil des ministres, relatif aux **pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements** (INT – 390438 et 390550 – 22/09/2015) ;



- un projet de décret prévoyant, **pour l'ensemble des élections**, la transmission dématérialisée aux communes, par les services consulaires, des procurations de vote établies par les Français de l'étranger. Ce projet modifie en effet l'[article R75](#) du code électoral, dont les articles 22 et 39-1 du [décret n° 2001-213](#) du 8 mars 2001, portant application de la [loi n° 62-1292](#) du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, délibéré en conseil des ministres, dispose, au jour de la saisine du Conseil d'État, qu'il est applicable dans sa « *rédaction en vigueur à la date de publication du décret n° 2012-220 du 16 février 2012* ». L'actualisation de ce « compteur » impose un décret en conseil des ministres (**INT – 390454 et 390534 – 28/09/2015**).

2- Relève d'un décret en Conseil d'État et en conseil des ministres, dès lors qu'elle appelle une modification du [décret n° 2004-374](#) du 29 avril 2004 précité la disposition selon laquelle, dans certains départements, le secrétaire général de la préfecture est un préfet (**INT – 389546 – 20/01/2015**).

3- Relève du décret en Conseil d'État la disposition selon laquelle, dans les départements où le secrétaire général est préfet et où un préfet délégué à l'égalité des chances est nommé en vertu du [décret n° 2005-1621](#) du 22 décembre 2005, le préfet, secrétaire général, peut également exercer les fonctions de préfet délégué à l'égalité des chances (**INT – 389546 – 20/01/2015**)

■ **Application de la jurisprudence *Sicard* (CE, Ass., Sicart et autres, 27/04/1962)**

Il résulte des dispositions combinées des [article 13](#) et [article 21](#) de la Constitution, qu'à l'exception des décrets délibérés en conseil des ministres, le Président de la République n'exerce pas le pouvoir réglementaire et ne signe donc pas les décrets de nature réglementaire. **Un décret réglementaire non délibéré en conseil des ministres peut néanmoins être signé par le Chef d'État** dès lors que le Premier ministre, investi du pouvoir réglementaire par l'article 21 de la Constitution, y a lui-même apposé sa signature (A, 27 avril 1962, *Sicard*).

Il en est ainsi :

- des deux décrets du 14 novembre 2015 complétant celui déclarant l'état d'urgence – seul délibéré en conseil des ministres en vertu de la [loi n° 55-385](#) du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence – signés par le Chef de l'État, alors que les décrets fixant les mesures complémentaires de l'état d'urgence et leurs zones d'application relèvent, en vertu de la loi de 1955, du décret simple (**INT-CP – 390786 – 17/11/2015**) ;

- du décret portant approbation de la modification des statuts de l'Académie des beaux-arts (**INT – 390589 – 24/11/2015**).





3.1.3. Domaines respectifs de la loi et du règlement

■ Mesures relevant du domaine de la loi

Institution à titre expérimental d'un service militaire volontaire en métropole (ADM/AG – 390047 – 13/05/2015)

À l'occasion de l'examen du projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, le Conseil d'État, au rapport de la section de l'administration, a estimé que le législateur était compétent pour instaurer, sur le fondement des articles [34](#) et [37-1](#) de la Constitution, un service militaire volontaire en métropole à titre expérimental. Il a toutefois considéré que si le cadre de l'expérimentation et ses caractéristiques (nature des activités, nombre de bénéficiaires, durée de l'expérimentation) ainsi que les règles générales régissant cette forme particulière de service national (statut des bénéficiaires et des militaires d'encadrement) devaient être fixés par la loi, il convenait de renvoyer, **en tant que de besoin**, l'édiction des autres règles à un décret en Conseil d'État.

Définition des obligations auxquelles est soumis l'exercice d'une activité – Incompétence du pouvoir réglementaire pour fixer le régime des sanctions administratives applicables en cas de leur méconnaissance (TP- 389773)

Le Conseil d'État (section des travaux publics), saisi d'un projet de décret relatif aux mesures de sûreté applicables, en cas de menace pour la sécurité nationale, aux entreprises de transport aérien desservant le territoire national au départ d'aérodromes étrangers, a considéré que le pouvoir réglementaire n'est pas compétent pour sanctionner par des amendes administratives la méconnaissance des mesures de sûreté supplémentaires mises à la charge des entreprises de transport aérien en application de l'[article L. 6341-4](#) du code des transports.

Alors même que le pouvoir réglementaire dispose d'un large pouvoir pour fixer les règles de sûreté applicables dans les aéroports, certaines des mesures de sûreté mises à la charge des entreprises de transport aérien créent à leur égard une obligation commerciale tandis que **les mesures d'inspection-filtrage des passagers, de leurs objets personnels et de leurs bagages touchent aux garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques**. Si le pouvoir réglementaire peut préciser les obligations pesant sur les compagnies aériennes, dès lors que le législateur l'y a habilité et dans les limites ainsi posées, il n'appartient en revanche qu'à ce dernier de déterminer les sanctions administratives encourues en cas de méconnaissance de ces obligations par application de la jurisprudence du Conseil d'État statuant au contentieux³⁴.

1° Mesure procurant un avantage fiscal – 2° Banque – Produits financiers – Notion de « conjoint » au sens du code monétaire et financier pour le droit d'ouverture d'un livre d'épargne populaire (LEP) – Extension du bénéfice d'un LEP au partenaire lié par un pacte civil de solidarité – Absence (Fin – 389652 – 10/03/2015)

Le projet de décret modifie les articles [R. 221-33](#) à [R. 221-38](#) du code monétaire et financier pour aménager les modalités de justification par la personne concernée de

³⁴ CE, 18 juillet 2008, *Fédération de l'hospitalisation privée*, n° 300304, Rec., p. 290.



son éligibilité au bénéfice du livret d'épargne populaire (LEP) et de clôture de ce livret. Par ailleurs, il étend le bénéfice du LEP au partenaire d'un bénéficiaire avec lequel il est lié par un pacte civil de solidarité, alors même que l'article [L. 221-16](#) prévoit expressément « *qu'il ne peut être ouvert qu'un compte sur livret d'épargne populaire par contribuable et un pour le conjoint de celui-ci* ». Dès lors se pose la question de savoir si les signataires d'un pacte civil de solidarité peuvent être regardés comme des « conjoints » pour bénéficier d'un LEP.

En application du cinquième alinéa de l'article [34](#) de la Constitution, **il appartient à la loi, et non au règlement, de définir les bénéficiaires d'un dispositif qui leur procure un avantage fiscal.** Le **pacte civil de solidarité** créé par la loi du 15 novembre 1999, dont l'objet est d'instituer un contrat spécifique entre deux personnes en vue d'organiser leur vie commune, ne touche pas à l'état des personnes et aux actes de l'état civil y afférant. Le Conseil d'État (section des finances) a donc estimé que **les partenaires signataires de ce pacte ne peuvent pas être regardés comme des « conjoints » pour l'application des textes** qui réservent des droits ou des avantages au profit des conjoints, et ce même si l'article 6 du code général des impôts relatif à l'impôt sur le revenu soumet les partenaires d'un pacte civil de solidarité à une imposition commune, par renvoi aux règles d'imposition, d'assiette, de liquidation et de paiement applicables aux couples mariés, en l'absence de mention expresse prévue dans la loi (article L. 221-16).

1° Procédure disciplinaire dans les établissements publics d'enseignement supérieur sous tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur – Composition des formations de jugement – Domaine de la loi – Composition des sections disciplinaires – Domaine du règlement – 2° Égalité femme-homme au sein des formations de jugement des instances disciplinaires dans les établissements publics d'enseignement supérieur sous tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur (INT – 389529 – 13/01/2015)

L'article [L. 712-6-2](#) du code de l'éducation dispose que « *Le pouvoir disciplinaire à l'égard des enseignants-chercheurs, enseignants et usagers est exercé en premier ressort par le conseil académique de l'établissement constitué en section disciplinaire. (...) Un décret en Conseil d'État précise la composition, qui respecte strictement la parité entre les hommes et les femmes (...)* ».

Saisi d'un projet de décret modifiant, en application des dispositions précédentes, la **procédure disciplinaire dans les établissements publics d'enseignement supérieur placés sous la tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur**, le Conseil d'État (section de l'intérieur) a fait en sorte que l'égalité entre hommes et femmes soit respectée au sein de chacun des trois collèges composant la section disciplinaire compétente à l'égard des enseignants-chercheurs et de chacun des quatre collèges composant la section disciplinaire compétente à l'égard des usagers. En revanche, **faute d'habilitation législative**, il a estimé le **pouvoir réglementaire incompétent pour garantir la parité entre femmes et hommes au sein de toutes les formations de jugement**. En effet, le législateur, s'il a visé la section disciplinaire, n'a pas évoqué la formation de jugement.





Le Conseil d'État fait application en l'espèce de la jurisprudence dégagée par ses formations contentieuses en matière d'égalité d'accès des femmes et des hommes aux fonctions de responsabilité (Ass, 7 mai 2013, *Féd CFTC de l'Agriculture*, n° 362280 ; 2/7 SSR, 10 octobre 2013, *Féd française de gymnastique*, n° 359219), aux termes de laquelle le législateur est seul compétent – tant dans les matières définies notamment par l'article 34 de la Constitution que dans celles relevant du pouvoir réglementaire en application de l'article 37 – pour adopter les règles destinées à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions et mandats à caractère social ou professionnel. Il appartient seulement au pouvoir réglementaire d'arrêter les mesures d'application des dispositions législatives prises, en vertu de l'article 1^{er} de la Constitution pour favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités.

Principe de légalité des délits et des peines – Compétence du législateur pour déterminer les éléments constitutifs de la sanction – Stages de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple et sexistes (INT – 389529 – 13/01/2015)

Saisi d'un projet de décret relatif aux **stages de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple et sexistes**, le Conseil d'État (section de l'intérieur) n'a pu lui donner un avis favorable. Ce stage a été créé par l'article 50 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Il peut être prononcé par l'autorité judiciaire à titre d'obligation dans le cadre d'une alternative aux poursuites pénales, d'une composition pénale ou d'un sursis à l'emprisonnement assorti d'une mise à l'épreuve ou à titre de peine complémentaire délictuelle ou criminelle.

Le projet de décret prévoyait, d'une part, la durée maximale de ce stage et le montant maximal des frais de celui-ci pouvant être mis à la charge de l'auteur des faits ou du condamné et, d'autre part, les modalités d'organisation de ce stage. Le Conseil d'État a estimé que la durée et le montant maximal des frais de ce stage constituaient deux **éléments essentiels d'une sanction** ayant le caractère d'une punition, au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789, et « *déterminaient la peine applicable à un délit* », au sens de l'article 34 de la Constitution. Relevant du champ de la loi pénale, les dispositions du projet de décret en cause ne pouvaient être maintenues. Il n'a par suite pas retenu les autres dispositions du projet, qui prévoyaient les modalités d'organisation du stage de responsabilisation.

Responsabilité de la puissance publique – Responsabilité en raison des différentes activités des services publics – Établissements publics – Unités mixtes de recherche – Reconnaissance d'un principe de responsabilité administrative à raison de dommages causés – Compétence du législateur (INT – 390091 – 07/07/2015)

Saisi d'un projet de décret relatif à l'organisation et au fonctionnement du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), le Conseil d'État (section de l'intérieur) en a écarté un article qui modifiait les dispositions de l'article 17 du décret du 24 novembre 1982, relatives aux unités mixtes de recherche constituées par le biais des conventions passées entre le CNRS et d'autres établissements publics, dans le but de poser un **principe de responsabilité administrative conjointe du**



Centre et des établissements cocontractants à raison des dommages causés par le fonctionnement de ces unités mixtes. Le Conseil d'État a considéré que de telles dispositions avaient pour objet et pour effet de déroger aux règles de la responsabilité applicables aux personnes publiques et qu'elles relevaient dès lors de la compétence du seul législateur. Il a également fait part, en tout état de cause, de ses doutes sur la conformité de telles dispositions au regard des principes constitutionnels régissant cette responsabilité.

■ Mesures relevant du domaine du règlement

1° Compétence du pouvoir réglementaire en vertu d'une disposition législative antérieure à la Constitution de 1958 – Garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État 2° Statut des fonctionnaires de la direction générale de la sécurité extérieure (ADM – 389485 – 03/03/2015)

Le projet de décret examiné par le Conseil d'État refond entièrement le statut autonome régissant les fonctionnaires de la direction générale de la sécurité extérieure et prévoit sa publication au Journal officiel. Le Conseil d'État (section de l'administration) a estimé qu'il était légalement possible de fixer le **statut général et autonome des fonctionnaires de la direction générale de la sécurité extérieure** par un décret en Conseil d'État, appelé à se substituer au décret non publié du 27 novembre 1967 relatif aux dispositions statutaires applicables aux personnels titulaires du service de documentation extérieure et de contre-espionnage.

Il a relevé en effet que la jurisprudence avait interprété les dispositions de l'article 2 de la [loi n° 53-39](#) du 3 février 1953 **modifiée** relative au développement des crédits affectés aux dépenses de fonctionnement des services civils pour l'exercice 1953 comme habilitant le pouvoir réglementaire à adopter un tel statut et qu'elle avait estimé que **ces dispositions n'avaient pas été implicitement abrogées par les lois statutaires n° 83-634 du 13 juillet 1983 et n° 84-16** du 11 janvier 1984 (CE, 24 juin 2002, *Ministre de la défense c/ M. Wolny*, n° 227983 ; 17 mars 2010, *M. Fontana*, n° 310744). Ainsi, les dispositions de l'article 2 de la [loi n° 53-39](#) de 1953, antérieures à la Constitution du 4 octobre 1958, permettent au Gouvernement de prendre par décret en Conseil d'État des mesures qui relèvent normalement du domaine de la loi.

Liste des médiateurs auprès de chaque Cour d'appel (INT/AG – 390291 – 30/07/2015)

Est de niveau réglementaire la disposition prévoyant l'institution d'une liste des médiateurs, en matière civile et commerciale, par Cour d'appel, pour la bonne information des justiciables.

➡ *V. aussi 2. Sélection d'affaires marquantes de l'année, 2.2. Organisation de la justice (p. 234)*





3.1.4. Application dans le temps des lois et des actes administratifs

■ Non-rétroactivité des actes administratifs

Modification du plafond de la prise en charge, par les employeurs publics, du prix de titres d'abonnement des agents (ADM – 390480 – 22/09/2015)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a été saisi d'un projet de décret modifiant le [décret n° 2010-676](#) du 21 juin 2010 instituant une prise en charge partielle du prix des titres d'abonnement correspondant aux déplacements effectués par les agents publics entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail. Ce projet tire les conséquences d'une baisse des tarifs décidée par le Syndicat des transports d'Ile-de-France le 11 février 2015. En l'absence de disposition législative en ce sens, le Conseil d'État (section de l'administration), n'a pu adopter l'article du projet de décret qui prévoyait une entrée en vigueur rétroactive au 1^{er} septembre 2015.

3.1.5. Lois de programmation

1° Lois de programmation des finances publiques – Lois de programmation militaire – Nature et portée respective (ADM/AG – 390047 – 13/05/2015)

L'examen du projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense a donné au Conseil d'État, au rapport de la section de l'administration, l'occasion de préciser la portée des lois de programmation qui déterminent, selon [l'article 34](#) de la Constitution, « *les objectifs de l'action de l'État* ».

Il a estimé que cette définition ne faisait pas obstacle à ce qu'une loi de programmation, telle la **loi de programmation militaire**, définisse, outre les objectifs de la politique de défense, les objectifs de la programmation financière qui lui est associée. La définition des enveloppes de moyens budgétaires que comporte **la programmation financière revêt toutefois un caractère indicatif** et ne saurait lier le législateur financier, qui est seul compétent, en vertu du dix-huitième alinéa de [l'article 34](#) de la Constitution, pour déterminer les charges budgétaires de l'État. Une loi de programmation militaire peut donc, outre les objectifs qualitatifs et quantitatifs qu'elle détermine, comporter une programmation des moyens financiers associés à la réalisation de ces objectifs, l'existence d'un tel volet financier restant une simple faculté.

Quant aux lois de programmation « *définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques* », prévues par l'avant-dernier alinéa de [l'article 34](#) de la Constitution, elles constituent une catégorie particulière des lois de programmation et ont vocation à rassembler des dispositions dépourvues de l'effet normatif qui s'attache normalement à la loi.



3.1.6. Lois d'habilitation de l'article 38 de la Constitution

■ Contenu de l'habilitation

1° Disposition d'un projet de loi habilitant le Gouvernement à intégrer, par ordonnance, le contenu de ce projet de loi dans une ordonnance en cours d'examen portant codification – Possibilité – 2° Codification – Habilitations simultanées pour codifier par ordonnances un même code – Possibilité – Conditions (ADM/AG – 390278 – 23/07/2015)

À l'occasion de l'examen d'un projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations publiques, le Conseil d'État, au rapport de la section de l'administration, a admis qu'une disposition de ce texte puisse, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, habilitier le Gouvernement à intégrer par ordonnance les dispositions résultant du projet de loi dans la partie législative du code des relations entre le public et l'administration résultant également d'une ordonnance prise en vertu de ce même article. En effet, le Conseil d'État était, d'une part, déjà saisi du projet d'ordonnance établissant le code en cause et, d'autre part, **les délais d'habilitation et de ratification fixés par la seconde habilitation étaient compatibles** avec ceux fixés pour l'adoption et la ratification de la première ordonnance.

Respect de l'habilitation par les ordonnances prises sur son fondement (ADM – 389948 – 23/04/2015)

Le 3° de l'[article 4](#) de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour « *définir les conditions dans lesquelles des déclarations sur l'honneur peuvent être substituées à la production de pièces justificatives et préciser corrélativement les conséquences qui s'attachent à l'éventuelle inexactitude de ces déclarations.* »

Le Conseil d'État (section de l'administration), saisi d'un projet d'ordonnance relative à l'adaptation du secret professionnel dans les échanges d'informations entre administrations et à la suppression des pièces justificatives, a, d'une part, estimé qu'en retenant la rédaction précitée, le législateur avait ouvert au pouvoir réglementaire la possibilité de déterminer les conséquences qui s'attachent à l'éventuelle inexactitude des déclarations sur l'honneur, sans cependant lui imposer d'instituer de nouvelles règles à cet effet. Il a, d'autre part, considéré que si le Gouvernement renonçait à user de ce pouvoir et préférerait laisser s'appliquer, en cas d'inexactitude des déclarations, les sanctions de nature pénale ou administrative ou les nullités en vigueur, sans prévoir d'autres conséquences s'attachant à ces éventuelles inexactitudes, **il n'était pas tenu, dans l'ordonnance prise sur le fondement de cette habilitation, de faire référence, par un renvoi exprès, aux règles préexistantes qui, eu égard à leur champ d'application, s'appliqueraient en tout état de cause de plein droit.** Le Conseil d'État a estimé, par suite, que, le Gouvernement ayant en l'espèce déterminé par prétérition les conséquences qui s'attachent à l'éventuelle inexactitude des déclarations sur l'honneur, l'habilitation législative n'était pas méconnue.





1° Respect de l'habilitation par les ordonnances prises sur son fondement – Absence – 2° Droit de la famille – Projet d'ordonnance portant simplification et modernisation du droit de la famille (INT/AG – 390435 – 08/10/2015)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a examiné un projet d'ordonnance pris en application des articles 1^{er} et 3 de la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, qui habilite le Gouvernement à aménager et à simplifier le droit de la famille en matière de divorce, d'administration légale des biens des mineurs et de protection juridique des majeurs. Le Conseil d'État a veillé à ce que chacun des trois volets de l'ordonnance **respecte les limites et l'esprit des dispositions d'habilitation**.

➤ V. aussi 4. Politiques publiques, 4.13. Justice, 4.13.2. Droit civil, Droit de la famille (p. 363)

■ **Loi de ratification**

Ratification avec correction, à titre rétroactif, de l'ordonnance ratifiée (INT – 390639 – 10/11/2015)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a examiné le projet de loi de ratification de l'ordonnance n° 2015-1127 du 10 septembre 2015 portant réduction du nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées. Cette ordonnance, prise en application de l'article 23 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises (qui autorisait le Gouvernement à prendre toute mesure relevant du domaine de la loi afin « de diminuer le nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées et d'adapter en conséquence les règles d'administration, de fonctionnement et de contrôle de ces sociétés, sans remettre en cause les compétences et les règles de composition, d'organisation et de fonctionnement de leurs organes ») a supprimé la dernière phrase de l'article L. 225-1 du code de commerce, selon laquelle « Le nombre des associés ne peut être inférieur à sept », en tant qu'elle s'applique aux sociétés non cotées, tout en maintenant le nombre de sept actionnaires pour les sociétés cotées.

Tendant initialement à la ratification pure et simple de l'ordonnance du 10 septembre 2015, le projet de loi a été modifié par une **saisine rectificative en vue de régulariser la situation des sociétés anonymes du secteur public**. À cet effet, l'article 2 du projet de loi de ratification rétablit, à compter du 11 septembre 2015, l'article 32 de l'ordonnance du 20 août 2014 de sorte que le second alinéa de l'article L. 225-1, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 10 septembre 2015, ne s'applique pas aux sociétés dont l'État détient la majorité ou la totalité du capital.

Principes généraux du droit – Principe d'égalité devant la loi – Atteinte – Absence (INT – 390639 – 10/11/2015)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a considéré que la **différence de traitement**, résultant de l'article L. 225-1 du code de commerce dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 10 septembre 2015, entre les sociétés cotées et les sociétés non cotées **ne méconnaît pas le principe d'égalité**, dès lors que, pour des raisons tenant au bon fonctionnement des marchés financiers, un nombre minimal



d'actionnaires peut être imposé aux premières. Dès lors, la loi de ratification (à laquelle il serait pourtant loisible de le faire) n'est pas tenue d'abaisser à deux le nombre d'actionnaires minimal des sociétés cotées.

3.1.7.Élaboration des actes administratifs

■ Validité des actes administratifs

1° Forme et procédure – Absence de mention dans les visas du projet d'ordonnance des textes relatifs à l'organisation et à la compétence des collectivités d'outre-mer – 2° Applicabilité des textes législatifs et réglementaires dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et Nouvelle-Calédonie (FIN – 389931 – 04/05/2015)

Le Conseil d'État a été saisi d'un projet d'ordonnance ayant pour objet de modifier le code monétaire et financier afin qu'en application de la [directive 2013/36/UE](#) du 26 juin 2013 (relative à l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, dite « CRD4 »), les succursales des établissements de crédit de pays tiers à l'Union européenne ne bénéficient pas, sur le territoire de l'Union, d'un régime plus favorable que celui appliqué aux **succursales d'établissement de crédit dont le siège est situé dans un pays de l'Union**.

Certaines dispositions de l'ordonnance sont applicables, le cas échéant avec des adaptations, à certaines collectivités d'Outre-mer. Le Conseil d'État (section des finances) a estimé qu'il n'y avait pas lieu de mentionner dans les visas de l'ordonnance les dispositions, généralement organiques, relatives aux collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative lorsque ce texte prévoit d'appliquer certaines de ces dispositions à ces collectivités. Il en va différemment lorsque ce texte mentionne lui-même ces dispositions.

3.2. Codification

3.2.1.Dispositions pouvant être codifiées

■ Projet de code des relations entre le public et l'administration

(ADM/AG – 390326 – 390327 – 03/10/2015)

➤ *V. aussi 2. Sélection d'affaires marquantes de l'année, 2.10. Code des relations entre le public et l'administration (p. 260)*

➤ *V. aussi 3. Questions communes aux sections administratives, 3.1. Actes et respect de la hiérarchie des normes, 3.1.6. Lois d'habilitation de l'article 38 de la Constitution (p. 273)*





■ **Projet de code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie**

➤ *V. aussi 3. Questions communes aux sections administratives, 3.7. Outre-mer, 3.7.4. Répartition des compétences entre l'État et les collectivités ou au sein des collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie (p. 303)*

■ **Codification dans la partie législative du code général des impôts (CGI) des dispositions relatives à la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom)**

Accessibilité et intelligibilité du droit (FIN/AG – 389592 – 20/01/2015)

Saisi d'un projet de décret simplifiant la procédure de déclaration et de paiement de la **taxe sur les surfaces commerciales** (TaSCom), le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a appelé l'attention du Gouvernement sur l'opportunité qui s'attacherait à **procéder à la codification dans la partie législative du code général des impôts (CGI)** des dispositions qui régissent cette imposition. En effet, en dépit des réformes successives de cette imposition, la TaSCom présente la particularité de demeurer régie par les dispositions non codifiées de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant la taxe sur les surfaces commerciales (articles 3, 4, 6, 7 et 20) et du décret n° 95-85 du 26 janvier 1995 relatif à la taxe sur les surfaces commerciales. Une recommandation déjà formulée en ce sens en 2010 est demeurée sans suite et reste donc d'actualité, d'autant plus que la question de l'articulation des dispositions régissant la TaSCom avec les dispositions générales du CGI, ou encore du Livre des procédures fiscales, auxquelles elle renvoie pour partie, peut soulever certaines difficultés d'application.

3.2.2. Dispositions ne devant pas être codifiées

Exceptions – Objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité la règle de droit – Existence (ADM – 389832 – 14/04/2015)

Examinant un projet de décret relatif aux dispositions réglementaires de plusieurs livres du code de l'éducation, le Conseil d'État (section de l'administration) a rappelé qu'il n'y avait pas lieu, en principe, de codifier au sein de ce code les dispositions relatives aux statuts particuliers des personnels ni celles relatives aux instances représentatives de ces personnels. Il a toutefois admis, à titre exceptionnel, la **codification de certaines dispositions propres aux personnels relevant des ministres de l'éducation et de l'enseignement supérieur**, issues de décrets à portée générale et revêtant un caractère pérenne, dans la mesure où cette codification contribue, sur ce point, à une meilleure accessibilité au droit.



3.2.3. Codification de dispositions législatives par décret

Dispositions de nature législative figurant dans un décret – Conditions de leur codification dans la partie réglementaire d'un code (TP – SOC – 390308 – 16/12/2015)

Le Conseil d'État (section des travaux publics), saisi d'un projet de décret codifiant la partie réglementaire du code de l'énergie a admis la codification de dispositions de nature législative lorsque le législateur a opéré un large renvoi au pouvoir réglementaire et que ces dispositions réglementaires ne méconnaissent pas, par elles-mêmes, de droits ou de libertés garantis par la Constitution. Tel a été le cas des garanties de procédure et de fond au bénéfice des propriétaires lors de l'établissement de différentes servitudes, celles nécessaires à l'installation d'ouvrages électriques, de lignes directes, de canalisations de gaz et de concessions hydrauliques, eu égard à la compétence conférée par les dispositions législatives au pouvoir réglementaire pour déterminer l'ensemble de la procédure.

Il a cependant veillé au **respect du périmètre des délégations ainsi consenties au pouvoir réglementaire**. Il n'a ainsi pas admis la codification de dispositions prévoyant des servitudes établies par voie de convention sans déclaration d'utilité publique et disposant d'effets à l'égard des tiers équivalents à ceux produits par une déclaration d'utilité publique ; en effet, l'[article L. 323-9](#) du code ne renvoie au pouvoir réglementaire que la fixation des conditions d'établissement « *des servitudes auxquelles donnent lieu les travaux déclarés d'utilité publique* ».

3.2.4. Code de l'énergie

Codification de la partie réglementaire du code de l'énergie – 1° Cohérence des parties législative et réglementaire du code – 2° Non-codification de dispositions dont la péremption est proche et certaine – 3° Intégration de dispositions figurant dans des projets soumis à l'examen du Conseil d'État – 4° Intégration de dispositions figurant dans un autre code (TP-SOC – 390308 – 16/12/2015)

Le Conseil d'État (section des travaux publics), saisi d'un projet de décret codifiant la partie réglementaire du code de l'énergie, a fait plusieurs observations.

1° De manière générale, le Conseil d'État a regretté d'être saisi du projet de codification de la partie réglementaire du code à un moment où sont entrées en vigueur des dispositions législatives nouvelles, telles celles de la [loi n° 2015-992](#) du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ou vont l'être, telles celles de la loi de finances rectificatives pour 2015 (V. le 2°), sans pour autant que les conséquences en aient été tirées sur les dispositions réglementaires. **Il a déploré l'important décalage ainsi créé entre la partie législative de ce code et le corpus des textes réglementaires constituant l'annexe du projet de décret, nuisible tant à la qualité de la codification qu'à la clarté du droit.**

2° La suppression programmée du dispositif existant de compensation des charges aussi bien dans le secteur de l'électricité que dans celui du gaz par la loi de finances





rectificative pour 2015 a conduit le Conseil d'État à estimer préférable, dans un **souci d'intelligibilité du droit**, de ne pas codifier dans la partie réglementaire du code de l'énergie les trois décrets relatifs à cette compensation dont l'essentiel des dispositions va devenir caduc peu après le 1^{er} janvier 2016.

3° Le Conseil d'État a estimé qu'il convenait, **pour des motifs de bonne administration et de clarification du droit**, que soient intégrés directement dans la future partie réglementaire du code les modifications et ajouts résultant de quatre projets de décret dont il avait été saisi parallèlement, dès lors que rien ne s'y opposait, ces projets ayant fait l'objet des consultations requises eu égard à leur objet.

4° Le principe suivant lequel **la codification des dispositions réglementaires doit suivre celle des dispositions législatives pour l'application desquelles elles sont prises** a conduit le Conseil d'État à approuver le parti de transférer dans le code de l'énergie des dispositions relatives à la répartition des frais de chauffage dans les immeubles collectifs figurant dans la partie réglementaire de ce code dès lors que leur base légale est l'[article L. 241-9](#) du code de l'énergie, auquel la partie législative du code de la construction et de l'habitation renvoie. Et, par souci de cohérence, à étendre ce transfert à plusieurs sections du code de la construction et de l'habitation relatives au chauffage des immeubles dont la base légale est constituée par les articles [L. 241-1](#) à [L. 241-9](#) du code de l'énergie.

➤ V. aussi 3. Questions communes aux sections administratives, 3.10. Union européenne, 3.10.1. Aides d'État ([p. 327](#))

3.2.5. Code de l'urbanisme

Recodification par ordonnance à droit constant de la partie législative du livre I^{er} – Étendue de l'habilitation et contenu de la mission de recodification (TP/AG – 390181 – 10/09/2015 et TP – 390528 – 17/11/2015)

Saisi d'un projet d'ordonnance procédant à la recodification, à droit constant, de la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme, le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, a approuvé les principes suivants.

1° Lorsque des **dispositions transitoires** ont été insérées dans un code parce qu'elles présentaient un caractère suffisamment pérenne mais dont le terme ne justifie plus, au moment de la recodification, qu'elles y soient maintenues, il peut être procédé à leur transfert vers le texte dans lequel leur mention paraît la plus pertinente, qui peut être la loi d'origine ou l'ordonnance de recodification elle-même. C'est ainsi qu'ont été déplacées dans l'article 14 de l'ordonnance de recodification des dispositions transitoires relatives au régime des schémas de cohérence territoriale (SCOT) dont la durée était limitée au 31 décembre 2016.

2° De même, lorsque figurent dans un code des **dispositions** qui n'y ont manifestement pas leur place, la finalité poursuivie par la codification autorise non seulement le Gouvernement, investi de l'habilitation à recodifier, à les en extraire, mais lui impose aussi de **trouver le texte ou le code dans lequel elles ont vocation**



à **entrer**. L'ordonnance a donc ajouté à l'[article L. 1231-13](#) du code des transports la disposition de l'[article L. 122-4-2](#) du code de l'urbanisme prévoyant que certains syndicats mixtes peuvent s'associer au sein d'un syndicat mixte de transports afin d'exercer la compétence prévue aux articles [L. 1231-10](#) et [L. 1231-11](#) du code des transports.

3° Les dispositions régissant des documents d'urbanisme dont l'élaboration ne peut plus être entreprise et qui sont donc voués à disparaître doivent néanmoins être maintenues et, le cas échéant, intégrées dans le code, aussi longtemps qu'elles sont susceptibles de recevoir application. Si les nécessités de la planification et de l'aménagement du territoire font se succéder des documents ayant des vocations différentes sur des espaces également divers et si le codificateur doit en tirer les conséquences en supprimant les dispositions devenues obsolètes ou sans objet, il lui incombe cependant d'**assurer un accès facile aux règles de droit en vigueur** et de les clarifier en procédant à leur consolidation dans le code lorsqu'elles sont dispersées entre des textes divers.

Le livre I^{er} du code de l'urbanisme, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, comprend ainsi **les régimes juridiques de documents dont le législateur a prévu l'extinction progressive** mais qui continuent de produire des effets juridiques, à savoir les directives territoriales d'aménagement, les schémas de secteur des schémas de cohérence territoriale et les plans d'occupation des sols. Toutefois, afin de les distinguer des documents d'urbanisme « de droit commun », ils ont été regroupés dans le titre VII, intitulé à cet effet « Dispositions diverses et transitoirement maintenues en vigueur », dans des chapitres distincts qui pourront chacun être abrogés lorsque leur contenu s'avèrera sans objet.

4° L'habilitation à recodifier emporte celle de remplacer les références actuelles à la partie de code recodifiée par les références nouvelles dans les autres parties du code, les autres codes et tous les textes législatifs en vigueur où de telles références figurent, sans qu'il soit besoin que l'habilitation le précise expressément. Toutefois, ce remplacement est inutile dans les textes dont les dispositions ont cessé de produire leur effets, telles par exemple celles du III de l'[article 1^{er}](#) de la loi n° 2011-665 du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités territoriales d'Ile-de-France, prévoyant des modalités spécifiques à une nouvelle mise en révision du schéma directeur de la région d'Île-de-France qui ont permis l'approbation de celui-ci par le [décret n° 2013-1241](#) du 27 décembre 2013.

5° En revanche, en l'absence d'une mention expresse dans la loi d'habilitation, **l'abrogation de dispositions obsolètes** ne figurant pas dans la partie de code à recodifier mais dans des lois distinctes excéderait les limites de l'habilitation.

6° L'habilitation à recodifier, dont l'une des finalités est la clarification du sens et de la portée des dispositions concernées, peut conduire à intégrer avec mesure des **dispositions législatives nouvelles à caractère reconnaissant**, qui se bornent à décrire l'état du droit mais l'éclairent. La Commission supérieure de codification a approuvé le recours ponctuel à ce qu'elle a qualifié de « *dispositions non normatives à visée pédagogique* ».





De telles dispositions ont été introduites :

- à l'[article L. 101-3](#) pour préciser le champ d'application territorial de la réglementation de l'urbanisme en indiquant que celle-ci ne s'applique pas aux collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises ;
- à l'[article L. 103-1](#) pour expliciter l'articulation des dispositions du code de l'urbanisme et de l'article L. 120-1 du code de l'environnement en matière de participation du public ;
- à l'[article L. 111-1](#) pour donner le « mode d'emploi » des dispositions du règlement national d'urbanisme.

7° S'agissant de la codification des obligations instituant des rapports de compatibilité, de prise en compte ou de cohérence entre documents, il est possible, lors de la recodification, de créer des dispositions permettant de les regrouper dans les règles applicables au document auquel l'obligation est imposée, dès lors que le législateur a identifié nommément celui-ci dans les dispositions consacrées à cette obligation. Ne peuvent en revanche être codifiées par rattachement à un document précis les obligations qui résultent seulement de l'interprétation d'une disposition définissant un champ d'application ayant un caractère général, tel que « *les documents de planification et les projets de l'État et des collectivités territoriales* ».

8° Une disposition en vigueur figurant dans un code peut ne pas être recodifiée s'il s'avère qu'elle présente un **caractère manifestement redondant**. Tel est le cas du troisième alinéa de l'[article L. 122-1-13](#) du code de l'urbanisme qui dispose qu'en cas de mise en compatibilité avec un plan de gestion des risques d'inondation (PGRI), les schémas de cohérence territoriale n'ont pas à être compatibles avec les orientations fondamentales relatives à la prévention des inondations définies par un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). En effet, l'[article L. 566-7](#) du code de l'environnement organise la cohérence des dispositions figurant dans ces deux documents ; de surcroît, cette mise en cohérence est garantie par l'identité de l'autorité compétente pour approuver les SDAGE et élaborer les PGRI, qui est le préfet coordonnateur de bassin. Dans ces conditions, la précision apportée par le troisième alinéa de l'[article L. 122-1-13](#) du code de l'urbanisme est apparue inutile et de nature à créer un doute sur l'état du droit applicable.

9° Une **disposition très récemment introduite dans un code** ne doit pas être recodifiée s'il s'avère qu'elle est d'ores et déjà obsolète. N'a ainsi pas été intégrée au futur [article L. 151-28](#), qui recodifie l'article L. 127-2 issu de l'[article 79](#) de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, la disposition qui exonère du versement résultant du dépassement du plafond légal de densité la partie d'une construction de certains programmes de logement bénéficiant d'une majoration de volume constructible instituée par le règlement du plan local d'urbanisme. En effet, si le II de l'[article 50](#) de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dont l'article 202 a supprimé ce versement, en avait maintenu l'application dans les



communes où un plafond légal de densité était institué le 31 décembre 1999, ce II a été abrogé par l'article 28 (I- B- 5°) de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 à compter du 1^{er} janvier 2015.

10° La recodification d'une disposition très récemment introduite dans un code peut en modifier la rédaction lorsque celle-ci recèle une ambiguïté dommageable à son application, dans la seule mesure nécessaire à y remédier. Il a ainsi été procédé à une modification limitée de la rédaction de l'article L. 153-9, qui recodifie le II bis du L. 123-1 issu de l'article 14 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et de celle de l'article L. 134-9 qui recodifie l'article L. 141-17 issu de l'article 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Ces dispositions permettent respectivement à un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme et à un conseil de territoire de la métropole du Grand Paris d'achever toute procédure d'élaboration ou d'évolution d'un plan local d'urbanisme engagée par une commune. Dans ces dispositions, la présence de la locution « *le cas échéant* » avant la mention de l'accord de la commune concernée créait une incertitude sur la nécessité tant de solliciter que de recueillir cet accord. Les travaux préparatoires des lois en cause établissant que le législateur a entendu rendre obligatoire l'accord de la commune à l'achèvement de la procédure d'élaboration ou d'évolution du document qu'elle a entreprise, la locution a été supprimée.

11° Le principe de la recodification à droit constant ne fait pas obstacle à ce que soient apportées de la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme des modifications limitées du droit applicable à la date de l'ordonnance procédant à cette recodification, dès lors qu'elles sont justifiées par la nécessité d'assurer la complétude, la pertinence et la clarté des dispositions du code.

➡ *V. aussi 3. Questions communes aux sections administratives, 3.2. Codification, 3.2.5. Code de l'urbanisme, notamment les 1°, 2°, 3° et 6° à 9° (p. 278).*

L'obligation faite par le législateur à procéder par ordonnance à la recodification des dispositions législatives d'un code à droit constant ne fait pas davantage obstacle à ce que des dispositions nouvelles soient introduites dans la partie réglementaire correspondante à l'occasion de la recodification de celle-ci, dès lors qu'elles trouvent leur base légale dans ces dispositions législatives et que la cohérence des parties législative et **réglementaire du code est assurée. Le Gouvernement a ainsi pu procéder à une importante réforme du règlement du plan local d'urbanisme à l'occasion de la recodification du livre 1^{er} du code de l'urbanisme.**





3.3. Collectivités territoriales

3.3.1. Dispositions financières

■ Principes constitutionnels de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales

1° Principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources – Conformité – 2° Compensation des transferts de compétence – Absence – 3° Modification des modalités de partage du financement des mesures de protection des majeurs ordonnées par l'autorité judiciaire (FIN/AG/CP – 390465 – 28/09/2015)

Un article du projet de loi de finances pour 2016 procède aux transferts financiers annuels entre le budget de l'État et celui de la sécurité sociale. Le Conseil d'État (commission permanente) a estimé que les nouvelles modalités de partage du financement entre l'État et les départements des mesures de protection des majeurs ordonnées par l'autorité judiciaire **ne constituent pas une extension des compétences des départements** qui devrait donner lieu à l'attribution de ressources en application de l'[article 72-2](#) de la Constitution. De plus, il a considéré que ces modalités ne portent pas atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales compte tenu des montants concernés.

■ Taxes foncières

1° Adaptation des dispositions relatives à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels – Méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et les charges publiques – 2° Projet de loi de finances rectificative pour 2015 (FIN/AG/CP – 390671 – 09/11/2015)

Un article du projet de loi de finances rectificative pour 2015 modifie l'[article 34](#) de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 relatif à la **révision des valeurs locatives des locaux professionnels**.

En premier lieu, il repousse de 2016 à 2017 l'année de prise en compte des valeurs locatives révisées pour l'établissement des bases des impôts locaux, afin de laisser du temps pour de nouvelles simulations et consultations. En deuxième lieu, jusqu'à la prise en compte de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation qui fait l'objet d'une expérimentation dans cinq départements, le projet prévoit l'écèlement de moitié des variations à la hausse ou à la baisse des valeurs locatives des locaux professionnels achevés avant le 1^{er} janvier 2017 et ne changeant pas de consistance ou d'usage après cette date, afin de réduire les transferts consécutifs à la révision des valeurs locatives de ces locaux. Enfin, le projet vise à porter le mécanisme de lissage des variations de cotisations d'impôts locaux de cinq ans à dix ans et de l'appliquer dès le premier euro afin de le rendre plus efficace pour les entreprises et neutre pour les finances des collectivités locales.



Le dispositif d'écrêtement des variations des valeurs locatives revient, jusqu'à la prise en compte de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, à asséoir les impôts locaux frappant les locaux professionnels, pour moitié, sur des valeurs locatives déterminées en fonction de l'état actuel du marché locatif, pour moitié, sur les valeurs locatives actuelles, issues de l'état du marché locatif en 1970. Un tel dispositif, s'il peut se justifier par l'objectif d'intérêt général de faire évoluer l'assiette des impôts locaux frappant les locaux professionnels vers des valeurs locatives plus conformes à l'état actuel du marché locatif, ne peut qu'être transitoire et **ne doit pas aboutir à traiter différemment des contribuables placés dans une situation identique.**

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a relevé que la date de prise en compte de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation n'était pas connue et que sa perspective demeurerait encore lointaine. Il a également noté que le dispositif d'écrêtement aboutissait à ce que les valeurs locatives de locaux professionnels situés sur le territoire d'une même collectivité et comparables dans leur consistance comme dans leur usage obéissent à des règles de calcul différentes selon que les locaux auront ou non été achevés avant le 1^{er} janvier 2017 et auront ou non changé de consistance ou d'usage après cette date.

Le Conseil d'État a estimé que, pour ces motifs, **le dispositif méconnaissait les principes d'égalité devant la loi et les charges publiques.**

3.4. Consultations

L'édiction 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 consultation³⁵.

Cette rubrique présente une sélection d'observations relatives aux consultations préalables dont le Conseil d'État a eu à connaître à l'occasion de l'examen d'un projet de texte, législatif ou réglementaire. Les sections administratives ont ainsi été amenées à se prononcer sur des questions telles que le caractère obligatoire des consultations, le champ de compétence de l'organisme consultatif, la régularité des procédures consultatives ou encore le recours aux procédures de consultations publiques sur internet instituées par l'article 16 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

³⁵ V. [Guide de légistique](#), sur Légifrance.





3.4.1. Consultations obligatoires

■ Élaboration ou modification de règles statutaires par les mesures envisagées

Dérogations aux dispositions statutaires applicables aux agents de la fonction publique territoriale (TP – 390007 – 23 juin 2015)

L'article 9 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) est « *consulté par le ministre chargé des collectivités territoriales pour les décrets réglementaires relatifs à la situation des fonctionnaires territoriaux (...)* ». Cette disposition impose, pour les agents d'un établissement public local, la consultation de ce conseil préalablement à l'édiction d'une disposition réglementaire dérogeant aux dispositions statutaires applicables aux agents de la fonction publique territoriale.

Le Conseil d'État (section des travaux public) estime qu'en l'absence de toute **compétence attribuée** en matière statutaire par l'article 33 de la même loi **aux comités techniques créés au sein des collectivités territoriales** et de leurs établissements publics, seule la **consultation du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale**, sur le fondement de cette disposition, permet de satisfaire au principe posé à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, selon lequel « *les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs (...) à l'élaboration des règles statutaires (...)* ».

Statuts particuliers (ADM – 390388 – 20/10/2015)

Saisi d'un projet de décret modifiant le [décret n° 2004-1439](#) du 23 décembre 2004 portant statut particulier du corps d'encadrement et d'application de la police nationale, le Conseil d'État (section de l'administration) a estimé que la consultation du **comité technique de réseau de la direction générale de la police nationale** n'était pas obligatoire. L'article 36 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État prévoit en effet que **le comité technique ministériel est seul compétent** pour toutes les questions relatives à l'élaboration ou la modification des statuts particuliers des corps relevant du ministre.

Personnels civils employés par le ministère de la défense et le ministère de l'intérieur (ADM – 389491 – 13/01/2015)

Dans sa version antérieure à la [loi n° 2013-1168](#) du 18 décembre 2013 de programmation militaire, le second alinéa du II de l'article 15 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État dispensait de toute consultation sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services les comités techniques établis dans les services du ministère de la défense, ou du ministère de l'intérieur pour la gendarmerie nationale, employant des personnels civils. Cet alinéa été modifié par l'article 43 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013, qui a élargi le champ de compétence de ces comités techniques, en prévoyant désormais que « *Les comités techniques établis*



dans les services du ministère de la défense, ou du ministère de l'intérieur pour la gendarmerie nationale, employant des personnels civils ne sont pas consultés sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des organismes militaires à vocation opérationnelle, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État ».

Saisi d'un projet de décret fixant la liste des organismes militaires à vocation opérationnelle, le Conseil d'État (section de l'administration) a considéré que la **consultation des comités techniques établis dans les services du ministère de la défense, ou du ministère de l'intérieur pour la gendarmerie nationale, employant des personnels civils** n'a lieu d'être, pour les organismes militaires qui ne sont pas visés par le décret, et ne sont donc pas exclus du champ de la compétence de ces comités techniques, **que si ces organismes comprennent effectivement des personnels civils** et dans la mesure où ces personnels sont concernés. Conçue pour élargir le dialogue social pour les personnels civils du ministère de la défense et de la gendarmerie nationale, la modification de l'article 15 de la loi de 1984 ne saurait pour autant conduire les représentants de ces personnels à connaître de questions qui concernent exclusivement des militaires.

■ Impact financier des mesures envisagées

Équilibre financier (SOC – 389691 – 24/02/2015)

Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret relatif aux conditions d'assujettissement au **régime de protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles**. Ses incidences sur ce régime rendent nécessaire, en application des dispositions du *II bis* de l'[article L. 723-12](#) du code rural et de la pêche maritime, la consultation du Conseil central d'administration de la mutualité sociale agricole (MSA). Il estime que dès lors que le régime agricole est adossé sur le régime général, **ces dispositions ont par extension une incidence sur l'équilibre financier de la branche maladie et de la branche famille** au sens de l'[article L. 200-3](#) du code de la sécurité sociale, ce qui justifie la consultation des conseils d'administration de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).

■ Modalités de la consultation

Consultation des collectivités territoriales sur le cahier des charges d'une indication géographique – Impossibilité de satisfaire à cette obligation procédurale par l'intermédiaire de leurs associations représentatives au niveau national (TP – 389591 – 24/03/2015)

Les produits industriels et commerciaux, pour bénéficier d'une indication géographique, doivent respecter un cahier des charges homologué après une instruction effectuée par l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) et définie par l'[article L. 721-3](#) du code de la propriété intellectuelle, dont le 3° prévoit la consultation : « *a) Des collectivités territoriales ;* ». Le Conseil d'État (section des travaux public) estime que ces dispositions imposent d'organiser la **consultation des collectivités territoriales intéressées** par cette procédure d'homologation elles-mêmes, et **non par l'intermédiaire de leurs associations représentatives au niveau national** sur lesquelles le pouvoir réglementaire ne saurait faire peser,





en lieu et place de l'INPI, la charge de déterminer les collectivités territoriales concernées et de procéder par elles-mêmes à leur consultation afin d'en restituer les résultats à cet établissement. Le délai de deux mois prévu par cet article dans lequel le défaut de réponse vaut avis favorable ne saurait au surplus être compté qu'à compter de la saisine de la collectivité territoriale.

3.4.2. Absence d'obligation de consultation

■ Élaboration ou modification de règles statutaires par les mesures envisagées

La disposition envisagée n'emporte pas, pour le corps concerné, une nouvelle dérogation au statut général (ADM – 389922 – 12/05/2015)

En vertu de l'[article 10](#) de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, l'avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État est, en ce qui concerne notamment les membres des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration, des corps enseignants et des personnels de la recherche et des corps reconnus comme ayant un caractère technique, obligatoirement requis sur les dérogations à certaines dispositions du statut général qui ne correspondraient pas aux besoins propres de ces corps ou aux missions que leurs membres sont destinés à assurer. **Cette consultation n'est toutefois obligatoire que s'il est envisagé de créer une nouvelle dérogation ou d'étendre une dérogation existante.**

Saisi d'un projet de décret modifiant le [décret n° 64-805](#) du 26 juillet 1964 fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets, le Conseil d'État (section de l'administration) a notamment relevé que les conditions d'accès au corps n'étaient pas modifiées, que la création d'une fonction de « *conseiller du Gouvernement* », ouverte aux préfets titulaires ayant préalablement exercé des fonctions territoriales, correspondait à une modalité de la position d'activité régie par le [décret n° 85-986](#) du 16 septembre 1985 modifié, et que l'exigence d'un avis du Conseil supérieur de l'administration territoriale de l'État préalable à la titularisation des préfets rapprochait la gestion du corps du droit commun. Il en a déduit que la consultation du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État n'était pas nécessaire.

La disposition envisagée ne concerne que l'attribution de délégation de signature en matière de décisions individuelles s'appliquant à certaines catégories de personnels (ADM – 390560 – 10/11/2015)

Selon 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* ». Dans ces conditions, le Conseil d'État (section de l'administration) estime qu'un projet de décret portant **délégation de signature en matière de décisions individuelles** concernant certaines catégories de personnels militaires sous contrat n'a pas à être soumis à l'avis préalable du CSFM.



La disposition envisagée ne s'applique qu'à un unique établissement public administratif de l'État (TP/AG – 390825 – 22/12/2015)

Aux termes de l'[article 2](#) du décret n° 2012-148 du 30 janvier 2012, le **Conseil commun de la fonction publique est saisi pour avis : « 1° Des projets de loi ou d'ordonnance modifiant la loi du 13 juillet 1983 susvisée ou dérogeant à cette loi, pour les trois fonctions publiques »**. L'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit quant à lui que, sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont occupés par des fonctionnaires ou par des agents publics titulaires assimilés.

Saisi d'un projet de loi ayant notamment pour objet de créer un établissement public administratif de l'État, l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité, et de conférer à ses agents la qualité d'agents contractuels de droit public de l'État par exception au principe posé à l'[article 3](#) de la loi du 13 juillet 1983, le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, a estimé que **cette disposition ne conférait pas au projet le caractère d'un projet de loi dérogeant à cette loi pour les trois fonctions publiques**, au sens des dispositions de l'[article 2](#) du décret du 30 janvier 2012, dès lors que l'exception prévue ne concernait que les agents de l'un des établissements publics administratifs de l'État. La consultation du Conseil commun de la fonction publique sur cette disposition n'était donc pas requise.

La disposition envisagée n'affecte que de manière incidente l'organisation et le fonctionnement des administrations (ADM – 389769 – 24/03/2015)

A propos d'un projet de décret relatif à la sécurité des systèmes d'information des opérateurs d'importance vitale, le Conseil d'État (section de l'administration) a rappelé que les dispositions de l'[article 34](#) du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État **n'imposent pas de consulter ces organismes sur les textes ayant seulement une incidence sur l'organisation et le fonctionnement des administrations**. Il en va autrement des textes qui ont directement pour objet de régir l'organisation ou le fonctionnement des services ou qui emportent des conséquences directes sur l'organisation et le fonctionnement du service, pourvu que, dans un cas comme dans l'autre, leurs effets soient suffisamment significatifs. Le projet de décret, qui définit les règles applicables à la sécurité des systèmes d'information des opérateurs d'importance vitale, n'affecte que de façon incidente les missions de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), de sorte que le comité technique ministériel des services du Premier ministre n'avait pas à être préalablement consulté.

■ **Établissement public**

La disposition envisagée porte sur la modification des règles constitutives de l'établissement (ADM – 389990 – 26/05/2015)

Il ne résulte ni du principe d'autonomie des établissements publics ni d'aucune disposition de nature législative ou réglementaire de portée générale que le conseil





d'administration d'un établissement public de l'État devrait être obligatoirement consulté sur les modifications envisagées de ses règles constitutives. En l'espèce, le Conseil d'État (section de l'administration) a estimé qu'aucune disposition réglementaire ni aucune disposition du statut de l'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique ne prévoit que le conseil d'administration de l'établissement soit consulté.

■ **Disposition envisagée se situant hors du champ de compétence de l'organisme consultatif**

Compétence de la Commission nationale de la négociation collective (CNNC) (SOC – 389744 – 25/03/2015)

Aux termes de l'[article L. 2271-1](#) du code du travail, la Commission nationale de la négociation collective (CNNC) est chargée « 2° *d'émettre un avis sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret relatifs aux règles générales portant sur les relations individuelles et collectives de travail, notamment celles concernant la négociation collective ; / (...)* ».

Le Conseil d'État (section sociale) a estimé que les dispositions du projet de décret relatif à la lutte contre les fraudes, au détachement de travailleurs et à la lutte contre le travail illégal qui déterminent, en application des dispositions des articles [L. 1265-1](#), [L. 8223-4](#) et [L. 8233-1](#) du code du travail, les modalités selon lesquelles les organisations syndicales représentatives de travailleurs informent les salariés des actions en justice formées en leur nom dans les cas de manquement aux règles relatives au détachement de travailleurs, à l'interdiction du travail dissimulé ou du marchandage, ou d'emploi d'étrangers sans titre de travail, ne relevaient pas de la consultation obligatoire de la CNNC. En effet, les dispositions réglementaires en cause ont le caractère de **dispositions de procédure juridictionnelle** et ne sont donc **pas regardées comme relatives aux relations individuelles et collectives du travail** mentionnées au 2° de l'[article L. 2271-1](#) du code du travail. Dès lors, la CNNC n'avait pas à être consultée sur ces dispositions.

3.4.3. Absence de consultation – Théorie des formalités impossibles

Consultation impossible en raison de la non-désignation de l'ensemble des membres du Conseil économique, social et environnemental de Nouvelle-Calédonie (SOC – 390716 – 24/11/2015)

Le Conseil d'État (section sociale) a donné un avis favorable au projet de loi du pays relatif au **service civique** n'ayant pas fait l'objet d'une consultation obligatoire du Conseil économique, social et environnemental de Nouvelle-Calédonie. Celui-ci, en effet, n'a pu être constitué en raison de la **non-désignation de l'ensemble de ses membres** imputable pour partie à d'autres autorités que le gouvernement de Nouvelle-Calédonie auteur de la saisine. Le Conseil d'État a souligné que cette situation ne saurait perdurer sans risquer de déboucher sur une impossibilité d'en appeler à la « *théorie des formalités impossibles* ».



Consultation impossible en raison du faible effectif d'un établissement public (ADM – 389990 – 26/05/2015)

Saisi d'un projet de décret modifiant la **composition des organes dirigeants d'un établissement public administratif**, l'Établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique, le Conseil d'État (section de l'administration) a rappelé qu'en vertu des [articles 7 et 34](#) du décret n° 2011-184 du 15 février 2011, un comité technique devait être constitué dans tout établissement public administratif et que cet organisme devait être saisi des projets de texte modifiant les règles constitutives de l'établissement. Il a toutefois estimé que **la composition d'un organisme consultatif devait être au moins de trois membres afin que la collégialité puisse s'exercer**, qu'il était manifestement inopportun et dénué de toute portée eu égard au principe de participation prévu à l'[article 9](#) de la loi 83-634 portant droits et obligations des fonctionnaires de constituer un comité technique de trois membres dans un établissement composé de trois agents et que la consultation d'un comité technique d'établissement constituait dès lors une formalité impossible.

3.4.4. Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

Créé par la [loi n° 2013-921](#) du 17 octobre 2013, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) fait l'objet des articles [L. 1212-1](#) à [L. 1212-4](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il est chargé, conformément aux dispositions de l'[article L. 1212-1](#), « *d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, des projets de textes réglementaires créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables ; sur l'impact technique et financier des projets de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ; sur les projets d'acte de l'Union européenne ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements publics.* ». Conformément à l'[article R. 1213-27](#) du CGCT, dans tous les cas où il est consulté, à titre obligatoire ou facultatif, le CNEN doit être saisi des projets de texte réglementaire accompagnés d'un rapport de présentation et d'une fiche d'impact faisant apparaître les incidences techniques et les financières, quelles qu'elles soient, des mesures proposées pour les collectivités territoriales³⁶.

■ Organisation et fonctionnement

(INT – 390690 – 21/12/2015)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a examiné deux mesures de simplification relatives à l'organisation et au fonctionnement du CNEN :

- S'agissant de la composition du CNEN, éviter une élection, lorsque, pour une catégorie particulière de représentants des collectivités territoriales, une seule liste de candidats, composée de façon conforme aux exigences légales, s'est présentée dans le délai de dépôt des listes, situation qui s'est rencontrée en 2014 ;

³⁶ V. [Guide de légistique](#), sur Légifrance.





- S'agissant de la saisine du CNEN par des élus locaux, alléger substantiellement les exigences auxquelles le décret du 30 avril 2014 subordonne la recevabilité des demandes d'évaluation, exigences³⁷ qui se sont avérées bloquantes dans la pratique.

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a veillé à ce que ces **objectifs légitimes de simplification se traduisent dans les dispositions réglementaires du code général des collectivités territoriales de façon claire et cohérente**.

Il a en outre invité le Gouvernement à adapter, dans la loi, la composition du CNEN :

- La possibilité de dispense de scrutin devrait y être explicitement inscrite ;
- Mériterait d'être envisagé le remplacement de l'élection des représentants de chacun des collèges d'élus par un dispositif de désignation par ou sur proposition de l'association nationale concernée (en ce sens : [article L. 5312-4](#) du code du travail, [article 2-19](#) du code de procédure pénale, [article R. 1211-10](#), [R. 1213-12](#) du code général des collectivités territoriales).

■ Consultations obligatoires

La disposition envisagée concerne plusieurs établissements publics dotés de la personnalité morale (ADM – 390746 – 15/12/2015)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a considéré obligatoire la saisine préalable du CNEN pour un projet de décret relatif aux **emplois fonctionnels de direction des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris**, ce texte devant être regardé comme applicable non pas à un unique établissement public local mais à plusieurs établissements dotés de la personnalité morale.

La disposition envisagée a un impact financier sur les collectivités territoriales (FIN – 389752 – 25/03/2015)

Le projet de décret modifie le code général des collectivités territoriales afin de tenir compte de modifications introduites par les lois de finances initiales pour 2014 et pour 2015 concernant la **dotation forfaitaire des communes et des établissements publics de coopération intercommunale**, pour le calcul de laquelle il exclut les recettes exceptionnelles, et la **dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale** dont certaines modalités sont revues.

La consultation préalable du CNEN sur ce projet de décret a été jugée nécessaire, en application de [l'article L. 1212-2](#) du CGCT. En effet, le Conseil d'État (section des finances) a considéré que les normes applicables aux collectivités territoriales mentionnées par ce texte ne sont pas seulement celles induisant des contraintes de fond ou de procédure pour ces collectivités dans leur fonctionnement ou l'exercice de leurs compétences mais recouvrent plus généralement l'ensemble des normes ayant une incidence sur elles, ce qui inclut les dispositions qui, comme en l'espèce, touchent à leurs ressources. En outre est sans incidence la circonstance que le comité des finances locales (CFL) avait lui-même été consulté sur ce projet en application de [l'article L. 1211-3](#) du CGCT. En effet, si les dispositions relatives à la

³⁷ Lorsqu'elle émane d'élus locaux, la demande d'évaluation d'une norme doit être accompagnée d'une fiche d'impact et présentée par au moins 100 maires ou présidents d'EPCI, ou dix présidents de conseil départemental ou deux présidents de conseil régional.



consultation de la commission consultative d'évaluation des normes, à laquelle le CNEN a succédé, prévoyaient que la consultation de cette commission, formation restreinte du CFL, était réputée faite lorsque ce dernier avait été consulté, tel n'est pas le cas pour le CNEN, instance distincte du CFL.

■ Absence d'obligation de consultation

La disposition envisagée ne crée ni ne modifie des normes applicables aux collectivités territoriales (ADM – 390646 – 10/11/2015)

Saisi d'un projet de décret régissant les compétences respectives de l'État et de l'Office national des forêts (ONF) en matière domaniale, le Conseil d'État (section de l'administration) a estimé que **ce projet se bornait à transférer de l'État à l'ONF certains pouvoirs de gestion des actes, contrats et conventions ayant pour objet l'utilisation de bois et forêts de l'État**. Il en a déduit que s'il avait vocation à s'appliquer, entre autres, à des terrains possédés en indivision par l'État et par des collectivités territoriales, il ne comportait pas de dispositions « *créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales* » au sens de [l'article L. 1212-2](#) du CGCT et que, par suite, la consultation du CNEN n'était pas obligatoire.

La disposition envisagée ne s'applique qu'à une unique collectivité territoriale (ADM – 389450 – 06/01/2015)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a également estimé que n'était pas soumis à la consultation préalable du CNEN un projet de décret modifiant le [décret n° 2007-1444](#) du 8 octobre 2007 portant statut particulier du corps des administrateurs de la **Ville de Paris**, parce qu'il ne concernait qu'une unique collectivité territoriale.

La disposition envisagée s'applique à un périmètre plus large que celui relevant des collectivités territoriales (TP – 390516 – 08/12/2015)

Saisi d'un projet de décret ayant pour objet de modifier, au sein du code de la construction et de l'habitation, les **règles d'accessibilité des personnes handicapées** que doivent respecter les bâtiments d'habitation collectifs nouveaux ainsi que les maisons individuelles nouvelles, le Conseil d'État (section des travaux publics), a estimé que la consultation préalable du CNEN n'était pas nécessaire.

En effet, les normes applicables aux collectivités territoriales, au sens de [l'article L. 1212-2](#) du CGCT, sont celles qui concernent spécifiquement ou principalement ces collectivités ou leurs établissements publics, c'est à dire leurs compétences, leur organisation, leur fonctionnement, leurs activités ou leurs finances. Or les modifications apportées par le projet de décret aux **règles d'accessibilité des handicapés aux locaux d'habitation**, si elles sont **applicables** notamment aux offices publics de l'habitat qui sont des établissements publics relevant des collectivités territoriales, le sont **indifféremment à tous les nouveaux locaux d'habitations**, à caractère collectif ou individuel, que les promoteurs ou constructeurs soient des personnes physiques ou morales, publiques ou privées. La consultation du CNEN n'était donc pas obligatoire.





3.4.5. Consultations particulières aux collectivités d'outre-mer

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), a rappelé que l'édiction d'une norme dérogeant à la réglementation applicable en métropole doit faire l'objet d'une consultation des organes compétents des collectivités d'outre mer. Cette consultation s'applique, selon le cas, aux « *dispositions d'adaptation* » (articles [L. 3444-1](#) et [L. 4433-3-1](#) du code général des collectivités territoriales pour les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution), aux « *règles particulières* » (articles [LO. 6213-1](#), [LO. 6313-3](#) et [LO. 6413-3](#), respectivement pour Saint Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon et [article 10](#) de la [loi organique n° 2004-192](#) du 27 février 2004 pour la Polynésie française) et aux « *règles spécifiques* » (article 133 de la [loi organique n° 99-209](#) du 19 mars 1999 pour la Nouvelle-Calédonie) (**INT – 389728 – 07/04/2015**). Le Conseil d'État a rendu plusieurs avis sur ces mêmes fondements juridiques.

■ **Application des articles [L. 3444-1](#) et [L. 4433-3-1](#) du CGCT : consultation des conseils généraux et régionaux des départements et régions d'outre-mer sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des *dispositions d'adaptation* du régime législatif et de l'organisation administrative (collectivités régies par l'article 73 de la Constitution)**

Extension du ressort territorial des directions spécialisées de contrôle fiscal à plusieurs départements d'outre-mer – Principe d'identité législative – Absence de consultation préalable obligatoire (ADM – 389866 – 21/04/2015)

À l'occasion de l'examen du projet de décret modifiant le [décret n° 2009-707](#) du 16 juin 2009 relatif aux **services déconcentrés de la direction générale des finances publiques et portant extension du ressort territorial des directions spécialisées de contrôle fiscal aux départements d'outre-mer**, le Conseil d'État (section de l'administration) a considéré que le choix du Gouvernement de prévoir que les contribuables ayant leur résidence dans les départements et régions d'outre-mer, qui étaient jusqu'à présent contrôlés par les seuls services territoriaux, puissent également faire désormais l'objet de contrôles fiscaux diligentés par les services des directions régionales de contrôle fiscal (DIRCOFI) Centre ou Sud-est, ne constituait pas une adaptation des textes réglementaires applicables en la matière dès lors qu'une telle mesure constitue une uniformisation des règles de compétence en vigueur en métropole.

■ **Application de l'article 133 de la [loi organique n° 99-209](#) du 19 mars 1999 pour la Nouvelle-Calédonie : consultation du gouvernement de Nouvelle-Calédonie sur tous les projets de décret comportant des *dispositions spécifiques* à la Nouvelle-Calédonie**

Notion de « dispositions spécifiques » à la collectivité (INT – 390411 – 06/10/2015)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), considère que la consultation du gouvernement de Nouvelle-Calédonie n'est obligatoire, que lorsqu'un projet de décret comporte, sur le fond, des dispositions qui s'écartent du droit commun.



Tel n'est pas le cas d'un décret insérant dans le code des communes de Nouvelle-Calédonie des dispositions substantiellement identiques à celles qui, sur le même sujet, figurent dans le code général des collectivités territoriales.

3.5. Élections

3.5.1. Élections législatives

Modulation de l'aide financière de l'État aux partis politiques en fonction de l'écart relatif entre candidates et candidats présentés aux élections législatives (INT – 389728 – 07/04/2015)

En vertu des [articles 9](#) et [9-1](#) de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, la première fraction de l'aide publique aux partis est fonction, d'une part, des voix obtenues aux dernières élections législatives générales par les candidats s'étant rattachés à chacun d'eux et, d'autre part, de la proportion des femmes et des hommes parmi ces candidats.

L'[article 60](#) de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a renforcé la modulation liée à l'écart relatif entre candidates et candidats de chaque parti. La première fraction deviendra nulle lorsque la proportion des candidats du sexe le moins représenté sera égale ou inférieure au sixième. Cet article a également prévu que chaque parti dépose, avant le scrutin, la liste de ses candidats. Pour qu'un candidat aux élections législatives soit pris en compte dans le calcul de l'aide attribuée à un parti, il faut non seulement, comme auparavant, qu'il se soit individuellement rattaché à ce parti lors du dépôt de sa candidature (et obtenu au moins 1% des suffrages), mais encore, désormais, qu'il figure sur la liste déposée par ce parti.

Au vu des travaux parlementaires, et plus particulièrement des motifs par lesquels a été repoussé l'amendement présenté par le rapporteur de la loi au Sénat afin d'assurer la vérification de la sincérité des déclarations, le Conseil d'État (section de l'intérieur), a considéré qu'il n'appartenait pas au décret pris pour l'application de l'[article 60](#) de la loi du 4 août 2014 de prévoir le contrôle de cette sincérité. Il a toutefois ajouté un article prévoyant que les déclarations seraient rendues publiques sur le site du ministère de l'intérieur.

3.5.2. Listes électorales

Réouverture exceptionnelle en 2015 des délais d'inscription sur les listes électorales (INT – 390299 – 15/07/2015)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a examiné un projet de décret pris pour l'application de la [loi n° 2015-852](#) du 13 juillet 2015 relative à la réouverture des





listes électorales en 2015. Le projet aménage les règles d'établissement des listes électorales afin de permettre aux électeurs inscrits avant le 30 septembre 2015 de prendre part aux élections régionales de décembre.

Le Conseil d'État a clarifié le projet sous la forme de grilles de lecture des dispositions de droit commun. Il l'a également complété de manière à tirer les conséquences, sur la révision ordinaire de 2016 (listes électorales entrant en vigueur le 1^{er} mars 2016), de la révision des listes électorales prévue à titre exceptionnel en 2015 par la proposition de loi.

3.6. Libertés et droits fondamentaux

3.6.1. Droits de la défense

Informations sur les sanctions encourues en cas de non paiement de la redevance de stationnement des véhicules – Garanties suffisantes (TP-FIN-INT – 389753 – 14/04/2015)

Le Conseil d'État (section des travaux publics), a été saisi d'un projet de décret relatif à la redevance de stationnement des véhicules sur voirie prévue à l'[article L. 2333-87](#) du code général des collectivités territoriales ouvrant la possibilité d'acquitter celle-ci par paiement immédiat ou sous forme de forfait de post-stationnement. Il a estimé que la majoration encourue en cas d'impayé du forfait de post-stationnement présentant le caractère d'une sanction, il convenait d'assurer le respect des droits de la défense. Toutefois, eu égard à la probabilité d'un nombre massif d'impayés, du montant assez modeste de la majoration et de la relative simplicité du débat sur l'existence ou non d'un paiement, le Conseil d'État a considéré que l'information donnée par l'avis de paiement de ce qu'une majoration sera appliquée en cas de non-paiement du forfait, la mention figurant sur l'avertissement de la faculté pour l'intéressé de faire valoir utilement qu'il a acquitté le forfait en temps utile et le principe du contradictoire devant la commission du contentieux du stationnement payant constituaient, ensemble, des **garanties suffisantes des droits de la défense**.

3.6.2. Liberté d'association et droit syndical

■ Personnels militaires et agents publics non autorisés à exercer le droit syndical (ADM/AG – 390047 – 13/05/2015)

➡ *V. aussi 2. Sélection d'affaires marquantes de l'année, 2.12. Statuts des militaires et des agents de la direction générale de la sécurité extérieure (p. 262)*



3.6.3. Liberté de communication

Maintien de l'accès à l'internet – Atteinte aux principes de liberté d'entreprendre et d'égalité devant les charges publiques et au droit de propriété – Absence (TP/AG – 390741 – 03/12/2015)

➤ *V. aussi 2. Sélection d'affaires marquantes de l'année, 2.8. « Pour une République numérique » (p. 255)*

Déchéance de nationalité – Faits constituant des actes de terrorisme (INT – 390223, 390224, 390229, 390231 et 390232 – 01/09/2015)

Le Conseil d'État a examiné cinq projets de décret prononçant la déchéance de la nationalité française de binationaux franco-marocains et franco-turcs sur le fondement des [articles 25 et 25-1 du code civil](#). Ces dispositions permettent au Gouvernement de prendre une mesure de déchéance lorsqu'une personne s'est rendue coupable d'un « *crime ou un délit constituant un acte de terrorisme* » (article 25), un tel acte pouvant être constitué, selon l'[article 421-2-1](#) du code pénal, par « *le fait de participer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels* », d'un acte de terrorisme.

En l'espèce, les intéressés avaient été condamnés à des peines de six à huit ans d'emprisonnement par un jugement du tribunal de grande instance de Paris devenu définitif pour avoir, pendant près de neuf années, participé à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme. Ils avaient notamment participé à l'organisation de cinq attentats à l'explosif à Casablanca dans la nuit du 16 mai 2003, causant la mort de quarante-trois personnes.

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), a notamment émis les observations suivantes. Le projet relève en premier lieu que « *les conditions légales permettant de prononcer la mesure de déchéance de la nationalité française doivent être regardées comme réunies* », dès lors que l'infraction ayant donné lieu à la condamnation pénale constitue un acte de terrorisme au sens de l'[article 25](#) du code civil, que les intéressés conservent leur autre nationalité et ne seront donc pas apatrides et que le double délai de quinze ans posé par l'[article 25-1](#) du code civil n'est pas expiré.

Il a toutefois, en second lieu, rectifié la motivation, selon laquelle : « *aucun élément relatif à la situation personnelle des intéressés et aux circonstances de l'espèce ne justifie qu'il soit fait obstacle* » aux mesures de déchéance de la nationalité française. En effet, l'[article 25](#) du code civil, s'il permet au Premier ministre de prononcer une telle mesure à l'encontre de binationaux s'étant rendus coupables d'actes de terrorisme, ne le lui impose pas. Il doit toujours examiner l'opportunité de la mesure, en tenant compte de la situation personnelle des intéressés et des circonstances de l'espèce. Le Conseil d'État a estimé, en l'espèce, qu'il y avait lieu pour le Premier ministre de déchoir les intéressés de leur nationalité française.

➤ *V. aussi 2. Affaires marquantes, 2.1. Lutte contre le terrorisme et sécurité de la Nation, 2.1.5. Projet de loi constitutionnelle de sécurité de la Nation (p. 224)*





3.6.4. Principe d'égalité devant la loi

Absence de motif d'intérêt général du maintien d'un régime d'autorisations pour des demandes en cours d'instruction, alors que ce régime est allégé à l'avenir (TP/AG – 390741 – 03/12/2015)

Saisi d'un projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques, le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, a estimé contraire au principe d'égalité une disposition qui prévoyait le maintien en vigueur, pour les seuls opérateurs économiques dont les demandes étaient en cours d'instruction, du régime actuel d'autorisations transitoires de mise sur le marché de produits biocides alors que ce mécanisme est allégé pour l'avenir. Dès lors qu'aucun intérêt général ne justifie plus le maintien de ces autorisations de mise sur le marché, l'obligation d'obtention d'une telle autorisation pour ces seuls opérateurs crée une **rupture d'égalité**, d'autant plus injustifiée que le non-respect des prescriptions du mécanisme abrogé est pénalement sanctionné.

3.6.5. Principe d'égalité devant la loi : égalité femme-homme

■ Au sein des autorités indépendantes

Règles de désignation et de nomination des membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes – Garantie de la parité – Existence (ADM-FIN-INT-SOC-TP/AG – 390189 – 16/07/2015,)

Le Conseil d'État, au rapport de l'ensemble des sections administratives, a examiné un projet d'ordonnance relatif à l'**égal accès des femmes et des hommes au sein des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes**, pris en application du II de l'[article 74](#) de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Ce texte a pour objet de définir, pour dix-neuf autorités, les règles de désignation et de nomination de leurs membres de manière à garantir la parité entre les femmes et les hommes au sein du ou des collèges de ces instances, afin que, pour chacune de ces autorités, l'écart maximal entre le nombre de femmes et d'hommes ne soit pas, en principe, supérieur à un. Le Conseil d'État a approuvé l'économie générale de ce projet.

■ Au sein des jurys et de comités de sélection

Règles de désignation de jurys et de comités de sélection dans la fonction publique territoriale – Garanties de proportion minimale de chaque sexe – Dérogations – Possibilité (ADM, 3 mars 2015, 389655)

À l'occasion de l'examen d'un projet de décret portant modification de statuts particuliers de certains cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, le Conseil d'État (section de l'administration) a admis, compte tenu des particularités de ces cadres d'emploi, des dérogations à la proportion minimale de quarante



pour cent de chaque sexe, applicable en principe pour la **constitution des jurys et comités de sélection pour le recrutement ou la promotion**, en vertu de l'[article 55](#) de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

■ Au sein des ordres professionnels

(SOC-FIN-INT-TP/AG – 390236 – 23/07/2015)

Le Conseil d'État, au rapport de la section sociale, a rappelé au Gouvernement que si les principes constitutionnels relatifs aux élections garantis par l'[article 3 de la Constitution](#) ne s'appliquent pas aux élections ordinales qui ne sont pas des élections politiques, les **membres des conseils des ordres professionnels, élus par l'ensemble de leurs pairs afin d'exercer une mission de service public**, bénéficient des garanties qui découlent de l'[article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen](#) tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel. L'éligibilité comme le droit d'accéder à des fonctions publiques en vertu des seuls mérites bénéficient par conséquent aux professionnels, notamment de santé, qui souhaitent exercer des fonctions ordinales.

Ainsi, il appartient au Conseil d'État de vérifier que le Gouvernement procède à une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif fixé par l'[article 1^{er} de la Constitution](#) d'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales et, d'autre part, les exigences qui découlent de l'[article 6](#) de la Déclaration. Le Conseil d'État a considéré qu'il appartenait au Gouvernement de **prévenir des situations d'impossibilité concrète de composition de binômes paritaires** ou d'inscription de candidats d'un sexe déterminé en cas de scrutin plurinominal sans liste, lorsque la répartition entre hommes et femmes au sein d'une profession est très déséquilibrée. Il a donc dans ces cas prévu, à l'instar des dispositions instituées pour les architectes, des dispositifs dérogatoires. Il en a été ainsi des conseils départementaux de l'ordre des infirmiers et de l'ordre des géomètres. Enfin, si, dans le cadre d'élections au scrutin binominal majoritaire, le recours au tirage au sort, qui conduit à imposer à un collège d'électeurs d'élire une seule personne dont le sexe aura préalablement été déterminé, peut être admis dans des hypothèses résiduelles afin notamment de compléter la composition d'un conseil composé d'un nombre impair de membres, le recours à un tel dispositif, qui conduit à empêcher dans un ressort territorial donné toute personne d'un sexe déterminé à se porter candidat, ne peut être généralisé ou systématisé sans porter une atteinte excessive aux principes posés par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

■ Au sein des organismes collégiaux

(INT – 389529 – 13/01/2015)

➡ *V. aussi 3. Questions communes aux sections administratives, 3.1. Actes législatifs et réglementaires, 3.1.3. Domaines respectifs de la loi et du règlement (p. 269)*





■ Aux élections professionnelles

Répartition équilibrée des hommes et des femmes sur les listes de candidats – Principe d'égalité devant la loi – Objectif d'intérêt général – Existence (SOC/AG – 389926 – 16/04/2015)

Lors de l'examen du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi, le Conseil d'État, au rapport de la section sociale, a été saisi de la question de la **répartition équilibrée des hommes et des femmes sur les listes de candidats aux élections professionnelles**. Il a estimé que l'obligation de présenter des listes aux élections des délégués du personnel et du comité d'entreprise comportant une proportion d'hommes et de femmes égale à cette proportion dans le collège considéré ne méconnaissait pas le principe d'égalité devant la loi.

Certes la jurisprudence constitutionnelle fixe des limites de principe à l'existence de dispositions à caractère contraignant sur la répartition équilibrée entre hommes et femmes lorsque celle-ci conduit à méconnaître d'autres principes constitutionnels ([décision n° 2006-533 DC](#) du 16 mars 2006). Toutefois, le Conseil d'État a considéré que la réforme constitutionnelle de 2011 qui a modifié l'[article 1^{er} de la Constitution](#) pour y inclure que la loi favorise l'accès des femmes et des hommes, en sus des mandats électoraux et aux fonctions électives, « *aux responsabilités professionnelles et sociales* », pourrait conduire, avec précaution, à réapprécier les règles constitutionnelles en la matière. Compte tenu de l'objectif d'intérêt général qui s'attache à une meilleure représentation des femmes au sein des organisations syndicales et des institutions représentatives du personnel, et du caractère non excessif des dispositions envisagées par le Gouvernement, le Conseil d'État a estimé que ces **dispositions étaient conformes à la Constitution**.

3.7. Outre-mer

3.7.1. Projet de loi relatif à la modernisation de l'Outre-mer

Outre-mer – Droit applicable – Polynésie française – Agents publics – Rémunération – Égalité de traitement – Existence d'une discrimination illégale

Établissements publics – 1° Création d'une nouvelle catégorie d'établissement par la loi – Établissement public de l'outre-mer pour la mobilité – Règles constitutives – Distinction des activités de portage foncier et d'aménagement – Art. 94 de la loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 – Dérogation pour motif d'intérêt général – Possibilité – 2° Disparition de l'établissement public – Liquidation des biens – Compétence du pouvoir réglementaire – Agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques (INT-FIN-TP-SOC-ADM/AG – 389808 – 16/04/2015)



Un projet de loi relatif à la modernisation du droit de l'outre-mer a été examiné au rapport de toutes les sections administratives (V. avis rendu public par le Gouvernement sur [Légifrance](#)). Il a appelé de la part du Conseil d'État quelques remarques et réserves, notamment les suivantes.

1° L'« **Agence de l'outre-mer pour la mobilité** », société d'État créée par la loi n° 46-860 du 30 avril 1946, transformée par le projet en un établissement public administratif de même appellation, reçoit pour missions de contribuer à l'insertion professionnelle des personnes résidant habituellement outre-mer en favorisant leur formation initiale et professionnelle hors de leur collectivité de résidence, ainsi que leur accès à l'emploi, de mettre en œuvre les actions relatives à la continuité territoriale qui lui sont confiées par l'État et les collectivités territoriales et enfin de gérer, pour certaines collectivités territoriales d'outre-mer, les dispositifs d'aide prévus par la loi à ces fins.

Au regard de son objet et de la nature de ses activités, en particulier de la mission touchant à la continuité territoriale qui ne ressortit à la compétence d'aucun établissement public national équivalent, la future Agence de l'outre-mer pour la mobilité constitue à elle seule une nouvelle catégorie d'établissements publics et sa création relève de la loi. Il convient dès lors que le projet en définisse les règles constitutives. La désignation des ministres de tutelle, qui n'est pas une règle constitutive, relève du pouvoir réglementaire et ne doit pas figurer dans le texte de la loi. Deux mentions relèvent juridiquement du pouvoir réglementaire mais peuvent être maintenues dans le projet de loi pour des raisons de lisibilité de la réforme : la dénomination de l'établissement public et son caractère administratif.

2° S'agissant de la **création, à Mayotte et en Guyane, d'établissements exerçant à la fois des missions foncières et d'aménagement**, le Conseil d'État a estimé que des considérations d'intérêt général, liées à l'aménagement et à la maîtrise foncière de ces deux collectivités, justifiaient qu'il soit dérogé à la règle de séparation des activités de portage foncier et d'aménagement des établissements publics de l'État instituée par l'article 94 de la loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, qui a conduit à l'institution de deux catégories distinctes d'établissements publics, fonciers d'une part, d'aménagement d'autre part.

En revanche, il n'a pas estimé que cette dérogation caractérisait la création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics appelant l'intervention du législateur en application de l'article 34 de la Constitution. En effet, l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), établissement public de l'État, agit à la fois en matière foncière et en matière d'aménagement en vertu des articles L. 321-29 à L. 321-36 du code de l'urbanisme. Elle exerce en outre son activité sous la même tutelle administrative que celle prévue pour les deux nouveaux établissements de Guyane et de Mayotte.

Dès lors que le périmètre d'intervention de l'AFTRP, limité à l'Île-de-France par le décret n° 62-479 du 14 avril 1962 (dont l'objet ne correspond d'ailleurs à aucun projet d'aménagement prédéterminé), n'est pas, en l'espèce, une règle constitutive au sens de l'article 34 de la Constitution, la création des deux nouveaux établissements de la Guyane et de Mayotte n'implique pas de dispositions législatives autres que





celles nécessaires pour déroger aux règles législatives particulières régissant la catégorie actuellement constituée par la seule AFTRP. Ces dispositions devront donc être insérées dans la section 3, relative à l'AFTRP, du chapitre 1^{er} du titre II du livre III du code de l'urbanisme.

Ont été regardées comme des règles constitutives dérogeant à celles de la catégorie constituée par l'AFTRP notamment les dispositions, applicables seulement à l'établissement de Mayotte, conférant au collège des représentants de l'État la majorité des voix au sein du conseil d'administration, alors qu'en Guyane, en l'absence de règle dérogatoire, s'appliqueront les règles de proportion entre catégories représentées au sein du conseil d'administration prévues pour l'AFTRP en vertu de l'[article L. 321-33](#) du code de l'urbanisme.

3° S'agissant des **Agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite « des cinquante pas géométriques » de Guadeloupe et de Martinique**, le Conseil d'État a considéré que la loi n'avait pas à évoquer les modalités de leur liquidation, alors que la cessation de leurs activités n'est pas prévue avant le 31 décembre 2018, que la nécessité de la liquidation n'est pas certaine en l'état et que, en tout état de cause, il incombe au pouvoir réglementaire de régler les questions, relevant de sa compétence, liées à la liquidation des biens d'un établissement public de l'État.

3.7.2. Droit applicable dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, îles Wallis et Futuna) et Nouvelle-Calédonie

■ Lois et règlements

Autorité compétente pour conférer un effet suspensif aux recours contentieux dirigés contre certains actes des autorités administratives de la collectivité (INT – 390081 – 07/07/2015)

Aux termes de l'[article L. 4](#) du code de justice administrative : « *Sauf dispositions législatives spéciales, les requêtes n'ont pas d'effet suspensif s'il n'en est autrement ordonné par la juridiction.* » Ce principe du caractère non suspensif du recours contentieux fait partie, tout comme les conditions dans lesquelles il peut y être dérogé, des règles constitutives du régime des recours devant la juridiction administrative. Attaché à l'exercice même du recours, quelles que soient la décision contestée et l'autorité dont elle émane, ce principe relève de la **procédure administrative contentieuse**. Or, il résulte de l'[article 14](#) de la [loi organique n° 2004-192](#) du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française que la procédure administrative contentieuse relève, en Polynésie française, de la **compétence de l'État**. Les règles en cette matière sont applicables de plein droit dans cette collectivité en vertu de l'article 7 de la même loi.

Par suite, le Conseil d'État (section de l'intérieur) estime qu'aucune institution de la Polynésie française n'est compétente pour édicter une règle selon laquelle les



recours juridictionnels dirigés contre certains actes des autorités administratives de la collectivité auraient un effet suspensif. Cette compétence n'appartient qu'au législateur.

Projet de loi du pays – Saisine du Conseil d'État par un gouvernement démissionnaire – Affaires courantes – Non (SOC – 389423 – 03/02/2015)

Saisi le 5 janvier 2015 par le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'un projet de loi du pays, le Conseil d'État (section sociale) a considéré qu'il n'était pas valablement saisi et n'a donc pu examiner le texte. Le gouvernement élu le 31 décembre 2014 ne pouvant être regardé comme étant en fonction à la date de la saisine, le précédent gouvernement démissionnaire demeurerait compétent uniquement pour **expédier les affaires courantes** (8 avril 2011, G., n° 347313, Rec.). Le Conseil d'État a considéré qu'il n'était pas valablement saisi au sens de l'[article 100](#) de la [loi organique n° 99-209](#) du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et a indiqué qu'il appartiendrait au nouveau gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, dès lors qu'il aurait été constitué, de procéder à une nouvelle saisine du Conseil d'État.

■ **Statuts de la Nouvelle-Calédonie – [Loi organique n° 99-209](#) du 19 mars 1999 portant statut de la Nouvelle-Calédonie**

1° Évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie – Consultation électorale sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté – 2° Listes électorales – Commission électorale spéciale – Collège électoral (INT/AG – 389785 – 02/04/2015)

En avril 2015, le Conseil d'État a examiné, au rapport de la section de l'intérieur, un projet de loi organique relatif à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté (V. avis rendu public par le Gouvernement sur [Légifrance](#)). Ce projet vise à permettre au plus grand nombre de Calédoniens de participer, sans démarches contraignantes, à la future consultation sur l'accession de la collectivité à la pleine souveraineté. À cet effet, sont modifiés les titres V (élections au congrès et aux assemblées de province) et IX (consultation sur l'accession à la pleine souveraineté) de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et précisées, avec les adaptations nécessaires, les dispositions du code électoral qui seront applicables à la consultation.

Ce projet prend pleinement en compte les avis rendus par le Conseil d'État les 6 février 2014 (388225³⁸) et 29 janvier 2015 (389573³⁸) sur la mise en œuvre de la consultation électorale relative à l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie. Conformément à ces avis, deux catégories d'électeurs pourront être inscrits d'office sur la liste électorale spéciale :

- les électeurs admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 approuvant l'accord de Nouméa et figurant sur la liste électorale spécialement dressée en 1998 à cet effet ;
- les électeurs relevant ou ayant relevé du statut civil coutumier, inscrits à ce titre sur le fichier établi par la Nouvelle-Calédonie à partir des registres de l'état civil coutumier.

³⁸ V. commentaires sur [ConsiliaWeb](#).





Est en outre confirmé le principe d'inscription d'office des jeunes atteignant la majorité, déjà prévu pour les élections au congrès et aux assemblées de province.

Issue de ce projet, la [loi organique n° 2015-987](#) du 5 août 2015 relative à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté étend, au-delà des préconisations du Conseil d'État, les catégories d'électeurs faisant l'objet d'une inscription d'office. Cette loi a été jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel ([décision n° 2015-716 DC](#) du 30 juillet 2015, notamment cons. 3). En décembre 2015, le Conseil d'État a examiné trois projets de décret parachevant le dispositif de mise en œuvre de cette loi (**INT – 390784, 390862, 390862 – 21/12/2015**).

3.7.3. Applicabilité des textes législatifs et réglementaires dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, îles Wallis et Futuna) et Nouvelle-Calédonie

Dans les collectivités soumises au principe de la spécialité législative ([articles 74 et 77](#) de la Constitution), les dispositions codifiées ne sont en principe applicables que si une mention expresse d'application est prévue. Dès lors qu'une disposition étendue fait ultérieurement l'objet d'une modification, l'extension de cette modification impose une mention expresse (Ass., [n° 107400](#), 9 février 1990, *Élections municipales de Lifou*).

■ Contentieux des décisions de l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie

1° Détermination des règles de procédure applicables au contentieux des décisions de l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie – Compétence de l'État – 2° Contentieux en matière de régulation et de contrôle – Compétence du tribunal administratif de Nouméa en premier et dernier ressort (FIN – 390563 – 10/11/2015 et 15/12/2015)

Le Conseil d'État (section des finances) a été saisi d'un projet de décret pris pour l'application de l'[ordonnance n° 2014-471](#) du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à la Nouvelle-Calédonie de dispositions du livre IV du code de commerce relevant de la **compétence de l'État en matière de pouvoirs d'enquête, de voies de recours, de sanctions et d'infractions**. Le projet de décret a pour objet de fixer les règles de procédure applicables au contentieux des décisions de l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie en matière de concurrence, qui relève de la cour d'appel de Paris en vertu de cette ordonnance. Cette autorité administrative indépendante locale a été créée par la [loi du pays n° 2014-12](#) du 24 avril 2014.

Le Conseil d'État s'est tout d'abord demandé si l'État était bien compétent pour fixer ces règles de procédure spéciales devant le juge judiciaire, alors d'une part qu'il s'agit du contentieux de décisions d'une autorité administrative indépendante locale



dont l'organisation et le fonctionnement relèvent de la compétence de la Nouvelle-Calédonie et, d'autre part et surtout, que la [loi organique](#) du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie réserve à celle-ci la compétence en matière de « *procédure civile* ». Il a considéré que cette compétence ne saurait s'étendre à des règles de procédure spécifiquement applicables devant une juridiction située en métropole.

Un avis favorable a été donné au projet à l'exception de son article 23. Cet article prévoyait de compléter le 4° de l'article [R. 311-1](#) du code de justice administrative de façon à donner au Conseil d'État compétence pour connaître en premier et dernier ressort des décisions de l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie prises au titre de sa mission de régulation et de contrôle mais ne relevant pas de la cour d'appel de Paris en application de l'[ordonnance n° 2014-471](#) du 7 mai 2014 mentionnée ci-dessus.

Le Conseil d'État (section des finances) a estimé que les arguments avancés par le Gouvernement à l'appui de cette mesure, tirés de la nécessité d'un jugement rapide des décisions en cause, principalement relatives aux concentrations d'entreprises, et de l'avantage qu'il y aurait à le « dépayser », **n'étaient pas de nature, compte tenu des objections qu'elle soulève, à justifier cette dérogation à la compétence de droit commun du tribunal administratif de Nouméa**. D'une part, en effet, il n'est pas de bonne administration de la justice d'allonger la liste des décisions administratives relevant, par exception, d'un contentieux direct devant le Conseil d'État ; ce n'est au demeurant pas la règle générale pour les autorités administratives indépendantes nationales, seules certaines d'entre elles figurant au 4° de l'article [R. 311-1](#) du code de justice administrative. D'autre part, une telle mesure serait incohérente sinon incompatible avec les règles fixées par la [loi organique n° 99-209](#) du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie pour le contrôle de légalité et le contentieux des actes de portée générale ou individuelle des autorités de la Nouvelle-Calédonie, qui relèvent du tribunal administratif de Nouméa à l'exception seulement des lois du pays, portées devant le Conseil constitutionnel, de certains actes intéressant la défense nationale et du contentieux électoral.

3.7.4. Répartition des compétences entre l'État et les collectivités ou au sein des collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, îles Wallis et Futuna) et Nouvelle-Calédonie

■ Nouvelle-Calédonie

Répartition des compétences entre le gouvernement et le congrès de Nouvelle-Calédonie et entre l'État et la Nouvelle-Calédonie – Codification – Justice et organisation judiciaire (TP – 390720 – 01/12/2015)

Le Conseil d'État (section des travaux publics) a été saisi d'une **proposition de loi du pays portant création du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie et relative aux baux ruraux**. Il a estimé, d'une part, que cette proposition de loi du





pays ne procédait pas à la codification de lois du pays au sens du 18° de l'article 127 de la loi organique du 19 mars 2009, aux termes duquel le Gouvernement « *prépare la codification des lois du pays et de la réglementation édictée par la Nouvelle-Calédonie* », codification qui suppose le regroupement au sein d'un code, selon un plan préalablement défini, de textes existants et l'abrogation de ces textes et, d'autre part, que rien ne s'opposait à ce qu'une proposition de loi du pays présente sous forme ordonnée des dispositions entièrement nouvelles, y compris sous forme de code.

À l'occasion de l'examen du même texte, il a considéré que des dispositions inspirées de celles du code rural et de la pêche maritime prévoyant que, dans certaines circonstances, en cas de désaccord entre les parties, « *le tribunal compétent fixe le prix du bail* », ne seraient pas de nature à modifier la compétence matérielle du juge compétent, qui est le tribunal de première instance de Nouvelle-Calédonie, lequel, en application de l'article L. 562-4 du code de l'organisation judiciaire, « *connaît de toutes les affaires pour lesquelles compétence n'est pas attribuée, en raison de la nature de la demande, à une autre juridiction* ». Elles n'appartiennent donc pas au domaine de la justice ou de l'organisation judiciaire, qui relève de la compétence de l'État en vertu de l'article 21 de la loi organique du 19 mars 1999. Définissant les règles de fond applicables au bail rural dans les circonstances qu'elles régissent, comprenant le pouvoir de modulation par le tribunal du montant du bail, elles relèvent à ce titre de la compétence de la Nouvelle-Calédonie.

Répartition des compétences entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces en matière de manifestations sportives et, notamment, de rallyes automobiles (INT – 389880 – 12/05/2015)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a été interrogé par le président de l'assemblée de la Province Sud, en application de l'article 206 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, sur la répartition des compétences entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces en matière de manifestations sportives.

Aux termes de l'article 20 de la loi organique précitée : « *Chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie* ». Aux termes de son article 22 : « *La Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes : / (...) / 29° Réglementation des activités sportives et socio-éducatives ; infrastructures et manifestations sportives et culturelles intéressant la Nouvelle-Calédonie ; / (...)* ».

1) Il résulte de ces dispositions que la Nouvelle-Calédonie est seule compétente pour réglementer les manifestations comportant le regroupement de véhicules à moteur, telles que des rallyes, qui doivent être regardées comme des activités sportives ou socio-éducatives au sens des dispositions précitées du 29° de l'article 22 de cette loi, qu'elles se déroulent ou non sur des voies qui sont normalement ouvertes à la circulation publique. Dans l'exercice de cette compétence, la Nouvelle-Calédonie peut soumettre ces manifestations à un régime d'autorisation.



2) Il résulte également de ces dispositions que la Nouvelle-Calédonie est désormais seule compétente pour modifier ou abroger la délibération n° 124-91/BAPS du 27 mai 1991 du bureau de l'assemblée de la Province Sud relative à la réglementation des épreuves ou manifestations organisées dans les lieux non ouverts à la circulation publique et comportant la participation de véhicules à moteur, adoptée sous l'empire de la [loi n° 88-1028](#) du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 et qui, n'ayant pas été remise en cause par les évolutions législatives et réglementaires ultérieures, est demeurée en vigueur. Dans la Province Sud, cette délibération doit, tant qu'elle n'a pas été abrogée, continuer de recevoir application.

Son article 4, qui prévoit que les autorisations de manifestations sont délivrées par le président de l'assemblée de la Province, doit cependant être interprété à la lumière de l'évolution du statut de la Nouvelle-Calédonie. Dès lors qu'aucune autre disposition de la loi organique du 19 mars 1999 n'attribue à une autre autorité de la Nouvelle-Calédonie une compétence de plein droit pour prendre ces décisions, il y a lieu de considérer que les autorisations sont accordées par le gouvernement, qui est l'exécutif de la Nouvelle-Calédonie en vertu de l'[article 108](#) de cette loi, sous réserve de modifications ultérieures qui en disposeraient autrement. En vertu de l'[article 128](#) de cette même loi, les arrêtés d'autorisation sont signés par le président du gouvernement.

3) Il résulte des dispositions précitées du 29° de l'[article 22](#) de la loi organique du 19 mars 1999 que la Nouvelle-Calédonie est compétente pour les seules infrastructures et manifestations sportives et culturelles qui, en raison de leur importance, intéressent l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie. Par suite, les provinces sont compétentes, en vertu de l'article 20 de cette même loi, en matière d'infrastructures et de manifestations sportives et culturelles n'intéressant pas l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie, sous réserve des compétences attribuées aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie.

4) Dans l'exercice de cette compétence, les provinces sont habilitées à créer et gérer des équipements et à organiser des manifestations qui les intéressent dans les domaines culturel, sportif et socio-éducatif. Si, pour l'exercice de cette compétence, elles sont conduites à adopter des dispositions réglementaires, ce pouvoir doit être exercé dans le respect des compétences attribuées à la Nouvelle-Calédonie par la loi organique du 19 mars 1999. Il en résulte :

1. S'agissant des infrastructures sportives et culturelles, que la compétence des provinces doit se combiner avec la compétence attribuée à la Nouvelle-Calédonie en matière de normes de construction par le 24° de l'[article 22](#) de la loi organique ;

2. S'agissant des manifestations sportives et culturelles, que la compétence des provinces ne saurait les conduire à encadrer les activités sportives et socio-éducatives se déroulant lors de ces manifestations, cette compétence appartenant, ainsi qu'il a été dit précédemment, à la seule Nouvelle-Calédonie ;





3. En revanche, les provinces peuvent compétemment édicter, par exemple, des règles fixant les conditions dans lesquelles elles attribuent des subventions à de telles manifestations, ou des règles qu'implique nécessairement l'organisation, par elles, d'une telle manifestation.

Par ailleurs, la compétence des provinces en matière d'infrastructures et de manifestations sportives et culturelles s'exerce sous réserve des compétences dévolues au maire par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie.

3.8. Pouvoirs publics, organisation et gestion de l'administration

3.8.1. Conseil économique, social et environnemental

Conditions de désignation des membres – Répartition des sièges représentant les salariés (INT – 390370 – 06/10/2015)

L'article 7 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958, modifiée en dernier lieu par la loi du 28 juin 2010, prévoit que les membres du Conseil économique, social et environnemental représentant les salariés sont désignés par les organisations « *les plus représentatives* » et renvoie au décret le soin de fixer le nombre de sièges que chacune de ces organisations aura à pourvoir. L'ordonnance n'impose pas pour autant au décret de fixer le nombre de sièges de chaque organisation de façon proportionnelle à sa représentativité.

A condition que sa décision ne repose pas sur des considérations arbitraires, le Gouvernement dispose donc, pour opérer la répartition des sièges, d'une marge d'appréciation tant pour choisir la mesure de la représentativité que pour tenir compte d'autres critères que la représentativité. Il a pu, en l'espèce, légalement faire le choix de répartir :

- les deux tiers des sièges en fonction de l'audience des organisations syndicales, désormais mesurée, pour l'appréciation de leur représentativité, en application des [lois n° 2008-789](#) du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail et [n° 2010-1215](#) du 15 octobre 2010 complétant les dispositions relatives à la démocratie sociale ;
- le dernier tiers selon les proportions actuelles.

Un tel choix n'est pas entaché d'arbitraire dès lors qu'il est inspiré par le souci d'atténuer, lors du prochain renouvellement suivant l'entrée en vigueur du décret, l'ampleur des transferts de sièges qui aurait été occasionnée par une répartition strictement fondée sur la nouvelle mesure de la représentativité. Il appartiendra au Gouvernement, lors des renouvellements ultérieurs, de réexaminer la répartition des sièges en prenant en compte l'audience comparée des syndicats.



3.8.2. Autorités administratives indépendantes

■ Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF)

Compétence du législateur pour créer une procédure soumettant une mesure d'organisation interne d'un opérateur à l'avis conforme d'une autorité (TP – 389376 – 13/01/2015)

Le Conseil d'État (section des travaux publics), saisi d'un projet de décret relatif à la confidentialité des données détenues par le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et à la commission de déontologie du système de transport ferroviaire, en a rejeté les dispositions soumettant à l'avis conforme de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires le plan de gestion des informations confidentielles élaboré par le gestionnaire d'infrastructure ferroviaire sur le fondement de l'article 5 du texte. La création d'une telle procédure d'avis conforme, dès lors qu'elle confère à une autorité administrative le pouvoir de s'opposer à une mesure d'organisation interne d'un opérateur, relève en effet de la **compétence du législateur**.

Étendue de l'obligation faite à cette Autorité par l'article L. 2132-8-1 du code des transports de consulter le Gouvernement avant de rendre ses décisions, avis ou recommandations (TP – 389991 – 23/06/2015)

Les délibérations du collège de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) mentionnées à l'article 6 du décret du 1^{er} septembre 2010 relatif à l'organisation et au fonctionnement de cette Autorité et les décisions que le président du collège est habilité à prendre seul, dès lors qu'elles ne concernent que le fonctionnement interne de l'Autorité, **n'entrent pas dans le champ d'application de la procédure** prévue par l'article L. 2132-8-1 du code des transports qui impose à l'ARAF de consulter le Gouvernement avant de rendre ses décisions, avis ou recommandations. Cette procédure est destinée, selon les dispositions-mêmes de l'article L. 2132-8-1, à permettre à l'Autorité de connaître les analyses du Gouvernement, en particulier en ce qui concerne les enjeux et les contraintes du système de transport ferroviaire national. En outre une telle obligation entrerait en contradiction avec le caractère de personne publique indépendante de l'ARAF.

Quant aux délibérations par lesquelles l'Autorité répond à une consultation organisée par le Gouvernement elles n'ont par principe pas à être soumises à la procédure prévue par l'article L. 2132-8-1.

■ Commission de régulation de l'énergie (CRE)

Tarifs réglementés de vente de l'électricité – Compétences respectives de la CRE et des ministres chargés de l'économie et de l'énergie (TP – 390308 – 16/12/2015)

Le Conseil d'État (section des travaux publics), saisi d'un projet de décret codifiant la partie réglementaire du code de l'énergie, a constaté que, en vertu de l'article L. 337-4 du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) devenait compétente à compter du 8 décembre 2015 pour proposer les tarifs réglementés de vente de l'électricité, arrêtés jusque-là par les ministres chargés de l'économie et de l'énergie, ces tarifs entrant en vigueur en l'absence d'opposition de l'un de ces ministres dans un délai de trois mois.





Il a considéré que l'encadrement de la proposition de la Commission par un arrêté définissant des types de clients pour chacun desquels celle-ci aurait l'obligation de proposer des options tarifaires, que le Gouvernement voulait mettre en place, serait **contraire à l'intention du législateur**. Celui-ci ne fait peser sur la Commission de régulation de l'énergie d'autres contraintes que l'inscription des tarifs dans les catégories fondées sur les caractéristiques intrinsèques des fournitures et le calcul par empilement des coûts défini à l'[article L. 337-6](#).

Le Conseil d'État a admis toutefois que, dès lors qu'un pouvoir d'opposition était *in fine* reconnu aux ministres, ceux-ci pourraient faire connaître par avance à la CRE les orientations de politique énergétique qu'ils souhaitaient qu'elle prenne en compte, notamment la définition de types de clients auxquels des options tarifaires pourraient être proposées. Il a également admis la **compétence juridique desdits ministres pour définir par arrêté une part maximale de l'abonnement** ainsi qu'un rapport minimal entre les prix de la période tarifaire la plus onéreuse et ceux de la période tarifaire la moins chère, au vu des [articles L. 337-4](#) et [L. 337-6](#) du code de l'énergie et au titre de l'objectif de politique énergétique d'incitation des consommateurs à la maîtrise de leur consommation. Mais, afin d'articuler cette compétence avec celle de la CRE en matière de tarifs réglementés de vente de l'électricité, il a précisé que cet arrêté serait pris annuellement après avis de la Commission.

3.8.3. Groupements d'intérêt public

■ Régime juridique

(ADM – 390300 – 15/09/2015)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a apporté des précisions à la demande du Gouvernement sur le régime juridique des groupements d'intérêt public (GIP), fixé par la [loi n° 2011-525](#) du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit et de son [décret d'application n° 2012-91](#) du 25 janvier 2012. Il a notamment estimé qu'un régime de domanialité publique était applicable aux biens propres des GIP remplissant les critères prévus par le code général de la propriété des personnes publiques et a clarifié le régime de responsabilité des membres d'un GIP. Il a également précisé que les **budgets des GIP régis par les règles de la gestion publique ne sont pas soumis à l'approbation du ministre chargé du budget**.

3.8.4. Département ministériel

■ Définition

1° Rattachement des directions et services à un département ministériel –
2° Autorités disposant du pouvoir réglementaire – Président de la République – Organisation de l'administration – Principe de bonne administration –
3° Mobilité et détachement – Fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration (ADM – 390417 – 06/10/2015)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a examiné un projet de décret relatif à la mobilité et au détachement des fonctionnaires des corps recrutés par la voie



de l'École nationale d'administration. Au sens de ce décret, relèvent d'un même département ministériel **l'ensemble des directions et services dont un même secrétariat général coordonne l'action**. Les directions ou services ne relevant pas directement d'un secrétariat général mais qui sont rattachés au ministre ayant autorité sur ce secrétariat général sont également compris dans ce même département ministériel. Le Conseil d'État a estimé que cette définition purement fonctionnelle du département ministériel autour du secrétariat général, déjà esquissée à l'[article 2](#) du décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique, ne portait atteinte ni à la liberté du Président de la République de déterminer la composition du Gouvernement ni à l'[article 20](#) de la Constitution, selon lequel le Gouvernement dispose de l'administration. Il a souligné que le choix du Gouvernement permettant de délimiter des périmètres stables pour la gestion des agents et des services répondait à une exigence de «bonne administration».

3.8.5. Établissements publics

■ Création d'un nouvel établissement public

Établissement public de l'État sur la gouvernance duquel une commune exerce une forte influence – Notion de catégorie nouvelle d'établissement public (INT – 390302 – 15/09/2015)

Saisie d'un projet de décret relatif à la création d'un nouvel établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre chargé de la culture, dénommé « **Cité de la Musique-Philharmonie de Paris** », le Conseil d'État (section de l'intérieur), a émis l'observation suivante.

En donnant au maire de Paris le pouvoir de nommer trois sur cinq des personnalités qualifiées du conseil d'administration, alors que le président de l'établissement serait désigné par le Président de la République parmi les deux personnalités qualifiées restantes, nommées par l'État, le projet fixait une règle de composition de l'organe de gouvernance de l'établissement sans équivalent dans le champ des établissements publics nationaux de sa spécialité. Une telle caractéristique présentait le risque de conférer à cet établissement public le caractère d'une nouvelle catégorie dont **la création appartient au seul législateur** en application de l'[article 34](#) de la Constitution. Pour ce motif, le Conseil d'État a proposé de réduire de trois à deux les personnalités qualifiées désignées par le maire de Paris.

■ Règles constitutives des établissements publics

Interdiction faite aux établissements publics culturels de contracter un emprunt (INT – 390383 – 13/10/2015)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a examiné un projet de décret portant diverses dispositions relatives à 71 établissements publics culturels³⁹. Ce projet harmonise les durées et possibilités de renouvellement des mandats des dirigeants et procède à diverses actualisations et modifications, le plus souvent mineures, des statuts.

³⁹ Sont placés sous la tutelle du ministère de la culture 78 établissements publics.





Il a substitué à l'interdiction totale d'emprunter – que le projet introduisait dans chacun des décrets statutaires – la prohibition de contracter des emprunts dont le terme est supérieur à douze mois.

Le 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, maintenu en vigueur et complété par l'[article 24](#) de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, prévoit que « *Nonobstant toute disposition contraire des textes qui leur sont applicables, ne peuvent contracter auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois (...) les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales, au sens du règlement relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux en vigueur, autres que l'État la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la Caisse de la dette publique et la Société de prises de participation de l'État. Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget établit la liste des organismes auxquels s'applique cette interdiction* ».

Les administrations publiques centrales, au sens du règlement relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux, comprennent les établissements publics administratifs nationaux. Tous les établissements publics culturels mentionnés dans le projet ne figurent pas dans l'[arrêté du 28 septembre 2011](#) « *fixant la liste des organismes divers d'administration centrale ayant interdiction de contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ou d'émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée* », pris pour l'application de l'[article 12](#) de la loi du 28 décembre 2010.

Par sa portée extensive et sa généralité, l'interdiction d'emprunter prévue par le projet de décret méconnaît tant les règles constitutives d'établissements publics que la volonté du législateur qui, par les dispositions précitées⁴⁰, a entendu limiter, de façon transversale, le recours à l'emprunt par les établissements publics administratifs nationaux, mais non leur interdire les emprunts dont le terme est infra-annuel.

3.8.6. Expérimentation

■ Lancement d'une expérimentation

Utilisation par la police municipale d'armes à feu (INT – 389783 – 14/04/2015)

Le Conseil d'État a été saisi d'un projet de décret pour expérimenter l'utilisation, par les polices municipales, de revolvers 357 magnum. Cette expérimentation serait facilitée par la circonstance que le ministère de l'intérieur dispose d'un stock d'armes dont il n'a plus l'emploi et qui, aux fins de l'expérimentation, pourraient être prêtées aux municipalités en faisant la demande, dans un cadre conventionnel.

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a admis que le projet, outre qu'il poursuivait un but licite et légitime et se trouvait suffisamment encadré, instituait une expérimentation au sens de l'[article 37-1 de la Constitution](#). En effet, le bien-fondé

⁴⁰ Ces dispositions n'ont fait l'objet d'aucune mesure de délégalisation en application du second alinéa de l'[article 37](#) de la Constitution.



de l'opération sera évalué au vu des bilans annuels qui en seront faits tout au long de sa durée (cinq ans). À son issue, si les conclusions s'avèrent négatives, les communes devront rendre les armes à l'État.

En cas de succès, l'[article R. 511-12](#) du code de la sécurité intérieure sera modifié pour inclure les revolvers 357 magnum, les communes détentrices de ces revolvers dans le cadre de l'expérimentation les achèteront à l'État dans les conditions prévues par le code général de la propriété des personnes publiques (valeur vénale) et les autres communes pourront en acquérir dans le cadre du nouvel article R. 511-12.

■ Généralisation d'une expérimentation

Modalités d'instruction des demandes de naturalisation et de réintégration dans la nationalité française, ainsi que des déclarations de nationalité souscrites à raison du mariage (INT – 389760 – 17/03/2015)

Depuis l'été 2013, sont expérimentées dans trois régions, en application du décret n° 2013-795 du 30 août 2013⁴¹, prorogé par le [décret n° 2014-994](#) du 1^{er} septembre 2014, de nouvelles modalités d'instruction des demandes de naturalisation et des déclarations de nationalité par mariage (plateformes interdépartementales, entretien devant une commission ouverte à des "représentants de la société civile").

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), a examiné un projet de décret généralisant, sur tout le territoire, la première des deux modalités expérimentées. Il a vérifié que cette généralisation partielle se fondait sur les enseignements de l'expérimentation, tels que retracés dans le bilan de celle-ci.

3.8.7. Organisation territoriale de l'État

■ Déconcentration

1° Organisation des services déconcentrés – Décret portant charte de la déconcentration – Réforme – 2° Préfets – Attributions – Conciliation avec le principe d'autonomie des établissements publics (ADM – 389858 – 05/05/2015)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a examiné le projet de décret portant charte de la déconcentration, destiné à se substituer au décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992. L'existence d'une telle charte de la déconcentration est prévue par l'[article 6](#) de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Le projet de décret renforce notamment l'échelon régional et les compétences des préfets, impose la réalisation, avant l'adoption de tout texte pouvant avoir une incidence sur les services déconcentrés, d'une étude d'impact permettant de vérifier « *l'adéquation entre les objectifs poursuivis et les contraintes et moyens des services déconcentrés* ».

Le Conseil d'État, lors de l'examen de ce projet, a veillé notamment à ce que le renforcement des attributions des préfets ne méconnaisse pas le **principe d'autonomie des établissements publics**.

41 V. bilan de 2013 (n° 387804, 23 juillet 2013).





3.8.8. La simplification des relations entre l'administration et le public

■ Code des relations entre le public et l'administration

➔ V. aussi 2. Sélection d'affaires marquantes de l'année, 2.10. Code des relations entre le public et l'administration ([p. 260](#))

■ « Administration électronique » – Dématérialisation des supports et des procédures

Saisine de l'administration par voie électronique – Exceptions (ADM – 390584 – 27/10/2015)

L'[ordonnance n° 2005-1516](#) du 8 décembre 2005 relative aux **échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives** a été modifiée par l'[ordonnance n° 2014-1330](#) du 6 novembre 2014, qui reconnaît le droit de saisir l'administration par voie électronique, afin de lui adresser des demandes, déclarations, documents et informations. Cette dernière ordonnance impose la mise en œuvre par les administrations d'un ou plusieurs téléservices qui, lorsqu'ils sont mis en place, deviennent alors l'unique mode de saisine par voie électronique. Elle prévoit toutefois que des décrets en Conseil d'État peuvent, pour certaines démarches administratives, **écarter l'application de ces règles pour des motifs d'ordre public**, de défense et sécurité nationale, de nécessité de comparution personnelle de l'utilisateur ou encore de bonne administration, notamment pour prévenir les demandes abusives.

Le Conseil d'État (section de l'administration) a été saisi, d'une part, d'un projet de décret précisant notamment les modalités de saisine de l'administration et d'émission des accusés de réception ou d'enregistrement électroniques et, d'autre part, de plusieurs projets de décret relatifs aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique. À l'occasion de l'examen de l'un de ces projets de décret, le Conseil d'État a notamment admis que les dispositions des articles 2 et 3 de l'ordonnance ne s'appliqueraient à aucune des démarches administratives adressées à la direction générale de la sécurité extérieure, à la direction de la protection et de la sécurité de la défense et à la direction du renseignement militaire, pour des **raisons liées à la sécurité des systèmes d'information**.

1° Possibilité de publication des engagements internationaux uniquement par voie électronique – 2° Mesures relevant du domaine du règlement – Modalités de publication des engagements internationaux souscrits par la France (FIN-ADM/AG – 389814 – 23/04/2015)

Le projet de décret prévoit la publication au *Journal officiel*, tant sur support papier que sur support électronique, du décret de publication des engagements internationaux souscrits par la France. Il ouvre la possibilité de renvoyer, dans



le décret de publication, pour le texte de l'engagement qui lui est annexé, à une publication uniquement par voie électronique.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a considéré que, dès lors que l'ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs ne mentionnait pas les engagements internationaux souscrits par la France, le projet de décret ne relevait pas du champ d'application de cette ordonnance. Cependant, il a estimé que les dispositions prévues par le projet de décret, qui portent sur les modalités de publication des accords et modifient le décret n° 53-192 du 14 mars 1953 relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France, déjà modifié par le décret n° 86-707 du 11 avril 1986, relevaient bien de la **compétence du pouvoir réglementaire**.

Le Conseil d'État a admis dès lors les modalités de publication prévues par le projet. Toutefois, il a estimé souhaitable, sans en faire une condition de la légalité du décret, de prévoir, dans le cas où le texte de l'engagement n'est publié au Journal officiel que sous forme électronique, qu'il puisse être consulté en format papier dans un ou des lieux que le décret désigne. Le projet a donc été complété en ce sens.

Mesures de simplification administrative – Saisine de l'administration par voie électronique (SVE) (INT – 390585, 390586, 390590, 390591 et 390592 – 03/11/2015)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a examiné divers projets de décret portant dérogations au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, présentés par les services du Premier ministre (390585), ainsi que les ministères de la culture et de la communication (390586), de la justice (390590), de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (390591) et de l'intérieur (390592).

À l'issue de cet examen, le Conseil d'État a formulé les observations suivantes :

- 1) Si toute démarche pour laquelle est apportée une exception à la règle « SVE » doit être précisément identifiée par le décret, la seule circonstance que la procédure dans laquelle elle s'inscrit ne soit pas prévue par un texte ne suffit pas à l'écarter du projet de décret ;
- 2) Jusqu'à la généralisation de téléprocédures dans les établissements pénitentiaires (novembre 2018), il admet d'exclure du champ de la SVE toutes les demandes des détenus empruntant la voie électronique. Il n'en invite pas moins l'administration pénitentiaire à développer dès aujourd'hui ces téléprocédures ;
- 3) De façon générale, l'exclusion du champ de la SVE n'interdit pas des demandes par voie électronique. Elle les prive seulement des effets juridiques qu'attachent à cette saisine les articles 2 à 5 de l'ordonnance (impossibilité pour l'administration d'exiger la confirmation de la demande, délais, accusé de réception) ;
- 4) Le Conseil d'État a choisi, dans chaque décret, de classer les exceptions selon les motifs qui les justifiaient, prévus à l'article 4 de l'ordonnance de 2005 (ordre public, défense et sécurité nationale, nécessité de comparution personnelle, bonne administration).





■ Bioéthique – Allègement des démarches administratives

Tissus, cellules et produits – Activités de préparation, conservation, distribution, cession, importation ou exportation de tissus, de leurs dérivés, des cellules et des préparations de thérapie cellulaire, issus du corps humain à des fins thérapeutiques – Régime des autorisations (SOC – 389555 – 24/03/2015)

Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret relatif à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, dont l'objet principal est de mettre en application les modifications relatives aux activités de préparation, conservation, distribution, cession, importation ou exportation de tissus, de leurs dérivés, des cellules et des préparations de thérapie cellulaire, issus du corps humain à des fins thérapeutiques.

➤ *V. aussi 1. Observations d'ordre général, 1.5. Contribution des formations consultatives à la simplification du droit (p. 211)*

■ « Forfait de post-stationnement »

(TP-FIN-INT – 389753 – 14/04/2015)

➤ *V. aussi 4. Politiques publiques, 4.13. Justice, 4.13.4. Justice administrative (p. 365)*

■ Gratuité de la réutilisation des informations publiques

Réutilisation des informations du secteur public (ADM/AG – 390278 – 23/07/2015)

Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'administration, a été saisi d'un projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public. Ce projet transpose la [directive 2013/37/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 et modifie plusieurs articles de la [loi n° 78-753](#) du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public. Au-delà des obligations issues de la directive, il envisage d'instaurer un **principe de gratuité de la réutilisation des informations publiques** et de restreindre les exceptions ouvertes par la directive en matière de tarification et d'accord d'exclusivité.

S'agissant des **redevances de réutilisation**, le projet de loi modifie l'article 15 de la loi du 17 juillet 1978 pour poser le principe de gratuité assorti d'exceptions, l'une d'ordre général et l'autre relative aux opérations de numérisation des fonds et collections des bibliothèques, y compris des bibliothèques universitaires, des musées et archives. D'une part, le Conseil d'État a considéré que le champ d'application de la dérogation générale devait être étendu pour concerner, comme les dispositions de la directive l'autorisent, l'ensemble des administrations tenues de couvrir, par des recettes propres, une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public. D'autre part, il a estimé que la **délégation donnée par la loi au décret en Conseil d'État** afin de mettre en œuvre cette exception générale **devait être précisée** pour inclure les organismes relevant à la fois de l'État et des collectivités territoriales et qu'elle devait renvoyer à des catégories d'organismes inscrits sur une liste à raison des conditions de leur financement et de la nature de leur activité.



■ Impôts sur le revenu – Possibilité de souscrire la déclaration de revenu par voie électronique

➤ V. aussi 4. Politiques publiques, 4.11. Fiscalité, 4.11.2. Fiscalité sur les revenus, (p. 357)

■ Mise en œuvre de la nouvelle règle « silence vaut acceptation »

L'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, dans sa rédaction issue de la loi du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, a posé le principe que « *le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut acceptation* ». Ce principe a été codifié à l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), créé par l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 et entré en vigueur au 1^{er} janvier 2016. L'article L. 100-3 du même code dispose que sont considérées comme « *administrations* » « *les administrations de l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale* ». L'article L. 231-4 du CRPA écarte l'application du principe « Silence vaut acceptation », notamment, lorsque la demande « *ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle* », « *ne s'inscrit pas dans une procédure législative ou réglementaire* », ou « *présente un caractère financier* ».

L'article L. 231-4 du CRPA écarte l'application du principe « Silence vaut acceptation », notamment, lorsque la demande « *ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle* », « *ne s'inscrit pas dans une procédure législative ou réglementaire* », ou « *présente un caractère financier* ».

Décrets dérogeant au délai de deux mois au terme duquel naît une décision tacite d'acceptation (INT/AG – 390535, 390542, 390543, 390555, 390567, 390688 – 20/10/2015 ; INT – 390749 – 15/12/2015)

Le Conseil d'État (toutes sections administratives) a été saisi d'une série de 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 administratif.

Les observations suivantes peuvent être présentées à l'issue de cet examen.

1) Notion de « texte réglementaire »

Les « *textes réglementaires* » auxquels se réfère le 2° du I l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 (article L. 231-4, 2° du CRPA), pour écarter du champ de la règle « *silence vaut acceptation* » une demande qui « *ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire* » comprennent les actes réglementaires édictés, dans le cadre de leurs compétences, par les collectivités territoriales, les ordres professionnels et les fédérations sportives délégataires de service public. La caractérisation de tels règlements dans les décrets dressant la liste des exceptions doit se faire à un niveau d'agrégation justifié, eu égard aux activités en cause, par la nature des demandes ou la bonne administration.





2) Demandes tendant à ce que l'administration agisse

Sont structurellement inadaptées à la logique de l'acceptation implicite les demandes tendant à l'obtention d'une prestation, d'un concours, d'une inscription, d'une certification ou d'une rectification, à la délivrance d'un titre ou à la fourniture d'une pièce ou d'une information. Or, ne faisant pas l'objet d'une exception légale (comme les demandes pécuniaires), les références aux procédures prévoyant de telles demandes encombrant les décrets pris en application du II de l'article 21 de la loi ([article L. 231-4](#) du CRPA).

Le risque d'omission est sérieux et la réalisation de ce risque peut avoir des effets juridiques, car l'intéressé, bénéficiaire de l'accord implicite de l'administration pour « *faire quelque chose* » en sa faveur, a acquis une créance qui, faute d'être concrètement honorée, pourrait engager, parfois à son insu, la responsabilité de l'administration.

3) Demandes adressées aux services de l'état-civil

Elles ne peuvent être incluses dans un décret prévoyant, au titre des compétences des collectivités territoriales, les exceptions à la règle « Silence vaut acceptation ».

En effet, les demandes relatives à l'organisation de la cérémonie du mariage, présentées sur le fondement de l'[article 165](#) du code civil, s'adressent au maire ou à son adjoint agissant en tant qu'officier d'état civil et en qualité d'agent de l'État. Il en va de même des demandes de communication d'actes de l'état-civil adressées aux services de l'état-civil des communes sur le fondement du [décret n° 97-852](#) du 16 septembre 1997 (modifiant le décret n° 62-921 du 3 août 1962 modifiant certaines règles relatives aux actes de l'état civil). Il en va encore ainsi des demandes d'autorisation de fermeture du cercueil, que ce soit sur le fondement de l'[article R 2213-17](#) du code général des collectivités territoriales (qui précise que la fermeture est autorisée par l'officier de l'état-civil) ou sur celui de la disposition similaire ([article L. 362-1](#)) du code des communes de Nouvelle-Calédonie.

4) Demandes tendant à la conclusion d'un contrat

De telles demandes n'entrent pas dans le champ d'application de la règle « Silence vaut acceptation » et des exceptions qui peuvent lui être apportées. Ainsi :

- Les concessions funéraires étant des contrats administratifs, la demande d'achat d'une concession présentée à la commune sur le fondement des [articles L. 2223-14](#) et [15](#) du CGCT tendent à la conclusion d'un contrat. Une telle demande ne tend pas à l'adoption d'une décision administrative individuelle au sens du 1° du I de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 ([article L. 231-4](#), 1° du CRPA) ;
- De même, la demande de conventionnement des services de radio et de télévision diffusés sur des réseaux n'utilisant pas les fréquences assignées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (article 33-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication) tend à la conclusion d'un contrat avec le CSA et non à l'adoption d'une décision individuelle.



5) Demande tendant à l'édition d'un acte administratif déclaratif faisant grief eu égard ses effets importants tant pour le demandeur que pour les tiers

Une telle demande entre en principe dans le champ d'application de la règle « Silence vaut acceptation » (SVA) et des exceptions qui peuvent lui être apportées.

Il en est ainsi de la demande de « constat d'usucapion » (par acte administratif de notoriété) de petite parcelle adressée au président de la commission départementale d'aménagement foncier sur le fondement de l'article L.121-25 du code rural et de la pêche maritime. Le constat d'usucapion ou le refus du constat de l'usucapion est en effet assimilable à une décision administrative, eu égard à ses conséquences importantes pour le demandeur et pour les tiers (V. par exemple les décisions de refus de constater une péremption ou une caducité : Sect., 20 juin 1997, *Association de défense de l'environnement de Gonfaron*, n° 135077, Rec., p. 249).

➤ V. aussi partie 3, 1. L'activité d'études, 1.3. Les suites données aux études, 1.3.3. L'étude sur L'application du nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation » (p. 422)

■ Prise de position opposable à l'administration

Extension de la prise de position formelle, opposable à l'administration, sur l'application d'une norme à la situation de fait ou au projet du demandeur en matière de droit de la consommation, d'occupation du domaine public et du droit du travail (FIN/AG – 390674 – 03/12/2015)

L'article 9 de la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure ayant pour objet de permettre à une autorité administrative d'accorder à une personne qui le demande une garantie consistant en une prise de position formelle, opposable à l'administration, sur l'application d'une norme à sa situation de fait ou à son projet et prévoit quelques règles de fond communes à ces dispositifs de garantie. Sur ce fondement, et en vue d'offrir aux acteurs économiques et porteurs de projet un environnement plus sécurisé du point de vue des normes applicables et, le cas échéant, de les prémunir contre une sanction administrative, le projet d'ordonnance soumis au Conseil d'État crée cinq dispositifs nouveaux de prise de position formelle de l'administration, sur des questions dont l'objet est spécifique et le champ d'application circonscrit :

- conformité aux règles applicables des modalités d'information des consommateurs sur les prix de vente qu'un professionnel envisage de mettre en place (code de la consommation) ;
- transfert d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public de son titulaire à un potentiel repreneur (code général de la propriété des personnes publiques) ;
- détermination du régime – autorisation ou déclaration préalable – applicable à une opération susceptible d'entraîner la modification de la structure d'une exploitation agricole (code rural et de la pêche maritime) ;





- conformité d'un accord d'entreprise ou, à défaut d'accord, du plan d'action de cette entreprise relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (code du travail) ;

- respect par une entreprise de ses obligations en matière d'emploi des travailleurs handicapés (code du travail).

Par ailleurs, le projet d'ordonnance étend à l'ensemble des cotisations et contributions sociales le champ d'application du dispositif existant de rescrit social prévu par le code de la sécurité sociale et en améliore les conditions de mise en œuvre. Ce rescrit sera en outre désormais applicable au régime agricole.

S'agissant de l'insertion, à l'article [L. 2122-7](#) du code général de la propriété des personnes publiques, de dispositions permettant au titulaire d'une **autorisation d'occupation temporaire du domaine public de l'État** constitutive de droits réels de demander à l'autorité qui lui a délivré le titre de lui garantir qu'elle accordera l'agrément à une personne déterminée susceptible de se substituer dans ses droits et obligations pour la durée de validité du titre restant à courir, il a estimé, d'une part, que le respect du principe de légalité, au regard notamment de la protection constitutionnelle de la propriété publique, justifiait que soit expressément mentionnée l'hypothèse d'un changement des circonstances de fait ou de droit postérieur à la garantie accordée par l'autorité administrative obligeant cette dernière à revenir sur sa décision initiale en refusant l'agrément demandé par la personne ayant vocation à se substituer dans les droits et obligations du titulaire. Il a considéré, d'autre part, que le mécanisme de pré-décision prévu à ce titre, qui ne se rattache pas à une opération complexe, ne justifiait pas l'introduction d'un recours contentieux spécial par voie d'exception, distinct de celui de droit commun, et a décidé, par suite, de ne pas retenir cette disposition du projet.

S'agissant du mécanisme de **rescrit social**, actuellement prévu par l'article [L. 243-6-3](#) du code de la sécurité sociale et concernant les cotisants ou futurs cotisants, le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, n'a pu admettre l'extension de son champ d'application aux branches professionnelles. Le projet du Gouvernement prévoit qu'une demande de garantie opposable portant sur une application spécifique à la situation d'une branche professionnelle peut être formulée par une organisation professionnelle d'employeurs ou une organisation syndicale reconnues représentatives au niveau de cette branche et constitue, après délivrance par l'ACOSS, une garantie dont l'ensemble des entreprises de la branche peut se prévaloir. Le Conseil d'État a considéré que ce dispositif ne respectait pas les termes de l'habilitation prévue par le 1° du I de l'article 9 de la [loi n° 2014-1545](#) du 20 décembre 2014 qui autorise le Gouvernement à prendre toute mesure relevant du domaine de la loi ayant pour objet de permettre à une autorité administrative « d'accorder, à une personne qui le demande, une garantie consistant en une prise de position formelle, opposable à l'administration, sur l'application d'une norme à sa situation de fait ou à son projet ». Le rescrit de « branche » contenu dans le projet est un dispositif distinct, permettant à des organisations professionnelles et syndicales, de garantir un projet collectif, notamment contenu dans les stipulations d'un accord collectif, concernant un ensemble d'entreprises ou d'employeurs. Si un tel dispositif est de nature à contribuer à la sécurité juridique des entreprises



concernées, il appartient à une loi d'habilitation ou à une loi d'en définir l'économie générale en précisant, par ailleurs, les conditions dans lesquelles il s'articulerait avec les règles générales de la négociation collective prévues par le code du travail.

Le Conseil d'État s'est également interrogé sur la question du **respect du principe de l'indépendance de l'inspection du travail** au regard du mécanisme de rescrit institué en matière de contrôle des obligations de l'employeur dans le domaine de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Le Conseil d'État a pu donner sur ce point un avis favorable au projet d'ordonnance en considérant qu'il n'était pas porté atteinte à l'indépendance de l'inspection du travail, qui est l'un des principes fondamentaux du droit du travail reconnu par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et qui est garanti par la [convention 81 de l'OIT du 11 juillet 1947](#). Le dispositif de rescrit vise à garantir l'employeur contre les risques de sanctions prévues par les dispositions de l'article L. 2242-9 du code du travail dans leur rédaction applicable à compter du 1^{er} janvier 2016, en l'absence d'accord ou de plan d'action tendant à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. En premier lieu, le rescrit et les effets qui s'y attachent ne visent que les seules sanctions prévues par l'[article L. 2242-9](#) du code du travail qui relèvent de la compétence du directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et non de celle de l'inspecteur du travail. Si le rescrit empêche la mise en œuvre de la procédure conduisant à cette sanction et, notamment, la mise en demeure de l'inspecteur du travail, il n'est pas porté atteinte aux pouvoirs propres de ce dernier. En deuxième lieu, la demande de rescrit ne sera pas recevable dès lors que, comme le prévoit le projet, les services chargés de l'application de la législation du travail auront engagé un contrôle sur le respect de ces dispositions. Enfin, est préservée par le dispositif de rescrit la faculté de l'inspecteur du travail de dresser un procès-verbal visant toute situation de fait dans l'entreprise qui méconnaîtrait les règles du code du travail, détachables de l'accord ou du plan d'action, mais assurant l'égalité entre les femmes et les hommes.

➡ *V. aussi partie 3, 1. L'activité d'études, 1.3. Les suites données aux études, 1.3.2. L'étude* Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets ([p. 419](#))

■ Taxes locales

1° Fiches d'impact – Insuffisances – 2° Taxe de séjour et taxe de séjour forfaitaire – Réforme – Travail ministériel préparatoire – Insuffisances – 3° Articles 34 et 37 de la Constitution – Mesures relevant du domaine de la loi – Encadrement du taux d'une imposition de toute nature (FIN – 390096 – 29/06/2015)

La taxe de séjour est une taxe ancienne dont le dispositif, prévu aux articles [L. 2333-26 à 2333-47](#) du code général des collectivités territoriales, a été modifié par l'[article 67](#) de la loi de finances pour 2015. Le Conseil d'État (section des finances) a été saisi d'un projet de décret relatif à la taxe de séjour et à la taxe de séjour forfaitaire, qui en constituent les deux composantes.

Ce projet de décret, pris pour l'application de l'article 67 de la loi de finances pour 2015, introduit par amendement du Gouvernement au cours de la discussion parlementaire, **réforme le régime de ces taxes et en majore le tarif sans qu'aucune**





étude d'impact n'ait été présentée. Or, les taxes de séjour, ainsi qu'un récent rapport parlementaire l'a noté, sont des impôts dont le coût de recouvrement est supérieur à leur rendement et dont la procédure de contrôle est particulièrement lourde. Les modifications apportées, si elles améliorent le dispositif sur certains points, laissent subsister des zones d'incertitude portant notamment sur le contenu des délibérations des collectivités territoriales, dont la périodicité pourrait d'ailleurs être encadrée afin de diminuer le coût du recouvrement, sur les obligations notamment déclaratives des entreprises concernées, ainsi que sur les procédures de redressement en cas de défaut de déclaration ou de déclaration minorée.

Le Conseil d'État a recommandé au Gouvernement de poursuivre la réflexion en vue d'améliorer ce dispositif législatif dès que possible. Il a également écarté la mesure consistant à encadrer la fixation des tarifs retenus par une collectivité, pour la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire, au-delà de ce que la loi prévoit elle-même. En effet, **un tel encadrement, qui concerne le taux d'une imposition de toute nature et le principe de libre administration des collectivités territoriales, relève de la loi**, en application de l'[article 34](#) de la Constitution.

3.8.9. La simplification des relations entre l'administration et les entreprises

■ Simplification des obligations déclaratives des entreprises en matière fiscale

Lois d'habilitation – Respect de l'habilitation par les ordonnances prises sur son fondement – Absence – Portée d'une habilitation de simplification en matière fiscale (FIN – 390144 – 09/06/2015)

Le projet d'ordonnance, pris en application de l'[article 27](#) de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la **simplification de la vie des entreprises**, porte **simplification des obligations déclaratives des entreprises** prévues au code général des impôts et applicables aux personnes morales soumises à l'impôt sur les sociétés ainsi qu'aux entreprises individuelles et sociétés relevant de l'impôt sur le revenu. Il comporte diverses mesures de simplification, telles que la création d'une déclaration globale et unique des nombreux crédits d'impôt, l'allègement de règles de déclaration et d'option concernant la TVA et certaines taxes, et les obligations déclaratives et de paiement de certaines retenues à la source.

Le Conseil d'État (section des finances) a émis les plus vives réserves sur les dispositions d'un article du projet du Gouvernement visant, d'une part, à supprimer, sous couvert de simplification, une option favorable aux contribuables et, d'autre part, à modifier l'exercice au titre duquel une taxe est due afin de lutter contre la fraude fiscale. Il a estimé que **de telles dispositions, qui trouveraient pleinement leur place dans une prochaine loi de finances, excédaient le champ de l'habilitation**, laquelle ne permettait au Gouvernement que de simplifier les obligations déclaratives des entreprises. Le Gouvernement a retiré cet article. Le Conseil d'État a, en revanche, accepté une modification d'un article du livre des procédures fiscales, livre non cité dans la loi d'habilitation, mais dont la réécriture était la conséquence nécessaire de la modification d'un article du code général des impôts.



■ Simplification de certains régimes d'autorisation préalable et de déclaration des entreprises et des professionnels

Lois d'habilitation – Respect de l'habilitation par les ordonnances prises sur son fondement – Insuffisances (FIN – 390735 – 08/12/2015)

L'article 10 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives a autorisé le Gouvernement « à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi aux fins de supprimer ou de simplifier les régimes d'autorisation préalable et de déclaration auxquels sont soumis les entreprises et les professionnels dans le cadre de l'exercice de leur activité, de remplacer certains de ces régimes d'autorisation préalable par des régimes déclaratifs et de définir, dans ce cadre, des possibilités d'opposition de l'administration, des modalités de contrôle a posteriori et des sanctions éventuelles, tout en préservant les exigences de garantie des libertés individuelles, des droits fondamentaux et de la santé publique, ainsi que de protection des personnes et des données à caractère personnel. / Les régimes d'autorisation préalable et de déclaration mentionnés au premier alinéa du présent article sont ceux qui s'appliquent exclusivement aux entreprises et aux professionnels et qui n'impliquent pas de demande à portée exclusivement financière ».

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, l'origine de cet article est à chercher dans les travaux conduits pour mettre en application le principe selon lequel « le silence de l'administration vaut acceptation ». La mise en œuvre de ce principe a en effet impliqué un recensement des régimes d'autorisation préalable de l'administration et suscité des réflexions **sur le bien-fondé de certains de ces régimes**. Ces réflexions ont incité le Gouvernement à aller plus loin dans la simplification des procédures administratives et à envisager de **supprimer ou de simplifier, par ordonnance, des régimes d'autorisation préalable ou des régimes de déclaration auxquels sont soumis les professionnels** dans le cadre de l'exercice de leur activité, le passage d'un régime d'autorisation préalable à un régime de simple déclaration constituant normalement, en lui-même, une mesure de simplification.

Toutefois, le projet d'ordonnance ne prévoit de modifier qu'**un petit nombre de régimes d'autorisation préalable et de déclaration**, principalement en matière agricole, de transports, de prestations funéraires, de débits de boissons, de prestations culturelles et de manifestations sportives relatifs, pour la plupart d'entre eux, à des **professions aux effectifs limités ou à des procédures peu usitées**. Enfin, le projet comportait des dispositions qui, soit ne consistaient pas en des régimes d'autorisation préalable et de déclaration, soit ne concernaient pas les entreprises et les professionnels, soit ne relevaient pas du domaine de la loi et qui n'ont pas pu être acceptées.





3.9. Professions

3.9.1. Ordres professionnels

Incompétence des chambres disciplinaires pour infliger à titre complémentaire de la radiation la sanction de dissolution de la société (TP – 390180 – 21/07/2015)

Le Conseil d'État (section des travaux publics), saisi d'un projet d'ordonnance relatif à la réforme de l'ordre des vétérinaires, a estimé que si les chambres disciplinaires de l'ordre des vétérinaires peuvent prononcer la radiation du tableau de l'ordre d'une personne morale ayant méconnu les obligations professionnelles et les règles déontologiques auxquelles l'ordre a pour mission de veiller, et si cette radiation, en privant les associés de cette personne morale de la possibilité d'exercer en commun la médecine et la chirurgie des animaux, est de nature à éteindre son objet social au sens du 2° de l'[article 1844-7](#) du code civil, **les chambres disciplinaires ne peuvent elles-mêmes, sans excéder la mission de l'ordre professionnel, accompagner la sanction de radiation du tableau de l'ordre d'une sanction complémentaire de dissolution de la société**, cette décision n'appartenant qu'aux associés ou au juge civil.

3.10. Traitement de données à caractère personnel

3.10.1. Conditions de légalité du traitement

■ Dispositifs de surveillance

Captation et utilisation des images et des sons – Caméras individuelles dotant les agents de la police et de la gendarmerie nationales – Nécessité d'une base législative en raison des caractéristiques et des finalités du dispositif (INT – 390313 – 23/09/2015)

Saisi d'un projet de décret relatif aux traitements de données à caractère personnel provenant des caméras individuelles dotant les agents de la police et de la gendarmerie nationales, le Conseil d'État (section de l'intérieur) n'a pu lui donner un avis favorable en raison de son **insuffisance de base légale**.

L'objet de ce projet de décret est d'établir, sur le fondement des [articles 8 et 26-II](#) de la loi du 6 janvier 1978, un traitement des images et sons captés par les agents de police et de gendarmerie équipés de caméras individuelles lors de leurs



interventions. Le but de la collecte, de la conservation et de l'utilisation des images et des sons ainsi captés est de prévenir les incidents susceptibles d'intervenir lors de ces interventions et, le cas échéant, de servir à l'établissement d'infractions. Il intéresse donc tant des missions de police administrative que de police judiciaire. La captation des images et sons se ferait à l'initiative de tout agent de police ou de gendarmerie dans l'exercice de ses fonctions. Elle pourrait intervenir en tous lieux publics ou privés, y compris dans le domicile privé. Elle concourrait à l'administration de la preuve dans le cadre de procédures pénales ultérieures.

Compte tenu de ses caractéristiques et de ses finalités, le procédé envisagé serait :

- de nature à porter atteinte à la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, qui implique le respect de la vie privée, à un degré affectant les garanties apportées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ;
- utilisé dans des conditions susceptibles d'avoir des incidences quantitatives et qualitatives sur les modes d'administration de preuve dans le procès pénal, se rattachant dès lors à la procédure pénale.

À ce double titre, la captation d'images et de sons envisagée relève des **matières réservées au législateur par l'article 34 de la Constitution**. Il n'est donc pas possible d'établir par décret un système de traitement de ces données, quel que soit par ailleurs l'intérêt public que présente la mise en place d'un tel dispositif.

■ Utilisation du numéro d'inscription au répertoire de l'INSEE (NIR)

Niveau de norme nécessaire – Absence (SOC – 389558 – 10/03/2015 ; SOC – 389560 – 10/03/2015 ; SOC – 389561 – 10/03/2015 ; SOC – 389589 – 10/03/2015 ; SOC – 389590 – 10/03/2015 ; SOC – 390861 – 16/12/2015 ; SOC – 390318 – 15/09/2015)

Lors de l'examen de sept projets de décret autorisant divers traitements automatisés en matière de sécurité sociale s'agissant de la lutte contre la fraude, les droits aux prestations, les services médicaux, les taux d'accident du travail-maladie professionnelle (AT-MP), l'action sanitaire et sociale, la prime d'activité et la mise en œuvre des actes de télémédecine, le Conseil d'État (section sociale) a confirmé le **niveau de norme nécessaire pour autoriser un traitement** de données à caractère personnel utilisant le NIR pour plusieurs objets liés à des activités non strictement liées à la sécurité sociale.

Les articles R. 115-1 et R. 115-2 du code de la sécurité sociale ne fournissent pas une base légale suffisante à de tels traitements : il y a lieu de recourir aux décrets-cadres pris sur le fondement des articles 26 et 27 de la loi de 1978 modifiée. En effet, leur portée est limitée aux traitements de données portant sur les « *missions de sécurité sociale* » des organismes mentionnés à ces articles. Comme le souligne la CNIL, il n'est pas possible d'avoir une vision extensive de ces missions. La nécessité d'un décret en Conseil d'État s'impose **dès lors que le traitement n'est pas strictement destiné à ces « missions de sécurité sociale »**.





■ **Système national des permis de conduire (SNPC) et système d'immatriculation des véhicules (SIV)**

Accès des agents de police municipale au SNPC et au SIV – Niveau de norme (INT – 390323 – 22/09/2015)

Saisi d'un projet de décret modifiant les [articles R. 225-4](#) et [R. 330-2](#) du code de la route afin de permettre aux agents de police municipale d'accéder directement à certaines informations contenues dans le système national des permis de conduire (SNPC) et dans le système d'immatriculation des véhicules (SIV), le Conseil d'État (section de l'intérieur) n'a pu donner un avis favorable à ce projet **à défaut de lui trouver une base législative suffisante.**

1) L'[article L. 225-4](#) fixe la liste des autorités pouvant accéder directement à l'ensemble des informations du SNPC. L'[article L. 225-5](#) du même code fixe la liste des personnes et autorités pouvant obtenir communication, sur leur demande, d'un « *relevé restreint* » comportant les informations relatives à l'existence, la catégorie et la validité du permis de conduire ; au sein de cette liste figurent, au 5° *bis*, les agents de police municipale. Dès lors, une disposition réglementaire ne peut permettre aux agents de police municipale d'accéder directement aux données du SNPC, fût-ce aux seules données du relevé restreint, dont l'[article L. 225-5](#) leur permet seulement d'obtenir communication sur demande.

2) L'[article L. 330-2](#) du code de la route ne fixe qu'une liste des autorités pouvant obtenir communication, sur leur demande, des informations du SIV, à l'exception de celles relatives aux gages constitués sur les véhicules à moteur et aux oppositions au transfert du certificat d'immatriculation, sans mentionner la possibilité pour aucune de ces autorités d'avoir un accès direct à ces informations. Les agents de police municipale sont mentionnés au 4° *bis* de cet article. Dès lors que l'[article L. 330-2](#) prévoit que la possibilité pour les agents de police municipale d'avoir connaissance de ces informations ne s'exerce que par la voie de la « *communication sur demande* », le pouvoir réglementaire ne peut leur permettre d'y accéder directement.

■ **Fichier REDEX – Expertises relatives aux personnes poursuivies ou condamnées pour des infractions encourageant le suivi socio-judiciaire**

Champ d'application du répertoire – Projet dénaturant l'intention du législateur (INT – 390178 – 28/09/2015)

Aux termes de l'[article 706-56-2](#) du code de procédure pénale, créé par l'article 9 de la loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale : « *Le répertoire des données à caractère personnel collectées dans le cadre des procédures judiciaires, tenu par le service du casier judiciaire sous l'autorité du ministre de la justice et placé sous le contrôle d'un magistrat, est destiné à faciliter et à fiabiliser la connaissance de la personnalité et l'évaluation de la dangerosité des personnes poursuivies ou condamnées pour l'une des infractions pour lesquelles le suivi socio-judiciaire est encouru, et à prévenir le renouvellement de ces infractions (...). Les modalités et conditions de fonctionnement du répertoire sont déterminées par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. (...)* »



Le projet de décret présenté par le Gouvernement prévoit que ce répertoire ne concernerait que les personnes condamnées définitivement. Ainsi qu'il résulte des termes mêmes des documents de présentation du projet de décret joints au projet transmis au Conseil d'État, le projet de décret « *restreint le champ d'application* » du répertoire à ces seules personnes.

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), a estimé qu'**en limitant ainsi le champ d'application du répertoire, le pouvoir réglementaire méconnaîtrait tant la lettre de l'article 706-56-2 du code de procédure pénale que l'intention du législateur.**

Il résulte en effet de ces dispositions que le législateur a entendu mettre en place un répertoire destiné à faciliter et à fiabiliser la connaissance de la personnalité et l'évaluation de la dangerosité tant des personnes condamnées que des personnes poursuivies. C'est ainsi que, s'agissant des personnes poursuivies, il a prévu des dispositions particulières selon lesquelles en cas de décision de classement sans suite, ou de décision définitive de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement, les données les concernant seraient immédiatement effacées. L'intention du législateur de voir centralisés dans ce répertoire expertises, évaluations et examens psychiatriques, médico-psychologiques, psychologiques et pluridisciplinaires non seulement des personnes condamnées, mais également des personnes poursuivies, est expressément confirmée par les travaux parlementaires.

Il s'ensuit que l'[article 706-56-2](#) du code de procédure pénale, dans sa rédaction en vigueur, impose à ce répertoire de porter sur les personnes condamnées et sur les personnes poursuivies. En l'état actuel des dispositions législatives applicables à ce répertoire, le décret tel qu'il est envisagé par le Gouvernement, serait par voie de conséquence illégal. Sauf à modifier l'[article 706-56-2](#) du code de procédure pénale créé par la loi du 10 mars 2010, et compte tenu du délai de cinq ans écoulé depuis l'intervention de cette loi, il appartient au Gouvernement d'élaborer dans les meilleurs délais un décret d'application conforme à l'intention du législateur.

■ **Fichier « Cassiopée » – Informations nominatives relatives aux plaintes et dénonciations reçues par les procureurs de la République ou les juges d'instruction et aux suites qui leur ont été réservées – (INT – 390481 – 27/10/2015)**

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a examiné un projet de décret visant à modifier les articles [R. 15-33-66-6](#), [R. 15-33-66-8](#) et [R. 15-33-66-9](#) du code de procédure pénale, issus du décret n° 2009-528 du 11 mai 2009 autorisant la mise en œuvre d'un traitement automatisé dénommé « Cassiopée ». Le fichier Cassiopée, dont l'existence est prévue par l'[article 48-1](#) du code de procédure pénale et qui est mis en œuvre par le ministère de la justice, contient les **informations nominatives relatives aux plaintes et dénonciations reçues par les procureurs de la République ou les juges d'instruction et aux suites qui leur ont été réservées.**

Le Conseil d'État a rejeté deux des articles du projet qui lui était soumis :

- Le premier permettait aux greffiers de l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) d'accéder directement à Cassiopée pour l'exercice de leurs missions. L'AGRASC, qui a le statut d'établissement public administratif placé sous la double tutelle du ministre de la justice et du ministre





des finances, a pour tâche d'assurer la gestion, l'aliénation et la destruction des biens dont la saisie ou la confiscation a été ordonnée par une décision judiciaire. Le Conseil d'État a considéré que les dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'[article 48-1](#) du code de procédure pénale, aux termes desquelles « *Sauf lorsqu'il s'agit de données non nominatives exploitées à des fins statistiques ou d'informations relevant de l'article 11-1, les informations figurant dans le bureau d'ordre national automatisé ne sont accessibles qu'aux autorités judiciaires* », excluaient un accès direct de l'AGRASC à ces informations et données, faute pour l'AGRASC d'être une autorité judiciaire ou de pouvoir y être assimilée.

- Le second avait pour objet de permettre aux agents de la sous-direction des études et de la statistique du ministère de la justice d'être destinataires de données non anonymisées de Cassiopée, afin de réaliser des statistiques sur les parcours des auteurs d'infractions et des personnes poursuivies en justice. Le Conseil d'État a écarté la disposition proposée en considérant qu'elle se heurtait aux termes mêmes de l'[article 48-1](#) précité. Il a toutefois indiqué au Gouvernement qu'un procédé d'anonymisation permettant le suivi de « parcours » pouvait être mis en œuvre par le service gestionnaire du fichier, le cas échéant avec l'appui d'agents de la sous-direction des études et de la statistique.

3.10.2. Données sensibles (article 8 de la loi du 6 janvier 1978)

Captation de données informatiques en application des [articles 706-102-1 et suivants](#) du code de procédure pénale – Articulation avec les dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relatives à l'adéquation des données et aux précisions devant figurer dans l'acte autorisant le traitement (INT – 390549 – 09/11/2015)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a examiné un projet de décret ayant pour objet de mettre en œuvre le dispositif de « *captation des données informatiques émises ou reçues à partir d'un ordinateur ou ses périphériques audiovisuels* », par les officiers et agents de police judiciaire (OPJ) sur commission rogatoire d'un juge d'instruction, lorsque les nécessités de l'information concernant les délits ou crimes commis en bande organisée l'exigent. Ce dispositif a été autorisé par la [loi n° 2011-267](#) du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPSI II) qui a créé les [articles 706-102-1 et suivants](#) du code de procédure pénale (CPP).

Les dispositions du projet permettent d'enregistrer des données de toute nature, pour les besoins de l'enquête, à savoir la captation en temps réel de toutes les données de l'écran et du clavier sous surveillance qui seront attirées, sans tri préalable selon leur nature, le tri consistant à ne retenir que les données pertinentes pour l'enquête n'ayant lieu qu'ultérieurement, lors de la rédaction du procès-verbal qui sera versé au dossier de la procédure.

Le Conseil d'État a estimé que cette forme de traitement, résultant de ces dispositions spéciales, déroge implicitement mais nécessairement, et autant que



- de besoin, aux dispositions générales de la [loi du 6 janvier 1978](#) selon lesquelles :
- Un traitement ne peut porter que sur des données à caractère personnel « *adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et de leurs traitements ultérieurs* » (3° de l'[article 6](#)) ;
 - Il est interdit « *de collecter ou de traiter des données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci* » (1 de l'[article 8](#)) ;
 - Les actes autorisant la création d'un traitement en application des articles 25, 26 et 27 précisent « *Les catégories de données à caractère personnel enregistrées* » (3° de l'[article 29](#)).

En conséquence, le Conseil d'État a écarté du projet de décret une disposition qui définissait de façon limitative les catégories de données captées et conservées à l'occasion de la mise en œuvre de ces traitements.

3.11. Union européenne

3.11.1. Aides d'État

■ Obligation de notification à la Commission européenne

Énergie – Décrets à codifier relatifs à l'obligation d'achat d'électricité et de gaz issus d'énergies renouvelables – Absence – Arrêtés fixant les tarifs d'achat – Existence (TP – 390308 – 16/12/2015)

Le Conseil d'État (section des travaux publics), saisi d'un projet de décret codifiant la **partie réglementaire du code de l'énergie**, a constaté qu'étaient codifiées les dispositions de décrets qui déterminent les conditions à remplir par les bénéficiaires de l'obligation d'achat d'électricité par la société EDF, les entreprises locales de distribution et celles de vente de biométhane aux fournisseurs de gaz naturels et définissent ainsi les dispositifs nationaux d'aide aux filières des énergies renouvelables analogues à celui instituant une obligation d'achat de l'électricité d'origine éolienne, que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne a reconnu comme constitutif d'une aide d'État⁴².

Il a admis cette codification, bien que ces décrets n'aient pas été notifiés à la Commission européenne, en considérant qu'elle ne méconnaissait pas, en elle-même, l'[article 107](#) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) posant le principe de la prohibition des aides accordées par les États dans la mesure où elles affectent les échanges intracommunautaires. Si ces décrets ouvrent

⁴² CJUE, 19 décembre 2013, [Association Vent de Colère !](#), aff. C-262/12.





le bénéfice de l'obligation d'achat aux installations utilisant les types d'énergies renouvelables qu'ils définissent, ce sont les arrêtés qui fixent les tarifs d'achat qui ont pour objet et pour effet d'obliger la société EDF, les entreprises locales de distribution et les distributeurs de gaz naturel à acheter, selon le cas, l'électricité ou le méthane produit par ces installations à un prix supérieur à sa valeur de marché, l'aide d'État résidant ainsi dans la différence entre le tarif d'achat fixé et celui du marché, pour un type d'énergie donné.

Dans ces conditions, **seuls ces arrêtés**, dès lors qu'ils auraient été pris en méconnaissance de l'obligation de notification préalable à la Commission européenne résultant de l'[article 108](#) du TFUE **seraient entachés d'une illégalité de nature à entraîner leur annulation et à faire obstacle à leur codification.**

Dispositif d'amortissement exceptionnel des investissements des entreprises dans les petites et moyennes entreprises innovantes – Examen par le Conseil d'État en cas d'absence de notification d'une modification d'une aide d'État dans l'hypothèse d'une information préalable de la Commission européenne et d'une entrée en vigueur conditionnée du dispositif (FIN/AG/CP – 390671 – 09/11/2015)

Un article du projet de loi de finances rectificative pour 2015 modifie l'[article 217 octies](#) du code général des impôts (CGI) qui institue un dispositif d'amortissement exceptionnel sur cinq ans des investissements effectués, directement ou indirectement, par des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés dans des petites et moyennes entreprises innovantes. Ce dispositif constitue un régime d'aide d'État indirecte au bénéfice de ces entreprises. À ce titre, il a été notifié en 2013 à la Commission européenne en application du 3 de l'[article 108](#) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), préalablement à l'adoption de la loi de finances rectificative qui l'a institué puis, en janvier 2015, à la suite de sa modification par la loi de finances rectificative pour 2014. Il n'est toujours pas entré en vigueur faute d'avoir recueilli l'accord de la Commission européenne.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a accepté d'examiner les **modifications apportées à ce dispositif** par l'article F10, alors même qu'elles n'avaient pas encore fait l'objet d'une notification formelle à la Commission européenne. En effet, d'une part, la Commission européenne a été informée, par le Gouvernement, de l'ensemble des modifications proposées et, d'autre part, l'[article 217 octies](#) du CGI subordonne l'entrée en vigueur de ses dispositions à l'intervention de la « *décision de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif législatif lui ayant été notifié comme étant conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État* ».

Il a, toutefois, rappelé au Gouvernement que **l'obligation de notification prévue par l'[article 108](#) du TFUE porte sur les « projets » tendant à instituer ou à modifier des aides** et non sur les textes ou décisions définitivement adoptés qui instituent ou modifient ces aides mais qui ne peuvent entrer en vigueur avant une décision de conformité prise par la Commission européenne.



3.11.2. Directives

■ Transposition

Méconnaissance des objectifs de la directive 62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994, relative aux emballages et déchets d'emballage – Limitation des sacs en matières plastiques à usage unique (TP – 390605 – 22/12/2015)

Le Conseil d'État (section des travaux publics) a été saisi d'un projet de décret relatif aux modalités de mise en œuvre de la **limitation des sacs en matières plastiques à usage unique**, pris pour l'application du II de l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de l'article 75 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et à la croissance verte aux termes duquel: « *Il.-Il est mis fin à la mise à disposition, à titre onéreux ou gratuit : 1° A compter du 1^{er} janvier 2016, de sacs de caisse en matières plastiques à usage unique destinés à l'emballage de marchandises au point de vente* ».

Le projet du Gouvernement définissait les sacs à usage unique comme comprenant d'une part les sacs d'épaisseur inférieure à 50 microns et, d'autre part, les petits sacs de moins de 25 litres, quelle que soit leur épaisseur.

Le Conseil d'État a considéré que l'interdiction de mise à disposition du consommateur ne pouvait concerner les sacs en plastique d'un volume inférieur à 25 litres et d'épaisseur au moins égale à 50 microns sauf à être contraire aux objectifs de la [directive 94/62](#) du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994, relative aux emballages et déchets d'emballage. En effet, l'article 18 de cette directive interdit aux États membres de « *faire obstacle à la mise sur le marché, sur leur territoire, d'emballages conformes à la présente directive* » et son article 4 ne les autorise à mettre en place des mesures, proportionnées et non discriminatoires, de restrictions à la commercialisation des sacs en plastique, par dérogation à son article 18, que dans l'objectif de réduire durablement la consommation des seuls sacs en plastique légers, c'est-à-dire d'une épaisseur inférieure à 50 microns. Pour les sacs en plastique plus épais, le 1^{er} de l'article 4 prévoit seulement que « *les États membres peuvent adopter des mesures telles que des instruments économiques et des objectifs nationaux de réduction* ».

Le Conseil d'État a également estimé qu'**en l'absence de dispositions transitoires, le projet du Gouvernement méconnaissait les dispositions du 1 bis de l'article 4 de la directive 94/62**, issu de la directive précédemment mentionnée du 29 avril 2015, qui n'admet la mise en place de restrictions à la commercialisation des sacs en plastique légers que si ces restrictions ont, notamment, un caractère proportionné, ainsi que le principe de sécurité juridique.

Transposition – « Sur-transposition » ne méconnaissant pas la directive (ADM/ AG – 390278 – 23/072015)

Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'administration, a examiné un projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public qui, notamment pour la transposition de la [directive 2013/37/UE](#) du Parlement





européen et du Conseil du 26 juin 2013, modifie plusieurs articles de la [loi n° 78-753](#) du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public. Il a relevé que ce projet de loi allait, sur certains points **au-delà des obligations de transposition de la directive**, par exemple en instaurant un principe de gratuité de la réutilisation des données publiques, là où la directive prévoit une tarification au coût marginal. Il a toutefois estimé qu'aucun texte ni aucun principe ne s'oppose à ce que le législateur prévoit de telles dispositions plus favorables à la réutilisation de ces informations, y compris la gratuité, dès lors que la directive établit, en matière de tarification, des règles harmonisées qui assignent des objectifs minimaux ou qui sont fixées comme des plafonds.

3.11.3. Règles applicables

■ Notification à la Commission européenne

Normes et réglementations techniques nationales (article 8 de la [directive 98/34/CE](#) du 22 juin 1998) – Dispositions réglementaires fixant les modalités procédurales de l'homologation ou de la modification des cahiers des charges des indications géographiques protégeant les produits industriels et artisanaux – Absence – Décisions du directeur général de l'Institut national de la propriété industrielle relatives à l'homologation ou à la modification des cahiers des charges des indications géographiques protégeant les produits industriels et artisanaux – Existence (TP – 389591 – 24/03/2015)

Il découle de l'article 8 de la [directive 98/34/CE](#) du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information une obligation pour les États membres de communiquer immédiatement à la Commission européenne « *tout projet de règle technique* », définie par les dispositions combinées des points 3, 4 et 11 de son article 1^{er} comme « *une spécification technique ou autre exigence (...), dont l'observation est obligatoire, de jure ou de facto, pour la commercialisation* » d'un produit, la spécification technique s'entendant de toute « *spécification qui figure dans un document définissant les caractéristiques requises d'un produit* » et l'autre exigence s'entendant de toute « *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* ».

Le projet de décret, qui organise les modalités procédurales de l'homologation ou de la modification des cahiers des charges des produits industriels ou artisanaux pour lesquels est sollicité le bénéfice d'une indication géographique conformément aux exigences fixées par l'[article 73](#) de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014, dont les dispositions n'avaient pas elles-mêmes été communiquées à la Commission, ne relève pas de la procédure de notification instaurée par la directive. En effet, en ce qu'il détermine des règles générales de procédure auxquelles sera soumise devant l'Institut national de la propriété industrielle toute demande d'homologation ou de modification des cahiers des charges d'un produit industriel ou artisanal quel qu'il soit, il ne comporte à l'égard d'un produit en particulier aucune spécification



technique, ni aucune autre exigence, et ne peut dès lors être regardé comme un projet de règle technique au sens de la directive.

En revanche, les décisions du directeur général de l'Institut national de la propriété industrielle relatives à l'homologation ou à la modification du cahier des charges d'une indication géographique protégeant un produit industriel et artisanal déterminé constituent des **règles techniques au sens de la directive**, dans la mesure où ces décisions porteront sur les caractéristiques spécifiques requises d'un produit en particulier et emporteront à l'égard de ceux dont le produit sera ainsi protégé l'obligation d'observer les spécifications requises pour pouvoir le commercialiser, l'accès au marché étant donc susceptible d'être impacté de manière significative par de telles décisions. Les cahiers des charges soumis à homologation devront être communiqués à la Commission préalablement à la décision de l'Institut national de la propriété industrielle.

Règles techniques ayant la forme d'accords volontaires (article 9 de la [directive 98/34/CE](#) du 22 juin 1998) – Délai de *statu quo* de quatre mois ouvert par la notification – Dispositions législatives dispensant d'autorisation de mise sur le marché les matières fertilisantes, leurs adjuvants et les supports de culture se conformant à des cahiers des charges approuvés par voie réglementaire – Absence – Projets de cahiers des charges et arrêté du ministre de l'agriculture les approuvant – Existence (TP – 389983 – 26/05/2015)

Il découle du point 1 de l'article 9 de la [directive 98/34/CE](#) du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information une obligation pour les États membres ayant communiqué à la Commission européenne un projet de règle technique de reporter « l'adoption » de ce projet « *de trois mois à compter de la date de la réception par la Commission de la communication prévue au paragraphe 1 de l'article 8 de la directive* ». Toutefois, le point 2 du même article étend ce délai à « *quatre mois* » en cas de communication à la Commission « *d'un projet de règle technique ayant la forme d'un accord volontaire au sens de l'article 1er, point 9, deuxième alinéa, deuxième tiret* ».

Par elles-mêmes, les dispositions du projet d'ordonnance, qui confèrent à l'adhésion volontaire à un cahier des charges approuvé réglementairement les mêmes effets juridiques que ceux attachés à la délivrance d'une autorisation de mise sur le marché, ne relèvent pas de la procédure de notification instaurée par la directive. En effet, constituent une simple possibilité offerte aux professionnels concernés qui peuvent toujours choisir de demander la délivrance d'une autorisation de mise sur le marché, elles ne prévoient aucune spécification technique, ou autre exigence supplémentaire par rapport à celles découlant de l'obligation générale prévue par le projet d'ordonnance de disposer d'une autorisation de mise sur le marché, laquelle a été dûment communiquée à la Commission. Ne comportant ainsi à l'égard d'un produit en particulier aucune spécification technique, ni aucune autre exigence au respect desquelles sa commercialisation serait subordonnée, **ces dispositions ne peuvent être regardées comme un projet d'accord volontaire constituant une règle technique** au sens du deuxième tiret du deuxième alinéa du point 9 de l'article 1^{er} de la directive.





La circonstance que les dispositions du projet d'ordonnance dispensant d'autorisation de mise sur le marché les produits conformes à des cahiers des charges ont été communiquées à la Commission européenne, n'a, dès lors, pas été susceptible d'entraîner, pour ces dispositions divisibles, l'ouverture du délai de *statu quo* de quatre mois, prévu au point 2 de l'article 9 de la directive. Par suite, le délai de *statu quo* ouvert par la notification du projet d'ordonnance effectuée par l'État français le 27 janvier 2015 expirait le 28 avril 2015.

En revanche, la communication à la Commission européenne des projets de cahiers des charges ainsi que des projets d'arrêtés du ministre de l'agriculture les approuvant, dès lors qu'ils constituent des accords volontaires au sens de la directive, sera de nature à ouvrir le délai de quatre mois prévu au point 2 de l'article 9 de la directive.

Obligation de notification – Absence (SOC – 390090 – 28/07/2015)

Le Conseil d'État (section sociale) a estimé qu'une disposition prévoyant que le compte-rendu d'un examen réalisé par un laboratoire de biologie médicale puisse être adressé au prescripteur, avec son accord, par la seule voie électronique ainsi qu'au patient, sous cette même forme et sur sa demande, ne requiert pas une notification à la Commission européenne. Il a considéré **que la forme électronique d'envoi de cette information, au demeurant facultative, constituait désormais une modalité usuelle de circulation de l'information et ne constituait pas, de ce fait, une règle technique** au sens de la [directive 98/34/CE](#) du 22 juin 1998 pouvant justifier une obligation de notification à la Commission européenne.

■ Directive 2006/123/CE « Services » : garanties d'indépendance et d'impartialité

Régime d'autorisation préalable des concours d'enfants de treize à seize ans fondés sur l'apparence (SOC – 389949 – 16/06/2015)

Le Conseil d'État (section sociale), saisi d'un projet de décret relatif au régime d'autorisation préalable des concours d'enfants de treize à seize ans fondés sur l'apparence, a estimé que les dispositions prévoyant le passage d'un régime de déclaration *a posteriori* à un régime d'autorisation préalable entraient dans le champ de la [directive 2006/123/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. En effet, l'organisation de tels concours est, pour les sociétés exerçant une telle activité dans un but lucratif, un « service » au sens de cette directive, sauf dispositions particulières. Il a estimé qu'un tel régime, motivé par des impératifs d'intérêt général de **protection de l'intérêt supérieur de l'enfant** et de sa dignité était justifié et que le choix du régime d'autorisation préalable était proportionné à l'objectif recherché. Il a enfin considéré que le Gouvernement devrait notifier son texte à la Commission européenne avant sa publication, s'agissant d'un régime nouveau d'autorisation restreignant la libre prestation de service.



4. Politiques publiques

4.1. Banque, assurance et produits financiers

4.1.1. Banque

■ **Contrôle de l'État – Garantie d'un établissement public sur les emprunts et émissions des sociétés dans lesquelles il détient une participation**

Dérogation au monopole bancaire – Notion d'opérations de trésorerie au sens de l'article L. 511-7 du code monétaire et financier permettant aux sociétés-mères d'accorder leur garantie aux emprunts et émissions d'une filiale (FIN – 390311 – 08/09/2015)

Le Conseil d'État (section des finances) a été saisi d'un projet de décret portant statuts de l'établissement public Bpifrance et comportant des dispositions relatives à la composition de son conseil d'administration et ses modalités de fonctionnement, à la répartition des pouvoirs entre ce conseil et son président ainsi qu'aux modalités de sa gestion financière et comptable et du contrôle de l'État.

Le Conseil d'État (section des finances) s'est interrogé sur la possibilité pour cet organisme d'accorder sa garantie aux emprunts et émissions des sociétés du groupe BPI, sans être lui-même un établissement de crédit. Cet établissement public est actionnaire avec la Caisse des dépôts et consignations de la société BPI Groupe SA, elle-même détenant des participations dans deux sociétés Bpifrance Investissement et Bpifrance Financement, qui est un établissement de crédit. Selon l'article L. 313-1 du code monétaire et financier, « *Constitue une opération de crédit tout acte par lequel une personne agissant à titre onéreux met ou promet de mettre des fonds à la disposition d'une autre personne ou prend, dans l'intérêt de celle-ci, un engagement par signature tel qu'un aval, un cautionnement, ou une garantie* ». En vertu de l'article L. 511-5 du code, seuls les établissements de crédit peuvent effectuer des opérations de crédit à titre habituel.

Cependant par dérogation, le 3° de l'article L. 511-7, article qui s'applique « *à toute entreprise, quelle que soit sa nature* », dispose qu'une entreprise peut librement « *procéder à des opérations de trésorerie avec des sociétés ayant avec elle, directement ou indirectement, des liens de capital conférant à l'une des entreprises liées, un pouvoir de contrôle effectif sur les autres* ».





Le Conseil d'État (section des finances) a considéré que la notion d'opérations de trésorerie englobait les opérations potentielles, et notamment **les garanties apportées par une société aux sociétés sur lesquelles elle exerce un contrôle effectif.**

■ **Surveillance prudentielle des établissements de crédit – Mécanisme européen de surveillance unique des établissements de crédit (règlement (UE) n° 1024/2013)**

Adaptation de la partie réglementaire du code monétaire et financier au mécanisme européen de surveillance unique des établissements de crédit (FIN – 389929 – 28/04/2015)

Le décret a pour objet d'harmoniser les dispositions de la partie réglementaire du code monétaire et financier avec celles du [règlement \(UE\) n° 1024/2013](#) du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne (BCE) des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de **surveillance prudentielle des établissements de crédit**, dit « règlement MSU ». Il est l'équivalent pour la partie réglementaire de l'[ordonnance n° 2014-1332](#) du 6 novembre 2014 qui a procédé aux adaptations nécessaires de la partie législative du code.

Le règlement MSU organise le mécanisme de surveillance unique des établissements de crédit qui comprend la Banque centrale européenne (BCE) et les autorités compétentes nationales (l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution en France). Le mécanisme de surveillance unique confie à la BCE des missions spécifiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit ; il constitue le premier pilier de l'Union bancaire, les deuxième et troisième piliers étant constitués respectivement par le mécanisme de résolution unique (procédure commune de résolution des défaillances des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement des États membres relevant du MSU) et par le mécanisme de garantie des dépôts.

La BCE devient ainsi l'autorité de surveillance prudentielle de droit commun des établissements de crédit de la zone euro. À ce titre, elle se voit transférer un certain nombre de compétences qui étaient exercées jusque là par les autorités compétentes nationales, soit en France l'ACPR. Le décret en tire les conséquences en adaptant la partie réglementaire du code. Par exemple, la BCE devient compétente pour l'agrément de tous les établissements de crédit mais l'ACPR reste compétente pour les sociétés de financement, les établissements de paiement, les établissements de monnaie électronique et certaines entreprises d'investissement.

Le décret apporte au fond une clarification sur un point de procédure. Dans le cas où la BCE ne suit pas la proposition de retrait d'agrément d'un établissement de crédit qui lui est présentée par l'ACPR, la commission des sanctions de cette dernière reste saisie et doit délibérer à nouveau sur le cas de l'établissement en question, tout en ayant pleine latitude pour prendre sa décision.

Par ailleurs, si le décret modifie des dispositions du code monétaire et financier en vigueur pour tenir compte du fait que la BCE devient compétente à la place



de l'ACPR pour exercer la surveillance prudentielle, il résulte du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne que les collectivités du Pacifique ont le caractère de pays et territoires d'outre-mer et non de régions ultrapériphériques. Par suite, le règlement MSU ne s'y applique pas.

4.1.2. Assurance

■ Fonds de soutien aux collectivités territoriales et aux établissements publics ayant souscrit des emprunts toxiques

Procédure applicable aux demandes d'aide du fonds de soutien aux collectivités territoriales et aux établissements publics ayant souscrit des emprunts toxiques (FIN – 389841 – 28/04/2015)

Le Conseil d'État (section des finances) a été saisi d'un projet de décret ayant pour objet, d'une part, de préciser certains points de la procédure applicable à l'instruction des demandes d'aide du fonds de soutien aux collectivités territoriales et aux établissements publics ayant souscrit des emprunts toxiques et, d'autre part, d'adapter cette procédure pour tenir compte de la future modification du dispositif législatif (relèvement du taux de prise en charge des indemnités de remboursement anticipé des contrats structurés par le fonds de soutien pour tenir compte de la hausse du cours du franc suisse).

Il n'a pas pu accepter les dispositions du projet qui introduisaient une nouvelle condition d'octroi de l'aide par le fonds de soutien, non prévue par le législateur, relative à la nature des contrats refinançant un contrat structuré à risque au titre duquel l'aide du fonds était octroyée (interdiction de refinancer un emprunt structuré par la souscription d'un nouvel emprunt dérogeant à [l'article L. 1611-3-1](#) du code général des collectivités territoriales). Il a estimé qu'une telle disposition relevait de la loi et non du décret en Conseil d'État, dès lors que le législateur, d'une part, avait lui-même fixé les conditions d'octroi de l'aide et, d'autre part, avait expressément admis qu'une collectivité territoriale ou un établissement public ayant souscrit un emprunt toxique déroge à [l'article L. 1611-3-1](#) qui encadre strictement les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales, leurs groupements et les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) peuvent recourir à des emprunts pour les besoins de leur financement.





4.2. Budget et comptabilité publique

4.2.1. Budget de l'État – Contenu des lois de finances

■ Dispositions pouvant figurer en loi de finances

Extension aux fonctionnaires et agents contractuels de droit public des trois fonctions publiques reconnus atteints d'une maladie professionnelle liée à l'amiante du bénéfice de la cessation anticipée d'activité et de l'allocation spécifique (FIN/AG/CP – 390465 – 28/09/2015)

Un article du projet de loi de finances pour 2016 vise à étendre à l'ensemble des fonctionnaires et contractuels de droit public relevant des trois fonctions publiques (fonction publique de l'État, fonction publique hospitalière et fonction publique territoriale), dès lors qu'ils sont reconnus atteints d'une maladie professionnelle liée à l'amiante, le bénéfice de la cessation anticipée d'activité et de l'allocation y afférente, bénéfice qui n'est ouvert actuellement qu'aux salariés du secteur privé, et au sein de la seule fonction publique d'État, qu'aux seuls agents publics relevant des ministères chargés de la défense et de la mer ainsi qu'aux ouvriers de l'État.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a estimé que **cette réforme avait sa place en loi de finances**, bien que l'extension du bénéfice de ce régime aux agents relevant de la FPT et de la FPH n'affecte pas directement les dépenses du budget de l'État et ne puisse être regardée comme un élément indissociable d'un dispositif financier d'ensemble, au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. En effet, il a estimé, d'une part, que le coût de la mesure pour les agents de la fonction publique d'État représentait une part significative du coût global encouru pour les agents des trois fonctions publiques, d'autre part, que les distorsions de traitement actuelles entre les différentes catégories d'agents publics reconnus atteints de maladies professionnelles liées à l'amiante n'étaient justifiées par aucune différence de situation dans la nature et les conditions d'exercice de leurs fonctions, de sorte qu'il convenait de remédier à cette situation par une disposition législative unique.

Il a, au demeurant, relevé que le Conseil constitutionnel, saisi de lois de finances comportant des dispositions applicables aux trois fonctions publiques, notamment celles pour 2011, 2012 et 2014, n'avait pas remis en cause leur place au sein de ces lois alors qu'il censurait par ailleurs d'office plusieurs cavaliers budgétaires.



4.2.2. Budget de l'État – Régime juridique des lois de finances

■ Principe de sincérité des lois de finances

Validité des prévisions macroéconomiques et orientations du solde structurel – Avis du Haut conseil des finances publiques – Absence d'erreur manifeste ou d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire (FIN/AG/CP – 390465 – 28/09/2015)

Les articles de chiffres se composent pour l'essentiel de l'article liminaire, d'articles relatifs à l'évaluation des prélèvements sur recettes (PSR) au profit de l'UE et au profit des collectivités territoriales, de l'article d'équilibre général du budget, d'articles relatifs à l'affectation des crédits au sein du budget général et aux budgets annexes et comptes spéciaux et d'articles relatifs aux plafonds des autorisations d'emplois de l'État et des opérateurs de l'État. A ces articles sont joints les états A (Voies et moyens), B, C, D et E, qui détaillent les recettes du budget et les dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

S'agissant des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de loi de finances, le Haut Conseil des finances publiques considère, pour 2015, que la prévision de croissance de 1% du produit intérieur brut retenue par le Gouvernement « *devrait se réaliser* » et que l'hypothèse d'une hausse des prix de 0,1% « *est réaliste* ». Pour 2016, il est d'avis, d'une part, que, si elle « *ne peut plus être qualifiée de prudente* », compte tenu du ralentissement de la croissance des économies émergentes, de la perspective d'une normalisation de la politique monétaire américaine et des incertitudes entourant la reprise des investissements des entreprises, l'hypothèse d'une croissance de 1,5% « *demeure atteignable* » et, d'autre part, que, compte tenu des effets désinflationnistes de la baisse des prix du pétrole et des allègements d'impôts et de cotisations sociales en faveur des entreprises, l'inflation « *pourrait être inférieure* » à l'hypothèse de 1% retenue par le Gouvernement.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a estimé qu'il ne se déduisait pas de cette appréciation et des autres prévisions disponibles que le **scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement dans le projet de loi de finances** et les prévisions de recettes et de dépenses qui en découlent seraient entachés d'une erreur manifeste ou d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire.

S'agissant des orientations du solde structurel, le Haut Conseil des finances publiques considère que l'objectif de solde structurel de -1,7% du produit intérieur brut en 2015 « *devrait être atteint sous réserve de poursuivre une gestion stricte des dépenses* ». Pour 2016, il formule une réserve de principe sur la décision du Gouvernement de réviser l'hypothèse de croissance potentielle à 1,5%, contre 1,3 % dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, et estime que les nouvelles dépenses annoncées pour le budget de l'État font peser « *des risques significatifs* » sur la réalisation de l'objectif « *particulièrement ambitieux* » de ralentissement de la dépense en volume et, par suite, sur la réduction du solde structurel de 0,5 point, à -1,2% du produit intérieur brut.





Aucune disposition ne s'oppose à ce que le Gouvernement révisé les hypothèses de croissance potentielle dans le cours de l'élaboration d'une loi de programmation des finances publiques, à condition qu'une telle révision soit fondée sur le plan économique, qu'elle soit cohérente avec les hypothèses figurant dans le programme de stabilité adressé à la Commission européenne et au Conseil de l'Union européenne et qu'elle soit indiquée dans l'exposé des motifs de l'article liminaire, conformément au troisième alinéa de l'article 7 de la [loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012](#) relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

En l'espèce, la révision est indiquée dans l'exposé des motifs de l'article liminaire et cohérente avec les hypothèses du programme de stabilité 2015-2018 présenté à la Commission et au Conseil de l'Union européenne. Dans sa recommandation du 14 juillet 2015 portant avis sur le programme de stabilité de la France pour 2015, le Conseil de l'Union européenne n'a pas critiqué cette révision.

En outre, si l'objectif de maîtrise de la dépense en 2016 paraît ambitieux, il ne ressort pas de la lecture des articles de chiffres que le Gouvernement n'aurait pas tenu compte des nouvelles annonces (crédits supplémentaires pour la défense, la lutte contre le terrorisme, l'accueil des réfugiés, l'agriculture et l'élevage ou l'investissement des communes) et des engagements passés (programme de recrutement d'enseignants) dans la fixation des plafonds de dépenses.

Au demeurant, la trajectoire de solde structurel pour 2015 et 2016 (respectivement -1,7% et -1,2% du produit intérieur brut) est en avance sur les objectifs de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (respectivement -2,1% et -1,8% du produit intérieur brut), de sorte qu'un léger écart par rapport à l'objectif de ralentissement de la dépense en volume ne remettrait pas en cause le calendrier de convergence vers l'objectif de moyen terme.

Par suite, le Conseil d'État a estimé que **les orientations de solde structurel retenues par le Gouvernement dans le projet de loi de finances n'étaient ni entachées d'une erreur manifeste, ni caractérisées par l'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire**, ainsi que l'exige la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Par sa [décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015](#), le Conseil constitutionnel a estimé que la loi de finances n'était pas entachée d'un défaut de sincérité.

■ Principe de non-contraction des dépenses et des recettes

Affectation d'une part du dividende de la Caisse des dépôts et consignations à « l'enveloppe spéciale transition énergétique » (FIN/AG/CP – 390671 – 09/11/2015)

Un article du projet de loi de finances rectificative pour 2015 a pour objet de prélever à la source une partie du produit versé comme chaque année à l'État par la Caisse des dépôts et consignations sur le résultat net de son activité pour compte propre, pour l'affecter au remboursement des sommes préfinancées en 2015 par la Caisse au titre du fonds dénommé « *enveloppe spéciale de transition énergétique* » créé par l'article 20 de la [loi n° 2015-992 du 17 août 2015](#) relative à la transition énergétique pour la croissance verte.



Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a observé que ce fonds n'a pas été doté de la personnalité juridique et que la Caisse des dépôts et consignations n'est chargée, aux termes de l'article 20 de la [loi n° 2015-992](#) du 17 août 2015 mentionnée ci-dessus, que de sa gestion financière et administrative pour le compte de l'État. Ni cet article ni aucune autre disposition ne donnant à la Caisse de responsabilité dans les décisions relatives à l'emploi du fonds, cette dernière ne peut être regardée comme affectataire du prélèvement mentionné ci-dessus au sens de l'article 36 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 ([LOLF](#)).

Par ailleurs, le préfinancement par la Caisse des actions de politique publique menées au titre du fonds génère à due concurrence une dépense obligatoire incombant normalement au budget général de l'État.

Dès lors, le dispositif s'analyse comme **une contraction entre une recette et des dépenses de l'État, expressément prohibée** par l'article 6 de la [LOLF](#).

■ Principe de fongibilité des crédits au sein d'un programme

Mention du montant de certaines dépenses financées par des crédits inscrits dans un programme budgétaire – Dotation budgétaire afin de soutenir l'investissement des communes et de leurs groupements à fiscalité propre (FIN/AG/CP – 390465 – 28/09/2015)

Un article du projet de loi de finances pour 2016 crée une **dotation budgétaire afin de soutenir l'investissement des communes et de leurs groupements à fiscalité propre**, en fixe le montant qui se répartit en deux enveloppes – 500 millions et 300 millions d'euros – et définit pour chacune d'elles quelles communes ou quels groupements peuvent en bénéficier et quelles opérations sont susceptibles de faire l'objet d'une subvention. Cet article augmente également de 200 millions d'euros les crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Le Conseil d'État a donné un avis favorable à cet article mais n'a pu retenir les mentions fixant le montant de chacune des enveloppes de la nouvelle dotation et celui de l'augmentation de la DETR, qui est, comme la précédente, une dotation budgétaire. En effet si les règles relatives à ces dotations peuvent trouver leur place en loi de finances au titre du c) du 7° du II de l'article 34 de la [LOLF](#), selon lequel : « *La loi de finances peut : [...] c) définir les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales* », il n'en va pas de même de la mention de leur montant. S'agissant de dépenses financées par des crédits inscrits dans un programme budgétaire, **cette mention n'est en outre pas compatible avec le principe, énoncé à l'article 7 de la [LOLF](#), selon lequel les crédits du budget de l'État sont spécialisés par programmes au sein desquels ils sont « fongibles ».**

■ Affectation d'une taxe à une personne morale autre que l'État

Garantie de l'État accordée aux emprunts souscrits par la Société du Grand Paris auprès de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) – Affectation prioritaire, par des ministres, du produit des taxes perçues par un établissement public au remboursement de ses emprunts (FIN/AG/CP – 390671 – 09/11/2015)

Un article du projet de loi de finances rectificative pour 2015 tend à ce que l'État accorde sa garantie aux emprunts contractés par la Société du Grand Paris auprès





de la Banque européenne d'investissement au cours de la période de 2016 à 2023, dans la limite d'un montant de 4 milliards d'euros. Le dispositif associé à l'octroi de cette garantie repose sur la conclusion d'une convention, avant la souscription des emprunts, entre le ministre chargé de l'économie et la Société du Grand Paris, afin de s'assurer de la capacité de cet établissement public à rembourser ces emprunts.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a rendu un avis favorable à la disposition prévoyant, dans l'hypothèse dans laquelle le remboursement des emprunts serait compromis, que les ministres chargés du budget et de l'économie, après concertation avec la Société du Grand Paris, peuvent affecter le produit des taxes perçues par la Société du Grand Paris prioritairement au remboursement des emprunts. Par suite, il a estimé que la faculté ainsi ouverte aux ministres, qui participe de la tutelle financière exercée sur cet établissement public, ne heurtait aucun principe à caractère constitutionnel ou conventionnel et ne portait **aucune atteinte excessive au principe d'autonomie des établissements publics**. Il a relevé qu'il s'agissait d'une forme de « sûreté », qui n'est pas inhabituelle dans les dispositifs de garantie, pour lesquels l'État tend à limiter le risque financier qu'il encourt.

■ Compte d'affectation spéciale

Création du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » finançant des dépenses de guichet – Absence de lien d'affectation contraignant entre l'imposition affectée et les aides allouées par le CAS (FIN/AG/CP – 390671 – 09/11/2015)

Dans le cadre d'une refonte du mécanisme de compensation des charges imputables aux missions de service public assignées aux opérateurs électriques et aux fournisseurs de gaz naturel, un article du projet de loi de finances rectificative pour 2015 supprime les contributions qui finançaient cette compensation et crée un compte d'affectation spéciale intitulé « Transition énergétique ». Un autre de ses articles réforme la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité, affectée à ce compte d'affectation spéciale.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a estimé que le Gouvernement pouvait avoir **recours à un compte d'affectation spéciale lorsque les dépenses de ce dernier constituent des dépenses de guichet dont le montant ne dépend pas du montant des recettes qui y sont affectées**, étant au contraire déterminées par le montant des dépenses à couvrir. En effet, dès lors qu'en pratique les dépenses seront bien exécutées après encaissement des recettes et dans la limite de ces dernières, la circonstance que la dépense à couvrir dicte le montant des recettes à collecter, dans la conception du compte d'affectation spéciale, ne contrevient pas aux exigences de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 ([LOLF](#)).

De plus, le Conseil d'État a relevé que les articles en cause ayant une incidence budgétaire sur l'exercice 2016, il incombait au Gouvernement, avant l'adoption définitive de la loi de finances pour 2016 par le Parlement, de veiller à ce qu'y soient inscrits le nouveau compte d'affectation spéciale ainsi que les missions et programmes résultant de l'inscription au budget de l'État de dépenses résultant de ces deux articles et qui n'y sont pas actuellement retracées. Il résulte cependant de



la [LOLF](#), notamment de son article 1^{er}, que la création d'un programme implique la définition d'objectifs et d'indicateurs de résultats ; le Conseil d'État a donc invité le Gouvernement, alors même que l'article 53 de la [LOLF](#) ne le prévoit pas, à inclure dans les annexes au présent projet de loi de finances rectificative tous éléments d'information utiles sur ce point.

Dans sa [décision n° 2015-725 DC](#), le Conseil constitutionnel a validé l'articulation entre le projet de loi de finances et le projet de loi de finances rectificative en cours d'examen devant le Parlement, en vue de titrer les conséquences de ces modifications.

4.3. Commande publique (marchés publics)

■ Ordonnance relative aux marchés publics

➤ *V. aussi 2. Sélection d'affaires marquantes de l'année, 2.11. Commande publique (p. 261)*

Marchés publics – Seuils en deçà desquels des marchés peuvent être passés sans procédure ni publicité (ADM – 390445 – 15/09/2015)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a examiné un projet de décret instaurant un seuil unique de 25 000 € HT en deçà duquel les marchés publics soumis au code des marchés publics peuvent être passés par les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices sans procédure ni publicité, ainsi que sans exigence d'un contrat écrit ni notification préalable de ce contrat. Il a considéré que, s'agissant du premier point, le relèvement du seuil envisagé par le Gouvernement ne se heurtait à aucun obstacle dès lors, d'une part, que le montant fixé se situait dans la moyenne de ceux retenus par les États membres de l'Union européenne et, d'autre part, que les dispositions proposées maintenaient, pour les marchés publics passés par les pouvoirs adjudicateurs, en l'étendant aux marchés publics passés par les entités adjudicatrices, l'obligation, actuellement prescrite par les dispositions de l'article 19-1 de la [loi n° 93-122](#) du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques et par le code des marchés publics, de veiller « à choisir une offre répondant de manière pertinente au besoin, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin ».

En revanche, s'agissant de l'**exigence d'un contrat écrit** et de la notification préalable du marché, le Conseil d'État a écarté les dispositions retenant ce même seuil de 25 000 € HT. Il a estimé en effet qu'un tel seuil permettrait aux acheteurs publics de passer un marché public d'un montant non négligeable sans formalisation d'un écrit et serait, de ce fait, source d'insécurité juridique.





4.4. Commerce

4.4.1. Sociétés commerciales

■ Registre du commerce

Radiation des mentions relatives aux procédures collectives (INT – 389809 – 24/03/2015)

Le projet de décret relatif au registre du commerce et des sociétés, au répertoire des entreprises et de leurs établissements et au registre spécial des entrepreneurs individuels à responsabilité limitée réduit à deux ans les délais, aujourd'hui fixés respectivement à trois ans (procédure de sauvegarde) et cinq ans (autres procédures collectives), à l'issue desquels sont radiées d'office du registre du commerce et des sociétés les mentions relatives à l'existence et à la mise en œuvre de ces procédures lorsqu'un plan de sauvegarde ou un plan de redressement est encore en cours d'exécution. Les dispositions en vigueur sont inspirées par le souci de ne pas desservir les entreprises en difficulté qui manifestent, par l'élaboration d'un plan viable et par sa mise en œuvre effective, la capacité de préserver leur outil économique.

Toutefois, le raccourcissement sensible et l'uniformisation des délais actuels, que ne vient justifier aucune étude statistique sur le déroulement des plans de sauvegarde et de redressement dans la pratique des procédures collectives, conduit à un **déséquilibre significatif dans la prise en compte des intérêts respectifs des entreprises et des tiers**. Ceux-ci ne doivent pas être privés des informations pertinentes sur la situation économique et financière de leurs partenaires actuels ou potentiels. Il ne répond pas non plus à l'exigence de cohérence juridique entre l'objectif poursuivi et les moyens pour y parvenir. Il pourrait en effet compromettre le redressement de l'entreprise en dissuadant les tiers, dans le doute sur sa situation, de contracter avec elle. Enfin, la mesure affecte la fiabilité du registre du commerce et des sociétés, instrument de publicité inhérent à la vie des affaires et indispensable à la sécurité du commerce et de l'industrie.

Pour l'ensemble de ces motifs, **le Conseil d'État (section de l'intérieur) a rejeté les dispositions en cause.**

■ Actionnariat des sociétés anonymes non cotées

Ratification de l'ordonnance n° 2015-1127 du 10 septembre 2015 portant réduction du nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées (INT – 390639 – 10/11/2015)

➤ *V. aussi 3. Questions communes aux sections administratives, 3.1. Actes et respect de la hiérarchie des normes, 3.1.6. Lois d'habilitation de l'article 38 de la Constitution (p. 273)*



4.5. Concurrence et consommation

4.5.1. Droit des consommateurs

■ Liste d'opposition au démarchage téléphonique

Création d'une liste d'opposition au démarchage téléphonique tenue par un organisme rémunéré sous forme de redevance pour service rendu et consultable par les professionnels (FIN – 389708 – 28/04/2015)

Le Conseil d'État (section des finances) a été saisi d'un projet de décret autorisant le ministre chargé de l'économie à créer le traitement automatisé de données personnelles nécessaire à la gestion de la liste d'opposition au démarchage téléphonique. Cette liste comporte les numéros de téléphone du consommateur souhaitant s'y inscrire.

Le projet fixe les modalités de l'inscription et de la désinscription et la protection des données sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique, définit le rôle et les prérogatives de l'organisme chargé de gérer la liste d'opposition au démarchage téléphonique et qui sont précisées dans le cadre d'un contrat de délégation de service public, désigné après mise en concurrence et rémunéré par une redevance pour service rendu. Il peut être regardé comme créant un service de la société d'information au sens de l'article 11 de la [directive 98/34/CE](#) et entre dans le champ de la [directive 2006/123/UE](#) relative aux services dans le marché intérieur dont l'article 15 prévoit que toute nouvelle disposition législative réglementaire ou administrative doit faire l'objet d'une notification une fois adoptée.

Le Conseil d'État (section des finances) a considéré que **la création, la gestion et la mise à jour du traitement automatisé de la liste d'opposition au démarchage, déléguée par l'État à un organisme, constituent une mission de service public** dont l'utilisateur est le consommateur inscrit sur cette liste pour ne pas être démarché.

Le professionnel bénéficie quant à lui d'un service accessoire dont le but est de mettre à jour ses fichiers de démarchage pour observer l'interdiction posée par la loi de démarcher un consommateur qui ne le souhaite pas. Il dispose dès lors d'une liste expurgée et sélective de clients potentiels. Ce service accessoire peut légalement justifier le **paiement d'une redevance** instituée par décret dès lors que, même s'il repose sur une obligation de « non démarchage » prévue par la loi, ce service présente un lien suffisamment étroit avec la mission de service public dont bénéficie le consommateur. Il ne méconnaît pas non plus le principe de l'égalité devant le service public même si le législateur a prévu, en application de l'article [L. 121-34](#) du code de la consommation, que le service rendu au consommateur était gratuit dès lors que cette redevance couvre un ensemble de prestations plus larges fournies au professionnel dont il tire un avantage direct et personnel et qu'il existe une différence de situation appréciable entre le consommateur et le professionnel.





La redevance est composée d'une partie fixe et d'une partie variable pour tenir compte du nombre de consultations du service du nombre de fichiers et de leur taille. Si son montant est inconnu à ce jour car il sera fixé par arrêté du ministre, aucune des dispositions du projet de décret n'est de nature à établir qu'il méconnaîtrait la règle d'équivalence entre le montant de cette redevance et la valeur de la prestation dès lors qu'il ressort des explications fournies par le Gouvernement que le coût représenté par la constitution et la gestion de la liste d'opposition par internet dont le consommateur bénéficie à titre gratuit n'apparaît pas entraîner un surcoût pour le professionnel tel que le montant de cette redevance excèderait de beaucoup le coût de la prestation de service qui lui est rendue.

4.6. Culture et patrimoine

4.6.1. Projet de loi relatif la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine

(INT –TP/AG – 390121 – 02/07/2015)

Le projet de loi relatif à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine, comporte des mesures relatives à la création artistique, au patrimoine culturel et archéologique ainsi qu'à la qualité architecturale. Il comporte également des mesures habilitant le Gouvernement à compléter et modifier le code du cinéma et de l'image animée, le code de la propriété intellectuelle et le code du patrimoine, notamment en ce qui concerne le droit des collectivités ultra-marines. Le projet de loi a appelé de la part du Conseil d'État, au rapport de la section de l'intérieur, notamment les observations suivantes.

■ Création artistique

1° Lois de programmation – Nécessité de distinguer les éléments normatifs et programmatiques – 2° Mesures relevant du domaine de la loi – Attribution d'un label pour des projets artistiques ou culturels présentant un caractère d'intérêt général

- En ce qui concerne les dispositions relevant des **lois de programmation**

Le Conseil d'État a considéré que les dispositions des articles 1^{er} aux termes duquel « *La création artistique est libre* » et 2, relatives aux orientations de l'action des pouvoirs publics en matière de soutien à cette création, n'étaient pas, par elles-mêmes, normatives, et qu'elles ne pouvaient trouver leur place dans le présent projet de loi que parce qu'elles fixent des objectifs à l'action de l'État en matière culturelle, et revêtent ainsi le caractère de lois de programmation au sens de l'article 34 de la Constitution.

- En ce qui concerne la **labellisation** des établissements des domaines du spectacle vivant et des arts plastiques et des fonds régionaux d'art contemporain.



Le ministre de la culture attribue un label en vue de soutenir les projets artistiques ou culturels présentant un caractère d'intérêt général dans les domaines des spectacles vivants et des arts plastiques tant pour les personnes morales ou établissements de droit public ou privé que pour les fonds régionaux d'art contemporain (FRAC). Les bénéficiaires s'engagent à respecter certains objectifs.

Ces dispositifs, qui conduisent à imposer des contraintes – agrément des dirigeants par l'État ou clauses d'affectation irrévocable des collections – à des personnes le plus souvent privées, ou à des collectivités territoriales, relèvent de la loi. Si de telles contraintes sont susceptibles d'affecter les principes constitutionnels et conventionnels de liberté d'expression, de liberté d'association, de liberté d'entreprendre et de libre administration des collectivités territoriales, ces principes ne sont pas violés en l'espèce. Une conciliation satisfaisante est opérée entre les atteintes portées (agrément par l'État des responsables de grandes institutions culturelles, irrévocabilité de l'affectation des collections de FRAC) et le but d'intérêt général poursuivi en matière de soutien aux politiques de création et de diffusion culturelles.

■ Patrimoine culturel et promotion de l'architecture

1° Archéologie préventive – Agréments – 2° Patrimoine archéologique – Définition – 3° Biens archéologiques – Régime de propriété – 4° Protection des biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial – Procédure d'aliénation des immeubles protégés appartenant à l'État – Régime de protection applicable à proximité d'un édifice protégé – Morcellement des immeubles protégés – Ensemble cohérent d'objets mobiliers – Label « architecture du XX^e siècle » – 5° Cités historiques – Création en tant que nouvelle zone de protection du patrimoine – Régime applicable – Articles L. 631-1 à L. 633-1 nouveaux du code du patrimoine

1- En ce qui concerne l'archéologie – Afin d'assurer la qualité scientifique des opérateurs de fouilles préventives choisis par les aménageurs, le projet modifie le calendrier de la procédure en instaurant une phase préalable d'examen par les services de l'État des projets scientifiques d'intervention proposés par des opérateurs sur un projet de fouille. Cette phase de validation scientifique des projets prendra place avant la conclusion du contrat de fouilles entre l'aménageur et l'opérateur choisi par celui-ci sur la base de ses propres critères, notamment de coût et de délai, et la délivrance de l'autorisation de fouilles.

2- Nouveau régime de propriété des biens archéologiques – Ce nouveau régime a pour objectif de simplifier un régime complexe en l'état actuel du droit et d'éviter le partage des vestiges qu'il organise.

Pour les biens immobiliers, le renversement, par le propriétaire du sol, de la présomption de propriété publique posée par l'[article L. 541-1](#) du code du patrimoine s'avère, comme l'a relevé la décision *Mathé-Dumaine*, impossible à mettre en œuvre en pratique dans la mesure où l'existence du vestige étant par construction ignorée, le propriétaire du sol ne disposera d'aucun titre en faisant mention et ne pourra invoquer aucune prescription acquisitive.





Pour cette raison, le Conseil d'État a estimé qu'il était plus conforme à la réalité juridique de lui substituer, pour l'avenir, **un régime unique fondé sur la présomption de propriété publique**, tout en subordonnant l'appropriation publique des objets découverts fortuitement à la reconnaissance de leur intérêt scientifique selon des modalités procédurales claires, encadrées par la loi.

Sont ainsi simplifiées tant la base légale que les conditions d'application de la réforme entreprise, laquelle se donne elle-même pour but de simplifier le régime, complexe en l'état actuel du droit, de la propriété des vestiges.

3- En ce qui concerne les monuments historiques, cités historiques – Le projet réforme le **régime de protection applicable à proximité d'un édifice classé ou inscrit au titre des monuments historiques** et remplace les dispositions des articles L. 621-30 à L. 621-32 du code du patrimoine désormais consacrés aux abords. Le but est de permettre l'établissement de périmètres de protection mieux adaptés aux caractéristiques propres du monument historique à protéger. Outre un changement terminologique, cette réforme substitue au périmètre de protection automatique, fondé sur un double critère de distance (500 mètres) et de visibilité ou de co-visibilité, établi indépendamment des caractéristiques du monument à protéger (et avec application, pour chaque demande d'autorisation de travaux, de la notion parfois incertaine de la visibilité ou de la co-visibilité), un périmètre qualitatif, défini au terme d'une procédure comprenant une enquête publique et après accord de l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme, destiné à protéger tous les immeubles formant un ensemble cohérent avec le monument inscrit ou classé. Dans le périmètre des abords, les travaux ayant pour effet de modifier l'aspect extérieur des bâtiments sont soumis à autorisation préalable selon une procédure alignée sur celle applicable dans le périmètre des cités historiques, autre innovation du projet de loi.

Le nouvel article L. 650-1 crée un label « **architecture du XX^e siècle** » pour les immeubles de moins de cent ans d'âge présentant un intérêt architectural ou technique. Lorsque ce label a été délivré par l'autorité administrative, le propriétaire qui envisage des travaux a l'obligation d'informer l'autorité administrative avant tout dépôt de permis de construire ou d'autorisation de travaux. Le Conseil d'État a relevé que, si le caractère obligatoire de cette procédure nouvelle, préalablement au dépôt du permis de construire ou de la déclaration de travaux, empêcherait son édicton par la voie réglementaire, l'absence de sanction en cas de méconnaissance par le propriétaire de l'obligation d'informer l'autorité administrative est de nature à priver de son effectivité une telle disposition législative. Le Conseil d'État a en outre estimé, en raison des incertitudes relatives aux conséquences du non accomplissement de cette formalité sur la légalité des autorisations de construire, que **la disposition méconnaissait l'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme** : celui-ci, avec le plein exercice de sa compétence par le législateur, impose à celui-ci d'adopter des dispositions suffisamment précises, sans qu'il puisse reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi.



■ Ventes publiques d'objets liés à un crime contre l'humanité ou à un crime de guerre

Référés spéciaux tendant au prononcé d'une mesure urgente – Interdiction d'une vente volontaire aux enchères publiques pour trouble à l'ordre public – Exigences constitutionnelles relatives à l'office du juge judiciaire – Séparation des autorités judiciaires et administratives – Incompétence du président du tribunal de grande instance

Le projet crée dans le code de commerce un [article L. 321-6](#) qui permet au président du tribunal de grande instance statuant selon la procédure de référé, à la demande notamment de toute personne intéressée, d'interdire la vente volontaire aux enchères publiques de certains objets – objets ayant appartenu à une personne condamnée pour crimes contre l'humanité, objets qui n'ont d'autres utilisations qu'infliger la peine capitale, la torture ou des traitements cruels ou attentatoires à la dignité humaine, objets utilisés par une personne condamnée pour crime – lorsque cette vente est susceptible de troubler l'ordre public.

Pour légitime que soit l'objectif poursuivi par le Gouvernement, **l'attribution au juge civil du pouvoir d'interdire une vente volontaire, au motif qu'elle est susceptible de troubler l'ordre public, n'est pas appropriée à l'objectif poursuivi.** Elle se heurte en outre aux règles constitutionnelles relatives à la notion de la police administrative. La recherche de la juste conciliation entre l'objectif constitutionnel de sauvegarde de l'ordre public, d'une part, et le respect de l'exercice du droit de propriété et de la liberté de communication, d'autre part, suppose que, pour conjurer la menace de troubles, l'autorité administrative puisse non seulement prendre une mesure d'interdiction, mais encore envisager toutes autres mesures moins restrictives, ou prendre toutes autres dispositions, comme la mobilisation des forces de l'ordre, ce qui suppose qu'elle puisse disposer de celles-ci. Cette juste conciliation suppose également que l'autorité puisse intervenir de sa propre initiative et au meilleur moment, ou encore, qu'elle soit en mesure de prendre en compte les effets sur l'ordre public qu'une mesure d'interdiction serait susceptible d'entraîner, pour agir en conséquence et pourvoir aux moyens nécessaires. A la différence de l'autorité de police administrative, dont c'est la responsabilité même, le juge civil en est pour sa part empêché, tant par son office que par le principe de séparation des autorités judiciaires et administratives.

Le Conseil d'État a estimé en conséquence que :

- La reconnaissance au président du tribunal de grande instance statuant selon la procédure de référé du pouvoir d'interdire purement et simplement une activité non illicite en elle-même, au motif qu'elle est susceptible de troubler l'ordre public, conduirait à lui confier une responsabilité qui relève de la nature même de la police administrative et qu'il ne serait pas en mesure d'assurer dans le respect de l'exigence constitutionnelle de juste conciliation entre l'objectif de sauvegarde de l'ordre public et la protection de droits et libertés en cause ;
- Conformément aux principes généraux régissant l'organisation des pouvoirs publics, et sauf à ce que la loi elle-même, par la création d'une infraction, interdise la vente





publique de certaines catégories d'objets, tels ceux dont l'exportation et l'importation sont interdites par le [règlement \(CE\) n° 1236/2005](#) du Conseil du 27 juin 2005, il revient aux autorités de police administrative compétentes, sous le contrôle du juge administratif, de prendre, à leur initiative, les mesures propres à assurer l'ordre public, y compris, en cas de nécessité, au moyen d'une mesure d'interdiction.

4.7. Commerce extérieur

4.7.1. Garanties de l'État

Garanties publiques au commerce extérieur accordées au nom de l'État et pour son compte (FIN/AG/CP – 390671 – 09/11/2015)

Un article du projet de loi de finances rectificative pour 2015 apporte aux dispositions législatives relatives aux garanties publiques au commerce extérieur, dont la principale est l'assurance-crédit, les modifications et compléments nécessaires pour confier à un nouvel organisme, qui sera une filiale dédiée du groupe public Bpifrance, la mission de gérer et délivrer ces garanties au nom, pour le compte et sous le contrôle de l'État. Il procède également au transfert au nouvel opérateur du portefeuille de contrats en cours.

Dans le dispositif actuellement en vigueur, la Coface, société privée appartenant au groupe Banque populaire caisse d'épargne (BPCE), gère ces procédures pour le compte de l'État mais pas en son nom et c'est elle qui, au titre de cette gestion, bénéficie de la garantie de l'État, laquelle s'analyse donc comme une contre-garantie.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a estimé en premier lieu, qu'il n'y avait pas lieu d'exiger une notification de ce nouveau dispositif à la Commission européenne au titre des dispositions organisant le contrôle des aides d'État, dès lors que ce changement de gestionnaire ne touche pas aux garanties publiques à l'exportation accordées aux entreprises en elles-mêmes et qu'au demeurant, ces garanties sont dans une situation très particulière au regard des dispositions relatives aux aides d'État en raison, principalement, de l'encadrement dont elles font l'objet de la part de l'OCDE.

En deuxième lieu, le Conseil d'État a estimé que **la définition du régime de ces garanties était suffisante au regard des exigences de la [loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001](#)**, dont l'article 34 fait relever du domaine exclusif des lois de finances l'octroi des garanties de l'État et la définition de leur régime. Comme dans le dispositif actuel, en effet, il n'est pas prévu de plafonnement des engagements de l'État, mais les règles et conditions d'octroi des garanties sont définies et ces garanties sont accordées une par une par décision du ministre chargé de l'économie (sauf délégation en dessous de certains seuils), après examen par une commission prévue par la loi et comprenant les principaux services intéressés.



En dernier lieu, l'attention du Gouvernement a été appelée sur le fait que le passage à un système de garanties accordées au nom de l'État dans le cadre d'un mandat de gestion a logiquement pour conséquence que les recettes et les dépenses afférentes à ces garanties seront désormais des recettes et des dépenses de l'État et auront donc vocation à être retracées pour leurs montants bruts dans le budget de l'État, conformément à l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances. Il conviendra que les mesures prises pour l'application du dispositif, en particulier la convention à passer avec la filiale de Bpifrance, tiennent compte de cette nouvelle situation.

1° Extension du mécanisme de garantie Coface à l'exportation aux opérations tendant à l'acquisition par des clients français de navires de flotte de commerce ou d'engins spatiaux civils construits en France – 2° Notification au titre du régime des aides d'État (FIN/AG/CP – 390671 – 09/11/2015)

Le projet d'article vise à étendre le mécanisme de garantie Coface à l'exportation aux opérations tendant à l'acquisition par des clients français de navires de flotte de commerce ou d'engins spatiaux civils construits en France. Elle prend la forme d'une modification de l'[article L. 432-2](#) du code des assurances. Il s'agit de compléter cet article qui détermine les opérations qui sont susceptibles d'ouvrir droit à la garantie de l'État. La faculté, prévue l'article L. 432-2, pour la Coface, d'apporter la garantie de l'État à des opérations de nature à contribuer au développement du commerce extérieur de la France est ainsi étendue aux « *opérations de financement de l'acquisition par des entreprises françaises de navires ou d'engins spatiaux civils, produits en France par des entreprises françaises en concurrence avec une personne étrangère bénéficiant d'un soutien public* ».

Le Conseil d'État a d'abord considéré qu'en réservant ce régime de garantie domestique de financement d'acquisition aux seules opérations relatives aux secteurs des navires et des engins spatiaux civils, **la mesure ne méconnaissait pas, en dépit de son caractère sectoriel, le principe constitutionnel d'égalité**. Par ailleurs, il a relevé que le Gouvernement n'a pas notifié à la Commission européenne, au titre du régime des aides d'État, le dispositif de garantie ainsi institué. À l'occasion de l'élaboration du décret en Conseil d'État destiné à définir les conditions d'octroi de la garantie instituée par cet article, il sera possible d'apprécier si le nouveau dispositif de garantie constitue un régime d'aide d'État et de s'assurer, dans l'affirmative, qu'il respecte les conditions prévues par le point 3-4 de la [communication C 2008/C155/02](#) de la Commission européenne du 20 juin 2008 sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties. En cas de réponse négative à cette dernière question, il conviendra de notifier ce dispositif à la Commission européenne.

Garantie de l'État accordée à la Coface (FIN – 390474 – 14/10/2015)

Le e) de l'[article L. 432-2](#) du code des assurances, issu de l'article 77 de la loi de finances rectificative pour 2013, prévoit la possibilité d'accorder la garantie de l'État à la Coface pour des opérations de réassurance d'assureurs-crédit relatives à des risques commerciaux à l'export d'une durée inférieure à deux ans dans les pays hors UE et OCDE, à la condition qu'il y ait défaillance du marché de l'assurance-crédit et que l'assureur-crédit conserve une exposition au risque.





Le décret précise la notion de défaillance du marché : plusieurs refus de couverture ou constatation d'une baisse significative de l'encours de garantie. Il présente les deux modalités d'octroi de la garantie de l'État à la Coface : octroi par celle-ci d'une garantie d'assurance complémentaire de la garantie primaire accordée par l'assureur-crédit ou couverture de l'intégralité du montant garanti par l'assureur-crédit. Le décret précise aussi les formes sous lesquelles l'assureur-crédit bénéficiant de la réassurance conserve une certaine exposition au risque, notamment lorsqu'il y a couverture par la Coface de l'intégralité du montant garanti d'une opération d'exportation (dans ce dernier cas 5% du montant des sinistres éventuellement constatés afférents à l'opération). La réassurance par la Coface dans les conditions précisées par le décret est subordonnée à la conclusion d'un traité de réassurance entre la Coface et l'assureur-crédit. Enfin, la Caisse centrale de réassurance est chargée de la gestion comptable, financière et administrative des opérations de réassurance par la Coface.

Ce texte n'a pas soulevé de difficulté particulière autre que d'écriture eu égard à la nécessité de bien définir les conditions de mise en œuvre d'un dispositif d'octroi de la garantie de l'État dans des conditions sensiblement différentes des conditions habituelles puisque relatives non pas à des opérations à l'export de moyen terme comme c'était presque exclusivement le cas jusqu'à présent mais à des opérations de court terme : contrats de durée inférieure à deux ans, et dans les faits, le plus souvent de l'ordre de six mois. Aussi la loi comme le décret sont-ils inspirés par le souci de ne pas se trouver en porte à faux avec la « doctrine internationale » exprimée dans l'arrangement OCDE sur le sujet, rendu applicable dans l'UE par le [règlement UE n° 1233/2011](#) du 16 novembre 2011, et selon laquelle, afin d'éviter une concurrence sauvage des États exportateurs dans le soutien public à l'export, le soutien à l'exportation de court terme doit se limiter aux seules opérations à destination des pays à risques « non cessibles », c'est-à-dire à ceux pour lesquels il y a carence de l'offre privée d'assurance crédit. D'où les conditions restrictives, mentionnées ci-dessus, à la mise en œuvre de ce dispositif. La garantie publique à l'exportation ayant par nature le caractère d'une aide d'État, le dispositif doit être notifié à la Commission européenne.

4.8. Défense et sécurité

4.8.1. Mise en œuvre de la défense non militaire

■ Défense économique

Opérateurs d'importance vitale – Contrôles destinés à vérifier le niveau de sécurité et le respect des règles de sécurité – Organisme chargé du contrôle – Désignation – Conditions (ADM – 389769 – 24/03/2015)

Conformément à l'[article L. 1332-6-3](#) du code de la défense, le Premier ministre peut imposer aux opérateurs d'importance vitale de soumettre leurs systèmes d'information



à des contrôles destinés à vérifier le niveau de sécurité et le respect des règles de sécurité prévues à l'[article L. 1332-6-1](#) du même code. Ces contrôles doivent être effectués par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), par un autre service de l'État désigné par le Premier ministre ou par un prestataire de service qualifié par lui, le coût des contrôles étant à la charge de l'opérateur.

Saisi d'un projet de décret relatif à la sécurité des systèmes d'information des opérateurs d'importance vitale, pris pour l'application de ces dispositions législatives et donnant au Premier ministre le soin de préciser si le contrôle qu'il ordonne est effectué par l'ANSSI, par un autre service de l'État ou par un prestataire de service qualifié choisi par l'opérateur sur une liste prévue à l'[article R. 1332-41-16](#), le Conseil d'État (section de l'administration) a estimé que le **choix par le Premier ministre de l'organisme chargé d'effectuer un contrôle de sécurité d'un système d'information** ne pouvait être complètement discrétionnaire. Il a, en conséquence, préconisé d'encadrer ce choix en indiquant que le Premier ministre devait désigner le type d'organisme effectuant le contrôle (ANSSI, autre service de l'État ou prestataire de service de confiance) « *en fonction de la nature des opérations à mener* ».

■ Surveillance des communications électroniques internationales

Conciliation entre l'objectif de la protection de la sécurité nationale et le respect de la vie privée et le secret des correspondances – [Décision n° 2015-713 DC](#) du 23 juillet 2015 du Conseil constitutionnel (ADM/AG – 390578 – 15/10/2015)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a été saisi par le président du Sénat d'une proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, dont l'objectif est de remédier à la censure par la [décision n° 2015-713 DC](#) du 23 juillet 2015 du Conseil constitutionnel de l'[article L. 854-1](#) du code de la sécurité intérieure issu de la loi relative au renseignement définitivement adoptée par le Parlement le 24 juin 2015.

➤ *V. aussi 2. Sélection d'affaires marquantes de l'année, 2.1. Sécurité de la Nation et lutte contre le terrorisme (p. 217)*

4.8.2. Organisation de la défense nationale

■ Organisation territoriale de la défense

Commandement organique territorial (ADM – 389510 et 389524 – 20/01/2015)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a examiné deux projets de décret relatifs, respectivement, à l'organisation territoriale de la défense, et à l'organisation du soutien de la défense et portant **réforme du commandement organique territorial**. Le premier modifie l'organisation de l'armée de terre, en substituant des « zones terre » aux « régions terre », et de la marine nationale, en supprimant les régions maritimes. Le second précise notamment, en conséquence, les attributions des commandants de zone terre et des commandants d'arrondissement maritime, organise « l'interarmisation » des missions de soutien, introduit dans le code





de la défense la notion de « bases de défense » et définit les attributions des commandants de base de défense qui se voient confier localement un rôle de coordination de l'action des services de soutien, communs et spécialisés.

■ Organismes militaires

Définition (ADM – 390011 – 23/06/2015)

Lors de l'examen d'un projet de décret relatif aux bureaux enquêtes accidents défense, le Conseil d'État (section de l'administration) a précisé que la notion d'« **organisme militaire** », au sens et pour l'application du II de l'[article 15](#) de la [loi](#) du 11 janvier 1984, ne recouvre pas seulement les structures des forces armées régies par le livre II de la 3^e partie du code de la défense (état-major, inspections, forces, services, régions...) mais aussi des entités qui ont une vocation essentiellement, sinon exclusivement, militaire et ce, alors même qu'elles ont organiquement la nature d'« *administrations civiles de l'État* », puisque régies par le chapitre 1^{er} du [décret n° 2015-510](#) du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

4.8.3. Domaine de la police administrative

■ Mise en œuvre de techniques d'enquête

Sûreté de l'État – Domaine du renseignement (INT/AG – 389754 – 12/03/2015)

➔ *V. aussi 2. Sélection d'affaires marquantes de l'année, 2.1. Sécurité de la Nation et lutte contre le terrorisme (p. 217)*

■ Interdiction de ventes publiques

Objets liés à un crime contre l'humanité, à un crime de guerre, ou n'ayant d'autres utilisations qu'infliger la peine capitale, la torture ou des traitements cruels ou attentatoires à la dignité humaine (INT-TP/AG – 390121 – 02/07/2015)

➔ *V. aussi 4. Politiques publiques, 4.6. Culture et patrimoine (p. 344)*

■ Mesures de sûreté prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

Portée des mesures de police administrative restrictives de liberté susceptibles d'être prises dans le cadre de l'état d'urgence ou de la lutte contre le terrorisme (INT/AG – 390867 – 17/12/2015)

➔ *V. aussi 2. Sélection d'affaires marquantes de l'année, 2.1. Sécurité de la Nation et lutte contre le terrorisme (p. 217)*

■ Contentieux des techniques de renseignement

Contentieux des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État (INT/CS – 390497 – 30/09/2015)

➔ *V. aussi 1. Observations d'ordre général, 1.5. Contribution des formations consultatives à la simplification du droit (p. 213)*



4.9. Domaine

4.9.1. Régime

■ Domaine public aéroportuaire

Occupation gratuite – Impossibilité de transformer une faculté ouverte par la loi en une obligation générale – Rupture du principe d'égalité devant les charges publiques (TP – 390519 – 06/10/2015)

Saisi d'un nouveau projet de décret portant modification du cahier des charges type (CCT) applicable aux concessions des aérodromes appartenant à l'État, le Conseil d'État (section des travaux publics) a écarté du projet de CCT la stipulation prévoyant la gratuité de l'occupation du domaine public par les services de l'État (ministère de l'intérieur) chargés des contrôles aux frontières et de la sécurité dans les parties de l'aérodrome ouvertes au public.

En effet, selon la jurisprudence concordante du Conseil constitutionnel⁴³ et du Conseil d'État⁴⁴, le concours apporté sur les aérodromes de l'État par les agents du ministère de l'intérieur à la police des étrangers et à la sauvegarde de l'ordre public l'est essentiellement dans l'intérêt général de la population et est étranger à l'exploitation de l'aéroport par le concessionnaire. Par conséquent, les dépenses en résultant ne sauraient, en raison de leur nature, incomber directement aux exploitants d'aérodromes et devraient être financées par l'impôt, ce que le Conseil d'État a eu l'occasion de souligner lors de l'examen de cahiers des charges propres à d'autres aéroports (Notre-Dame-des-Landes, Mayotte, Toulouse-Francalaz et Hyères).

Le Conseil d'État n'a pas estimé pouvoir trouver une base légale solide à cette stipulation dans le nouveau cas de gratuité d'occupation du domaine public ajouté à l'[article L. 2125-1](#) du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), au profit des personnes publiques, par l'[article 135](#) de la [loi n° 2015-991](#) du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe): « 3° (...) lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer l'exercice des missions des services de l'État chargés de la paix, de la sécurité et de l'ordre publics ou du contrôle aux frontières dans les aéroports, les ports et les gares ; ».

Il a considéré qu'un cahier des charges type ne pouvait légalement transformer une simple faculté ouverte par la loi de délivrance gratuite de l'occupation privative du domaine public par les services de l'État chargés de la sécurité en une obligation qui serait imposée à tout concessionnaire de mettre gratuitement à la disposition des services de police les terrains, locaux et places de stationnement nécessaires à l'exercice de leurs missions de contrôle aux frontières et de sécurité de l'aérodrome ainsi que le nettoyage, l'éclairage et le confort climatique de ces locaux.

43 Décision [n° 2000-441 DC](#) du 28 décembre 2000, considérants 39 à 42.

44 CE, 10 décembre 1982, Chambre syndicale des centres agréés d'abattage et de conditionnement de produits de basse-cour, [n° 20035](#), Rec., p. 414 ; CE, 18 janvier 1985, d'Antin de Vaillac, [n° 25161](#), Rec., p. 12 ; Ass, 9 octobre 1996, Wajs et Monnier, n° 136071, Rec., p. 387.





Il a également mis en garde le Gouvernement sur la fragilité constitutionnelle, plus précisément au regard du **principe d'égalité devant la loi** et de son corollaire, le principe d'égalité devant les charges publiques, de cette disposition législative qui met à la charge du seul exploitant d'aérodrome, sous la forme de la perte d'une redevance pour occupation privative du domaine public, le financement de ce concours apporté à la sauvegarde de l'ordre public dans l'intérêt général de la population, disposition que les motifs et le dispositif de la [décision n° 2015-717 DC](#) du 6 août 2015 du Conseil constitutionnel ne mettent pas à l'abri d'une question prioritaire de constitutionnalité.

■ Groupements d'intérêt public (GIP) – Régime des biens

Application du code général de la propriété des personnes publiques aux biens et droits à caractère mobilier ou immobilier des GIP (ADM – 390300 – 15/09/2015)

En l'absence de disposition, tant dans les textes communs régissant les groupements d'intérêt public (GIP) que dans les textes spécifiques afférents à certaines catégories d'entre eux, sur le régime des biens de ces personnes morales, le Conseil d'État (section de l'administration), a estimé qu'il y avait lieu de considérer que **le code général de la propriété des personnes publiques est applicable aux biens et droits à caractère mobilier ou immobilier appartenant aux groupements d'intérêt public**, en leur qualité de personnes publiques.

Le législateur et l'autorité investie du pouvoir réglementaire n'ayant pas fait usage de la faculté d'adaptation que leur reconnaît [l'article L. 2](#) de ce code, les dispositions de celui-ci sont de plein droit applicables aux groupements d'intérêt public, sauf impossibilité manifeste tenant au contenu de certaines dispositions.

Il en résulte que les biens propres à caractère immobilier que sont susceptibles de détenir les GIP appartiennent au domaine public dès lors qu'ils remplissent l'un des critères prévus par les dispositions de [l'article L. 2111-1](#) du code général de la propriété des personnes publiques.

■ Régime unique de propriété des découvertes archéologiques

Création d'un régime unique – Simplification – Projet de loi relatif la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (INT-TP/AG – 390121 – 02/07/2015)

➡ *V. aussi 4. Politiques publiques, 4.6. Culture et patrimoine ([p. 345](#))*



4.9.2. Redevances

■ Domaine public hertzien

Fixation du niveau des redevances d'occupation – Critère d'une utilisation et d'une gestion efficaces des fréquences radioélectriques (TP/AG – 390741 – 03/12/2015)

➤ *V. aussi 2. Sélection d'affaires marquantes de l'année, 2.8. « Pour une République numérique » (p. 255)*

■ Domaine public routier

Redevance de stationnement des véhicules sur voirie – Calcul sur la durée effective du stationnement soumis à paiement (TP-FIN-INT – 389753 – 14/04/2015)

Le Conseil d'État (section des travaux publics), saisi d'un projet de décret relatif à la redevance de stationnement des véhicules sur voirie prévue à l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales, a estimé que cette redevance de stationnement ne doit être acquittée, par paiement immédiat ou sous forme du forfait de post-stationnement, pour l'usage de la voirie qu'exclusivement en période de stationnement payant. Si **le législateur a laissé à la commune ou à l'EPCI compétent la plus large marge d'appréciation pour déterminer la durée maximale de stationnement payant** et pour instituer des périodes pendant lesquelles celui-ci est interrompu (pause méridienne, période nocturne), ces plages horaires pendant lesquelles le stationnement payant n'est pas applicable doivent être « neutralisées » dans le calcul de la durée effective de stationnement soumise au paiement immédiat ou au calcul du forfait.

4.10. Environnement

4.10.1. Parcs naturels

Parcs nationaux – Modalités d'application de la réglementation du parc édictées par la charte – Régime des autorisations délivrées par l'établissement public du parc (TP – 388894 – 04/11/2014)

La charte d'un parc national définit les modalités d'application de la réglementation particulière à ce parc et le Conseil d'État (section des travaux publics) a précisé différents aspects de la légalité de cette réglementation à l'occasion de l'examen des dix projets de décret approuvant les chartes des parcs nationaux existants qui lui ont été soumis entre 2011 et 2015. Saisi de celui portant approbation de la charte du parc national de la Vanoise, le Conseil d'État a ainsi apporté des modifications à l'encadrement contestable du régime des autorisations délivrées par le directeur ou le conseil d'administration de l'établissement public de ce parc, tel que ce régime résultait des demandes de la commission d'enquête.





L'obligation faite aux autorisations pouvant être accordées de préciser « *le contrôle et le suivi de [leur] exécution* » a été supprimée puisque le contrôle et le suivi ne relèvent ni du champ de l'autorisation, ni de la responsabilité du pétitionnaire mais constituent des mesures qu'il appartient à l'autorité qui a délivré l'autorisation de prendre postérieurement à celle-ci dans le cadre de procédures internes si cette autorité les estime nécessaires et non, comme dans le projet, indistinctement quel que soit l'objet de l'autorisation sollicitée : le caractère systématique de cette exigence participe d'un formalisme excessif et le souci d'une bonne administration devrait conduire à ne l'imposer avec discernement.

A également été supprimée l'obligation faite de consulter le conseil scientifique du parc sur des demandes d'autorisations relatives à des activités dans le cœur du parc préalablement à leur délivrance. L'édiction de cette obligation relève du **décret de réglementation propre à chaque parc**, qui précise la répartition des compétences en matière d'autorisation entre les différents organes d'un parc national et l'équilibre s'établissant entre elles et cette obligation a été réservée aux cas où elle semblait nécessaire. Il a certes été admis qu'une charte puisse la prévoir ponctuellement, lorsque son utilité est avérée. Cette obligation ne saurait cependant être imposée de façon presque systématique pour l'ensemble des activités comme le faisait le projet. Elle risque en outre de surcharger le conseil scientifique au détriment de missions plus importantes et d'allonger la procédure d'instruction des demandes.

Classement de sites – Périmètre des sites classés comprenant plusieurs secteurs discontinus (TP – 390270 – 29/09/2015)

L'obligation faite par l'[article L.341-6](#) du code de l'environnement de prononcer par décret en Conseil d'État le classement d'un site à défaut du consentement du propriétaire donne chaque année au Conseil d'État l'occasion de se pencher sur la légalité des périmètres et des critères motivant le classement d'un nombre appréciable de sites.

Saisi du projet de décret portant classement parmi les sites du département de la Dordogne du site de la vallée de la Vézère et de sa confluence avec les Beunes, du site de la Ferrassie et du site de la grotte de Rouffignac, le Conseil d'État (section des travaux publics) a rappelé dans quelles conditions un site classé pouvait comprendre plusieurs secteurs géographiques discontinus.

Le classement d'un site unique comprenant plusieurs secteurs discontinus est possible dès lors que, d'une part, la **distance** entre les différents secteurs qui le composent demeure **suffisamment limitée** pour permettre une appréhension globale du périmètre classé, et, d'autre part, les critères qui motivent le classement de chacun des secteurs sont identiques et font apparaître la **cohérence du projet de classement**. Si l'une de ces deux conditions n'est pas remplie, chaque secteur doit faire l'objet d'un projet de classement en tant que site distinct.



4.11. Fiscalité

4.11.1. Fiscalité sur le patrimoine

■ Régime d'imposition des gains de sortie anticipée pour des PEA et PEA-PME

Application du barème progressif de droit commun aux gains de sortie anticipée des plans d'épargne en actions (PEA) et plans d'épargne en actions dédié au financement des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire (PEA-PME) (FIN/AG/CP – 390671 – 09/11/2015)

Un article du projet de loi de finances rectificative pour 2015 propose de remplacer les taux proportionnels d'imposition des gains réalisés en cas de sortie anticipée d'un plan d'épargne en actions (PEA) ou d'un plan d'épargne en actions (PEA) dédié au financement des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire (PEA-PME) par l'application du barème progressif de droit commun.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a considéré que le changement du régime d'imposition des gains de sortie anticipée pour des PEA et PEA-PME en cours ne portait pas atteinte à une « **situation légalement acquise** » ou « *aux effets qui peuvent être légitimement attendus de telles situations* » au sens de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen ou à une « **espérance légitime** » au sens de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention EDH, s'agissant des contribuables imposés aux tranches supérieures du barème et jusqu'ici imposés à un taux proportionnel favorable en cas de sortie anticipée du plan. Il a estimé que si l'exonération du gain net sur la valeur liquidative d'un PEA était la contrepartie du respect de la durée du plan, le titulaire d'un PEA n'avait aucun « droit acquis » au gel du régime d'imposition applicable en cas de non-respect de la durée de conservation du plan.

En effet, dans sa décision n° 05-530 DC du 29 décembre 2005, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution la disposition supprimant l'exonération d'impôt sur le revenu pour les produits inscrits sur les PEL à compter de leur douzième anniversaire. Dans la décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, il a en revanche censuré la remise en cause de l'application des taux de prélèvements sociaux « historiques » aux produits issus de certains contrats d'assurance-vie.

4.11.2. Fiscalité sur les revenus

■ Impôt sur le revenu – Prélèvement à la source

Engagement de la mise en place du prélèvement à la source et modernisation de l'impôt sur le revenu – Déclaration de revenus par voie électronique – Paiement dématérialisé des impôts émis par voie de rôle (FIN/AG/CP – 390465 – 28/09/2015)

Un article du projet de loi de finances pour 2016 prévoit que le Gouvernement présente au Parlement, au plus tard le 1^{er} octobre 2016, les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu à compter de 2018.





Il modifie en outre le CGI pour disposer que les contribuables dont la résidence principale est équipée d'un accès à Internet doivent souscrire leur déclaration de revenus par voie électronique. Cette obligation entrera en vigueur progressivement : pendant la période de transition, seuls seront concernés les contribuables dont le revenu fiscal de référence est supérieur à un certain seuil, qui sera progressivement abaissé. La déclaration de revenus par voie électronique deviendra obligatoire pour tous ces contribuables pour les déclarations souscrites au titre des revenus 2018 et des revenus des années suivantes.

Par ailleurs, l'article F27 abaisse le seuil d'obligation de paiement dématérialisé des impôts émis par voie de rôle (impôt sur le revenu, taxes foncières, contribution à l'audiovisuel public et impositions recouvrées selon les mêmes règles), actuellement de 30 000 euros, selon le calendrier suivant : 10 000 euros en 2016 ; 2 000 euros en 2017 ; 1 000 euros en 2018 et 300 euros en 2019.

Un régime de sanction est prévu en cas de non-respect de ces deux obligations.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a **donné un avis favorable à la disposition concernant l'obligation faite aux contribuables dont la résidence principale est équipée d'un accès à Internet de souscrire leur déclaration de revenus par voie électronique**. Il a admis que ceux de ces contribuables qui indiquent à l'administration ne pas être en mesure de souscrire cette déclaration par voie électronique puissent utiliser les autres modalités de déclaration prévues au premier alinéa du 1 de l'[article 173](#) du CGI. Le Conseil d'État a également donné un avis favorable à la disposition concernant l'abaissement progressif du seuil d'obligation de paiement dématérialisé des impôts émis par voie de rôle.

Retenue à la source libératoire de l'impôt sur le revenu sur les rémunérations versées aux sportifs non-résidents qui participent à de grandes compétitions sportives internationales se déroulant en France – Assiette nette des frais ayant un lien économique direct avec la perception des rémunérations versées (FIN/AG/CP – 390671 – 09/11/2015)

Un article du projet de loi de finances rectificative pour 2015 institue une retenue à la source, libératoire de l'impôt sur le revenu et au taux de 20%, sur les rémunérations versées aux sportifs non-résidents qui participent à de grandes compétitions sportives internationales se déroulant en France.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a donné un avis favorable à cet article.

Il a estimé que l'institution de ce régime fiscal qui complète le dispositif adopté dans la loi de finances rectificative pour 2014 en faveur des organisateurs de grands événements sportifs internationaux ([article 1655 septies](#) du code général des impôts), ne pouvait être acceptée, au regard du principe d'égalité, qu'en considération de motifs d'intérêt général tenant au renforcement de l'attractivité de la France pour l'organisation de ces manifestations, à l'amélioration de la lisibilité et à la simplification de la fiscalité appliquée aux sportifs non-résidents ainsi qu'à la sécurisation des recettes fiscales.



Toutefois il a estimé que la décision de la Cour de justice des Communautés européennes du 3 octobre 2006, *FKP Scorpio Konzertproduktionen GmbH*, qui a jugé contraire aux traités une réglementation nationale n'autorisant pas la prise en compte des frais professionnels exposés par un prestataire de services non-résident dans le cadre même de la procédure de retenue à la source de l'impôt, mais seulement dans le cadre d'une procédure ultérieure de remboursement, faisait obstacle à ce que la retenue à la source instituée par cet article soit assise sur le montant brut des rémunérations versées, alors même que le sportif non-résident aurait la faculté de renoncer au caractère libératoire de cette retenue en optant pour l'imposition selon le barème de droit commun prévu au a de [l'article 197 A](#) du code général des impôts lui permettant la déduction *a posteriori* de ses frais réels. Il a, par suite, substitué à l'assiette brute proposée par le Gouvernement, **une assiette nette des frais ayant un lien économique direct avec la perception des rémunérations versées.**

4.12. Fonction publique

Droits et obligations des agents publics (ADM/AG – 390136 – 11/06/2015)

Saisi d'une lettre rectificative au projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, le Conseil d'État, au rapport de la section de l'administration, a souligné que l'inscription du respect du principe de laïcité parmi les obligations professionnelles des fonctionnaires avait toute sa place au nouvel [article 25](#) de la loi du 13 juillet 1983, eu égard aux impératifs constitutionnels qui s'imposent aux collectivités publiques et donc à la fonction publique. En effet, en vertu tant des dispositions de [l'article 1^{er} de la Constitution](#) de 1958 que de celles de la [loi](#) du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, le fonctionnaire est, en toute circonstance, tenu à l'obligation d'exercer ses fonctions dans le respect du principe de laïcité.

À propos de la déclaration d'intérêts qui devra être remplie par certains agents publics, il a rappelé que, si le dossier d'un fonctionnaire doit comporter toutes les pièces intéressant sa situation administrative, [l'article 18](#) de la loi du 13 juillet 1983 proscriit de faire état, dans ce dossier, des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques du fonctionnaire et que ces mêmes dispositions, qui protègent notamment la liberté d'opinion constitutionnellement garantie aux fonctionnaires, **font obstacle à ce que les déclarations d'intérêts prévues par le projet de loi figurent au dossier des agents publics et contiennent des éléments de cette nature.**

Le Conseil d'État a également estimé qu'aucun obstacle juridique ne s'opposait à ce que soit confié à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique le contrôle des mandats de gestion et des déclarations de situation patrimoniale, afin de centraliser auprès de cette instance l'exercice de cette compétence spécialisée. Il





a pris acte de la mise en cohérence qu'opère le projet de loi entre les compétences de la Haute Autorité et celles de la Commission de déontologie lorsqu'un agent public, ayant la qualité de membre du Gouvernement ou de titulaire d'un mandat exécutif local, souhaite prendre un intérêt dans le secteur privé ou concurrentiel. Il a admis les dispositions envisageant de renforcer l'efficacité des pouvoirs d'enquête et contrôle de la Commission de déontologie en permettant notamment à celle-ci d'avoir accès à divers documents nécessaires à l'instruction effective des dossiers, sous réserve que ces investigations soient réalisées dans le respect du droit à l'information de l'agent concerné.

Déontologie – Personnels pénitentiaires – Interdiction d'entretenir pendant une certaine durée des relations personnelles entre personnels pénitentiaires et anciens détenus (ADM – 390244 – 25/08/2015)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a examiné un projet de décret modifiant plusieurs articles du [décret n° 2010-1711](#) du 30 décembre 2010 portant code de déontologie du service public pénitentiaire et tirant les conséquences d'une décision de la section du contentieux (CE, 30 juillet 2014, *Section française de l'observatoire internationale des prisons*, n° 369692). Le projet de décret fixe à cinq ans à compter de la fin de la relation liée à la détention la durée pendant laquelle sont interdites les relations entre personnels pénitentiaires et anciens détenus. Cette durée de cinq ans a été estimée **ni excessive, eu égard aux sujétions imposées, ni insuffisante, eu égard aux impératifs de sécurité des établissements.**

Principe d'égal accès aux emplois publics – Organisation de concours de recrutement à affectation locale (ADM – 390261 – 25/08/2015)

Examinant, s'agissant du recrutement des personnels de certains corps relevant de la direction de l'administration pénitentiaire, les conditions dans lesquelles il peut être procédé, à côté d'un concours à vocation nationale destiné à faire face aux besoins des corps, à des concours à vocation locale, destinés à faire face aux besoins spécifiques de quelques zones géographiques, en l'espèce les besoins des établissements pénitentiaires situés en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, le Conseil d'État (section de l'administration) a estimé notamment qu'une telle possibilité de concours à affectation locale ne se heurtait à aucune disposition législative ni à aucun principe général du droit. Il a relevé en effet qu'il n'y avait **aucune atteinte au principe d'égal accès aux emplois publics** dans la mesure où, d'une part, ces concours sont ouverts à tous les candidats venus de l'ensemble du territoire de la République et où, d'autre part, l'inscription à un concours à affectation locale est exclusive de l'inscription pour le même corps de l'inscription à un concours à vocation nationale et réciproquement.

Principe d'égal accès aux emplois publics – Concours – Jurys de concours – Unicité du jury (ADM – 390044 – 13/10/2015)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a estimé que les dispositions de l'[article 20](#) de la [loi](#) du 11 janvier 1984 ne font pas obstacle à ce que l'autorité détenant le pouvoir de nomination des membres d'un jury délègue à une autre autorité le pouvoir de désigner les examinateurs spécialisés qui ne sont pas membres du



jury et ne participent aux délibérations qu'avec une voix consultative et pour les épreuves qu'ils ont évaluées, dès lors que cette délégation est prévue par le texte réglementaire qui institue le jury. Une telle délégation n'est pas de nature à porter atteinte au **principe de l'unicité du jury** ni au principe d'égalité des candidats.

Emplois à la décision du Gouvernement – Nomination – Recteurs d'académie (ADM – 390629 – 24/11/2015)

Saisi d'un projet de décret portant modification des modalités de nomination des recteurs, le Conseil d'État (section de l'administration) a approuvé la disposition modifiant le quatrième alinéa de l'[article R.* 222-13](#) du code de l'éducation ayant pour objet de permettre à des personnes non titulaires d'un doctorat d'État mais justifiant d'une expérience professionnelle de dix ans au moins dans les domaines de l'éducation, de l'enseignement, de la formation et de la recherche d'être nommées recteur, cette nomination intervenant après avis d'une commission chargée d'apprécier l'aptitude des intéressés à exercer ces fonctions. Il a en revanche rejeté un alinéa qui prévoyait la publication de l'avis de cette commission au *Journal officiel* de la République française en même temps que le décret de nomination. Il a en effet estimé qu'une telle disposition, s'agissant d'un emploi à la décision du Gouvernement dont le titulaire est nommé par le Président de la République en vertu de l'[article 13 de la Constitution](#) du 4 octobre 1958, était susceptible de réduire la **marge d'appréciation du chef de l'État** dans une mesure peu compatible avec la nature de cet emploi.

Égalité de traitement au sein d'un même corps – Carrière – « Inversions de carrière » au détriment de certains agents promus au grade supérieur (ADM, 390388, 20/10/2015)

Saisi d'un projet de décret modifiant le [décret n° 2004-1439](#) du 23 décembre 2004 portant statut particulier du corps d'encadrement et d'application de la police nationale, le Conseil d'État (section de l'administration), a constaté que ce projet, qui s'assignait comme objectif de remédier aux nombreuses inversions de carrière causées par les revalorisations successives des grilles indiciaires sans coordination entre les grades de ce corps, modifiera, à compter de son entrée en vigueur, les modalités de reclassement des agents promus, afin d'assurer le respect de l'ordre d'ancienneté, quelles que soient les évolutions successives des grilles de rémunération indiciaire qui leur sont applicables. Ces corrections nécessitent, d'une part, des reprises d'ancienneté en faveur de ceux qui ont connu une évolution de carrière moins rapide que des agents en position comparable promus postérieurement et, d'autre part, des mesures temporaires de « lissage » d'évolution de carrière concernant certains agents appelés à bénéficier de promotions. Le Conseil d'État a estimé que l'ensemble de ces corrections, justifiées par un **motif d'intérêt général** et rétablissant ainsi **l'égalité de traitement** rompue au sein d'un même corps, sont en rapport avec leur objet et ne créent pas de nouvelle rupture d'égalité de traitement.





4.13. Justice

4.13.1. Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction

■ Attribution légale de compétence au profit des juridictions judiciaires

Attribution à la Cour d'appel de Paris de la compétence pour connaître d'actes de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) (INT – 390400 – 13/10/2015)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a examiné un projet de décret modifiant le [décret n° 2012-373](#) du 16 mars 2012 pris pour l'application des articles [18-12](#) et [18-13](#) de la [loi n° 47-585](#) du 2 avril 1947 et relatif aux décisions de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) et du Conseil supérieur des messageries de presse.

Pris en application de la [loi n° 2015-433](#) du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse, qui attribue des prérogatives nouvelles à l'ARDP, le projet de décret charge la Cour d'appel de Paris de trancher les litiges relatifs à l'exercice de ces prérogatives, alors que la loi est silencieuse sur leur régime contentieux.

1- Le Conseil d'État a considéré que les deux premières séries de prérogatives nouvelles confiées à l'ARDP (inscription d'une question à l'ordre du jour du CSMP et, dans le cas où le conseil ne se conformerait pas à sa demande, substitution à lui ; réformation des décisions de portée générale du CSMP) couvraient des actes de portée générale indétachables de ceux dont le contentieux était déjà dévolu à la Cour d'appel de Paris (homologation ou refus d'homologation des actes de portée générale pris par le CSMP). Il a relevé que les « *questions* » dont l'inscription à l'ordre du jour du CSMP pourra être demandée par l'ARDP sont, au sens de la disposition en cause, des actes de portée générale. Le projet de décret n'instituait donc pas, sur ces deux points, de règle de compétence juridictionnelle nouvelle.

2- S'agissant en revanche du pouvoir attribué à l'ARDP sur les barèmes de chaque société coopérative de messagerie de presse, détachable des prérogatives jusque là confiées à l'ARDP, le projet posait une règle nouvelle, contraire au principe fondamental reconnu par les lois de la République selon lequel, « *à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice de prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle* » ([n° 86-224 DC](#) du 23 janvier 1987, loi transférant la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence).



Seul le législateur peut déroger à ce principe et seulement afin d'unifier un bloc de compétences contentieuses, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice (CE, 7 novembre 2005, *Compagnie générale des eaux*, n° 271982). Si la compétence du juge judiciaire comprend les actes des autorités administratives lorsque ces actes sont indétachables de procédures déjà confiées par la loi aux juridictions judiciaires, elle ne peut s'étendre, lorsqu'ils sont détachables desdites procédures, à des actes émanant des mêmes autorités (CE, 10 octobre 2014, *Syndicat national des fabricants d'isolants en laines minérales manufacturées*, n° 367807).

Le Conseil d'État a donc retiré du projet de décret la disposition attribuant au juge judiciaire le contentieux des décisions de l'ARDP relatives aux barèmes et invité le Gouvernement, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, à compléter, dès qu'il en aurait l'occasion, la [loi n° 47-585](#) du 2 avril 1947 pour prévoir que la Cour d'appel de Paris serait juge de ces décisions.

■ Transferts de compétences entre juridictions administrative et judiciaire

Transfert aux tribunaux de grande instance de la compétence des commissions départementales d'aide sociale pour connaître des litiges relatifs à la protection complémentaire en matière de santé et à l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé (INT/AG – 390291 – 30/07/2015)

➡ V. aussi 2. Sélection d'affaires marquantes de l'année,
2.2. Organisation de la justice (p. 234)

4.13.2. Droit civil

■ Droit de la famille

Projet d'ordonnance portant simplification et modernisation du droit de la famille (INT – 390435 – 08/10/2015)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a examiné un projet d'ordonnance portant simplification et modernisation du droit de la famille, pris en application des [articles 1^{er} et 3](#) de la [loi n° 2015-177](#) du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Ces articles ont habilité le Gouvernement dans trois domaines : le divorce, l'administration légale des biens des mineurs et la protection juridique des majeurs.

Le Conseil d'État a veillé à ce que chacun des trois volets de l'ordonnance respectent **les limites et l'esprit des dispositions d'habilitation**, en rectifiant :

- la première partie du projet du Gouvernement, pour éviter que les nouvelles procédures aient pour effet d'amoindrir les pouvoirs liquidatifs du juge aux affaires familiales, alors que la loi d'habilitation demande à l'ordonnance de les renforcer ;
- sa deuxième partie, pour écarter une disposition, étrangère au champ de l'habilitation, qui plaçait la responsabilité de l'État, au titre de l'activité du juge des tutelles, sous le régime de la faute lourde et non plus, comme sous l'empire des





dispositions en vigueur, de la faute lourde ;

- sa troisième partie, pour ne pas faire de la mesure d'habilitation familiale un nouveau régime légal complet de représentation des majeurs, à côté de la sauvegarde de justice, de la tutelle et de la curatelle, alors que la loi d'habilitation n'a entendu voir instituer qu'un mandat judiciaire d'accomplir certains actes de la vie civile.

Relevant en outre que l'époux n'était pas mentionné dans la liste des proches pouvant, en vertu de la loi d'habilitation, représenter un majeur hors d'état d'exprimer sa volonté, contrairement au partenaire d'un pacte civil de solidarité et au concubin, le Conseil a invité le Gouvernement, dans **la loi de ratification**, à combler ce silence, constitutif d'une rupture d'égalité, en permettant l'habilitation de l'époux et en articulant la nouvelle mesure d'habilitation avec les règles civiles relatives à la représentation d'un époux par un autre.

Enfin, a été écartée toute hiérarchisation entre proches éligibles à l'habilitation.

➔ *V. aussi 3. Questions transversales aux sections administratives, 3.1. Actes et respect de la hiérarchie des normes, 3.1.6. Lois d'habilitation de l'article 38 de la Constitution (p. 274)*

■ Procédure civile

Tentative obligatoire de conciliation (INT/AG – 390291 – 30/07/2015)

➔ *V. aussi 2. Sélection d'affaires marquantes de l'année, 2.2. Organisation de la justice (p. 234)*

■ Action de groupe

Projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^e siècle (INT/AG – 390291 – 30/07/2015)

➔ *V. aussi 2. Sélection d'affaires marquantes de l'année, 2.2. Organisation de la justice (p. 238)*

4.13.3. Droit pénal

■ Création d'une contravention de 5^e classe

Création d'une contravention de cinquième classe sanctionnant, par une amende forfaitaire, la conduite sans permis ou sans assurance, la qualification délictuelle étant maintenue en cas de constatation préalable, par procès verbal, de faits de même nature (INT/AG – 390291 – 30/07/2015)

➔ *V. aussi 2. Sélection d'affaires marquantes de l'année, 2.2. Organisation de la justice (p. 238)*

■ Règles de prescription

Prescription en matière pénale (INT/AG – 390335 – 01/10/2015)

➔ *V. aussi 2. Sélection d'affaires marquantes de l'année, 2.2. Organisation de la justice (p. 239)*



■ Procédure pénale

Traitements de données à caractère personnel provenant des caméras individuelles dotant les agents de la police et de la gendarmerie nationales (INT – 390313 – 23/09/2015)

➔ V. aussi 3- Questions communes aux sections administratives, 3.10. Traitement de données à caractère personnel ([p. 322](#))

4.13.4. Justice administrative

■ Code de justice administrative

Partie réglementaire (INT – 390251 – 01/09/2015)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a été saisi d'un projet décret modifiant le code de justice administrative (CJA). Ce texte comporte de nombreuses adaptations et actualisations du code, parmi lesquelles on retiendra plus particulièrement les questions suivantes.

1° Composition des sections administratives et de la commission permanente. La possibilité d'être appelé à prendre part aux délibérations de la section compétente, dans le cas où une affaire attribuée à une section ressortit à des secteurs relevant de sections différentes, est désormais ouverte, non plus seulement aux conseillers d'État, mais à l'ensemble des membres du Conseil d'État ([R. 123-6](#)). Pour la commission permanente, la faculté de compléter celle-ci, selon la nature des affaires dont elle est saisie, par deux conseillers désignés par le vice-président sur la proposition du président de la section qui aurait été normalement compétente pour examiner l'affaire si l'urgence n'avait pas été déclarée, est également élargie à tous les membres du Conseil d'État ([R. 123-22](#)).

2° Représentation du Gouvernement devant les formations consultatives du Conseil d'État. En dehors des directeurs d'administration centrale (habilités, *es qualité*, à assister aux séances du Conseil comme commissaires du Gouvernement), les fonctionnaires appelés à représenter le Gouvernement pour une affaire déterminée seront désormais **désignés par le ministre compétent** au moment de la saisine du Conseil, sans qu'il soit besoin de recourir à la formalité d'un arrêté, qui était au demeurant tombée en désuétude ([R. 123-24](#)).

3° Situation du magistrat délégué par ordonnance du vice-président (prise en application de l'[article L. 221-2-1](#) du CJA) pour renforcer ponctuellement les effectifs d'une juridiction. Ce magistrat ne pourra être délégué, après avis des deux juridictions concernées, plus de trois fois dans la même année, pour une durée totale ne pouvant dépasser six mois ([R. 221-6-1](#)). Il bénéficiera du remboursement des ses frais de déplacement et de séjour.

4° Attributaires du pouvoir de statuer par ordonnance en application de l'[article R. 222-1](#). Ils comprennent désormais les premiers vice-présidents des tribunaux et des cours administratives d'appel.





■ Juridictions administratives spécialisées

Commission du contentieux du stationnement payant – Forfait de post-stationnement (TP-FIN-INT – 389753 – 14/04/2015)

Au cours du premier semestre, le Conseil d'État (section de l'intérieur, ainsi que section des finances et section des travaux publics) a été saisi de divers textes relatifs au « forfait de post-stationnement » et à la juridiction spécialisée chargée de statuer sur les recours contentieux dirigés contre les avis de paiement du forfait de post-stationnement et les titres exécutoires émis en cas d'impayé.

L'article 63 de la [loi n° 2014-58](#) du 27 janvier 2014, dite « loi MAPTAM » a dépenalisé le dispositif de stationnement payant des véhicules sur la voie publique. Il permet à l'autorité délibérante de l'autorité locale compétente (commune, établissement public de coopération communale, syndicat mixte) d'instituer une redevance de stationnement assortie d'un barème tarifaire de paiement immédiat de la redevance lorsque celle-ci est réglée par l'automobiliste au début du stationnement et d'un tarif de « forfait de post-stationnement » applicable si l'automobiliste n'a pas acheté son ticket de stationnement ou a dépassé la durée autorisée par cet achat. Le forfait de post-stationnement va ainsi se substituer à l'amende contraventionnelle de première classe infligée, en vertu de l'[article R. 417-6](#) du code de la route, à l'automobiliste qui n'achète pas de ticket de stationnement ou qui dépasse la durée pour laquelle il a payé.

Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'intérieur, a été saisi de deux projets d'ordonnance et de trois projets de décret destinés à mettre en œuvre la réforme.

Il a statué sur un projet d'ordonnance fixant la composition et les missions de la juridiction administrative spécialisée prévue par la loi pour statuer sur les recours contentieux dirigés contre les avis de paiement du forfait de post-stationnement et les titres exécutoires émis en cas d'impayé ([ordonnance n° 2015-45](#) du 23 janvier 2015, 389544), sur un projet de décret relatif à cette juridiction, dénommée « *commission du contentieux du stationnement payant* » (389873) et sur un projet de décret confiant à l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) un rôle dans le dispositif (389805). Elle a également examiné le projet de loi de ratification de l'[ordonnance](#) du 23 janvier 2015 (389745).

Un autre projet d'ordonnance contenant certaines règles dérogatoires au droit commun relatives à la procédure contentieuse et à la notification et au recouvrement du forfait de post-stationnement et de son éventuelle majoration a été examiné par la section des finances et l'assemblée générale ([ordonnance n° 2015-401](#) du 9 avril 2015, 389732) et un autre projet de décret fixant notamment les modalités d'information des usagers par la section des travaux publics (389753).

On retiendra des textes examinés :

- que les décisions de la commission du contentieux du stationnement payant, juridiction administrative spécialisée pour statuer sur les recours contentieux contre les avis de paiement du forfait de post-stationnement et les éventuels titres exécutoires, seront en général rendues par un juge unique, le renvoi en formation collégiale pouvant être décidé si la question posée le justifie (389544 et 389873) ;



- que le juge unique statue, selon les cas, par une décision juridictionnelle ou par ordonnance (389873) ;
- que les affaires ne sont appelées en audience que si la difficulté de la question posée le justifie, les audiences étant toujours publiques et le Conseil admettant que la décision de ne pas tenir d'audience publique n'aurait ni à être motivée, ni à être notifiée et qu'elle serait insusceptible de recours (389873) ;
- que les requêtes doivent, à peine d'irrecevabilité, obéir à un certain formalisme, notamment être présentées sur un formulaire dont le modèle est fixé par arrêté du vice président du Conseil d'État (389873) ;
- que le délai de recours est réduit à un mois (389873) ;
- que les échanges intervenant au cours de l'instruction entre la juridiction d'une part et, d'autre part, le requérant (sauf si ce dernier s'y oppose), l'État, la commune, l'établissement public de coopération communale ou le syndicat mixte peuvent, sur décision de la juridiction, être effectués par voie électronique (389873) ;
- que, lorsque le greffe de la juridiction notifie au requérant que sa requête ne peut, en l'état, qu'être rejetée comme irrecevable, celui-ci est regardé comme ayant renoncé à son action si, dans le délai d'un mois, il n'a pas régularisé ou contesté l'irrecevabilité (389873) ;
- que le défendeur qui n'a pas produit dans le délai d'un mois à compter de la date à laquelle lui est communiquée la requête est réputé avoir acquiescé aux faits exposés dans cette requête (389873) ;
- que la juridiction pourra solliciter l'avis du Conseil d'État dans les conditions prévus par les [articles R. 113-2 à R. 113-4](#) du code de justice administrative et que ses décisions relèveront du contrôle en cassation du Conseil d'État (n° 389873).

Le Conseil d'État a estimé que le risque de requalification juridique en sanction administrative du forfait de post-stationnement était modéré eu égard à la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'Homme (389732). La section des travaux publics a cependant qualifié de sanction administrative la majoration due en cas de non paiement du forfait de post-stationnement dans le délai de trois mois, eu égard notamment à son montant d'au moins 50 euros (389753). La commission du contentieux du stationnement payant sera donc à la fois juge d'une redevance (le forfait de post-stationnement) et d'une sanction administrative (l'éventuelle majoration de ce forfait).

■ Règlement amiable des conflits

Harmonisation des procédures de médiation et conciliation en droit administratif (INT/AG – 390291 – 30/07/2015)

➞ *V. aussi 2. Sélection d'affaires marquantes de l'année, 2.2. Organisation de la justice (p. 234)*





4.13.5. Protection des mineurs

Transmission d'informations de caractère pénal aux administrations et aux responsables d'activités placées sous leur contrôle (INT/AG – 390606 – 19/11/2015)

Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'intérieur, a examiné un projet de loi relatif à l'information des administrations par l'institution judiciaire et à la protection des mineurs.

1) Le Conseil d'État a estimé que la transmission, à une autorité chargée par la loi du contrôle d'une activité, d'une information relative à une condamnation pénale, même non définitive, ne porte pas atteinte à la présomption d'innocence, dès lors que cette condamnation a été prononcée publiquement.

En revanche, la transmission d'informations portant sur des stades antérieurs de la procédure pénale affecte tant la présomption d'innocence que la liberté personnelle de la personne concernée. Elle doit donc être **justifiée par des impératifs protégeant d'autres droits ou intérêts de même valeur**, avec lesquels ce droit doit se concilier. Comme l'a jugé en effet le Conseil constitutionnel ([n° 2003-467 DC](#) du 13 mars 2003, cons. 32 et 33), si aucune norme constitutionnelle ne s'oppose, par principe, à l'utilisation à des fins administratives de données nominatives recueillies dans le cadre d'activités de police judiciaire, cette utilisation méconnaîtrait les exigences résultant des articles 2, 4, 9 et 16 de la Déclaration de 1789 si, par son caractère excessif, elle portait atteinte aux droits ou aux intérêts légitimes des personnes concernées. Il convient donc de vérifier si, eu égard aux motifs qu'elle fixe pour ces consultations, comme aux restrictions et précautions dont elle les assortit, la loi ne méconnaît par elle-même aucune de ces exigences constitutionnelles.

2) Le Conseil d'État a considéré à cet égard que la prévention des atteintes à la sécurité des mineurs, en particulier à leur intégrité physique ou psychique, justifiait la transmission d'informations de caractère pénal relatives aux personnes exerçant une activité impliquant un contact habituel avec les mineurs.

La transmission de telles informations par le ministère public doit être encadrée par diverses garanties. La première de ces garanties est qu'elle soit soumise à l'appréciation de l'autorité judiciaire, en l'espèce le ministère public. La transmission ne doit être possible que lorsque l'infraction est d'une gravité suffisante (mesurée par la durée maximale d'emprisonnement encourue). Les autres garanties sont de procédure : forme écrite, confidentialité, information de la personne concernée, information de l'autorité destinataire sur l'issue définitive de la procédure et suppression de l'information lorsque (hors les cas où une décision prononçant une sanction se serait légalement fondée sur les informations transmises par le parquet) la procédure s'est terminée par une décision de non-culpabilité.

3) Il a relevé que la possibilité ouverte au ministère public, pour des infractions spécifiquement énumérées, d'informer l'administration, dès la garde à vue, des soupçons pesant contre une personne exerçant une activité impliquant un contact habituel avec des mineurs constituait la seule hypothèse dans laquelle l'information communiquée par le parquet serait susceptible de ne pas être suivie de la saisine



d'une juridiction. Le Conseil n'a admis une telle information qu'en la subordonnant à la condition qu'il existe des indices graves et concordants rendant vraisemblable que la personne a commis ou tenté de commettre une des infractions énumérées.

4) Enfin, le Conseil d'État a considéré que l'interdiction d'exercer une activité impliquant un contact habituel avec des mineurs, prononcée dans le cadre d'un contrôle judiciaire, ne devait pouvoir être décidée que si les circonstances font craindre la commission d'une nouvelle infraction.

4.14. Logement

4.14.1. Réglementation des loyers

Encadrement des loyers – Illégalité des conditions d'application d'un complément de loyer au loyer de base (TP – 389848 – 28/04/2015)

L'article 17 (II- B) de la [loi n° 89-462](#) du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs permet d'appliquer un complément de loyer au loyer de base « *pour des logements présentant des caractéristiques de localisation ou de confort par comparaison avec les logements de la même catégorie situés dans le même secteur géographique* ». Le Conseil d'État (section des travaux publics), a estimé que la seule circonstance qu'un logement soit neuf, ou ait fait l'objet de travaux de réhabilitation lui conférant des performances techniques voisines de celles d'un logement neuf, ne permet pas de lui appliquer un complément de loyer sans rechercher, par **comparaison avec les logements de la même catégorie situés dans le même secteur géographique, si ses caractéristiques de localisation ou de confort le justifie**.

4.14.2. Copropriétés

■ Contrat-type de syndic

Simplifications (INT – 389735 – 17/03/2015)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a examiné un projet de décret destiné à régir l'activité des syndic de copropriété et, plus précisément, à définir le **contrat-type que doivent respecter les contrats de syndic**. Il s'est efforcé de clarifier la **liste des prestations particulières susceptibles de donner lieu à une rémunération complémentaire**, en application de l'article 55 de la [loi n° 2014-366](#) du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR) qui a modifié les dispositions de la [loi n° 65-557](#) du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété, en cohérence avec les obligations générales du syndic, telles qu'elles sont notamment énoncées au troisième alinéa du I de l'article 18 de cette dernière loi (« *administrer l'immeuble, pourvoir à sa conservation, à sa garde et à son entretien et, en cas d'urgence, faire procéder de sa propre initiative à l'exécution de tous travaux nécessaires à la sauvegarde de celui-ci* »).





4.15. Mines

■ Exploitation des mines

Concession de mine – Prolongation – Modalités – 1/ Silence gardé par l'administration au terme du délai de deux ans imparti – Effet – Décision implicite de rejet – Limite – Titulaire autorisé à poursuivre les travaux ([art. L. 142-9 du code minier](#)), seule une décision explicite pouvant mettre fin à cette possibilité – 2/ Mise en concurrence – Absence (TP – 388859 – 12/05/2015)

1° Il résulte de la combinaison des dispositions des [articles L. 142-7 et L. 142-9](#) du code minier ainsi que de l'article 49 du [décret n° 2006-648](#) du 2 juin 2006 relatif aux titres miniers et aux titres de stockage souterrain que, lorsque le titulaire d'une concession souhaite prolonger la validité de celle-ci, il lui appartient de saisir le ministre chargé des mines d'une demande de prolongation de la validité de son titre dans les conditions fixées à l'[article 46](#) du [décret](#) du 2 juin 2006, soit deux ans au moins avant l'expiration de la période de validité.

A l'expiration d'un délai de deux ans après la saisine du ministre, le silence gardé par ce dernier fait naître une décision de rejet de la demande de prolongation. Dans le cas où la validité du titre arrive à échéance alors qu'il n'a pas encore été statué sur la demande de prolongation de la concession, le titulaire de la concession est autorisé, en vertu des dispositions de l'[article L. 142-9](#) du code, à poursuivre ses travaux dans les limites du ou des périmètres sur lesquels porte la demande de prolongation, nonobstant l'intervention d'une décision implicite de rejet de sa demande de prolongation. Le Conseil d'État (section des travaux publics) a en effet considéré que les dispositions de cet article devaient être interprétées comme conditionnant à **la seule intervention d'une décision explicite** le pouvoir de mettre fin à l'autorisation de poursuite des travaux. Si la décision explicite évoquée est une décision faisant droit à la demande de prolongation, cette décision fait l'objet, en application de l'[article L. 142-8](#) du code minier, d'un décret en Conseil d'État, qui prend effet à la date d'expiration de la validité de la concession dont la prolongation est ainsi accordée.

2° Le Conseil d'État (section des travaux publics) a considéré qu'il n'était contraire, en droit interne, à aucune disposition législative ou réglementaire ni à aucun principe constitutionnellement garanti, de ne pas soumettre une demande de prolongation de concession à une procédure de mise en concurrence préalablement à l'octroi de la prolongation.

Il a en outre estimé qu'une telle mise en concurrence ne résultait pas non plus d'exigences communautaires, issues du droit de l'Union. Il lui est apparu, en effet, en l'état de la jurisprudence, que **le principe de transparence**, qui recouvre l'obligation de mise en concurrence et qui, suivant la jurisprudence développée par la Cour de justice de l'Union européenne à la suite de l'arrêt *Telaustria Verlags GmbH* (CJCE, 7 décembre 2000, aff. C-324/98), s'impose dans le cadre des marchés



publics et des concessions de services, n'était pas applicable en l'espèce, le droit minier français étant régi par des règles qui soumettent, à raison de l'intérêt public qui s'y attache, les exploitations minières à un régime d'autorisation administrative qui ne saurait être assimilé au droit de la commande publique.

4.16. Presse et communication

4.16.1. Services de radio et de télévision

■ Régime de contribution à la production d'œuvres audiovisuelles

Contribution des éditeurs de service de télévision à la production d'œuvres audiovisuelles (INT – 389729 – 31/03/2015)

Examinant un projet de décret portant modification du régime de contribution à la production d'œuvres audiovisuelles des services de télévision, le Conseil d'État (section de l'intérieur) a modifié deux dispositions du projet qui précisaient, parmi les conditions fixées par ces articles pour permettre à l'éditeur de services qui a financé au moins 70% du devis de production d'une œuvre audiovisuelle de détenir, directement ou indirectement, des parts de producteurs, que les mandats de commercialisation et les droits secondaires devaient avoir été négociés dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires, « *aux termes d'échanges écrits et contradictoires intervenant postérieurement à l'engagement d'investissement de l'éditeur de services en parts de producteurs* ».

Il a estimé que de telles modalités trouvaient plus naturellement leur place dans les conventions conclues avec chaque titulaire d'autorisation par l'autorité de régulation et prévues par les [articles 28](#) et [33-1](#) de la [loi n° 86-1067](#) du 30 septembre 1986, ces conventions pouvant prendre en compte les accords passés entre professionnels, auxquels renvoient également ces articles.

Il a souligné que la confusion entre dispositions ressortissant aux domaines du décret, de la convention et des accords professionnels nuit à l'intelligibilité des textes et rend plus difficiles leur application et leur contrôle. Le Conseil d'État a une nouvelle fois appelé l'attention du Gouvernement sur la nécessité de remettre en ordre le droit en vigueur afin de **mieux distinguer ce qui relève respectivement de la loi, du décret en Conseil d'État, de la convention passée par l'autorité de régulation et de l'accord entre professionnels.**





4.17. Santé publique

4.17.1. Bioéthique

1° Tissus, cellules et produits – Activités de préparation, conservation, distribution, cession, importation ou exportation de tissus, de leurs dérivés, des cellules et des préparations de thérapie cellulaire, issus du corps humain à des fins thérapeutiques – Régime des autorisations – 2° Agence nationale de sécurité du médicament – Octroi des autorisations de mise sur le marché – Compétence – 3° Application dans le temps – Transformation *de jure* de la durée d'une autorisation administrative – Possibilité – Sécurité sanitaire (SOC – 389555 – 24/03/2015)

Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret relatif à la **simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives**, dont l'objet principal est de mettre en application les modifications relatives aux activités de préparation, conservation, distribution, cession, importation ou exportation de tissus, de leurs dérivés, des cellules et des préparations de thérapie cellulaire, issus du corps humain à des fins thérapeutiques. Il s'agit d'abandonner le régime, auparavant en vigueur, qui exigeait une double autorisation portant à la fois sur les activités et les produits exploités au profit d'une seule autorisation portant à la fois sur l'organisation de l'établissement et les produits et procédés mis en œuvre. Il a estimé que le changement de durée d'autorisation (durée de cinq ans devenue indéterminée), qui procède d'une disposition divisible du reste du texte, est entré en vigueur immédiatement après la publication du texte et que, par conséquent, toute nouvelle autorisation sollicitée après cette date devait être à durée illimitée. S'agissant des **autorisations délivrées pour 5 ans avant l'entrée en vigueur de la loi**, il a considéré que ces autorisations s'étaient ***de jure* muées en autorisations illimitées** et ce, sans qu'il ait été nécessaire pour l'agence de délivrer de nouvelles autorisations ou de réexaminer ces situations. En effet, la fréquence des inspections, l'obligation de solliciter une nouvelle autorisation pour une modification substantielle et de déclarer les modifications moins substantielles, la réalisation de rapports annuels d'activités, et le fait que le passage d'une durée limitée à une durée illimitée se fasse à droit constant, sans exigence supplémentaire, préservant la situation en matière de sécurité sanitaire.



4.18. Sports

4.18.1. Brevets et diplômes sportifs

Règles et procédures de délivrance du diplômes de brevet professionnel, du diplôme d'État et du diplôme d'État supérieur de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (INT – 390399 – 20/10/2015)

➤ *V. aussi 1.5. Contribution des formations consultatives à la simplification du droit (p. 211)*

4.18.2. Lutte contre le dopage

Code mondial antidopage – Mise en conformité du droit avec les principes du code – Ordonnance relative aux mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer le respect des principes du code mondial antidopage (INT – 390165 – 08/09/2015 ; INT – 390545 – 28/09/2015 ; INT – 390738 – 17/11/2015)

1) Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a examiné le 8 septembre 2015 un projet d'ordonnance relative aux mesures relevant du domaine de la loi « *nécessaires pour assurer le respect des principes du code mondial antidopage* ». Cet examen a appelé deux observations principales.

a) Le Conseil d'État a admis la **faculté, pour l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), d'opérer des contrôles de nuit au domicile du sportif** compte tenu des garanties et limites assortissant l'exercice de ce pouvoir :

- Les contrôles pourront être effectués, entre 23h et 6h, dans des conditions très encadrées, au domicile ou au lieu d'hébergement des sportifs qui remplissent les conditions pour appartenir au groupe-cible défini à l'[article L. 232-15](#) du code du sport ou qui appartiennent au groupe-cible d'un organisme sportif international ou qui participent à une manifestation sportive internationale ;
- Le sportif devra y avoir préalablement consenti par écrit dans des conditions que précise le projet. A défaut de consentement, le directeur du département des contrôles de l'AFLD ou l'organisme international compétent pourront demander au juge des libertés et de la détention d'autoriser un contrôle au domicile ou au lieu d'hébergement du sportif ;
- Des soupçons graves et concordants de dopage doivent exister, ainsi qu'un risque de disparation de preuves ;
- Le sportif qui refuse un contrôle autorisé par le juge des libertés et de la détention s'exposera à des sanctions disciplinaires. Il en va de même lorsque le sportif qui a donné son consentement préalable refuse le contrôle de nuit lorsqu'il est effectivement sollicité.





b) Le projet du Gouvernement proposait de transcrire dans le code du sport l'article 2.10 du code mondial antidopage qui vise à interdire l'association, à titre professionnel ou sportif, entre un sportif et une personne frappée d'une sanction administrative, disciplinaire ou pénale pour des faits constitutifs d'une violation de la réglementation de lutte contre le dopage.

Sans contester la finalité de cette mesure, qui tend à écarter de l'entourage des sportifs les personnes condamnées pour des faits de dopage, le Conseil d'État a restreint sa portée en vue d'assurer le **respect des principes d'individualisation et de proportionnalité des peines et sanctions** :

- La durée pendant laquelle le sportif ne pourra recourir aux services ou conseils de la personne en cause n'excèdera pas la durée de l'interdiction d'activité frappant celle-ci ;

- La prohibition s'appliquera seulement au cas où la sanction administrative, disciplinaire ou pénale dont la personne fait l'objet prendra la forme d'une interdiction d'exercice d'activité.

Le Conseil d'État a écarté la disposition du projet prévoyant que, dans certains cas, l'interdiction de recourir aux services ou conseils de la personne en cause durerait six ans, alors même que la sanction prononcée par l'autorité disciplinaire ou le juge pénal serait une interdiction d'activité de durée inférieure ou qu'elle ne prendrait pas la forme d'une interdiction d'activité.

2) A nouveau saisi, quelques jours avant l'expiration du délai d'habilitation (30 septembre), d'un projet d'ordonnance reprenant, à quelques modifications près, le texte issu de son avis du 8 septembre, le Conseil d'État a admis ces modifications sous deux réserves :

a) S'agissant de la reprise de la disposition de la saisine initiale, transposant l'article 2.10 du code mondial antidopage, qui vise à interdire l'association entre un sportif et une personne frappée d'une sanction administrative, disciplinaire ou pénale pour des faits constitutifs d'une violation de la réglementation de lutte contre le dopage, la section s'en est tenue à sa position exprimée le 8 septembre et n'a pu donc que rejeter les dispositions en cause.

b) S'agissant des dispositions fixant, pour plusieurs types d'infractions à la réglementation antidopage, une **sanction automatique** (durée d'interdiction précise ou minimum incompressible), qui devra être infligée par l'instance disciplinaire compétente lorsque les faits sont avérés, le Conseil d'État a estimé que cette automaticité soulevait une difficulté sérieuse au regard du principe constitutionnel d'individualisation des peines et des sanctions.

N'a pas permis de surmonter cet obstacle constitutionnel la précision, introduite par le Gouvernement dans une saisine rectificative, selon laquelle la durée des mesures d'interdiction pourra être réduite par décision spécialement motivée, « *lorsque les circonstances particulières de l'affaire le justifient au regard du principe de proportionnalité* ».



Le Conseil d'État a estimé cette précision insuffisante eu égard :

- d'une part, au contexte dans lequel s'inscrit la disposition en cause, qui est celui de l'article 10 du code mondial antidopage, lequel n'admet aucun tempérament à l'automatisme des sanctions et, malgré son caractère non contraignant en droit interne, pèsera nécessairement sur l'action de l'instance disciplinaire nationale ;
- d'autre part, à la portée limitée de l'amodiation prévue par le Gouvernement, qui ne fait pas référence au principe d'individualisation et serait d'un usage incertain lorsque la sanction est d'un montant fixe assorti d'un plancher.

Ces deux caractéristiques empêchent d'assimiler la mesure en cause aux dispositions ayant fait l'objet de la décision du Conseil constitutionnel sur les peines minimales en cas de récidive ([n° 2007-554 DC](#) du 9 août 2007, cons 12 à 19).

3) Enfin, le Conseil d'État a été saisi du projet de loi ratifiant l'ordonnance relative aux mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer le respect des principes du code mondial antidopage. Il a tout d'abord rappelé les observations qu'il avait formulées lors des deux examens du projet d'ordonnance.

Le Gouvernement n'ayant pas tenu compte des observations et ayant conservé les dispositions de l'article 9 et de l'article 23 dans le texte de l'ordonnance publiée, et le projet de loi de ratification ne les modifiant pas davantage, le Conseil d'État a estimé devoir inclure dans le projet de loi de ratification une disposition abrogeant les [articles L. 232-9-1](#) et [L. 232-23-3-3](#) à [L. 232-23-3-10](#) du code du sport, issus des [articles 9](#) et 23 de l'ordonnance.

4.19. Transports

4.19.1. Accessibilité des transports publics

Personnes handicapées – Faculté de déposer un schéma directeur d'accessibilité – Agenda d'accessibilité programmée – Conséquences éventuelles de l'absence de dépôt pour les responsables de services de transport qui ne respecteraient pas l'exigence d'accessibilité au 13 février 2015 (TP/AG – 389568 – 29/01/2015)

Saisi du projet de loi de ratification de l'[ordonnance n° 2014-1090](#) du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public (ERP), des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées, le Conseil a constaté que si l'ordonnance impose le dépôt d'un agenda d'accessibilité programmée à l'exploitant ou propriétaire d'un ERP qui ne répond pas aux exigences d'accessibilité au 31 décembre 2014, elle se limite, lorsqu'un service de transport collectif ne respecte pas les normes d'accessibilité fixées par le code des transports au 13 février 2015, à offrir à l'autorité organisatrice de transport la possibilité de déposer un schéma directeur d'accessibilité-agenda d'accessibilité programmée.





Le Conseil d'État a considéré que le Gouvernement pouvait proposer au Parlement, sans méconnaître la Constitution ni les engagements européens ou internationaux de la France, de confirmer le **caractère facultatif du dépôt d'un schéma directeur d'accessibilité-agenda d'accessibilité programmée** à l'occasion de l'examen du projet de loi de ratification de l'ordonnance, dès lors que l'obligation de mise en accessibilité demeure dans tous les cas. Mais il a souligné que la faculté ainsi offerte par le législateur aux AOT dont les services de transport ne satisfont pas, à la date prévue, aux exigences d'accessibilité comporte le risque, pour les responsables des services qui ne l'exerceront pas, d'être exposés à des mises en cause pénales pour discrimination dans la fourniture d'un bien ou d'un service prévues par les [articles 225-1](#) et [225-2](#) du code pénal. Il a relevé, dans l'avis rendu sur ce projet, qu'il semble peu cohérent que la loi paraisse de la sorte ouvrir une option entre un comportement respectueux des obligations légales et une inaction dont la conséquence est de mettre les AOT concernées en situation de méconnaître l'obligation de mise en accessibilité.

4.19.2. Transports en commun de voyageurs

Compléments apportés aux dispositions législatives restreignant l'activité de fourniture, par les entreprises de transport public routier de personnes, de services réguliers interurbains – Compétence du pouvoir réglementaire autonome – Présence pour une part, absence pour une autre (TP – 390581 – 06/10/2015)

Le Conseil d'État (section des travaux publics), saisi d'un projet de décret relatif aux services réguliers interurbains de transport public routier de personnes librement organisés pris pour l'application de la [loi n° 2015-990](#) du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, a estimé que, conformément à ce qu'a jugé la décision d'Assemblée *Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales c/ Benkerrou*⁴⁵, il est loisible à l'autorité investie du pouvoir réglementaire, dès lors que la loi, tout en posant le principe de la liberté d'organisation, par les entreprises de transport public routier de personnes, de services réguliers interurbains, a apporté à cette liberté des restrictions pour ceux de ces services qui assurent des liaisons entre des arrêts distants d'au plus 100 km, de **fixer à l'égard de tels services des prescriptions complémentaires** en vertu des pouvoirs qu'elle tient de [l'article 37 de la Constitution](#). Toutefois de telles prescriptions ne doivent pas méconnaître la loi et doivent se situer dans l'axe indiscutable de celle-ci dont elles ne sauraient affecter l'économie ni l'équilibre.

Il a estimé contraire à la loi, qui n'impose pas à une entreprise de transport routier d'autre déclaration que celle que [l'article L. 3111-18](#) du code des transports lui demande de faire à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) préalablement à l'ouverture ou à la modification d'un service régulier interurbain de transport public routier de personnes assurant une liaison dont deux arrêts sont distants d'au plus 100 km, l'obligation que le Gouvernement entendait imposer à cette entreprise de renouveler cette déclaration tous les trois ans.

⁴⁵ 7 juillet 2004, n° 255136.



Il a en revanche admis, sous le bénéfice de la lecture qu'il a fait des dispositions combinées du dernier alinéa du I de l'[article L. 3111-19](#) du code des transports et du dernier alinéa de l'[article L. 3111-20](#) du même code, qu'une décision prise par une autorité organisatrice à l'occasion de la déclaration d'un nouveau service assurant une liaison déjà assurée par un service de cette autorité ou une liaison similaire, puisse s'accompagner du **réexamen de plein droit des décisions portant sur les services antérieurement déclarés assurant la même liaison** déjà assurée par un service de l'autorité ou une liaison similaire.

4.19.3. Transports ferroviaires

Espace ferroviaire unique européen – 1° Accès non discriminatoire aux installations de service reliées au réseau ferroviaire – Conditions techniques et tarifaires – Exigence d'indépendance décisionnelle de l'exploitant – Directeur des gares – Compétence – 2° Obligation faite par la [directive 2012/34/UE](#) et l'[article L. 2123-3-7](#) du code des transports d'assurer l'indépendance organisationnelle et décisionnelle de l'exploitant d'installations de service placé sous le contrôle d'une entreprise de transports ferroviaires – Méconnaissance (TP – 389377 – 13/01/2015 ; TP – 390572 – 15/12/2015)

Les dispositions de l'article 13 § 3 de la [directive 2012/34/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen imposent que l'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire, parmi lesquelles figurent les gares, soit organisé, « *lorsque l'exploitant d'une telle installation de service est sous le contrôle direct ou indirect d'une entité ou entreprise qui est également active et occupe une position dominante sur des marchés nationaux de services de transport ferroviaire pour lesquels l'installation est utilisée* », de manière à assurer l'« *indépendance organisationnelle et décisionnelle de l'exploitant vis-à-vis de cette entité ou entreprise* ». L'[article L. 2123-3-7](#) du code des transports fait à cet effet obligation de mettre en place des « *mesures propres à assurer l'indépendance organisationnelle et décisionnelle de l'entité chargée de l'activité d'exploitant d'installation de service* ».

À l'occasion de l'examen du projet (n° 389377) devenu le [décret n° 2015-138](#) du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Mobilités, l'attention du Gouvernement a été attirée sur **la nécessité de garantir l'indépendance décisionnelle de l'exploitant exigée par la directive**. Les dispositions du projet reprenaient en effet celles en vigueur confiant au conseil d'administration de SNCF Mobilités le soin d'arrêter les redevances relatives à l'accès aux installations de service et aux services et prestations fournis dans les gares. Il est apparu au Conseil d'État (section des travaux publics) que la circonstance que les redevances en cause soient fixées sur proposition du directeur des gares et celle que l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) donne un avis conforme risquaient de ne pas être suffisantes au regard de cette exigence. Toutefois, à la date d'examen de ce projet, le délai de transposition de la directive, fixé au 16 juin 2015, n'était pas expiré et l'[article L. 2123-3-7](#), qui n'a été introduit dans le code des transports que par l'[article 4 de l'ordonnance n° 2015-855](#) du 15 juillet 2015, ne pouvait davantage être opposé aux dispositions du projet.





Saisi d'un projet d'un projet de décret relatif à l'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire et aux services et prestations fournis par les exploitants d'installations de service (390572), le Conseil d'État (section des travaux publics) a considéré qu'il résultait des dispositions qui lui étaient soumises que les conditions techniques et tarifaires de l'accès aux installations de services et aux services et prestations fournis dans les gares, figurant notamment dans le document de référence des gares, devraient être établies et arrêtées par le seul directeur des gares, sans que le conseil d'administration ni le président de SNCF Mobilités puissent intervenir à quelque moment que ce soit dans la procédure de leur élaboration.

Toutefois, il a estimé que les conditions de nomination du directeur des gares, par le conseil d'administration de SNCF Mobilités sur proposition du président de SNCF Mobilités après avis simple de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), comme celles de sa révocation, « *le cas échéant à la demande du président de SNCF Mobilités* », par décision motivée du conseil d'administration et après avis simple de l'ARAFER, fixées par l'[article 25](#) du décret susmentionné du 10 février 2015, ne sont pas de nature à **garantir l'indépendance de ce directeur**. Le Conseil d'État a donc renvoyé au Gouvernement le soin de **procéder à la complète transposition de la directive** en définissant des dispositions permettant d'assurer l'indépendance du directeur des gares.

Directives – Transposition – 1° Cohérence – [Directive européenne 2012/34/UE du 21 novembre 2012](#) – 2° Exigences constitutionnelle de bonne transposition – Objectifs de la directive – Ouverture à la concurrence – Conformité (TP/AG – 390038 – 09/07/2015)

Le Conseil d'État saisi d'un projet d'ordonnance pris sur le fondement de l'article 38 de la [loi n° 2014-872](#) du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire qui a habilité notamment le Gouvernement à achever la transposition, engagée par cette loi, de la [directive 2012/34/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, a fait des dispositions de cette directive et de ses annexes I et II une lecture propre à assurer une claire séparation des régimes juridiques qu'elle institue concernant respectivement d'une part, la gestion de l'infrastructure ferroviaire, incluant la fourniture aux entreprises ferroviaires des prestations dites « minimales » énumérées au point 1 de l'annexe II, et, d'autre part, l'exploitation d'installations de service accessibles par l'infrastructure – notamment les gares de voyageurs et les terminaux de marchandises – et la fourniture aux entreprises ferroviaires, dans ces installations, de divers services ainsi que, le cas échéant hors de celles-ci, de prestations dites « complémentaires » ou « connexes », énumérés aux points 2 à 4 de la même annexe.

Il a estimé, au rapport de la section des travaux publics, que pouvaient être regardés comme faisant matériellement partie des installations de service les éléments contribuant à faire de celles-ci les lieux de fourniture de services ou prestations précisément définis aux points 2 à 4 de l'annexe II, quand bien même certains de ces éléments apparaîtraient-ils dans la liste, figurant à l'annexe I, des constituants de l'infrastructure ferroviaire. En particulier les voies ferrées portuaires peuvent être considérées comme partie intégrante des « *infrastructures portuaires maritimes et intérieures liées à des activités ferroviaires* » mentionnées au g du point 2 de



l'annexe II. Ne relèvent en conséquence du régime de la gestion de l'infrastructure ferroviaire que les éléments énumérés à l'annexe I non incorporés à une installation de service. Cette lecture, qui tend à cantonner le monopole naturel que constitue, selon le considérant 71 de la directive, l'infrastructure ferroviaire, apparaît comme la plus respectueuse, conformément aux principes qui gouvernent le droit de l'Union, de l'**objectif d'ouverture à la concurrence poursuivi par la directive**.

Nouveaux services de transport ferroviaire de voyageurs – Définitions limitatives des entités ayant le droit de demander la vérification de l'objet principal d'un nouveau service de transport ferroviaire international de voyageurs et le test de l'impact d'un tel service sur l'équilibre économique d'un contrat de service public – Application des articles 5 et 10 du règlement d'exécution (UE) n° 869/2014 de la Commission du 11 août 2014 (TP – 390041 – 15/07/2015)

Les articles 5 et 10 du règlement d'exécution (UE) n° 869/2014 de la Commission du 11 août 2014 relatif à de nouveaux services de transport ferroviaire de voyageurs établissent respectivement la liste des entités ayant le droit de demander que soit vérifié l'objet principal d'un nouveau service de transport international de voyageurs et la liste des entités ayant le droit de demander un test de l'impact, sur l'équilibre économique d'un contrat de service public, d'un nouveau service de transport international de voyageurs.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) a estimé, à la lecture des dispositions de ces articles 5 et 10 du règlement d'exécution de la Commission et compte tenu de la différence de leur rédaction, que ces listes présentaient un **caractère limitatif**. En conséquence, il a considéré que le pouvoir réglementaire ne peut, sans méconnaître ces articles, compléter ni la liste des entités ayant le droit de demander un test de l'objet principal en y ajoutant le ministre chargé des transports, les collectivités territoriales et le candidat à l'exploitation du nouveau service, ni celle des entités ayant le droit de demander un test de l'équilibre économique en y ajoutant le candidat à l'exploitation du nouveau service.

4.20. Urbanisme et aménagement

4.20.1. Plans d'aménagement et d'urbanisme

Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme – Légalité – Schéma d'aménagement de plage – Procédure d'élaboration – Incompétence pour édicter des obligations procédurales et de compatibilité – Compétence de la commune auteur du schéma pour proposer les modifications nécessaires à sa légalité – Portée du plan de zonage (TP – 390086 – 20/10/2015)

Saisi d'un projet de décret portant approbation du schéma d'aménagement de la plage de Pampelonne, le Conseil d'État (section des travaux publics) a estimé :





1° Qu'un schéma d'aménagement de plage ne peut comporter ni **des prescriptions soumettant des travaux d'aménagement de la plage à des obligations procédurales nouvelles**, le législateur ayant limité la compétence du schéma aux conditions de fond mises à cet aménagement, ni des dispositions relatives à la portée juridique des différents documents composant le schéma, à moins qu'il s'agisse de rappels conformes aux dispositions du code de l'urbanisme ou aux principes applicables aux documents d'urbanisme ;

2° Que si la procédure d'approbation par décret en Conseil d'État du document d'urbanisme local qu'est un schéma d'aménagement de plage, comme les travaux préparatoires des dispositions législatives qui l'ont instituées témoignent de la possibilité pour l'État d'exercer un contrôle sur le contenu de ce schéma, la circonstance que le législateur en ait confié l'élaboration à la commune ne permet cependant pas au Gouvernement de procéder à l'occasion de son approbation à des modifications des choix de fond opérés par l'organe délibérant de la collectivité ou de son groupement. Ainsi, dans l'hypothèse où l'impératif de légalité du schéma impose d'apporter des changements à une, et a fortiori plusieurs, dispositions exprimant une option importante ou ayant une incidence notable sur l'économie générale des orientations réglementaires, il convient de renvoyer le projet à la collectivité pour que son assemblée en délibère ;

3° Que si le plan de zonage localise les espaces et éléments constitutifs du parti de protection et d'aménagement constitué par la mise en défens et la reconstitution du cordon dunaire et des milieux naturels ainsi que par la construction d'établissements de plage et de création de voies, qui restent encore à définir, eu égard tant à la nature du schéma qu'à l'échelle de ce plan, les limites des différents espaces identifiés par celui-ci ne sauraient être regardées comme définies avec une précision suffisante pour sa mise en œuvre, notamment lorsqu'elles concernent des espaces à protéger. Il conviendra donc, lors de l'élaboration des documents opérationnels qui contribueront à la réalisation du schéma, notamment la concession de plage et les conventions d'exploitation, de délimiter exactement lesdits espaces en se fondant sur le zonage figurant sur le plan, tout en tenant compte des caractéristiques de ces espaces et de leur destination ainsi que des objectifs poursuivis par le schéma, dans le respect des prescriptions qui leur sont applicables.



5. Avis du Conseil d'État rendus publics en 2015

5.1. Avis sur projet de loi

Les avis du Conseil d'État sur les projets de loi, rendus publics par le Gouvernement depuis le 1^{er} mars 2015, sont consultables dans leur intégralité sur le site Légifrance (www.legifrance.fr) ainsi que sur l'application *ConsiliaWeb*, accessible gratuitement, depuis la page d'accueil du site internet du Conseil d'État : www.conseil-etat.fr

➔ *V. aussi 1. Observations d'ordre général, 1.2. Publication des avis sur projets de loi par le Gouvernement (p.206)*

Les 18 avis sur projets de loi rendus publics par le Gouvernement en 2015 sont cités ci-dessous par ordre chronologique.

1. [Projet de loi relatif au renseignement \(PRMX1504410L\), conseil des ministres du 19 mars 2015](#)
2. [Projet de loi modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer \(OMES1503295L\), conseil des ministres du 25 mars 2015](#)
3. [Projet de loi organique relatif à la consultation sur l'accèsion de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté \(OMEX1505608L\), conseil des ministres du 8 avril 2015](#)
4. [Projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi \(ETSX1508596L\), conseil des ministres du 22 avril 2015](#)
5. [Projet de loi relatif à la modernisation du droit de l'outre-mer \(OMEX1505701L\), conseil des ministres du 29 avril 2015](#)
6. [Projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense \(DEFX1510920L\), conseil des ministres du 20 mai 2015](#)
7. [Lettre rectificative au projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires \(RDFX1512449L\), conseil des ministres du 17 juin 2015](#)





8. [Projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine \(MCCB1511777L\), conseil des ministres du 8 juillet 2015](#)
9. [Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques \(DEVP1507712L\), conseil des ministres du 15 juillet 2015](#)
10. [Projet de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires \(JUSC1514364L\), conseil des ministres du 31 juillet 2015](#)
11. [Projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^e siècle \(JUSX1515639L\), conseil des ministres du 31 juillet 2015](#)
12. [Projet de loi organique relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société \(JUSB1514050L\), conseil des ministres du 31 juillet 2015](#)
13. [Projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public \(PRMX1515110L\), conseil des ministres du 31 juillet 2015](#)
14. [Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-380 du 2 avril 2015 relative au portage salarial et portant diverses dispositions pénales \(ETST1514224L\), conseil des ministres du 19 août 2015](#)
15. [Projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions \(INTX1527699L\), conseil des ministres du 18 novembre 2015](#)
16. [Projet de loi relatif à l'information de l'administration par l'institution judiciaire et à la protection des mineurs \(JUSD1522885L\), conseil des ministres du 25 novembre 2015](#)
17. [Projet de loi pour une République numérique \(EINI1524250L\), conseil des ministres du 9 décembre 2015](#)
18. [Projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation \(PRMX1529429L\), conseil des ministres du 23 décembre 2015](#)



5.2. Avis sur question posée par le Gouvernement ou par une collectivité d'outre-mer

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 : www.conseil-etat.fr. 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.

22 avis rendus par le Conseil d'État sont cités ci-dessous par ordre chronologique.

***Section des travaux publics, avis n° 389052 du 6 janvier 2015**

Demande d'avis portant sur la transformation de la taxe hydraulique perçue par Voies navigables de France en redevance hydraulique

***Assemblée générale (section de l'administration), avis n° 389396 du 22 janvier 2015**

Demande d'avis sur la création de statuts d'emploi visant à constituer un vivier trans-fonction publique « d'experts renseignement » communs aux services de la communauté française du renseignement et sur les obligations applicables aux agents et anciens agents des services de renseignement

***Assemblée générale (section des finances), avis n° 389597 du 22 janvier 2015**

Demande d'avis sur la répartition des compétences fiscales entre l'État et la collectivité de Saint-Martin

***Assemblée générale (section de l'intérieur), avis n° 389573 du 29 janvier 2015**

Demande d'avis portant sur des dispositions relatives à la mise en œuvre de la consultation relative à l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie

***Assemblée générale (section sociale), avis n° 389579 du 26 mars 2015**

Demande d'avis relative à l'extension des obligations de publicité des liens d'intérêts prévues par la loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011

***Section de l'intérieur, avis n° 389851 du 7 avril 2015**

Demande d'avis sur le projet de fichier judiciaire des auteurs d'infractions de terrorisme





***Section de l'intérieur, avis n° 389821 du 5 mai 2015**

Demande d'avis sur la répartition des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie pour rendre applicable au territoire les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'aide à l'accès au droit

***Section de l'intérieur, avis n° 389880 du 12 mai 2015**

Demande d'avis sur la répartition des compétences entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces en matière de manifestations sportives

***Section des travaux publics, avis n° 389883 du 12 mai 2015**

Demande d'avis portant sur la répartition des compétences entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces en matière de réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement

***Section des travaux publics, avis n° 390000 du 19 mai 2015**

Demande d'avis portant sur la répartition des compétences entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et les provinces en matière de mise en œuvre des principes d'accès du public à l'information environnementale et de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement

***Assemblée générale (section des finances), avis n° 389871 du 21 mai 2015**

Demande d'avis sur la détermination de l'autorité compétente pour fixer le régime de responsabilité des comptes publics et des régisseurs de la Polynésie française

***Section des travaux publics, avis n° 389828 du 2 juin 2015**

Demande d'avis sur la question de l'autorité compétente pour réglementer les allocations de logement dans la collectivité d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon

***Section de l'intérieur, avis n° 390071 du 16 juin 2015**

Demande d'avis sur la détermination de l'autorité compétente pour fixer les règles de sécurité relatives aux feux d'artifice en Polynésie française

***Section de l'intérieur, avis n° 390081 du 7 juillet 2015**

Demande d'avis sur la répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française à propos du caractère suspensif des recours juridictionnels

***Section de l'administration, avis n° 390275 du 21 juillet 2015**

Demande d'avis sur la refonte de l'arrêté du 17 janvier 2001 fixant la liste des «quartiers urbains où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulières difficiles» au sens du [décret n° 95-313](#) du 21 mars 1995 relatif au droit de mutation prioritaire et au droit à l'avantage spécifique d'ancienneté accordés à certains agents de l'État affectés dans les quartiers urbains particulièrement difficiles



***Section de l'administration, avis n° 390300 du 15 septembre 2015**

Demande d'avis relative aux groupements d'intérêt public

***Assemblée générale (section de l'intérieur), avis n° 390397 du 22 octobre 2015**

Demande d'avis sur la qualification des barreaux, du Conseil national des barreaux et de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation en tant qu'organismes chargés de la gestion d'un service public administratif au sens de l'article 1^{er} de la loi

***Section de l'intérieur, avis n° 390455 du 27 octobre 2015**

Demande d'avis sur les conditions dans lesquelles la Polynésie française peut dématérialiser ses procédures administratives et ses actes administratifs

***Assemblée générale (section de l'intérieur), avis n° 390558 du 19 novembre 2015**

Demande d'avis sur la réforme du cadre répressif des abus de marché à la suite de la [décision n° 2014-453/454 QPC](#) et [2015-462 QPC](#) du 18 mars 2015 du Conseil constitutionnel relative au cumul des poursuites pour manquement et délit d'initié

***Section de l'intérieur, avis n° 390576 du 24 novembre 2015**

Demande d'avis sur la portée de la clause générale de compétence des communes de Polynésie française ([art. 2121-29](#) du code général des collectivités territoriales applicable aux communes de la Polynésie française)

***Assemblée générale (section de l'administration), avis n° 390565 du 26 novembre 2015**

Demande d'avis sur la possibilité de nommer deux ambassadeurs sur un même emploi

***Assemblée générale (section de l'intérieur), avis n° 390867 du 17 décembre 2015**

Demande d'avis sur la constitutionnalité et la compatibilité avec les engagements internationaux de la France de certaines mesures de prévention du risque de terrorisme







6. Index

A

Accords internationaux	265
Agences	
– Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)	325
– Agence de l'outre-mer pour la mobilité	299
– Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP)	299
– Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)	373
– Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)	351
– Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM)	372
– Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI)	366
– Agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques	298 , 300
Autorités indépendantes	307
– Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)	252 , 334
– Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP)	362
– Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)	307 , 376 , 377
– Commission de régulation de l'énergie (CRE)	307
– Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)	217 , 218 , 219
– Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	324
– Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	359
– Règles de désignation et de nomination des membres	296

B

Banque	333
– Contrôle et garanties d'État	333 , 339
– Prévention des crises bancaires et financière. <i>Voir</i> Union européenne	
– Produits financiers	268
– Surveillance prudentielle des établissements de crédit	334
Budget	
– Compte d'affectation spéciale «Transition énergétique»	340
– Loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS)	244 , 245
– Lois de finances (PLF)	205 , 336 , 337
– Lois de programmation des finances publiques	272

C

Charte européenne des langues régionales	243
Codification	273, 275, 276, 277
– Code de l'énergie	277
– Code de l'urbanisme	278
– Outre-mer	303
Collectivités territoriales	282
– Dispositions financières	249 , 282 , 290
. <i>Dotation globale de fonctionnement</i>	249
. <i>Taxes foncières</i>	282
. <i>Taxes locales</i>	319
– Principes constitutionnels de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales	250 , 282
Commande publique. <i>Voir aussi</i> Contrats et marchés publics	





Commerce et industrie

- Actionnariat des sociétés anonymes.....342
- Droit des consommateurs.....343
- Registre du commerce.....342
- Taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom).....276

Conseil constitutionnel (décisions relatives aux lois examinées en 2015)

- Décision n°2015-713 DC du 23 juillet 2015.....219, 220, 233, 351
- Décision n°2015-716 DC du 30 juillet 2015.....302
- Décision n°2015-717 DC du 6 août 2015.....354
- Décision n°2015-725 DC du 29 décembre 2015.....248, 251, 338, 341

Constitution

- Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.....229, 297
- Article 1 de la Constitution.....243
- Article 3 de la Constitution.....297
- Article 36-1 de la Constitution.....228
- Article 37-1 de la Constitution (expérimentations).....310
- Article 38 de la Constitution (ordonnances).....202
- *Lois d'habilitation*.....273, 363
- Article 66 de la Constitution.....229
- Article 74 de la Constitution.....252
- Projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation.....204

Consultations.....283

- Collectivités d'outre-mer.....292
- Comités techniques ministériels.....284
- Commission nationale de la négociation collective (CNNC).....288
- Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).....289
- Conseil supérieur de la fonction militaire.....286
- Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE).....286
- Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT).....284
- Théorie des formalités impossibles.....288

Contrats et marchés publics

- Exploitation des mines.....370
- Marchés de partenariat.....261
- Opération de passation des marchés.....261
- Seuils de passation des marchés publics.....341

Culture et patrimoine

- Institut national de la propriété industrielle. *Voir* Établissements publics
- Projet de loi relatif la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine.....344

D

Défense.....203

- Droit syndical des personnels militaires. *Voir* Libertés et principes fondamentaux
- Lois de programmation militaire.....272
- Opérateurs d'importance vitale.....350
- Organisation territoriale de la défense.....351
- Service militaire volontaire.....268
- Statuts
- *Fonctionnaires de la direction générale de la sécurité extérieure*.....271
- *Militaires et agents de la direction générale de la sécurité extérieure*.....262

Déontologie.....360

- Déclarations d'intérêts des agents publics.....359
- Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).....359
- Personnels pénitentiaires.....360



Domaine

– Autorisation d'occupation temporaire du domaine public de l'État	318
– Domaine public aéroportuaire	353
– Domaine public hertzien	355
– Domaine public routier	355
– Propriété des découvertes archéologiques	354
– Redevances d'occupation du domaine public	257, 355

E

Économie

– Droit des consommateurs	343
– Garanties publiques au commerce extérieur	348
– Lutte contre la fraude et l'évasion fiscales	246

Élections

– Consultation électorale relative à l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie	301
– Élections législatives	293
– Élections professionnelles	298

Environnement

– Parcs naturels	
. <i>Charte des parcs nationaux</i>	355
. <i>Classement de site</i>	356

Établissements publics

– Bpifrance	333
– Création d'une nouvelle catégorie d'établissement par la loi	298
– Garantie d'emprunts	333
– Institut national de la propriété industrielle (INPI)	330
– Principe d'autonomie	311
– Principe de responsabilité administrative	270
– Règles constitutives	287, 309

État d'urgence

– Déclaration, déroulement et prorogation	222, 227
– Perquisitions	224

Études d'impact

F

Fiscalité

– Fiscalité sur le patrimoine	
. <i>Régime d'imposition des placements financiers (PEA, PEA-PME)</i>	357
– Fiscalité sur les revenus	
. <i>Prélèvement à la source</i>	357

Fonction publique

– Droits et obligations des agents publics	359
– Instances représentatives du personnel	266
– Procédure disciplinaire	269
– Recrutements. <i>Voir</i> Libertés et principes fondamentaux	
. <i>Jurys et comités de sélection</i>	296

G

Groupements d'intérêt public





J

Justice	234, 362
– Action de groupe.....	238
– Droit civil	
. <i>Droit de la famille</i>	363
. <i>Protection de l'intérêt supérieur de l'enfant</i>	332
– Droit pénal	
. <i>Création d'une contravention de cinquième classe</i>	238
. <i>Prescription en matière pénale</i>	239
. <i>Protection des mineurs</i>	368
– Justice administrative	365
. <i>Code de justice administrative</i>	365
. <i>Juridictions administratives spécialisées</i>	365
– Justice judiciaire	
. <i>Indépendance et impartialité des magistrats</i>	234
– Modes alternatifs de règlement des litiges	
. <i>Obligation de conciliation préalable</i>	236
. <i>Procédures de conciliation</i>	236
– Principe de légalité des délits et des peines.....	270
– Projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI ^e siècle	236
– Service d'accueil unique des justiciables	236

L

Libertés et principes fondamentaux	204, 294
– Droits de la défense	294
– Liberté d'association et droit syndical	294
– Liberté de communication.....	295
– Principe d'égalité devant la loi	225, 296
. <i>Égal accès aux emplois publics</i>	360
. <i>Egalité de traitement au sein d'un même corps</i>	361
. <i>Égalité femme-homme</i>	296
Logement	369
– Copropriétés	369
– Réglementation des loyers	369

M

Modernisation de l'administration publique	312
– Code des relations entre le public et l'administration	260
– Contribution des formations consultatives du Conseil d'État à la simplification du droit	203, 373
– Gratuité de la réutilisation des informations publiques.....	314
– Principes de clarté, d'intelligibilité et d'accessibilité du droit	278, 279
– Simplification des relations entre l'administration et les entreprises	
. <i>Déclarations fiscales</i>	320
. <i>Régimes d'autorisation préalable et de déclaration</i>	321
– Simplification des relations entre l'administration et les usagers	
. <i>Allègement des démarches administratives</i>	314
. <i>Prise de position opposable à l'administration</i>	317
. <i>Rescrit social</i>	318
. <i>Saisine de l'administration par voie électronique</i>	312, 313



O

Outre-mer	298
– Consultations.....	301
– Guyane.....	299
– Mayotte.....	299
– Nouvelle-Calédonie	301 , 302 , 303 , 304
– Organisation judiciaire.....	303
– Polynésie française.....	298
– Projet de loi relatif à la modernisation de l'outre mer	298

P

Pouvoirs publics.....	306
– Conseil économique, social et environnemental.....	306
– Gouvernement	
. <i>Emplois à la décision du Gouvernement</i>	361
. <i>Nomination en Conseil des ministres</i>	266 , 267
– Organisation des services de l'État	
. <i>Département ministériel</i>	308
– Organisation territoriale de l'État	311
– Parlement	
. <i>Avis du Conseil d'État sur des propositions de loi</i>	206
Presse et communication.....	371
– Radio et télévision	
. <i>Régime de contribution à la production d'œuvres audiovisuelles</i>	371

S

Santé et protection sociale	
– Autorisation de mise sur le marché (AMM)	331
– Bioéthique.....	372
– Protection Universelle Maladie (PUMA)	244
Sécurité.....	203, 217, 350.
Voir aussi État d'urgence et Défense	
– Assignation à résidence	204 , 223 , 232
– Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. <i>Voir</i> Autorités indépendantes	
– Déchéance de nationalité	225 , 226 , 295
– Détention à titre préventif de personnes radicalisées	230
– Dispositifs de surveillance	322
– Domaine de la police administrative.....	352
. <i>Contentieux des techniques de renseignement</i>	352
. <i>Interdiction de ventes publiques</i>	352
. <i>Mesures de sûreté prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme</i>	352
. <i>Mise en œuvre de techniques d'enquête</i>	352
– Expérimentation.....	310
– Fichier judiciaire des auteurs d'infractions de terrorisme	221
– Projet de loi constitutionnelle de sécurité de la Nation	224
– Services spécialisés de renseignement.....	217
– Surveillance des communications électroniques	204 , 219 , 220
Services publics	
– Service public de la donnée	256
«Silence vaut acceptation»	
– Mise en œuvre de la règle.....	315





Simplification du droit	67, 211
– Contribution des formations contentieuses à la simplification du droit	67
– Contribution des formations consultatives à la simplification du droit	211
Sports	372
– Lutte contre le dopage.....	373

T

Traitement de données à caractère personnel.....	256, 322, 324, 325
– Données sensibles (article 8 de la loi du 6 janvier 1978)	326
– Utilisation du numéro d'inscription au répertoire de l'INSEE (NIR).....	323
Transports	375
– Accessibilité des transports publics	375
– Transports ferroviaires	377 , 379
– Transports routiers.....	376
Travail	288
– Commission nationale de la négociation collective (CNNC)	288
– Élections professionnelles	298
– Ordres professionnels.....	322
– Prestations d'activité	258
– Projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi	257

U

Union européenne	327
– Aides d'État.....	327
– Banque centrale européenne (BCE)	334
– Banque européenne d'investissement (BEI)	339 , 340
– Espace ferroviaire unique européen. <i>Voir aussi</i> Transports	
– Marchés publics	
. <i>Directives 2014/24/UE et 2014/25/UE du 26 février 2014.....</i>	261
– Notifications à la Commission européenne.....	330 , 332
– Transposition de directives.....	202 , 329 , 377 , 378
. <i>Objectifs de la transposition.....</i>	254 , 257 , 329 , 378
– Union bancaire	
. <i>Directive 2009/138/CE du 25 novembre 2009 dite Solvabilité II</i>	253
. <i>Directive 2013/36/UE du 26 juin 2013 dite CRD4</i>	275
. <i>Directive 2014/49/UE du 16 avril 2014 dite SDGSD2</i>	252
. <i>Directive 2014/59/UE du 15 mai 2014 dite BRRD</i>	203 , 252
Urbanisme et aménagement du territoire	
– Plans d'aménagement et d'urbanisme	379



7. Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État

7.1. L'activité consultative en 2015 : 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⁾	Textes examinés en assemblée générale ⁽²⁾	Textes examinés en commission permanente
Section de l'intérieur	410	15	1
Section des finances	199	12	4
Section des travaux publics	252	8	0
Section sociale	203	11	0
Section de l'administration	181	14	0
Sous total	1245	60	5
Section du rapport et des études	5	5	-
Total	1250	65	5

⁽¹⁾ projets de rapport et d'étude 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.

	Dessaisissements	Retrait des textes par l'administration
Section de l'intérieur	3	4
Section des finances	0	3
Section des travaux publics	1	4
Section sociale	1	2
Section de l'administration	0	0
Total	5	13





2. Nombre de séances tenues par les formations consultatives

Section de l'intérieur	94
Section des finances	100
Section des travaux publics	95
Section sociale	101
Section de l'administration	69
Section du rapport et des études ⁽¹⁾	37
Sous total	496
Assemblée générale	40
Commission permanente	5
Commission spéciale	1
Sous total	46
Total	94

⁽¹⁾ réunions plénières de section (8) ; réunions restreintes de section (1) ; comité restreint de l'exécution des décisions de justice (4) ; comité éditorial plénier (2) ; comité éditorial restreint (2) ; réunion des groupes d'études plénières (16) ; jury de thèse (4)

3. Projets de texte 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⁾	22	62	14	10	10	0	118	21	5	26
Propositions de loi	1	0	1	1	1	0	4	4	0	4
Ordonnances	12	19	20	11	6	0	68	13	0	13
Lois du pays	0	9	2	11	2	0	24	0	0	0
Décrets réglementaires	165	102	209	169	155	0	800	6	0	6
Décrets individuels, arrêtés, décisions	199	0	0	0	0	0	199	0	0	0
Remises gracieuses	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Avis	11	7	6	1	7	0	32	16	0	16
Sous total	410	199	252	203	181	0	1245	60	5	65
Rapports d'étude	-	-	-	-	-	5	5	5	0	5
Total	410	199	252	203	181	5	1250	65	5	70

⁽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).



4. Autorité de saisine des sections administratives

Lois	Ordonnances	Loi du pays	Décrets réglementaires	Décrets individuels, arrêtés, décisions	Remises gracieuses	avis	Total	
							nombre	%
122	68	24	800	199	0	32	1 245	100

PARLEMENT	total	4	NS
Proposition de loi de l'Assemblée nationale		3	
Proposition de loi du Sénat		1	

COLLECTIVITÉS D'OUTRE MER	total	0	0	24	0	0	0	10	34	NS
----------------------------------	--------------	----------	----------	-----------	----------	----------	----------	-----------	-----------	-----------

MINISTÈRES		total	118	68	0	800	199	0	22	1 207	100
Premier ministre	Total	25	25	0	39	0	0	0	10	99	8%
Agriculture	Total	0	0	0	35	0	0	0	0	35	3%
Affaires étrangères	Total	46	0	0	2	0	0	0	0	48	4%
Culture, communication	Total	2	0	0	20	0	0	0	0	22	2%
Défense, anciens combattants	Total	2	2	0	37	0	0	0	0	41	3%
Éducation nationale, enseignement supérieur, recherche	Ens. sup., recherche	0	0	0	7	0	0	1		8	1%
	Éducation nationale	1	2	0	34	1	0	0		38	3%
	Total	1	2	0	41	1	0	1		46	4%
Fonction publique et décentralisation	Fonction publique	1	0	0	38	0	0	1		40	3%
	Décentralisation	2	3	0	5	0	0	0		10	1%
	Total	3	3	0	43	0	0	1		50	4%
Intérieur	Total	4	4	0	84	198	0	2		292	23%
Justice	Total	8	4	0	43	0	0	1		56	4%
Logement	Total	0	0	0	36	0	0	0		36	3%
Outre-mer	Total	3	0	0	9	0	0	0		12	1%
Ville, jeunesse et sports	Ville	0	0	0	5	0	0	0		5	0%
	Sports	1	3	0	6	0	0	0		10	1%
	Total	1	3	0	11	0	0	0		15	1%
Ministères économiques et financiers – économie, budget, finances, industrie, numérique	Économie	10	15	0	111	0	0	6		142	11%
	Budget	4	0	0	4	0	0	0		8	1%
	Industrie	0	0	0	4	0	0	0		4	0%
	Numérique	0	0	0	0	0	0	0		0	0%
	Total	14	15	0	119	0	0	6		154	12%
Ministères sociaux – travail, emploi, formation professionnelle, solidarités, cohésion sociale	Travail	3	3	0	43	0	0	0		49	4%
	Form. prof.	0	0	0	0	0	0	0		0	0%
	Santé	0	1	0	43	0	0	0		44	4%
	Affaires sociales	6	6	0	64	0	0	1		77	6%
	Total	9	10	0	150	0	0	1		170	14%
Écologie, développement durable, énergie, transports	Écologie/ Environ.	0	0	0	66	0	0	0		66	5%
	Énergie	0	0	0	16	0	0	0		16	1%
	Transports	0	0	0	49	0	0	0		49	4%
	Total	0	0	0	131	0	0	0		131	11%





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	30	30	57	1	118
Propositions de loi	0	2	1	1	4
Ordonnances	11	22	29	6	68
Décrets réglementaires	155	174	357	114	800
Total	196	228	444	122	990
<i>En % des 990 textes examinés</i>	868 textes sont examinés en moins de 2 mois : soit 87,7%			12,3%	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	5	6	10	0	21
Propositions de loi	0	2	1	1	4
Ordonnances	2	3	7	1	13
Décrets	3	1	2	0	6
Total	10	12	20	2	44
<i>En % des 44 textes examinés</i>	42 textes examinés en moins de 2 mois : soit 95,5 %			4,5%	100%

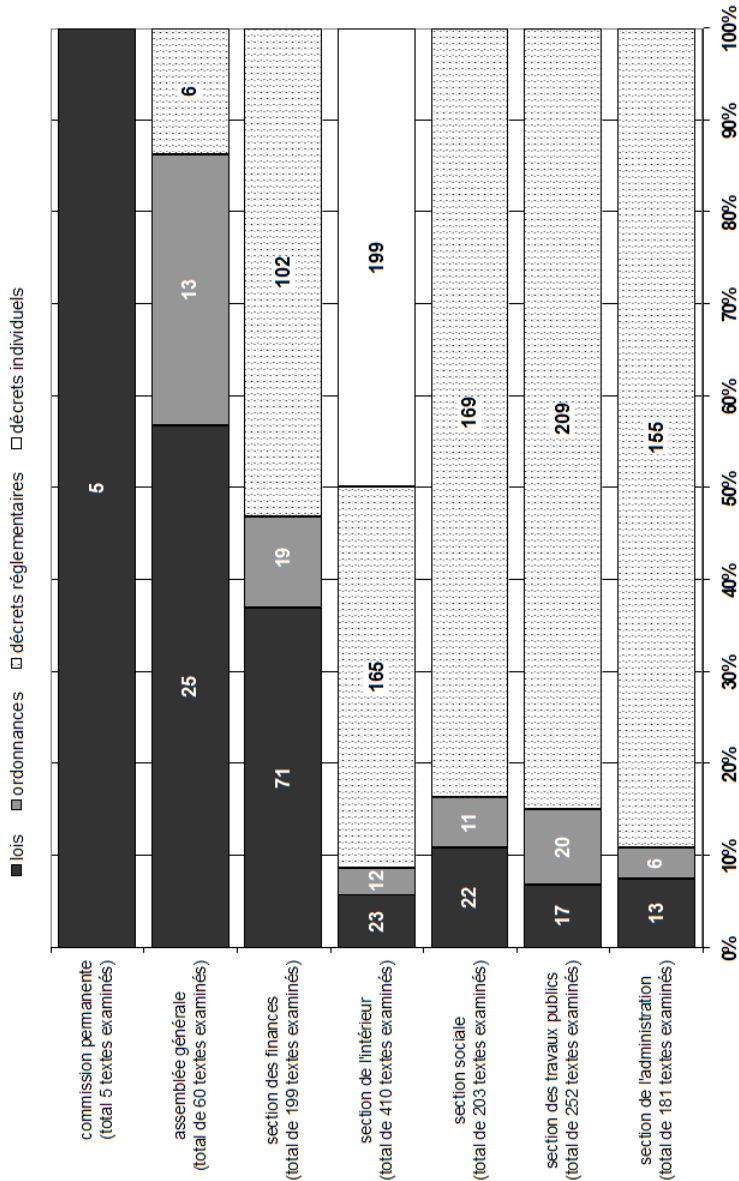
7. Délais d'examen des textes par la commission permanente, par nature de texte examiné

	Moins de 15 jours	De 15 jours à 1 mois	De 1 mois à 2 mois	Plus de 2 mois	Total
Lois	3	1	1	0	5
Ordonnances	0	0	0	0	0
Décrets	0	0	0	0	0
Total	3	1	1	0	5
<i>En % des 5 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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Délais de passage en assemblée générale	43 jours	42 jours	24 jours	28 jours	32 jours	31 jours
Délais de passage en commission permanente	11 jours	12 jours	15 jours	20 jours	12 jours	17 jours

9. Graphique – Nombre de textes examinés par les formations consultatives en 2015 (hors décrets individuels, arrêtés et décisions)





7.2. Évolution de l'activité consultative : 2010-2015

1. Évolution de l'activité consultative par nature des textes examinés, toutes formations consultatives confondues

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Lois, ordonnances et lois du pays	156	186	151	155	164	214
<i>dont projets de loi</i>	118	117	109	96	96	118
<i>dont propositions de loi</i>	2	5	0	6	1	4
<i>dont ordonnances</i>	26	48	29	23	54	68
<i>dont lois du pays</i>	10	16	13	30	13	24
Décrets réglementaires	810	813	668	556	756	800
Décrets individuels, arrêtés, décisions, remises gracieuses	223	202	272	234	209	199
Avis	20	19	13	17	27	32
Total	1 209	1 220	1 104	962	1 156	1 245

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).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Section de l'intérieur	17	18	12	27	15	15
Section des finances	9	16	19	15	15	12
Section des travaux publics	11	7	8	15	16	8
Section sociale	11	5	5	20	7	11
Section de l'administration	3	5	3	6	8	14
Section du rapport et des études	5	4	2	5	4	5
Total	78	55	49	88	65	65

3. Nombre de textes examinés en commission permanente, par section

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Section de l'intérieur	-	2	-	3	1	1
Section des finances	19	7	8	4	6	4
Section des travaux publics	-	1	2	2	0	-
Section sociale	-	1	2	-	1	-
Section de l'administration	-	1	-	1	0	-
Total	19	12	12	10	8	5



4. Nombre de séances d'assemblée générale et de commission permanente

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Assemblée générale ordinaire	30	25	27	34	35	31
Assemblée générale plénière	7	9	5	7	6	9
Commission permanente	7	11	7	9	6	5
Commission spéciale	2	0	1	5	-	1
Total	46	45	40	55	47	46

5- Nombre de textes examinés en assemblée générale et en commission permanente

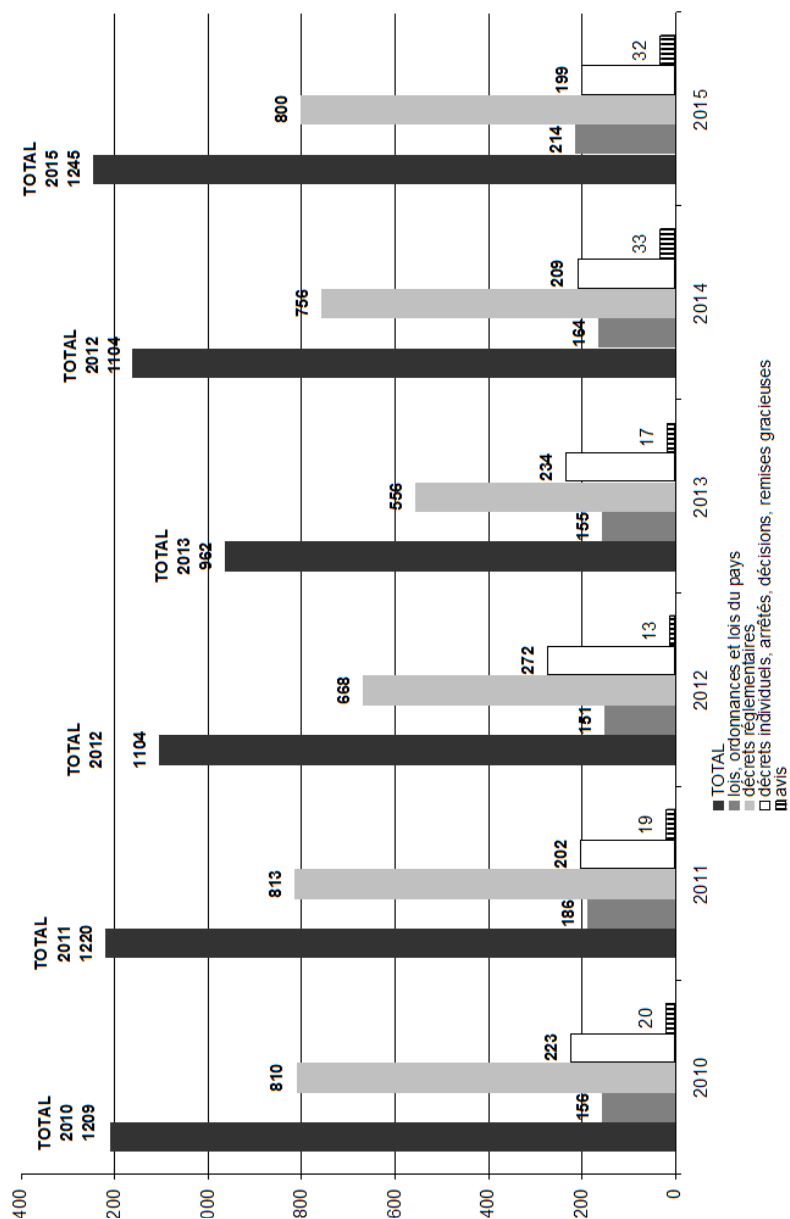
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Assemblée générale	78	55	49	88	65	65
Commission permanente	19	12	12	10	8	5
Total	97	67	61	98	73	70

6. Nature des textes examinés en assemblée générale et en commission permanente (depuis 2011)

	2011	2012	2013	2014	2015
Projets de loi	44	40	61	38	26
<i>dont conventions internationales</i>	5	5	2	-	1
<i>dont lois constitutionnelles</i>	1	0	2	-	2
<i>dont lois organiques</i>	3	2	6	-	2
Propositions de loi	5	0	6	1	4
Proposition de loi du pays	-	-	-	-	-
Projets d'ordonnance	8	3	10	20	13
Projets de décret réglementaire	2	6	5 ⁽¹⁾	2	6
Demandes d'avis	4	10	11	8	16
Projets de rapport et d'étude	4	2	5	4	5
Total	67	61	98	73	70



7. Graphique – Évolution de l'activité consultative du Conseil d'État, de 2010 à 2014





Troisième partie

Études, débats, partenariats, coopération européenne et internationale







1. L'activité d'étude

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. Cette mission procède 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 des présidents du Conseil d'État entre plusieurs thèmes porteurs d'enjeux majeurs pour la société présentés par la section du rapport et des études. Dans cette étude annuelle, 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 – 3 à 6 mois.

Dans tous les cas, les études sont examinées par la section du rapport et des études avec d'être adoptées par l'Assemblée générale plénière du Conseil d'État.

1.1. Les études annuelles

Après avoir successivement abordé la question du *Droit au logement, droit du logement* en 2009, celle de *L'eau et son droit* en 2010, l'analyse des modalités d'association du citoyen au débat public dans son rapport *Consulter autrement, participer effectivement*, le thème des agences en 2012 (*Les agences : une nouvelle gestion publique ?*), celui du *Droit souple* en 2013 et étudié en 2014 *Le numérique et les droits fondamentaux*, le Conseil d'État a retenu comme thème de son étude annuelle pour 2015 *L'action économique des personnes publiques*. L'assemblée générale du Conseil d'État, après en avoir délibéré dans sa séance du 23 juillet 2015, en formation plénière, a approuvé les termes de l'étude.





1.1.1. L'étude annuelle 2015 : *L'action économique des personnes publiques* et son *Guide des outils d'action économique*

Que peuvent faire les personnes publiques en matière économique ? C'est à cette question simple qu'a voulu répondre le Conseil d'État dans son étude annuelle 2015. Il le fait 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, dont l'étude montre qu'elles sont importantes.

I. Les conséquences de l'européanisation des leviers monétaires et budgétaires pour la conduite de la politique économique nationale

Attributs traditionnels de la souveraineté nationale, la politique monétaire et la politique budgétaire sont aussi les deux principaux leviers macroéconomiques conjoncturels.

■ Le transfert du levier monétaire n'empêche pas les États membres de déterminer et de conduire leur propre politique économique.

Les traités fixent à la BCE un objectif prioritaire de stabilité des prix, mais la politique monétaire ne constitue pas pour autant un isolat de la politique économique. La BCE se préoccupe directement de l'économie réelle, comme l'a encore montré la politique non conventionnelle qu'elle a mise en œuvre en 2015 pour conjurer le risque de déflation.

Les transferts de souveraineté consentis pour les besoins de la création de l'euro ne privent pas la France de marges de manœuvre pour la conduite de la politique économique. Celles-ci ont même été renforcées par la stabilité offerte par la monnaie unique. Mais pour en tirer tous les bénéfices, il convient d'éviter l'interférence excessive du fait de certains textes législatifs ou réglementaires (*Proposition n° 1*).

■ La surveillance renforcée dont le levier budgétaire fait désormais l'objet au niveau européen ne prive pas les États de leurs compétences.

La crise financière a conduit à l'élaboration d'un cadre de surveillance issu du *Six-pack* en 2011, du *Traité* sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dit « TSCG » en 2012 et du *Two-pack* en 2013, qui a permis de faire face aux urgences mais conserve un caractère inachevé. Trop récent pour être réformé, il peut cependant être interprété avec souplesse, en s'appuyant sur les initiatives prises par la Commission européenne et les préconisations du rapport des « cinq présidents » de juin 2015 (*Proposition n° 2*).

Cette coordination renforcée au niveau européen ne dessaisit pas les autorités nationales de leurs compétences budgétaires. Celles-ci doivent être conduites selon une procédure plus contrainte, marquée par de multiples contrôles externes, qui amènent à revoir son calendrier (*Proposition n° 3*).



■ L'émergence d'un levier budgétaire propre de l'Union européenne.

La perspective d'un budget de stabilisation est encore lointaine, mais la France a tout intérêt à expertiser dès à présent ses conditions et ses conséquences (*Proposition n° 4*).

Dans l'immédiat, les interventions financières de l'Union en matière de soutien à l'économie montent en puissance avec le plan d'investissement de la nouvelle Commission (« plan Juncker ») annoncé en début d'année. La France pourra d'autant mieux en tirer parti qu'elle aura précisé l'articulation de cette nouvelle politique d'investissement européenne avec ses programmes nationaux (investissements d'avenir notamment) (*Proposition n° 5*).

II. L'action économique dans la compétition mondiale : concurrence des systèmes, défense des intérêts nationaux et diplomatie économique

■ Préserver la territorialité du droit et les intérêts nationaux

La mobilité des acteurs fragilise l'autorité du cadre national. Les États ne sont pas neutres dans cette compétition par le droit : ce sont eux qui déterminent le champ d'application territorial de leurs règles et ils peuvent décider d'y attirer des opérations n'ayant qu'un lien très faible avec leur territoire, leurs ressortissants ou leur économie, comme le font les États-Unis. L'Union européenne ne dispose pas d'instrument d'une efficacité comparable pour faire valoir le droit économique de l'Union et des États-membres.

En outre, si le patriotisme économique tourné exclusivement vers les opérateurs nationaux est une impasse pratique (il devient impossible d'identifier la nationalité des opérateurs) et juridique (principe de non discrimination, libertés de circulation du TFUE), la défense des intérêts stratégiques nationaux en cas d'investissements étrangers n'est pas proscrite par le droit international et européen. Il serait utile de prévoir de tels mécanismes de défense des intérêts stratégiques à l'échelle de l'Union, notamment en organisant une veille de ces investissements dans les entreprises et secteurs sensibles (*Proposition n° 6*).

■ Mettre la diplomatie au service de l'économie

Puissance diplomatique, la France s'est progressivement convaincue d'utiliser son réseau à des fins économiques, la puissance économique étant devenue un élément de la puissance tout court. Elle peut valoriser les liens linguistiques mais aussi juridiques avec d'autres États dans la diplomatie bilatérale. La promotion du droit continental devient un objectif important de la diplomatie économique, notamment pour résister au préjugé favorable des acteurs économiques à l'égard de la *common law* (*Propositions n° 7 et n° 8*).

■ Des politiques d'attractivité et de compétitivité mais pas de « *dumping* »

Les classements internationaux exacerbent la concurrence entre les systèmes. C'est le cas notamment en matière de compétitivité, avec le classement « *Doing business* » de la Banque mondiale. Plutôt que combattre la démarche dans son





principe, l'effort doit être porté sur la manière d'améliorer la méthodologie de ces classements et sur la valorisation des performances des administrations et du système juridique français (*Proposition n° 9*).

S'il faut renforcer l'attractivité et la compétitivité, il convient de le faire en évitant une course au « moins disant ». La conduite agressive de ce type de politique peut rapidement amener à des formes plus ou moins marquées de « *dumping* », potentiellement dommageables pour les parties prenantes, comme le montre l'actualité fiscale récente sur les « *tax rulings* » (*Propositions n° 10 et n° 11*).

III. Recenser, mesurer et piloter l'action économique des personnes publiques

■ Formaliser une stratégie économique nationale

La stratégie économique nationale est abordée à de nombreuses occasions, notamment dans le cadre du semestre européen. Il faut prévoir sa formalisation dans un document ayant vocation à servir de référence pour les autres programmations ou planifications sectorielles, tout en restant souple et adaptable (*Proposition n° 12*).

■ Cartographier l'action économique à cet effet

Pour le juriste, l'action économique des personnes publiques se définit par sa finalité. L'action est économique lorsqu'elle a, au moins partiellement, pour objectif d'influer directement sur la production, la distribution, l'échange ou la consommation de biens et de services.

À partir de ce critère, il est possible d'esquisser un zonage en cercles concentriques : le premier cercle regroupe l'action relative aux entreprises et celle relative aux marchés ; le deuxième cercle correspond plus directement aux actions mixtes, qui poursuivent des objectifs à la fois économiques et non économiques, mixité caractéristique du champ des actions et politiques sectorielles ; le troisième cercle recouvre l'ensemble des actions qui ne poursuivent pas initialement d'objectif économique mais dont l'impact économique peut être mesuré et pris en compte, comme source d'externalités positives ou négatives.

Une telle cartographie de l'action économique des personnes publiques n'a d'intérêt que si elle présente un caractère suffisamment précis pour être opérationnelle. Son élaboration peut s'appuyer sur des démarches et travaux d'ores et déjà engagés et être conduite avec les différentes parties prenantes (*Proposition n° 13*).

■ Clarifier les méthodes d'évaluation des performances globales de l'économie

La mesure globale de la performance économique qu'est le PIB fait en outre l'objet de critiques croissantes. Pour approfondir ces questions, une commission a été constituée en 2008, sous l'égide de J. Stiglitz, A. Sen et J.-P. Fitoussi. Son rapport, rendu en 2009, fait une douzaine de propositions pour améliorer le PIB comme outil de mesure de la performance économique, tout en lui adjoignant d'autres indicateurs complémentaires. Mais il a fallu attendre la loi du 13 avril 2015 pour que soit prescrite la prise en compte de tels indicateurs. Les voies et moyens de cette prise en compte restent cependant à trouver (*Proposition n° 14*).



IV. Souplesse et exigences de la « Constitution économique » pour la conduite de l'action économique

■ Un contrôle de constitutionnalité très présent

L'histoire du contrôle de constitutionnalité a été marquée par des déclarations spectaculaires d'inconstitutionnalité portant sur des aspects majeurs de la politique économique. Il convient donc de mieux intégrer le risque constitutionnel dans le processus de décision, mais aussi de tirer les conséquences des déclarations d'inconstitutionnalité tant sur les textes auxquels elles se rapportent que sur les dispositifs similaires (*Propositions n° 15 et 16*).

■ Un contrôle rendu plus exigeant par la « QPC »

L'introduction le 1^{er} mars 2010 de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) a renforcé l'emprise du contrôle de constitutionnalité sur l'action économique des personnes publiques. Les entreprises s'en sont saisies. L'ouverture de cette nouvelle voie de droit n'a pas entraîné un bouleversement du contrôle de constitutionnalité économique mais elle contribue à son approfondissement. Il convient dès lors de veiller à prévenir le risque de QPC dans un examen plus systématique des projets de texte (*Proposition n° 17*).

V. Le droit de l'Union européenne contre l'action économique ? Une perception faussée

■ S'investir dans l'élaboration du droit de l'Union et mieux en tenir compte

La France peut d'abord promouvoir un droit européen favorable à l'action économique des États membres, par sa contribution au processus d'élaboration des textes européens mais aussi de la jurisprudence en intervenant dans la procédure des questions préjudicielles (*Propositions n° 18, 19 et 20*).

Une adaptation du dispositif français de coordination des affaires européennes servirait notre stratégie d'influence en associant davantage les entreprises et les régulateurs économiques. Le renforcement de la présence française dans les institutions européennes serait également utile (*Propositions n° 21 et 22*).

Des efforts de formation des agents, notamment en matière d'aides d'État, rendrait le droit européen plus accessible par les administrations françaises (*Propositions n° 23, 24 et 25*).

■ La montée en puissance d'autres normes internationales

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'est imposée à l'action économique des personnes publiques par la protection très large qu'elle offre du droit de propriété et le niveau élevé de ses exigences en matière de droit processuel répressif, qui s'imposent aux régulateurs économiques. Les personnes publiques doivent prendre pleinement en considération les exigences de cette convention dans leur action économique (*Proposition n° 26*).

De même, il convient de mieux prendre en compte les engagements internationaux pour sécuriser juridiquement l'action économique des personnes publiques (*Proposition n° 27*).





VI. Préciser les règles et améliorer les conditions de traitement des litiges concernant l'action économique

■ Une action économique admise de longue date par la jurisprudence

Le juge a très tôt admis le principe des initiatives publiques, qu'il s'agisse pour les personnes publiques d'encadrer les activités économiques privées ou bien de conduire des activités économiques par elles-mêmes.

Les restrictions éventuelles à la liberté du commerce et de l'industrie doivent par ailleurs, pour être licites, respecter d'autres principes, comme le principe d'égalité, le principe de non rétroactivité et le principe de sécurité juridique, que les personnes publiques doivent désormais pleinement prendre en compte (*Proposition n° 28*).

■ Des textes toujours plus foisonnants

L'application du droit de la concurrence à l'action des personnes publiques est désormais largement balisée par les textes et la jurisprudence, mais les solutions sont moins claires pour d'autres composantes du droit commun économique. L'adoption plus systématique de dispositions expresses sur les conditions dans lesquelles la loi ou le règlement économique s'applique aux personnes publiques contribuerait à clarifier l'état du droit (*Proposition n° 29*).

■ La place croissante du contentieux

La technicité même du contentieux de l'action économique et l'ampleur des enjeux plaident pour une spécialisation accrue des juridictions assortie, au besoin, d'une formation spécifique de leurs juges (*Proposition n° 30*).

Les modes non juridictionnels que sont la médiation et la conciliation doivent être encouragés (*Proposition n° 31*).

VII. Ministères, régulateurs, agences, collectivités territoriales : clarifier les rôles des différents acteurs

■ Les risques que comporte la multiplication des acteurs nationaux

Les questions économiques sont morcelées dans l'administration centrale du fait du rattachement de certaines d'entre elles au Premier ministre mais aussi en raison d'hésitations sur leur répartition entre ministères économiques et ministères sectoriels. Dans le domaine économique plus qu'ailleurs, la stabilité dans la répartition des compétences entre les différents départements ministériels doit cependant être préservée (*Propositions n° 32 et 33*).

Plusieurs organismes indépendants ou autonomes interviennent aussi dans l'action économique publique : grandes institutions historiques (Caisse des dépôts et consignations, Banque de France), régulateurs indépendants et agences de l'État. Leur croissance en nombre et en moyens affecte les équilibres entre les différents acteurs, crée des problèmes de frontière et peut fragiliser la cohérence de l'action économique des pouvoirs publics. Un maintien des équilibres est nécessaire (*Proposition n° 34*).



■ Mieux articuler « le national » et « le local »

L'État doit encourager et accompagner l'action économique locale et ne pas l'entraver par un cadre normatif trop strict ou d'excessives contraintes financières. Le principe de subsidiarité doit gouverner l'action économique territoriale afin d'éviter que l'État territorial concurrence l'action économique locale. Une répartition plus claire des compétences dans le domaine de l'action économique s'impose, à la manière de ce qu'opère la loi NOTRe entre niveaux de collectivités territoriales. Les contrôles de l'État sur l'action locale doivent être assortis d'un appui et d'un soutien à leur action économique (*Proposition n° 35*).

C'est à l'échelon régional que l'action économique de l'État doit être articulée avec celle des collectivités territoriales, dans une approche partenariale. Il faut envisager une responsabilité financière accrue des régions, que ce soit à travers la gestion des fonds structurels européens, ou par le renforcement de la part de la « fiscalité économique » dans leurs ressources (*Proposition n° 36*).

■ Un binôme Régions-métropoles, qui ne règlera pas toutes les questions

La polarisation de l'action économique autour du binôme région/métropole organisée par la loi NOTRe doit avoir les meilleures chances de réussite. Or, d'autres collectivités territoriales conservent des compétences qui intéressent le champ économique et qu'il ne serait pas possible de transférer aux régions. Les effets négatifs de cette dispersion peuvent être contenus par le développement des mutualisations et le partage de projets ou d'expériences (*Proposition n° 37*).

VIII. Mieux décider en matière économique : évaluer, dialoguer, expérimenter

■ Mieux expertiser les décisions économiques

La décision économique reste insuffisamment instruite, faute de connaissance satisfaisante des travaux d'experts disponibles ou en cours. L'accès des services instructeurs et des décideurs aux différents rapports, y compris ceux qui ne sont pas rendus publics, devrait être facilité (*Proposition n° 38*).

La procédure des évaluations préalables initiée par la révision constitutionnelle de 2008 pour les projets de loi peut être améliorée, en renforçant l'analyse que font ces évaluations de l'impact économique du projet et en les soumettant à une forme de contrôle externe de leur qualité. La démarche d'évaluation préalable pourrait par ailleurs être utilement étendue, de manière adaptée, à certaines propositions de loi et aux amendements intervenant dans le champ économique, aux ordonnances, décrets et arrêtés réglementaires de portée économique significative, et enfin aux investissements les plus importants des collectivités territoriales (*Propositions n° 39 et 40*).

■ Associer les entreprises aux décisions pour leur permettre de les anticiper

Pour renforcer la qualité et l'efficacité du dialogue avec les entreprises, il est préconisé de définir un cadre juridique unique applicable à l'ensemble des activités des groupes d'intérêt auprès des pouvoirs publics (*Proposition n°41*). Le dialogue pourrait également être conforté par un recours plus fréquent à des consultations ouvertes sur les projets de texte ayant un impact économique (*Proposition n°42*).





L'instabilité de la norme empêche les entreprises de se projeter dans l'avenir et d'anticiper raisonnablement les conséquences de leurs choix de gestion ou la rentabilité de leurs investissements. Les remèdes consistent à s'abstenir de retoucher fréquemment les dispositifs, à étudier, dans les évaluations préalables, toutes les alternatives à leur modification, y compris « l'option zéro », et à appliquer des « moratoires » aux dispositifs économiques les plus importants (*Proposition n° 43*). D'un autre côté, l'action économique doit pouvoir suivre des processus de décision et de mise en œuvre rapides lorsque l'urgence l'impose. À cet égard, les effets négatifs des contentieux purement dilatoires doivent être contenus, dans le respect du droit au recours (*Proposition n° 44*).

Pour permettre aux entreprises de se préparer à la mise en application effective des mesures, il faut enfin accorder une attention particulière aux conditions d'entrée en vigueur des textes mais également faire un effort d'accompagnement dans leur application (*Proposition n° 45*).

■ Développer l'expérimentation et l'évaluation *ex post*

Malgré son utilité, l'expérimentation n'est que peu utilisée dans le champ économique. Un élargissement de sa pratique est possible sans modification des textes. Une plus grande rigueur s'impose par ailleurs dans la conduite des expérimentations : si les résultats d'un dispositif s'avèrent inférieurs aux attentes, cela ne doit pas conduire à l'interrompre brutalement, au prix d'une perte des éléments d'information qui auraient permis d'élaborer un mécanisme plus pertinent (*Proposition n° 46*).

Encore trop rare également, l'évaluation *a posteriori* gagnerait à s'inspirer de la pratique européenne des « *review clauses* » (voire des « *sunset clauses* ») obligeant à une évaluation approfondie des dispositifs économiques afin qu'ils soient modifiés si l'évaluation montre des résultats insuffisants. L'évaluation *ex post* pourrait être conduite par le service qui a porté la mesure, mais en s'appuyant sur une contre-expertise indépendante dont les résultats seraient rendus publics. Cette évaluation *a posteriori* pourrait également être développée dans le prolongement de la RGPP et de la MAP s'agissant des secteurs régulés, jusqu'au réexamen de la pertinence du recours à une régulation sectorielle, au regard notamment des objectifs déjà atteints (*Proposition n° 47*).

IX. Utiliser les meilleurs outils pour agir : une méthode et un guide

■ Des outils par nature évolutifs et qui doivent le rester

La palette des outils doit évoluer avec les besoins. Ces outils ont considérablement évolué depuis trente ans avec l'essor de la régulation. La crise financière et celle des dettes publiques depuis 2008 ont conduit à la résurgence d'outils anciens mais aussi au développement d'outils innovants pour faire face à des risques nouveaux. Les mutations des outils doivent être connues pour pouvoir anticiper les évolutions futures. Il importe d'en assurer une veille pour faire évoluer les outils lorsque c'est nécessaire.



Le régime même des outils est lui aussi évolutif comme l'ont montré plusieurs réformes récentes ou en cours. D'autres évolutions s'imposent, notamment en ce qui concerne la domanialité (octroi des autorisations, propriété immatérielle) et les entreprises publiques (gouvernance et « garantie implicite » des EPIC ; règles de gestion et de fonctionnement) (*Propositions n° 48 et 49*).

■ Mieux utiliser les outils

De la « règle de Tinbergen » (économiste néerlandais), selon laquelle la politique économique doit reposer sur autant d'instruments qu'elle s'assigne d'objectifs, peuvent être déduits deux principes : définir préalablement l'objectif poursuivi et n'assigner à chaque outil mobilisé qu'un seul objectif. La « règle de Mundell » (économiste canadien) énonce pour sa part que pour réaliser ses objectifs, une politique économique doit mobiliser chaque instrument en fonction de l'avantage comparatif dont il dispose par rapport aux autres. Or, si les personnes publiques ont au moins une vision diffuse de leurs objectifs économiques, elles ne disposent que d'informations parcellaires sur la palette des outils à leur disposition. L'élaboration d'un guide des outils d'action économique contribuera à remédier à ce problème (*Proposition n° 50 ; v. infra 1.1.2*).

La comparaison des mérites de chaque outil doit par ailleurs être objectivée. Des biais influent en effet sur le choix des outils : effets de mode ou d'image, tentation d'éviter des règles contraignantes ou d'échapper à des normes de dépense. Ce choix doit au contraire être commandé par une analyse rationnelle reposant sur quatre groupes de critères : l'adéquation à l'objectif poursuivi ; les ressources publiques mobilisées ; les possibilités de contrôle et d'évaluation ; l'évolutivité et la réversibilité de l'outil (*Proposition n° 51 et 52*).

1.1.2. Le *Guide des outils d'action économique* intégré à l'étude annuelle 2015

Le guide comporte 24 fiches, structurées en 8 « familles » d'action économique :

Famille "fiscalité incitative"

1. Fiscalité incitative

Famille "concours financiers"

2. Subventions

3. Prêts et avances remboursables

4. Fonds d'investissement

5. Garanties

Famille "domanialité"

6. Domaine

7. Contrats dédiés aux opérations de construction

8. Marques publiques

9. Patrimoine immatériel des personnes publiques

Famille "activités économiques"

10. Exercice d'une activité économique par les personnes publiques

11. Gestion en régie directe

12. Marchés publics

13. Délégations de service public





Famille “entreprises et participations publiques”

- 14. Établissements publics industriels et commerciaux
- 15. Sociétés et participations publiques
- 16. Sociétés locales à statut spécifique
- 17. Groupements

Famille “législation et réglementation économiques”

- 18. Encadrement général des activités économiques (I) : objet du cadre
- 19. Encadrement général des activités économiques (II) : modalités de mise en œuvre
- 20. Protection des intérêts stratégiques dans les entreprises
- 21. Urbanisme économique

Famille “déclarations publiques”

- 22. Prises de position publiques
- 23. Communication économique

Famille “accompagnement en matière économique”

- 24. Accompagnement en matière économique

Pour remplir pleinement son objectif, le Guide doit accompagner les évolutions du cadre juridique de l'action économique, donc faire l'objet d'une actualisation méthodique et régulière. Il a été mis à jour en janvier 2016. Seules trois fiches, directement en rapport avec la réforme en cours du droit de la commande publique (n° 7, 12 et 13), ont été réservées pour la prochaine actualisation dans le courant de l'année 2016.

➔ Consulter en ligne le [*Guide des outils de l'action économique*](#)

1.1.3. 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, 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 (*Le droit souple* en 2013, *Le numérique et les droits fondamentaux* en 2014, *L'action économique des personnes publiques* en 2015), 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 missions seront également conduites dans plusieurs pays 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 février 2016 sur le plan détaillé de l'étude annuelle puis, en juillet, sur l'ensemble de l'étude avant sa présentation à la presse en septembre.

1.2. Les études demandées par le 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 saisines du Premier ministre s'inscrivent dans la fonction consultative du Conseil d'État. Les études auxquelles elles donnent lieu livrent une réflexion approfondie et opérationnelle sur des sujets très variés dans le domaine du droit administratif, en vue d'éclairer suffisamment en amont l'orientation de grandes politiques publiques : l'urbanisme et l'environnement (*Le droit de préemption*, 2008), la bioéthique (*La révision des lois de bioéthique*, 2009), l'organisation institutionnelle et administrative (*Les établissements publics*, 2010), la construction d'un espace pénal européen (*Réflexions sur l'institution d'un parquet européen*, 2011)... Les réflexions du Conseil d'État portent également, de façon constante, sur les voies d'amélioration des relations entre l'administration et les usagers qui constituent, aussi, une alternative à la judiciarisation de la société (*Les recours administratifs préalables obligatoires*, 2009 ; *Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne*, 2010 ; *Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets*, 2013⁴⁶ ; *L'application du nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation*, 2014⁴⁷).

Le Conseil d'État peut également être saisi, pour étude, par d'autres autorités. Ainsi, en 2013, le Défenseur des droits a-t-il saisi le vice-président du Conseil d'État d'une demande d'étude portant sur diverses questions relatives à l'application du principe de neutralité religieuse dans les services publics.

■ Les études sont pilotées par la section du rapport et des études qui en délibère en séance plénière. 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. Les groupes de travail associent également à leur réflexion des représentants de la société civile, des partenaires économiques et sociaux ainsi que des personnalités particulièrement concernées par le sujet des études, en procédant à de nombreuses auditions qui permettent de garantir un haut niveau d'expertise et une confrontation suffisante de points de vue.

Les groupes définissent librement leur méthode d'approche du sujet. Leur rapport final est soumis au délibéré de la section du rapport et des études puis de l'assemblée générale du Conseil d'État avant d'être remis au commanditaire. Publiées à La documentation Française, les études sont une source d'information synthétique et de réflexion prospective propre à éclairer et à enrichir le débat public.

46 V. les développements consacrés à l'étude *supra* 1.3.2., p. 419.

47 V. les développements consacrés à l'étude *supra* 1.3.3., p. 422.





1.2.1. *Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises*

Par lettre du 1^{er} août 2014, le Premier ministre a demandé au Conseil d'État de procéder à une étude sur le rôle et le statut des commissaires du Gouvernement au sein des conseils d'administration des entreprises publiques. Cette étude a été délibérée par l'assemblée générale plénière du Conseil d'État le 8 janvier 2015 et a été publiée à la Documentation française, dans la collection Les études du Conseil d'État.

Dans cette étude, le Conseil d'État a d'abord rappelé que le commissaire du Gouvernement est une institution ancienne – apparue au cours de la première moitié du XX^e siècle, au lendemain de la première guerre mondiale – 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 leur place et leur fonction et sur l'articulation de leur mission avec celle des autres représentants de l'État dans les instances de gouvernance des entreprises. Il a, en particulier, souligné que le rôle du commissaire du Gouvernement se distinguait de celui du représentant de l'État actionnaire, d'une part, et de celui des différentes missions de contrôle, d'autre part. 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 en matière d'ordre public, de santé publique, de sécurité publique ou de défense nationale, ou, pour les établissements publics, lorsque cette forme d'exercice de la tutelle est nécessaire. Il a également identifié et 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 formule 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. Parvenant à la conclusion qu'il ne peut y avoir un cadre juridique unique du commissaire du Gouvernement, 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.

➤ *Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises, Les études du Conseil d'État, La Documentation française, 2015*

➤ *pour un résumé de la méthodologie de l'étude, V. le rapport d'activité 2015, en ligne sur le site de la DILA, p. 388.*



1.2.2. Directives européennes : *anticiper pour mieux transposer*

Par lettre du 24 novembre 2014, le Premier ministre a demandé au Conseil d'État de conduire une étude sur les moyens de renforcer l'efficacité et la rapidité du processus de transposition des directives européennes, et de faire des propositions susceptibles d'améliorer la capacité de la France à respecter les échéances de transposition, en particulier lorsque celles-ci appellent l'adoption de mesures législatives. Cette étude intitulée *Directives européennes : anticiper pour mieux transposer* a été adoptée par l'assemblée générale plénière le 26 mars 2015 et a été publiée à La documentation Française, dans la collection *Les études du Conseil d'État*.

La transposition des directives de l'Union européenne dans notre droit national est à la fois une obligation juridique découlant des traités et un défi très concret pour les administrations, le Gouvernement et le Parlement. Il s'agit en effet d'assurer, dans les délais fixés sous le contrôle de la Commission européenne, une transposition « *complète, claire, précise et transparente* » selon les termes de la Cour de Justice. Dressant un bilan de la mise en œuvre des précédentes réflexions conduites sur le sujet depuis notamment son rapport public 2007 et analysant les bonnes pratiques issues de l'expérience des autres États membres et des travaux de la Commission européenne, le Conseil d'État rappelle d'abord que nos performances se sont nettement améliorées (notre « déficit de transposition » est passé de 4,1% à 0,6% entre mai 2004 et mai 2014). Cependant de nouveaux défis apparaissent au plan national comme européen, notamment en raison de la place croissante des directives dont la transposition est complexe avec la montée en puissance des actes délégués.

Le Conseil d'État 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 apparaît notamment crucial 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 en ce sens trente propositions explicitant des objectifs précis et les moyens pertinents pour les atteindre.

➤ *Directives européennes : anticiper pour mieux transposer*,
Les études du Conseil d'État, La Documentation française, 2015

➤ *pour un résumé de la méthodologie de l'étude, V. le rapport
d'activité 2015, en ligne sur le site de la DILA, p. 389.*





1.2.3. L'engagement d'une nouvelle étude à la demande du Premier ministre : *Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger*

Par lettre du 17 juillet 2015, le Premier ministre a demandé au Conseil d'État de réaliser une étude sur « l'alerte éthique », récemment introduite dans notre droit, et les différents dispositifs de protection des lanceurs d'alerte existants.

Cette demande marquait la volonté de dresser un bilan critique des dispositions législatives françaises relatives aux lanceurs d'alerte, caractérisées par leur variété et leur multiplication récente ainsi que d'analyser la notion d'alerte, son utilité, ses limites et, éventuellement, les sanctions applicables en cas d'alerte abusive. Il s'agissait également d'établir des rapprochements avec les dispositions de droit pénal et de procédure pénale existantes, notamment l'article 40 du code de procédure pénale. Cette réflexion devait conduire le Conseil d'État à formuler des propositions utiles d'amélioration des dispositifs existants, en vue d'assurer tant la protection des intéressés que des personnes physiques ou morales visées par des alertes abusives ou malveillantes.

Le vice-président du Conseil d'État a chargé la section du rapport et des études de constituer le groupe de travail responsable de la réalisation de cette étude, d'accompagner les travaux du groupe et de proposer l'adoption du rapport d'étude à l'assemblée générale du Conseil d'État avant sa remise au Premier ministre. L'étude ayant été délibérée par l'assemblée générale plénière du Conseil d'État en février 2016, il en sera rendu compte dans le rapport annuel 2017.

1.3. Les suites données aux études

1.3.1. L'étude annuelle 2014 sur *Le numérique et les droits fondamentaux*

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

➔ V. aussi le rapport d'activité 2015, [en ligne](#) sur le site de la DILA, p. 384-386.

■ Le projet de loi pour une République numérique

➔ V. aussi 2. Sélection d'affaires marquants de l'année, 2.8. « Pour une République numérique », (TP-INT-FIN-ADM/AG – 03/12/2015 – 390741) ([p. 255](#)).



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, après une phase de concertation publique confiée en octobre 2014 au Conseil national du numérique (CNNum) et d'une phase de relecture publique sur la plateforme en ligne www.republique-numérique.com du 26 septembre au 18 octobre 2015.

Afin de consolider l'approche harmonisée de la neutralité de l'internet retenue au niveau européen par le [règlement \(UE\) 2015/2120](#) du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 établissant des mesures relatives à l'accès à un internet ouvert, l'article 19 du projet de loi inscrit au nombre des obligations s'imposant aux exploitants de réseaux ouverts au public et aux fournisseurs de services de communications électroniques le respect des règles portant sur la neutralité de l'internet. C'est ce qu'avait préconisé le Conseil d'État dans la proposition n° 2 de son étude, en soulignant que ce principe devait être inscrit en référence au cadre européen. Dans la droite ligne de l'étude, l'article 22 prévoit ainsi à l'article L. 111-5-1 du code de la consommation une définition des opérateurs de plateformes en ligne et impose à ces acteurs nouvellement qualifiés une obligation de loyauté à destination des consommateurs. Cette obligation concerne leurs conditions générales d'utilisation, ou encore leurs modalités de référencement, de classement et de déréférencement des offres mises en ligne. S'agissant enfin de la protection des données personnelles, l'article 26 consacre le droit à la libre disposition de ses données, c'est-à-dire le droit de l'individu de décider de contrôler l'usage qui est fait de ses données à caractère personnel. Cette orientation se distingue de la thèse patrimoniale qui affirme que la meilleure réponse est de faire entrer les données dans le champ patrimonial des personnes. Le Conseil d'État avait écarté cette dernière solution.

D'autres propositions du Conseil d'État ont pu inspirer certaines dispositions du projet de loi. L'article 2 crée ainsi un droit d'accès aux règles définissant les traitements algorithmiques utilisés par les administrations publiques et aux principales caractéristiques de leur mise en œuvre, lorsque ces traitements débouchent sur des décisions individuelles. Le Conseil avait émis à cet égard une série de propositions (n° 23 à 27) visant à définir un droit des algorithmes prédictifs, faisant figurer une obligation de transparence à la charge des auteurs de toute décision prise à l'issue d'un traitement automatisé, pesant à la fois sur les données personnelles utilisées et sur le raisonnement général suivi par l'algorithme. Il avait également préconisé la consécration d'un droit d'observation de la personne concernée par ce type de décision (proposition n° 24). Par ailleurs, par sa proposition n° 33, le Conseil avait invité les pouvoirs publics à maîtriser les conditions d'ouverture des données publiques comportant des données personnelles, afin de limiter étroitement le risque de réidentification des personnes concernées par ces données. L'article 4 du projet de loi insère à cet égard un nouvel article L. 312-1-2 dans le code des relations entre le public et l'administration, qui fixe les règles pour la publication de documents administratifs comportant des données personnelles : leur publication ne sera obligatoire que s'ils ont pu faire l'objet d'un traitement afin de rendre impossible l'identification des personnes concernées. L'article 30 prévoit en outre que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) peut délivrer





des certificats de conformité pour les processus d'anonymisation, ce qui avait été suggéré par le Conseil d'État qui envisageait la création d'un certificat de conformité ou rescrit « données personnelles » (proposition n° 14). 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 sa proposition n° 40, 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 insère 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.

La loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 soumet la mise en œuvre des techniques de renseignement à une autorisation du Premier ministre, après avis d'une autorité administrative indépendante. Le Conseil d'État avait proposé dans son étude annuelle 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). Si le Gouvernement n'a pas repris exactement cette préconisation, il 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.

Enfin, le Conseil d'État avait suggéré de définir par la loi le régime de l'interception des communications à l'étranger. La loi déterminerait les finalités de ces interceptions et habiliterait l'autorité compétente à exercer son contrôle sur ces activités (proposition n° 39). Les mesures de surveillance internationale figurant dans la loi relative au renseignement ont cependant été censurées par le Conseil constitutionnel relevant notamment l'absence de définition des modalités du contrôle opéré par la CNCTR sur la légalité des autorisations délivrées et de leurs conditions de mise en œuvre (V. décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015). À la suite de cette censure, deux propositions de loi « relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales » ont été déposées simultanément à l'Assemblée nationale et au Sénat le 9 septembre 2015. La loi, qui a donné lieu à une nouvelle décision du Conseil constitutionnel (favorable en tous points : V. décision n° 2015-722 DC du 26 novembre 2015), a été promulguée le 30 novembre 2015.

➡ V. aussi 2. Sélection d'affaires marquants de l'année, 2.1. Sécurité de la Nation et lutte contre le terrorisme (INT/AG – 15 octobre 2015 – 390578) (p. 220).



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

Plusieurs propositions ont alimenté la réflexion des pouvoirs publics.

Le ministre des finances et des comptes publics a annoncé que l'encadrement des groupes d'intérêts figurerait dans un prochain projet de loi sur la transparence de la vie économique.

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 d'ores et déjà dans le projet de loi sur la justice du XXI^e siècle.

L'étude a également donné lieu à divers travaux et articles de doctrine dans la presse juridique.

Le guide des outils d'action économique quant à lui 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.

1.3.3. L'étude sur *Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets*

Par lettre en date du 31 mai 2013, le Premier ministre a demandé au Conseil d'État la réalisation d'une étude portant sur le rescrit⁴⁸, qui a été adoptée par l'assemblée générale le 14 novembre suivant. Son objectif principal était de proposer 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, en particulier par l'expérimentation d'un certificat de projet et le développement de nouvelles formes de rescrit.

➡ pour un résumé de l'étude, V. le rapport d'activité 2014, [en ligne sur le site de la DILA](#), p. 353.

■ L'expérimentation du certificat de projet

En matière environnementale, le Gouvernement a décidé d'expérimenter un dispositif destiné à assurer aux porteurs de projet une visibilité sur les règles dont relève 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. L'expérimentation a été engagée sur le fondement de la [loi n° 2014-1](#) du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises, et

⁴⁸ Le rescrit se définit comme « une prise de position formelle de l'administration, qui lui est opposable, sur l'application d'une norme à une situation de fait décrite loyalement dans la demande présentée par une personne et qui ne requiert aucune décision administrative ultérieure » (V. *Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets*, Coll. Les études du Conseil d'État, 2013, p. 21).





de l'[ordonnance n° 2014-356](#) du 20 mars 2014, complétée par le [décret n° 2014-358](#) du 20 mars 2014, relatifs à l'expérimentation d'un certificat de projet. Dans son étude, le Conseil d'État avait fait, au stade du dépôt du projet de loi d'habilitation, une série de remarques en vue d'améliorer le dispositif final, tout en soulignant que « ce dispositif constituerait un instrument de sécurisation des porteurs de projet plus puissant que le rescrit »⁴⁹. Il avait alors 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.

Tel qu'il a été adopté, ce dispositif consiste, pour un porteur de projet qui n'est pas certain du cadre juridique de son projet et des formalités administratives qu'il devra accomplir pour pouvoir le réaliser, à demander à l'administration de lui apporter les informations dont il a besoin. Cette réponse prend la forme d'un document appelé « certificat de projet », délivré en deux mois par le préfet de département. Ce dernier identifie les régimes spécifiques et les procédures dont le projet relève, ainsi que les zonages qui lui sont applicables ; décrit les principales étapes de l'instruction et établit la liste des pièces requises pour chacune d'elles ; comporte, pour chacune des procédures relevant de sa compétence, un engagement sur un délai maximal d'instruction. Le préfet informe le porteur de projet des autres régimes et procédures susceptibles de s'appliquer, en fonction de l'évolution du projet, ainsi que de tout élément de nature juridique ou technique du projet susceptible de faire obstacle à sa réalisation ou de nature à l'améliorer. La délivrance du certificat a également pour effet, dans une certaine mesure, de cristalliser le cadre juridique applicable au projet pendant une durée maximale de deux ans. La responsabilité de l'État pourra être recherchée si les délais de procédure sont dépassés ou les informations erronées (article 2 de l'ordonnance préc.).

Ce dispositif a d'abord été mis en œuvre, pour une durée de trois ans à partir du 1^{er} avril 2014, dans les régions Aquitaine, Franche-Comté et Champagne-Ardenne et depuis le 1^{er} septembre 2014 en Bretagne. L'[article 105](#) de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a étendu l'expérimentation du certificat de projet à l'Île-de-France pour les projets d'intérêt économique majeur et à la région Rhône-Alpes pour les projets présentant un intérêt régional majeur pour le développement des transports ferroviaires.

■ Le développement de nouvelles formes du rescrit

Un mois après l'adoption de l'étude du Conseil d'État, 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 terme⁵⁰ – 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

49 V. étude préc., p. 123.

50 [Ordonnance n° 2015-1628](#) du 10 décembre 2015 relative aux garanties consistant en une prise de position formelle, opposable à l'administration, sur l'application d'une norme à la situation de fait ou au projet du demandeur.



cette ordonnance, qui est entrée en vigueur le 1^{er} 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.

➤ *V. aussi 3. Questions communes aux sections administratives, 3.8. Pouvoirs publics, organisation et gestion de l'administration, 3.8.8. La simplification des relations entre l'administration et le public, Prise de position opposable à l'administration (FIN/AG – 3 décembre 2015 – 390674) (p. 317).*

En matière de droit de la consommation, l'ordonnance instaure un dispositif de « *prise de position formelle* » de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) pour les professionnels « de bonne foi », quant à l'information sur les prix qu'ils donnent aux consommateurs. Le code général de la propriété des personnes publiques est modifié pour créer un mécanisme de pré-décision par lequel le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public de l'État peut demander à l'administration de lui indiquer si elle accordera l'agrément à un potentiel repreneur pour la durée de validité du titre restant à courir. Un tel dispositif, différent du rescrit⁵¹, était encouragé par le Conseil d'État, qui avait souligné l'intérêt de le mettre en place, notamment dans le cadre d'une bonne gestion du domaine public, siège d'une activité économique, « *afin d'anticiper et sécuriser les transferts d'autorisation administratives en cas (...) de changement d'exploitant* » (proposition n° 9).

L'ordonnance instaure une procédure de rescrit dans le cadre du dispositif de contrôle des structures des exploitations agricoles, afin qu'une personne envisageant une opération susceptible d'entraîner la modification de la structure d'une exploitation, notamment dans le but d'y exercer une activité agricole, puisse demander à l'administration de lui indiquer les formalités nécessaires à la réalisation de ce projet (autorisation ou déclaration préalable). Dans son étude, le Conseil d'État avait préconisé dans ce même domaine l'instauration d'« *un rescrit permettant d'interroger l'administration sur la pérennité de l'autorisation initiale en cas de modification d'un projet* » (proposition n° 6).

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. Le rescrit social pourra être demandé par les

51 Une pré-décision constitue une brique de la décision finale, appelée à s'insérer dans un ensemble décisionnel dont les contours sont déjà connus au moment où il est adopté et que l'administration ne serait plus autorisée à remettre en cause. En tranchant expressément certains points, elle va au-delà de la simple garantie que constitue le rescrit (V. étude préc., p. 21).





avocats et experts comptables pour le compte d'un cotisant ou futur cotisant ; ce dispositif favorisera l'utilisation du dispositif par les PME, qui n'ont pas toujours les moyens techniques de poser elles-mêmes les questions à l'administration. Le rescrit social sera par ailleurs ouvert aux organisations professionnelles d'employeurs et aux organisations professionnelles de salariés reconnues représentatives au niveau de la branche professionnelle. L'étude du Conseil d'État avait relevé en 2013 la faible attraction pour le rescrit social, en l'imputant principalement à la « crainte de réveiller l'instinct de contrôle de l'administration », d'une part et à la préférence des entreprises pour les contacts informels avec l'administration, d'autre part. Elle avait ainsi préconisé l'amélioration du concept mais à périmètre constant (proposition n° 1⁵²), option qui n'a pas été retenue par le Gouvernement qui en a étendu le champ d'application et a créé un « rescrit de branche ».

Enfin, le Conseil d'État estime que d'autres mesures pourraient ultérieurement être appelées à compléter le dispositif ainsi adopté. Par exemple, dans le domaine de la consommation une seule sanction administrative fait l'objet d'un rescrit – celui de l'affichage des prix – alors qu'un nombre important de sanctions administratives issues de la dépenalisation en matière de consommation, pourrait également se prêter à l'instauration d'un tel mécanisme.

1.3.4. L'étude sur *L'application du nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation »*

Par lettre en date du 13 août 2013, le Premier ministre a souhaité que « *le Conseil d'État l'éclaire sur les critères et la délimitation du périmètre (...) exclu du champ du nouveau principe du « silence valant accord », tant en vertu des normes internes, notamment constitutionnelles, que des engagements internationaux, notamment européens, de la complexité de l'instruction des demandes ou du droit des tiers* ». La demande d'étude s'inscrivait dans le cadre plus large de la réforme qui vise à simplifier les démarches administratives des citoyens et des entreprises.

➤ pour un résumé de l'étude, V. le rapport d'activité 2014, [en ligne](#) sur le site de la DILA, p. 354.

➤ Pour approfondir, v. sur le site internet de Légifrance, la rubrique « [silence vaut accord \(SVA\)](#) ».

En effet, à la suite de l'annonce du Président de la République du 16 mai 2013 selon laquelle **le silence de l'administration vaudra dorénavant autorisation et non plus rejet**, le Gouvernement a présenté un amendement tendant à modifier l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, dite loi DCRA⁵³. Cet amendement, devenu l'[article 1^{er}](#) de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, posait le principe de

52 Proposition n°1 : Améliorer le rescrit social par un recours accru à une procédure dématérialisée et un allègement des procédures, V. étude préc., p. 97.

53 Ces dispositions sont désormais codifiées aux articles [L. 231-1](#), [D. 231-2](#) et [D. 231-3](#) du code des relations entre le public et l'administration.



l'inversion de la règle habituelle en l'assortissant d'un certain nombre d'exceptions très rigoureusement encadrées. L'objectif premier de l'étude, approuvée le 30 janvier 2014 par l'assemblée générale du Conseil d'État, a donc 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

1°) 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 valant acceptation ». À l'occasion de cet examen, les sections ont estimé que la mise en œuvre des régimes d'exception prévus par la loi en ce qui concerne les procédures applicables à des collectivités territoriales, impliquait la consultation du Conseil national d'évaluation des normes prévu par [l'article L. 1212-1](#) du code général des collectivités territoriales. Constatant, à plusieurs reprises, que cette instance n'avait pu être consultée, le Conseil d'État a encouragé le Gouvernement à profiter de l'année supplémentaire que la loi lui accordait avant l'application du principe aux collectivités territoriales pour consulter le Conseil national d'évaluation des normes sur les projets de décret relatifs aux procédures applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

➞ *V. aussi l'analyse faite dans le rapport d'activité 2015, en ligne sur le site de la DILA, p. 221-224 et p. 282*

2°) Au cours de l'année 2015, les différentes sections administratives ont donc été saisies d'une série de quatorze décrets prévoyant des exceptions à la règle « Silence vaut acceptation », entrant en vigueur le 12 novembre 2015, 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 administratif**. 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.

➞ *V. aussi 3. Questions communes aux sections administratives, 3.8. Pouvoirs publics, organisation et gestion de l'administration, 3.8.8. La simplification des relations entre l'administration et le public, Mise en œuvre de la nouvelle règle «SVA» (p. 315).*

Le Conseil a été également saisi 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. Le Conseil a estimé que relèvent de cette règle, sauf exception, les décisions liées à l'accès à la profession (inscription...) et à son exercice (autorisation temporaire d'un domicile professionnel...) – qui se rattachent à un service public administratif – lorsqu'elles





font suite à une demande tendant à l'adoption d'une décision individuelle, de caractère non pécuniaire et s'inscrivant dans une procédure prévue par une loi, un décret ou un règlement édicté par une de ces instances.

➔ V. aussi [ConsiliaWeb](#), avis n° 390397 du 22 octobre 2015





2. Les colloques et les conférences

La section du rapport et des études a organisé ou co-organisé, en 2015, 18 manifestations : 8 colloques d'une journée ou demi-journée, et 10 conférences de deux heures, s'inscrivant dans la tradition bien établie des cycles du Conseil d'État, le mercredi en fin de journée (17h30-19h30).

Le cycle de conférences *Où va l'État ?*, commencé en 2013, s'est achevé en juillet 2015 ; lui a succédé en octobre le cycle des *Entretiens sur l'Europe*. Un nouveau cycle, *Droit comparé et territorialité du droit*, a également été inauguré en mai 2015, organisé conjointement par la section du contentieux et la section du rapport et des études, en association avec la Société de législation comparée et l'Institut français de sciences administratives.

À cette activité s'ajoute celle du comité d'histoire du Conseil d'État, qui a organisé en 2015 un colloque et trois conférences.

2.1. L'activité de colloques et de conférences en 2015 : un dialogue avec les acteurs du droit et le grand public

2.1.1. Les indicateurs d'activité : 18 manifestations rassemblant 182 intervenants et plus de 2 000 participants

Les colloques et conférences contribuent au dialogue que noue le Conseil d'État avec les autres acteurs du droit. En 2015, 182 personnalités sont intervenues lors des manifestations organisées, dont 32 étrangers (18%).

Les intervenants du Conseil d'État ou de la juridiction administrative (23% des intervenants) ont ainsi pu échanger avec des interlocuteurs issus de nombreuses institutions : magistrats de juridictions judiciaires françaises, européennes, étrangères, ou internationales (23%), universitaires (17%), représentants de l'administration française (13%), des avocats (8%), personnalités élues ou politiques (6%), et représentants des organisations syndicales et patronales, du monde de l'entreprise et de la presse (10 %).





Ces manifestations accueillent un public de praticiens du droit, universitaires, acteurs publics français et étrangers, partenaires économiques et sociaux et représentants associatifs. La composition du public varie en fonction des thèmes proposés.

En 2015, les participants se sont répartis comme suit : 28,6% issus des institutions, de l'administration de l'État ou territoriale et des établissements publics et agences, 19,6% issus des juridictions administratives, judiciaires ou consulaires, 19,5% issus des universités ou d'écoles, 13,6% d'avocats et de juristes, 7% de représentants d'organisations syndicales ou associatives, 5,6% de professionnels de l'entreprise ou de la protection sociale et 4,2 % de personnalités étrangères et de professions de la presse.

Les colloques et les conférences sont retransmis sur le [site du Conseil d'État](#) : 25 captations vidéo ont ainsi été mises en ligne pour 2015 ainsi que 58 courtes *interviews* des intervenants. La programmation des manifestations figure sur le site internet du Conseil d'État, chacune étant annoncée en amont aux 53 000 abonnés de *Tweeter* ([@Conseil_Etat](#)).

2.1.2. Le dynamisme des partenariats scientifiques : les colloques co-organisés par le Conseil d'État

L'un des atouts des colloques du Conseil d'État réside dans la richesse et la diversité des partenariats scientifiques et opérationnels qu'il constitue à cette occasion. En 2015, la section du rapport et des études a engagé le Conseil d'État dans huit partenariats, inédits ou renouvelés, avec la Cour de cassation, le Défenseur des droits, le Conseil national des Barreaux, le Groupement européen des magistrats pour la médiation (GEMME), l'Ordre des avocats de Paris, la Société de législation comparée, l'Association des juristes franco-britanniques et l'université Paris-Dauphine.

■ En 2015 s'est tenue la 3^e manifestation organisée conjointement avec la Cour de cassation sur le thème de [L'ordre juridique national en prise avec le droit européen et international](#). La préparation de cette rencontre, tenue au [Conseil d'État](#), a été l'occasion d'une collaboration scientifique renforcée entre, d'une part, le service de documentation, des études et du rapport et le parquet général de la Cour de cassation et, d'autre part, la section du rapport et des études et le Centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État. La [documentation du colloque](#), mise à disposition du public, livre ainsi une présentation générale et commune du colloque avec, pour chaque table ronde, l'exposé des thématiques abordées et un focus comprenant les principales décisions et éléments de réflexion relatifs aux débats.

■ Un partenariat inédit s'est noué en 2015 avec le Groupement européen des magistrats pour la médiation (GEMME) et l'Ordre des avocats de Paris pour l'organisation d'un colloque sur un thème d'intérêt commun, [La médiation et la conciliation devant la juridiction administrative](#). Dans le cadre de ce partenariat, le



contenu scientifique de la manifestation a été élaboré en commun, le colloque a été accueilli à la maison du Barreau et les actes du colloque ont été publiés par le GEMME aux éditions de L'Harmattan.

■ Le colloque organisé sur le thème de *La médiation et la conciliation devant la juridiction administrative* a permis de dresser un bilan des avantages et inconvénients d'une éventuelle extension du recours à la médiation et à la conciliation devant la juridiction administrative, à la lumière des pratiques du juge judiciaire et des expériences déjà réalisées par les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, ainsi qu'au regard du droit comparé. Les débats n'ont pas été réduits à la seule médiation judiciaire, mais ont également porté sur la conciliation, la médiation conventionnelle et la procédure consultative. Les intervenants ont souhaité faire des propositions concrètes portant sur, d'une part, un corps de normes susceptibles de compléter le code de justice administrative, et d'autre part, l'élaboration d'un corpus de bonnes pratiques. L'ambition de cette démarche est, tout d'abord, d'améliorer les conditions de sécurité juridique des procédures de médiation actuellement expérimentées. Elle est, d'autre part, d'appeler aux adaptations nécessaires en matière de normes, comme au sein du code de justice administrative, afin de prévoir, par exemple, l'inclusion d'une définition de la médiation. Enfin, à l'instar de ce qui prévaut dans l'ordre juridictionnel judiciaire, pourraient être définies les bonnes pratiques de greffe s'agissant notamment de la détermination d'éligibilité ou non à une procédure de médiation ou de conciliation, de la convocation à l'audience de médiateurs ou de conciliateurs, du recueil de l'accord des parties...

■ Pour la première fois en 2015 s'est tenu en partenariat avec le Défenseur des droits, la Cour de cassation et le Conseil national des Barreaux un colloque commémoratif de la création de la HALDE, en 2005, sur le thème 10 ans de droit de la non-discrimination. Cette manifestation, organisée dans la Grand'Chambre de la Cour de cassation, introduite par le Premier président de la Cour de cassation, le vice-président du Conseil d'État et le Défenseur des droits, a réuni des magistrats judiciaires et administratifs ainsi que des avocats sur des sujets largement appréhendés par les deux ordres de juridiction.

■ L'Association des juristes franco-britanniques et la Société de législation comparée ont contribué à l'organisation d'un colloque en hommage au conseiller d'État Roger Errera sur le thème «Les libertés en France et au Royaume-Uni : État de droit, *Rule of Law*. A propos de l'anniversaire de la Grande Charte de 1215». Ce partenariat a permis de réunir des intervenants et participants français et britanniques autour d'une réflexion riche sur les droits et libertés, qui a été conclue par Robert Badinter, ancien garde des Sceaux.

➤ V. aussi le site internet de la Société de législation comparée

■ L'université Paris Dauphine a accueilli un colloque intitulé «Logiques et rationalités des politiques publiques» au cours duquel universitaires et conseillers d'État ont croisé leurs analyses sur les moyens de concilier des politiques publiques aux objectifs divergents voire contraires, en examinant plus particulièrement, dans un deuxième temps, l'exemple des questions de santé et celui des questions de sécurité.





■ Engagée depuis plusieurs années dans des actions de partenariat avec l'université, la Cour administrative d'appel de Paris a poursuivi, en 2015, l'accueil à l'Hôtel de Beauvais de colloques ou de journées d'études : colloque organisé par l'Association des juristes de contentieux public et les étudiants du Master 2 professionnel de contentieux public de l'Université Paris I sur le thème « *Pouvoir et devoir d'instruction du juge administratif* » (25 septembre) ; séminaire sur « *Les syndicats et associations de membres de la juridiction administrative* » organisé en coopération avec l'Université Paris 1 (30 septembre).

2.2. Les colloques du Conseil d'État

La section du rapport et des études organise chaque année des colloques d'une demi-journée à une journée en salle d'assemblée générale au Conseil d'État. Outre le colloque traditionnellement consacré à la mise au débat des propositions de l'étude annuelle, des manifestations sont organisées dans le cadre de *cycles d'Entretiens* en droit public économique et en droit social, auxquels sont étroitement associées les sections des travaux publics et des finances, d'une part, et la section sociale, d'autre part. L'audience moyenne par colloque est de 200 personnes.

2.2.1. La valorisation de l'étude annuelle : *Le numérique et les droits fondamentaux*

Suivant une tradition bien établie, le Conseil d'État a mis en débat les propositions formulées dans son étude annuelle 2014, *Le numérique et les droits fondamentaux*, lors du colloque ***La France dans la transformation numérique : quelle protection des droits fondamentaux ?*** Les thématiques retenues, sur la protection des données personnelles, le statut des plateformes et la territorialité du droit applicable au numérique, ont eu également pour ambition de nourrir les réflexions en cours sur des réformes d'envergure, annoncées tant au niveau national qu'au niveau européen – projet de loi *Pour une République numérique* et deux règlements en cours de discussion entre le Parlement européen et le Conseil sur la protection des données personnelles et le marché unique des télécommunications.

➔ [*V. la vidéo du colloque*](#)

2.2.2. Les entretiens du Conseil d'État

■ Les Entretiens du Conseil d'État en droit public économique

Ces entretiens restituent l'action du juge administratif au cœur des débats économiques et entretiennent un dialogue suivi avec les acteurs du droit public économique. La onzième édition des Entretiens, organisée avec la section des finances et la section des travaux publics, a porté sur ***La fiscalité sectorielle***. Les



questions juridiques transversales sont nombreuses : fondements et objectifs, respect du principe d'égalité, conformité avec le droit européen... Les débats ont traité du choix de l'outil fiscal en fonction de l'objectif recherché – notamment par rapport à l'intervention publique sur les tarifs. Ils ont ensuite analysé plus spécifiquement les outils fiscaux mobilisés dans des secteurs d'activité choisis à titre d'illustration : le transport et l'énergie d'une part, les produits et services financiers et le secteur sanitaire et social d'autre part. Un bilan coût/avantages de la fiscalité sectorielle a ainsi pu être dressé, en s'interrogeant sur les conditions de son efficacité.

➤ [V. la video du colloque](#)

■ Les Entretiens en droit social

La cinquième édition des *Entretiens en droit social* organisés par la section sociale et la section du rapport et des études avait pour thème ***L'accord : mode de régulation du social***, et a rassemblé un public issu d'horizons variés : organisations syndicales et associatives, monde universitaire et juridictions mais aussi entreprises, avocats, administrations et organismes de protection sociale. Les intervenants ont évoqué des exemples concrets (accords sur les retraites, sur le droit syndical et le dialogue social, sur les complémentaires santé...) et ont fait part de leur expérience pour analyser la place et le rôle de l'accord, tant dans les domaines du travail et de l'emploi que dans ceux de la santé et de la sécurité sociale. Le colloque a déroulé le cycle de vie d'un accord collectif, de ses prémices à son application effective, en dressant un bilan de son efficacité et de sa pertinence comme source de droit et de régulation dans le champ social. Il a dévoilé les coulisses de la négociation en croisant des points de vue juridiques mais aussi scientifiques, syndicaux, administratifs ou politiques.

➤ [V. la video du colloque](#)

2.2.3. 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, le comité organise des conférences (cycle «Vincent Wright») et des colloques qui font l'objet d'une publication dans la collection «Histoire et mémoire» du Conseil d'État à la Documentation française. Il recueille les témoignages d'anciens membres du Conseil d'État et décerne un prix de thèse en alternance avec la section du rapport et des études du Conseil d'État. Ses travaux sont orientés par un [conseil scientifique](#) composé d'universitaires et de membres du Conseil d'État.





■ La journée d'étude « Le Conseil d'État et la Grande Guerre »

Dans le cadre du centenaire de la Première guerre mondiale, s'est tenu un colloque sur [*Le Conseil d'État et la Grande Guerre*](#), les 20 et 21 novembre 2015. Cette manifestation a permis de faire connaître une période jusqu'à présent peu étudiée de l'histoire de l'institution. Durant les hostilités, membres et personnels du Conseil d'État, avocats aux conseils et conseillers de préfecture connaissent des destinées diverses. Certains quittent l'institution pour se battre ou pour administrer la guerre tandis que d'autres restent au sein des institutions pour les faire fonctionner. L'analyse de l'activité de l'Assemblée générale du Conseil d'État, brièvement réfugié à Bordeaux, et de celle des conseils de préfecture, à travers l'exemple de la Seine-et-Oise, a permis de mieux comprendre l'évolution de la fonction consultative à cette époque. L'étude de la doctrine et de l'activité juridictionnelle a mis en valeur la variété et la richesse du contentieux au Conseil d'État, qu'il soit lié ou non à l'état de guerre.

➡ [*V. la video du colloque*](#)

■ Les conférences du cycle Vincent Wright

Les conférences du [*cycle Vincent Wright*](#) sont organisées depuis 2001 dans la perspective de mieux faire connaître l'histoire du Conseil d'État, de la juridiction administrative et du droit public.

En 2015, deux conférences ont été plus particulièrement consacrées à l'histoire patrimoniale du Palais-Royal. En février, Jean-Daniel Pariset, conservateur général du patrimoine et Marc Sanson, conseiller d'État, ont évoqué les collections d'objets et de tableaux constituant, entre 1817 et 1831 [*l'esprit des lieux au XIX^e siècle, à travers le carnet de dessins de Pierre- François-Léonard Fontaine et la galerie de peintures historique*](#). Le 18 juin 2015, Marc Sanson, conseiller d'État, a traité de l'aménagement de l'aile Montpensier et de la galerie de Nemours qui présentèrent, vers 1834, une grande galerie de peintures sur l'histoire du Palais-Royal. Le thème de la seconde conférence, [*Le Palais-Royal : l'esprit des lieux au XIX^e siècle à travers la galerie de peintures historiques*](#), a permis de faire revivre cet aménagement éphémère du Palais-Royal dans la première moitié du XIX^e siècle.

Lors de la conférence du 27 mars, intitulée [*La pension militaire et l'émergence du droit à réparation 1914-1939*](#), Pascal Mounien, docteur en droit et avocat, a présenté l'émergence de la notion de pension militaire et le contentieux qu'il a suscité et qui n'a cessé de se préciser depuis l'entre-deux-guerres.

➡ [*V. la video de la conférence*](#)

En décembre 2015, Cédric Michon, professeur d'histoire moderne à l'Université de Rennes, membre de l'Institut Universitaire de France, directeur des Presses Universitaires de Rennes a donné une conférence sur [*Le Conseil du Roi sous François I^{er}*](#) à l'occasion du 500^e anniversaire de son accession au trône.

➡ [*V. la vidéo de la conférence*](#)



2.3. Les cycles de conférences de la juridiction administrative

Les conférences du Conseil d'État obéissent à un format resserré de deux heures, qui ménage un large temps aux échanges avec le public. Elles sont organisées dans le cadre de cycles, annuels ou pluriannuels, chaque débat étant l'occasion d'aborder une thématique particulière. Trois cycles de conférences se sont tenus en 2015.

2.3.1. Où va l'État ?

Le cycle « Où va l'État ? », commencé en 2013, s'est achevé en juillet 2015 par une conférence de clôture ayant pour thème « Démantèlement ou réforme ? », une problématique très large portant à la fois sur le degré nécessaire de transformation de l'État et sur la méthode à suivre qui dépend évidemment de la radicalité de la transformation. Cette treizième et dernière conférence a marqué l'aboutissement d'une réflexion menée sur près de deux années, dans le cadre d'échanges avec des représentants des administrations, des magistrats, des politiques et des élus, mais aussi des universitaires, des représentants de la société civile, des entrepreneurs et des journalistes. Elle a été précédée, en 2015, de trois conférences qui se sont centrées successivement sur les questions de l'administration territoriale, des coûts et missions de l'État, de ses agents. La clôture de ce cycle a été l'occasion pour le Conseil d'État, par la voix de son vice-président, de réaffirmer la nécessité de « croire en l'État, en l'éminence de sa fonction et aux valeurs de désintéressement et d'efficacité qu'il incarne ».

➔ V. l'actualité du *Cycle de conférences* sur www.conseil-etat.fr

2.3.2. Entretiens sur l'Europe

Inaugurés en octobre 2015, les Entretiens sur l'Europe, organisés par la section du rapport et des études, s'inscrivent dans la continuité du cycle « Où va l'État ? ». Il s'agit pour le Conseil d'État, en conviant des personnalités françaises et européennes, de s'interroger sur les moyens qu'a l'Union de faire face aux nouveaux enjeux de la globalisation. La conférence inaugurale a ouvert le cycle par un dialogue entre juges nationaux et européens sur le thème de la souveraineté juridique des États et de l'Union.

Une première série de conférences a permis une réflexion sur l'avenir des institutions européennes, dont trois étaient représentées (Commission, Parlement, Conseil). Cette série, qui se poursuit en 2016, porte sur l'architecture de l'Europe et traitera notamment de la gouvernance de la zone euro, des convergences possibles entre États membres dans les domaines sociaux et fiscaux, ainsi que la question de la capacité de l'Union à gérer ses frontières.





La deuxième série de conférences concernera les politiques de l'Union : poids et rayonnement de l'Union dans un monde globalisé, l'Europe commerciale, l'enseignement supérieur et la recherche, rôle du droit dans la compétitivité économique de l'Union ou encore place dévolue au service public.

Enfin, la troisième et dernière série de conférences sera consacrée à la question souvent débattue de l'identité de l'Europe, en approfondissant les concepts de démocratie et de citoyenneté européenne et la définition des valeurs communes à l'Union.

➔ V. l'actualité du *Cycle de conférence* sur www.conseil-etat.fr

2.3.3. Droit comparé et territorialité du droit

La section du contentieux et la section du rapport des études, en association avec la Société de législation comparée et l'Institut français des sciences administratives, ont inauguré un nouveau cycle de conférences sur le droit comparé et la territorialité du droit.

La compétence juridictionnelle administrative s'exerce dans un contexte de concurrence, de confrontation ou de mimétisme entre les droits nationaux, ce cadre étant fortement modifié à son tour par des sources supranationales. Les droits individuels ou collectifs mis en œuvre n'émanent pas de l'État ; par leur portée, ils n'épousent pas le territoire que celui-ci régit. Ce cycle a pour objectif d'explorer les raisons et de comprendre les effets de ces différentes modifications qui soulèvent des questions théoriques et pratiques au regard de la fonction de juger.

Après la conférence inaugurale, ouverte par le vice-président et présidée par Erik Orsenna, de l'Académie française, trois conférences se sont succédé pour poser les fondements théoriques de ses deux volets : objectifs, méthodes et usages du droit comparé ; approches théoriques et usages méthodologiques de la territorialité.

Le cycle s'est poursuivi par une déclinaison de ces questions dans des domaines spécifiques avec un focus sur l'espace européen. Le cycle se poursuit et doit s'achever en 2016, où seront traités les aspects concrets suivants : statut de la personne, droits fondamentaux, droit de l'environnement, droit financier et de la régulation, droit des étrangers, droit fiscal, numérique, souveraineté.

➔ V. l'actualité du *Cycle de conférences* sur www.conseil-etat.fr

2.3.4. Les cycles de conférences des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

Des cycles pluriannuels de conférences, conçus par les tribunaux administratifs et les cours administratives dans le cadre de partenariats locaux.



■ Les *Mardis de l'Hôtel de Beauvais*

La Cour administrative d'appel de Paris a poursuivi, en partenariat avec l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, le cabinet d'expertise comptable Abergel et associés et la Société de législation comparée et la Gazette du Palais, son cycle de conférences des ***Mardis de l'Hôtel de Beauvais***, lieu d'échanges et de réflexion sur des grands thèmes d'actualité. Sortant délibérément, pour la circonstance, du cadre strict de l'activité contentieuse de la cour, ces conférences réunissent ainsi, plusieurs fois par an, 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.

Quatre « Mardis » ont permis de traiter les thèmes :

- « La Banque mondiale : en finir avec l'extrême pauvreté », avec Anne-Marie Leroy, conseiller d'État, Première vice-présidente et conseillère juridique du Groupe de la Banque mondiale;
- « Le coût du travail : comment agir ? » avec Louis Gallois, président du Conseil de surveillance de PSA Peugeot Citroën, co-président de la Fabrique de l'industrie ;
- « L'existence d'un ministère de la culture a-t-elle encore un sens ? » avec David Kessler, conseiller d'État, directeur général d'Orange Studio, ancien conseiller pour la culture et la communication à la présidence de la République;
- « La France peut-elle encore avoir une politique étrangère ? » avec Alexandre Adler, journaliste et historien.

■ Les *Rencontres fiscales* du tribunal administratif de Nîmes

Le tribunal administratif de Nîmes a organisé, en février 2015, la troisième édition des Rencontres fiscales qui réunissent des magistrats et agents de greffe, des représentants de tous les services fiscaux du ressort de la juridiction – directeurs départementaux des finances publiques, chefs de services de l'administration fiscale, directeurs des finances et de la fiscalité de Nîmes, de Nîmes Métropole et de la communauté d'agglomération du grand Avignon –, des universitaires et des avocats. Le thème mis au débat a porté sur les *Bases d'imposition des taxes locales : Entre soins palliatifs et cure de jouvence, quelle sécurité juridique pour le contribuable ?*







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

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 deux bulletins à destination des membres du Conseil d'État et de la juridiction administrative.

■ Le *bulletin des jurisprudences européennes* analyse les jurisprudences des juridictions de l'Union, de la Cour européenne des droits de l'Homme et du Conseil constitutionnel. S'agissant de ce dernier, 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 commentés selon une présentation 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. Une nouvelle chronique inaugurée en 2015 présente les questions préjudicielles posées à la Cour de justice par des juridictions françaises ou par les cours suprêmes des 27 autres États membres.

■ Le *bulletin des législations européennes* 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 recense chaque mois les procédures d'infraction ouvertes à l'encontre de la France par la Commission européenne. Ce second bulletin est, pour l'instant, diffusé par voie de communication directe aux membres des différentes sections administratives du Conseil d'État des textes en cours de négociation intéressant la section concernée. Cette nouvelle méthode permet de mieux sensibiliser les membres desdites sections, chacune étant séparément informée sur des thèmes les concernant en propre. Elle accélère aussi la diffusion des précontentieux relevés par la délégation au droit européen en l'absence de consolidation mensuelle par le biais du bulletin.

Ces deux bulletins paraissent dans les dix premiers jours de chaque mois. Les arrêts ou les textes cités figurent en lien hypertexte, les deux bulletins ne connaissant qu'une diffusion électronique.

Ces deux éditions peuvent être complétées 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 rapidement à la connaissance des membres du Conseil d'État.

■ Ces publications régulières sont complétées par des guides explicatifs et opérationnels sur les grands thèmes rencontrés notamment par les membres des sections administratives du Conseil d'État. Ainsi durant l'année 2014 avait été publié un guide sur la [directive 98/34/CE](#) du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information dont les applications se rencontrent fréquemment dans les textes soumis auxdites sections administratives. Ce guide a été actualisé et diffusé lors du mois de décembre 2015 notamment pour prendre en compte sa nouvelle formulation dans le cadre de la [directive 2015/1535/UE](#) qui s'est substitué à la [directive 98/34/CE](#) à compter de 7 octobre 2015. Un guide sur les aides d'État a été établi et diffusé à l'automne 2015.

■ 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.

À titre d'exemples, les questions suivantes ont été posées à la délégation au droit européen :

- Le projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, plus particulièrement son article 20, qui modifie les dispositions pertinentes du code du patrimoine organisant le régime de propriété des vestiges archéologiques mobiliers et immobiliers, est-il compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme ?

- La conversion de créances en titres de capital est-elle qualifiée d'expropriation ou de simple atteinte au droit de propriété par la Cour européenne des droits



de l'homme (Cour EDH) dans sa jurisprudence relative à l'article 1^{er} du Protocole additionnel (n° 1) ? Suivant la qualification retenue, les modalités d'indemnisation du créancier varient-elles ?

- Le droit de l'Union européenne et/ou la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'opposent-ils à la publication, complète et nominative, sur Internet, des rémunérations versées par les industries de santé aux professionnels de santé ?

- Existe-t-il de la jurisprudence européenne relative au financement des prestations spéciales à caractère non contributif mentionnées à l'article 70 du règlement 883/2004 et aux critères à retenir pour vérifier la condition d'affectation d'une recette à un régime de sécurité sociale ?

- Les différentes techniques de renseignement envisagées dans le projet de loi sur le renseignement sont-elles conformes à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et au droit de l'Union européenne ?

- Le fait d'exiger que l'opticien procédant à la vente en ligne de verres ou de lentilles de contact correcteurs soit informé du point de savoir si la délivrance des ces produits requiert une ordonnance d'un ophtalmologiste doit-il être notifié à la Commission européenne au titre de la [directive 98/34/CE](#), sachant que le projet de décret concerné a déjà été porté à son information ?

- Dans le cadre des modifications envisagées par le gouvernement dans le domaine des concessions autoroutières, quelles sont les mesures compatibles avec le droit européen ?

- Le changement de statut de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) en EPIC, les missions qui lui seront attribuées et sa participation au comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP), tels que prévus dans le projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi, sont-ils compatibles avec les règles du droit de l'Union en matière de concurrence ?

■ Une nouvelle base de données pour le droit européen (période 2009-2015)

Parmi les projets conduits en 2014 et poursuivis en 2015 par la délégation au droit européen, figure le recensement ordonné et thématique des questions juridiques qui lui ont été posées depuis 2009. La délégation a entrepris d'en uniformiser l'expression et d'en établir une codification très largement inspirée du plan de classement de la jurisprudence administrative (PCJA). Une codification par mots clés est en cours de réalisation pour exploiter les données collectées, qui font l'objet d'une actualisation permanente, aux fins de mettre en place une foire aux questions (FAQ) à destination des membres du Conseil d'État.

La base de données en cours de réalisation constituera un outil précieux pour déterminer la récurrence de certains thèmes dans les recherches opérées par les membres du Conseil d'État pour leurs travaux. Leur analyse permettra de poursuivre l'élaboration ou la mise à jour de guides pratiques sectoriels et de proposer des formations spécifiques au droit européen.





Expérimentation d'un réseau d'échange entre la Cour européenne des droits de l'homme et les cours suprêmes

Depuis octobre 2015, le Conseil d'État participe, avec la Cour de cassation, à l'expérimentation d'un réseau d'échange entre la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) et les cours suprêmes des États membres parties à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette initiative, proposée par le président de la CourEDH et saluée par les États membres du Conseil de l'Europe dans la Déclaration adoptée lors de la Conférence de Bruxelles en mars 2015, a pour but de favoriser un échange mutuel d'informations entre la CourEDH et les cours suprêmes nationales. Un référent a été désigné au sein du Conseil d'État pour participer au réseau.

Dans le cadre de l'expérimentation du réseau, les différentes institutions se communiquent régulièrement des informations sur l'actualité de leurs jurisprudences respectives. En outre, les services documentaires de chaque institution peuvent préparer, sur demande, des recherches de textes ou de jurisprudences. Le bilan provisoire de cette expérimentation est très positif et plusieurs autres cours suprêmes ont déjà déclaré vouloir rejoindre ce réseau.

■ 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 EDH ainsi qu'à l'intégration du droit international en droit interne à l'attention des auditeurs lors de leur arrivée au Conseil d'État, des membres du Conseil d'État prenant leurs fonctions au sein des sections consultatives après une affectation purement contentieuse et, depuis quelques années, au bénéfice des nouveaux magistrats servant en tribunaux administratifs.



3.2. L'activité internationale des juridictions administratives

L'activité internationale du Conseil d'État et des juridictions administratives a pour objectif d'une part d'améliorer la connaissance et l'influence du système juridique français hors de France et d'autre part de familiariser les membres du Conseil d'État et des juridictions administratives avec les systèmes juridiques étrangers.

Cette activité riche et variée, repose notamment sur des rencontres multilatérales et bilatérales et sur des visites d'études de membres du Conseil d'État et de son vice-président, ainsi que de magistrats administratifs. Le Conseil d'État a également une fonction d'expertise qui se manifeste à travers des missions à l'étranger et des actions de formation. Les membres participent régulièrement à des colloques et rencontres multilatérales et contribuent à la présence de la France dans les enceintes internationales. Le Conseil d'État accueille enfin de nombreuses délégations étrangères, des magistrats et des élèves magistrats en stage ainsi que des groupes d'étudiants.

Cette activité protéiforme a été conduite conformément aux objectifs fixés dans le **schéma stratégique** des relations internationales du Conseil d'État adopté en bureau en juillet 2013. L'activité internationale s'est ainsi principalement déployée dans des États susceptibles de servir de relais d'influence au modèle juridique français.

Un des objectifs de l'année 2015 était **une coordination accrue de l'action internationale de la juridiction administrative** dans son ensemble. À ce titre, les visiteurs étrangers au Conseil d'État ont eu l'occasion de découvrir la Cour administrative d'appel de Paris, les tribunaux administratifs de Paris et de Montreuil et la Cour nationale du droit d'asile. Réciproquement, des membres de ces juridictions ont été associés à des activités internationales du Conseil d'État.

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.

L'activité internationale du Conseil d'État a été très soutenue en 2015. Elle a pris la forme d'une coopération bilatérale riche (I). Celle-ci s'est également déployée au sein des instances multilatérales (II).





3.2.1. Coopération bilatérale

En 2015, la coopération bilatérale du Conseil d'État avec d'autres institutions étrangères a pris plusieurs formes.

- De nombreuses **visites d'études**, impliquant le vice-président du Conseil d'État, ont été organisées, à Paris comme dans les capitales étrangères.

En février, le vice-président a été accueilli en Hongrie à la Cour suprême où il a donné une conférence sur les grands défis de la justice administrative. À l'occasion de cette visite, il a été reçu par Janos Ader, Président de la République de Hongrie.

Il s'est rendu en **Slovénie** puis en **Croatie** en mars 2015 afin de présenter le rôle consultatif de la haute juridiction administrative française.

Une délégation de la Cour administrative du **Luxembourg** a été reçue au Conseil d'État le même mois. Cette visite fut l'occasion d'échanger sur des problématiques communes telles que l'Espace Schengen ou les relations entre les Cours suprêmes nationales et les Cours européennes.

En avril, une délégation du Conseil d'État s'est déplacée à **Leipzig** à la Cour administrative fédérale allemande où les membres des deux juridictions ont eu l'occasion d'échanger sur la participation des citoyens à l'élaboration des grands projets d'infrastructure, sur la liberté religieuse et sur les problèmes de légitimation démocratique et de contrôle juridictionnel des autorités administratives indépendantes.

Le mois d'octobre a été marqué par le déplacement d'une délégation du Conseil d'État à **Rome**. Ont été abordés le développement du droit de l'environnement, les systèmes de mise en valeur du patrimoine culturel et l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

En novembre, des membres du Conseil d'État se sont rendus à **Beyrouth** pour un colloque sur le thème de la transparence dans la commande publique. Organisé avec le concours du projet de l'Union européenne d'appui aux institutions de la justice au Liban, il a permis d'échanger sur les bonnes pratiques et les procédures permettant de lutter contre la corruption et ainsi renforcer l'efficacité de la commande publique.

- 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.

En juin, le vice-président a accueilli une délégation de la Haute cour administrative du **Royaume hachémite de Jordanie**.

En juillet, un groupe de magistrats de la Cour administrative de **Serbie** a effectué un séjour d'études de deux jours.

En collaboration avec le tribunal administratif et la cour administrative d'appel de Nantes, deux juges de la cour suprême du Laos, l'un présidant le groupe de



travail sur la justice administrative, l'autre étant directeur adjoint des ressources humaines, ont effectué une visite d'études de deux semaines en France.

En octobre, deux magistrats du Conseil d'État du Liban ont été reçus au Conseil d'État. Une délégation de magistrats irakiens du *Majlis Al Shura* (Cour suprême irakienne) a également été accueillie pendant deux semaines. Quatre magistrats de la Cour suprême du Bénin ont effectué une visite d'études d'une semaine au Conseil d'État afin de se perfectionner au métier de rapporteur.

En novembre, trois conseillers de la Cour suprême du Sénégal ont été accueillis au Conseil d'État pendant deux semaines. Leurs entretiens ont principalement porté sur le contentieux des élections et sur le fonctionnement des sections administratives.

En décembre, trois conseillers d'État algériens sont venus se former aux techniques de la fonction consultative du Conseil d'État.

- 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.

En juin 2015, des magistrats administratifs palestiniens et jordaniens ont été formés par un membre du Conseil d'État sur les techniques de jugement.

En septembre a été effectuée une mission d'audit et de formation des magistrats judiciaires de la République de Djibouti principalement consacrée à la déontologie des magistrats.

En novembre, deux formations ont été dispensées à des magistrats tunisiens : la première sur le droit électoral, la seconde sur la décentralisation de la justice administrative. Un magistrat du tribunal administratif de La Réunion et de Mayotte a participé, à Niamey, à une action de formation au profit des magistrats et avocats nigériens, dans le cadre du Programme d'appui à la justice et à l'État de droit II (PAJED-II) mis en œuvre par l'Union européenne sur crédits du Fonds européen de développement.

Un président de chambre du TA de Nîmes a effectué deux missions en Albanie en 2015, la première à l'invitation de la Cour suprême et de l'Ambassade de France, la seconde dans le cadre du programme européen d'appui à la justice albanaise (EURALIUS).

- Des **activités de coopération protocolaires**, auxquelles a participé le vice-président, ont aussi été menées.

Les relations entre la France et le **Brésil** se sont développées en 2015. Le vice-président a accueilli à trois reprises des personnalités du système judiciaire brésilien afin d'échanger sur les perspectives de coopération entre le Conseil d'État et les hautes juridictions brésiliennes. En février, le vice-président a accordé une audience à un conseiller du Tribunal Supérieur de Justice du Brésil. En juin, il en a accueilli le président. En juillet, c'est la vice-présidente du Tribunal Fédéral Supérieur du Brésil qui a été reçue au Palais-Royal.





Des audiences ont été accordées au ministre hongrois de la justice en janvier ou encore au nouvel Ambassadeur d'Allemagne en France en novembre.

Des délégations étrangères ont également été reçues pour des visites d'information telles qu'une délégation de l'Inspectorat général du gouvernement vietnamien en septembre ou encore une délégation du bureau des affaires législatives du Conseil des affaires d'État de Chine en novembre.

La **relation franco-chinoise** a été nourrie d'échanges réguliers en 2015. Outre la visite du vice-ministre chinois Hu Keming où les échanges ont porté sur le droit international et les procédures de ratification des traités, de nombreuses actions de coopération ont été menées au cours de cette année. Des magistrats de la Cour suprême de Chine ont été accueillis en novembre et ont pu échanger au sujet du droit de l'environnement. Un membre du Conseil d'État s'est également déplacé à Pékin pour y dispenser une formation en droit notarial.

Les relations bilatérales entre le Conseil d'État et des institutions étrangères homologues ont également été renforcées lors d'entrevues. En octobre, une délégation du Tribunal administratif de Tunisie a par exemple été accueillie afin de signer **une convention de coopération entre le Conseil d'État et son homologue tunisien** institutionnalisant la coopération entre ces deux institutions.

- Enfin, 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 Paolo (PUC) en janvier).

Les relations académiques entre le Conseil d'État et l'Université de Cornell (État de New York) sont nourries. Cette dernière sélectionne chaque année l'un de ses étudiants, dont elle finance la rémunération, pour travailler au sein de la cellule de droit comparé du centre de recherche et de diffusion juridiques (CRDJ). Afin que la coopération entre le Conseil d'État et Cornell aille au-delà de ce programme de « *clerkship* » désormais bien établi, un jeune membre du Conseil d'État s'est rendu en octobre 2015 à l'Université pour y suivre des enseignements de droit et pour y intervenir. Cette coopération devrait se poursuivre en 2016.

- 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** telles que l'École nationale de la magistrature (ENM) ou l'École nationale d'administration (ENA). Sollicité par ces écoles, le Conseil d'État a accueilli des délégations étrangères sur plusieurs jours et leur a présenté ses fonctions consultative et juridictionnelle.



En juin, cinq magistrats émiratis accueillis par l'ENM ont ainsi effectué une visite au Conseil d'État. Dans le cadre du master ENA « Public governance and international relations », une délégation kazakhe a été accueillie en février. En septembre, une délégation de la Cour suprême vietnamienne a effectué un séjour d'études organisé conjointement par le Conseil d'État et l'ENA à l'occasion duquel les magistrats vietnamiens ont pu échanger avec des membres du Conseil d'État au sujet de sa fonction juridictionnelle.

Les tribunaux et les cours ont également participé aux partenariats noués avec l'ENA et l'ENM.

Les tribunaux administratifs de Rouen et de Montpellier ont ainsi accueilli deux élèves de l'ENA de Tunis. Le tribunal administratif de Montpellier a par ailleurs accueilli, pendant sept semaines, un haut fonctionnaire étranger, dans le cadre du Cycle international de perfectionnement organisé par l'ENA.

En partenariat avec l'ENM, le tribunal administratif de Toulouse a reçu le nouveau président de la Batllia d'Andorre, juridiction de première instance et d'instruction dans tous les domaines juridictionnels.

Dans le cadre du partenariat entre l'ENA et l'École nationale de la magistrature du Cameroun, la cour administrative d'appel de Versailles et les tribunaux administratifs de Besançon et de Poitiers ont accueilli des élèves magistrats camerounais.

3.2.2. Coopération multilatérale

■ Au niveau européen

ACA-Europe

Si l'année 2014 a marqué pour la France la fin de sa présidence de l'Association des hautes juridictions administratives européennes (**ACA-Europe**), la coopération du Conseil d'État avec ses partenaires européens au sein de cette instance ne s'est pas ralentie en 2015. À ce titre, des membres du Conseil d'État ont assisté aux différents séminaires organisés par l'ACA-Europe.

En mai s'est tenue à Brno au siège de la Cour administrative suprême de la République Tchèque, l'assemblée générale annuelle de l'ACA-Europe. À cette occasion, un séminaire a été organisé sur le droit à la publicité, à la vie privée et à l'information. L'intervention française a porté sur l'accès aux données publiques.

En octobre, les représentants des Cours administratives suprêmes de l'Union européenne ont échangé à Helsinki pendant deux journées de travail sur le thème des marchés publics. L'intervention du représentant du Conseil d'État a notamment porté sur le processus de division et de pondération des critères d'attribution et la méthode de notation des offres.

En décembre, à Bruxelles, l'ACA-Europe a organisé un séminaire sur la fonction consultative au cours duquel un membre du Conseil d'État a présenté les récents développements en France concernant la publicité des avis rendus.





Ces séminaires sont à chaque fois l'occasion pour le Conseil d'État d'échanger avec ses homologues sur des sujets d'intérêt commun et de renforcer les liens qu'il entretient avec les juridictions administratives suprêmes d'Europe.

Renforcement des liens avec les institutions européennes

En conformité avec les orientations du schéma stratégique, le renforcement de la coopération avec les institutions européennes a constitué une autre priorité des relations extérieures du Conseil d'État.

À travers les colloques organisés par la section du rapport et des études, notamment le cycle des Entretiens sur l'Europe, le Conseil d'État a accueilli des membres des institutions européennes.

Dans le cadre de la préparation de l'étude annuelle 2015 sur l'action économique des personnes publiques, une délégation de la section du rapport et des études, conduite par sa présidente, a auditionné à Bruxelles 17 responsables de la Commission européenne – notamment le commissaire européen aux affaires financières et économiques, fiscalité et douanes et la commissaire européenne à la concurrence –, du Conseil de l'Union européenne et de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.

Le 30 janvier 2015, le vice-président a été l'une des deux personnalités extérieures invitées à intervenir lors du séminaire sur le principe de subsidiarité organisé à l'occasion de l'audience solennelle de la **Cour européenne des droits de l'homme**. Son intervention a porté sur le rôle des autorités nationales. Plus tôt au mois de janvier une délégation du Conseil d'État s'était rendue à Strasbourg pour une visite d'études de deux jours.

Le Conseil d'État a également approfondi ses relations avec l'Union européenne en envoyant les 15 et 16 juin 2015 une délégation de jeunes auditeurs à la **Cour de justice de l'Union européenne** de Luxembourg. Lors des différents entretiens, des affaires saillantes jugées par la Cour ont été présentées aux membres de la délégation française qui ont pu échanger avec des avocats généraux et des juges à la Cour.

Échanges entre magistrats au niveau européen

- Dans le cadre du programme d'échanges mis en œuvre par le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ), quinze magistrats français des tribunaux ou des cours ont effectué un stage dans une juridiction de première instance ou d'appel et quinze magistrats européens ont été accueillis dans les juridictions administratives françaises. Ce programme a notamment permis une implication accrue des différents membres (Conseil d'État mais aussi tribunaux et cours administratives d'appel) dans l'action internationale de la juridiction administrative dans son ensemble.

Dans ce cadre, la cour administrative d'appel de Lyon a accueilli une magistrate italienne ; le tribunal administratif de Marseille a reçu un magistrat allemand, qui s'est plus particulièrement intéressé aux domaines de la police administrative, de la fonction publique territoriale et du droit des étrangers le tribunal administratif de Nice a accueilli une magistrate slovène qui s'est plus particulièrement intéressée à l'organisation de la justice administrative ainsi qu'aux procédures d'urgence, notamment les référés suspension et liberté.



Des membres des juridictions administratives ont également participé à des stages d'étude en Italie (tribunaux administratifs de Bastia et de Marseille) en Estonie et en Finlande (tribunal administratif de Marseille).

Le Conseil d'État participe également au programme d'échanges organisé dans le cadre du REFJ. Il a accueilli du 7 au 18 septembre une juge britannique de l'Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber). Son séjour, principalement dédié aux questions d'immigration et de droit d'asile, l'a amenée à s'entretenir avec des membres spécialisés en matière de contentieux de l'asile et des étrangers. Elle a aussi eu l'occasion de se rendre à la Cour nationale du droit d'asile où elle a pu échanger avec sa présidente et observer le déroulement des procédures contentieuses devant cette Cour.

- Grâce au financement que l'ACA-Europe consacre à un programme d'échanges de magistrats entre hautes juridictions administratives de l'Union européenne, la Cour de justice de l'Union européenne a accueilli en octobre une auditrice du Conseil d'État de France pour une visite d'études d'une semaine. Lors de ce même mois, une autre membre du Conseil d'État s'est rendue à Rome pour effectuer un stage au Conseil d'État italien.

Groupe européen de droit public

Deux 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. Le colloque organisé à cette occasion avait pour thème «la nouvelle gouvernance économique européenne». La présidente de la section du rapport et des études a présidé l'une des sessions de cette réunion, consacrée à l'Union bancaire.

Comité franco-britanno-irlandais

Le comité franco-britanno-irlandais de coopération judiciaire a été créé en 1994 afin de renforcer la coopération juridictionnelle entre la France et le Royaume-Uni. L'Irlande a rejoint le comité en 2007, après avoir été observateur pendant quelques années. Le comité organise un colloque tous les deux ans et des stages d'étude pour les magistrats.

Paris a accueilli le colloque biennal de 2015. 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. Cette relance a été précédée en mars 2015 par la visite d'une juge écossaise de la *Court of Session*, la juridiction civile suprême d'Ecosse. Ces stages sont l'occasion pour les participants d'améliorer leurs connaissances d'un système juridique étranger et d'échanger sur les pratiques communes et les sujets d'intérêt commun tels que le droit des étrangers.

Ce programme a aussi permis au Conseil d'État d'envoyer un de ses jeunes membres à la Cour suprême d'Irlande en novembre. Cette visite d'études a donné lieu à de fructueux échanges qui ont permis la meilleure compréhension réciproque des systèmes juridiques français et irlandais.





■ Au niveau mondial

L'Association internationale des hautes juridictions administratives (AIHJA), créée à Paris en 1983, réunit près de 70 juridictions suprêmes. Elle a son siège au Conseil d'État et le secrétaire général du Conseil d'État assume les fonctions de secrétaire général de l'Association. L'AIHJA est actuellement présidée par le Conseil d'État de Turquie.

Les membres de l'Association ont adopté il y a deux ans une réforme importante de ses statuts visant à la doter d'une gouvernance plus efficace et plus représentative et à lui permettre de développer de nouvelles activités, dont la mise en place d'un programme d'échanges entre magistrats.

C'est dans le cadre de cette réforme que le bureau de l'Association s'est réuni à Paris au mois de septembre 2015. En font partie : la Côte d'Ivoire, la Chine, l'Égypte, la Colombie, la Turquie, le secrétaire général (France) et le trésorier (Belgique) de l'Association.

La mise en œuvre du programme d'échanges entre magistrats ayant rencontré un vif succès en 2014 et 2015, il a été décidé de l'ouvrir à un plus grand nombre de bénéficiaires. La réunion du bureau a également permis de préparer le congrès triennal de l'Association, qui se tiendra à Istanbul en mai 2016 et dont le thème portera sur « *les modes alternatifs de règlements des litiges relevant de la compétence des juridictions administratives* ». Les travaux du Congrès feront l'objet d'une restitution dans un recueil diffusé en version papier et électronique sur le site de l'AIHJA et dont le format évolue pour être plus analytique et comparatiste.

Enfin, 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.

En février, le vice-président et la présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État se sont déplacés à Londres afin de participer au *Global Law Summit* sur deux jours. Cet intense moment de coopération multilatérale a réuni plus de 2000 délégués du monde entier et a permis des échanges nombreux sur des sujets légaux variés. Quarante sessions ont été organisées, principalement axées sur les thèmes de la règle de droit et des rapports entre droit et activités économiques.

Plusieurs représentants du Conseil d'État ont participé en septembre au 6^e congrès de l'Association internationale des juges fiscalistes (IATJ) qui a rassemblé en Suisse 60 juges de nombreux pays pour un programme de deux jours comprenant sept tables rondes. Les débats ont notamment porté sur la taxation des expatriés et les développements récents en matière de taxation internationale. Tous les continents sont représentés à l'association, dont le président est Eugène Rossiter, membre de la Cour canadienne de l'impôt et le vice-président est Philippe Martin, président de la section des travaux publics du Conseil d'État.

Enfin, du 16 au 20 novembre s'est tenue à Washington la semaine du droit et du développement organisée par la Banque mondiale. Quatre membres du Conseil d'État ont assisté à cette manifestation au cours de laquelle ils ont organisé, le

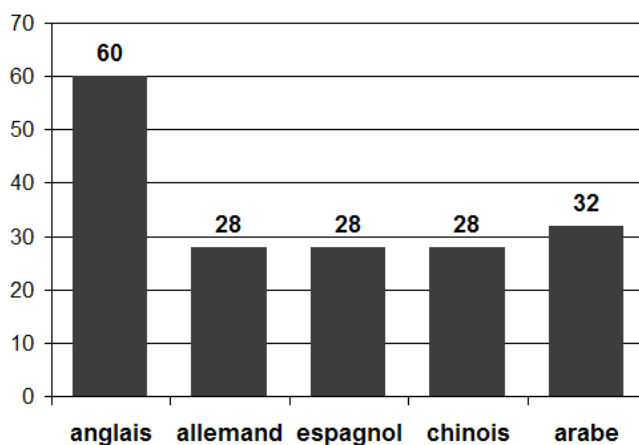


18 novembre, une table ronde au sujet des partenariats publics-privés de petite échelle. L'étude annuelle 2015 a été présentée à cette occasion.

La juridiction administrative a également eu l'occasion de participer à l'activité de différents organismes internationaux. Des magistrats de la cour administrative d'appel de Lyon ont ainsi été associés 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.

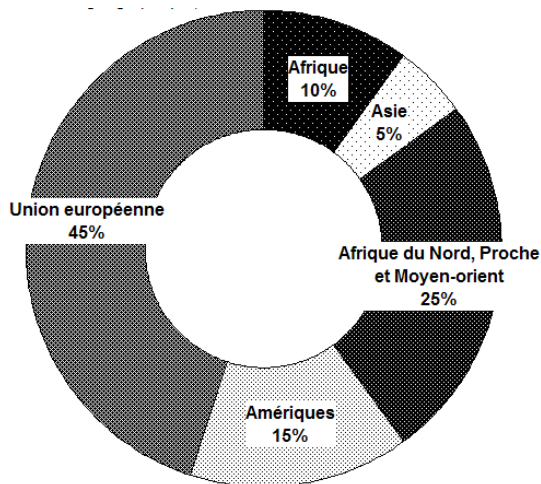
3.2.3. Statistiques

Graphique 1 – Ventilation des 176 traductions de décisions du Conseil d'État mises en ligne sur le site internet du Conseil d'État en 2015, par langue étrangère

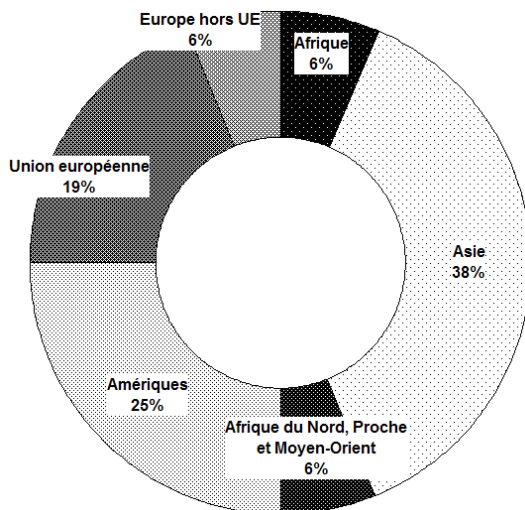




**Graphique 2 – Activité internationale du vice-président en 2015 :
accueil de délégations étrangères à Paris et missions à l'étranger**
Par secteur géographique, en % des 20 événements



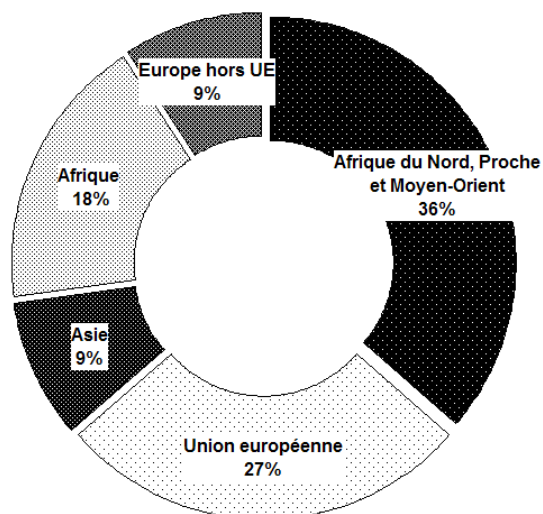
**Graphique 3 – Accueil de délégations étrangères en visites d'étude et visites courtes
en 2015 : magistrats et professions juridiques, universitaires, hauts fonctionnaires**
Par secteur géographique d'origine, en % des 18 délégations accueillies





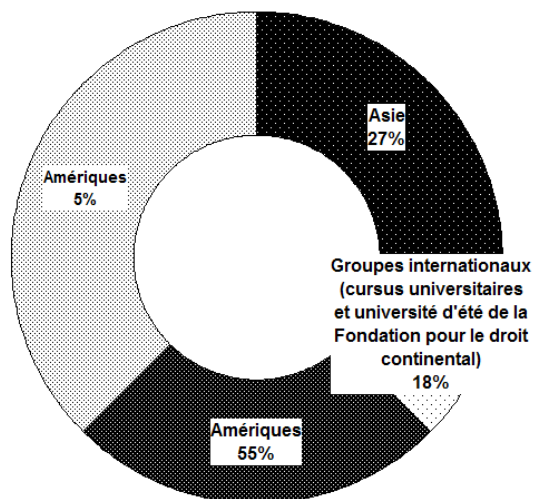
Graphique 4 – Accueil de magistrats étrangers en stages longs en 2015

Par secteur géographique d'origine, en % des 11 stages effectués



Graphique 5 – Accueil de groupes d'étudiants étrangers en 2015

Par secteur géographique d'origine, en % des 11 groupes accueillis





Graphique 6 – Missions d’expertise et missions de formation des membres du Conseil d’État à l’étranger en 2015

Par secteur géographique, en % des 15 missions effectuées

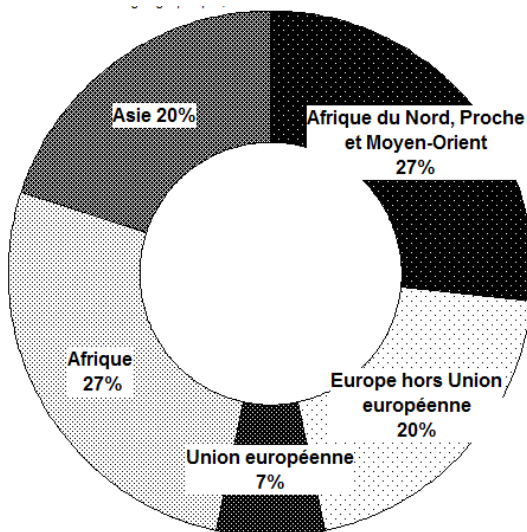




Table des matières

■ ÉDITORIAL	9
■ INDICATEURS DE L'ACTIVITÉ DU CONSEIL D'ÉTAT ET DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES EN 2015	15
1.1. L'activité de la juridiction administrative en 2015	17
– 1.1.1. L'activité juridictionnelle.....	17
– 1.1.2. L'activité consultative du Conseil d'État.....	17
– 1.1.3. L'activité d'études	18
– 1.1.4. L'activité internationale	18
– 1.1.5. L'activité de colloques et de cycles de conférences.....	18
– 1.1.6. L'activité de publication	19
1.2. Panorama de la juridiction administrative en 2015.....	19
– 1.2.1. La carte des juridictions administratives	19
– 1.2.2. L'organigramme du Conseil d'État	20
1.3. Les dates clés de la juridiction administrative en 2015	21
■ PREMIÈRE PARTIE – ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE	25
1. Bilan d'activité statistique de la juridiction administrative	27
1.1. Bilan d'activité des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'État	27
– 1.1.1. Activité des tribunaux administratifs.....	27
– 1.1.2. Activité des cours administratives d'appel	32
– 1.1.3. Activité des formations contentieuses du Conseil d'État	35
1.2. Bilan d'activité des juridictions administratives spécialisées.....	43
– 1.2.1. Activité de la Cour nationale du droit d'asile.....	45
– 1.2.2. Activité des juridictions spécialisées en matière de discipline professionnelle	56
– 1.2.3. Activité des juridictions spécialisées en matière sociale	58
1.3. Statistiques agrégées et pluriannuelles – tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et Conseil d'État	60
– 1.3.1. Affaires enregistrées, affaires jugées et affaires en stock – évolution sur 5 ans	60
– 1.3.2. Délais de jugement.....	61
– 1.3.3. Affaires en instance devant le Conseil d'État	62
– 1.3.4. Questions prioritaires de constitutionnalité.....	63
– 1.3.5. Principaux domaines de contentieux	66
2. La contribution des formations contentieuses à la simplification du droit	67





3. Analyse d'une sélection de décisions, d'arrêts et de jugements.....73

3.1. Analyse de thèmes marquants dans la jurisprudence du Conseil d'État.....	73
– 3.1.1. Application du droit de l'Union européenne et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne	73
– 3.1.2. Élections municipales	75
– 3.1.3. Contentieux des contrats.....	77
– 3.1.4. Accès aux documents administratifs et protection des données personnelles.....	80
– 3.1.5. Juridictions disciplinaires.....	83
– 3.1.6. Plans de sauvegarde de l'emploi	85
– 3.1.7. Propriété des personnes publiques	88
– 3.1.8. Régulation des télécommunications	90
– 3.1.9. Office du juge des référés.....	93
– 3.1.10. Office du juge en matière d'urbanisme	97
3.2. Analyse d'une sélection de décisions du Conseil d'État	100
– 3.2.1. Actes	100
– 3.2.2. Arts et lettres.....	104
– 3.2.3. Compétences juridictionnelles.....	105
– 3.2.4. Contrats et marchés publics.....	106
– 3.2.5. Contributions et taxes	107
– 3.2.6. Droits civils et individuels	114
– 3.2.7. État d'urgence	117
– 3.2.8. Étrangers	118
– 3.2.9. Fonctionnaires et agents publics	120
– 3.2.10. Nature et environnement.....	124
– 3.2.11. Police	124
– 3.2.12. Procédure	126
– 3.2.13. Refus de concours de la force publique.....	130
– 3.2.14. Responsabilité	131
– 3.2.15. Sanction	134
– 3.2.16. Sport et jeux	134
– 3.2.17. Travail	135
– 3.2.18. Régime d'assurance chômage	136
– 3.2.19. Urbanisme	136
3.3. Analyse d'une sélection d'arrêts des cours administratives d'appel et de jugements des tribunaux administratifs	140
– 3.3.1. Actes.....	140
– 3.3.2. Aide sociale	140
– 3.3.3. Arts et lettres.....	141
– 3.3.4. Collectivités territoriales	142
– 3.3.5. Compétences juridictionnelles	143
– 3.3.6. Concurrence	144
– 3.3.7. Contrats	146
– 3.3.8. Contributions et taxes	148
– 3.3.9. Domaine	149
– 3.3.10. Droits civils et individuels	151
– 3.3.11. Éducation.....	151
– 3.3.12. Étrangers	152
– 3.3.13. Expropriation pour cause d'utilité publique	154
– 3.3.14. Fonctionnaires et agents publics	154
– 3.3.15. Libertés de circulation	156
– 3.3.16. Nature et environnement.....	157



– 3.3.17. Outre-mer.....	158
– 3.3.18. Police	158
– 3.3.19. Procédure	159
– 3.3.20. Professions, charges et offices.....	160
– 3.3.21. Responsabilité de la puissance publique.....	161
– 3.3.22. Santé publique.....	163
– 3.3.23. Services publics	164
– 3.3.24. Sports et jeux.....	165
– 3.3.25. Travail	165
– 3.3.26. Urbanisme	166
3.4. Éléments de jurisprudence de la Cour nationale du droit d’asile	168
4. Les missions qui concourent à l’activité juridictionnelle : aide juridictionnelle, exécution des décisions de justice, inspection des juridictions administratives	175
4.1. Bilan d’activité du bureau d’aide juridictionnelle	175
4.2. Bilan d’activité de l’exécution des décisions de la juridiction administrative	179
– 4.2.1. Les clarifications et les apports de la jurisprudence en 2015, en matière d’exécution des décisions de justice	181
– 4.2.2. Les caractéristiques générales de l’activité de la juridiction administrative en matière d’aide à l’exécution en 2015	183
– 4.2.3. Commentaires particuliers à certaines affaires d’exécution traitées par la section du rapport et des études	188
– 4.2.4. Statistiques	189
4.3. Mission permanente d’inspection des juridictions administratives	192
– 4.3.1. Missions d’inspection des juridictions administratives	192
– 4.3.2. Présidence de groupes de travail.....	193
– 4.3.3. Participation à la gestion du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d’appel	194
– 4.3.4. Coopération internationale	195

■ DEUXIÈME PARTIE – ACTIVITÉ CONSULTATIVE 197

1. Observations d’ordre général.....201

1.1. L’activité consultative en 2015.....	201
– 1.1.1. Sections administratives : 1 250 textes examinés en 496 séances	201
– 1.1.2. Assemblée générale : 65 textes examinés en 40 séances	204
– 1.1.3. Commisison permanente : 5 textes examinés en 5 séances	205
– 1.1.4. Délais moyens d’examen	205
1.2. Publication des avis sur projets de loi par le Gouvernement	206
1.3. Le Conseil d’État, conseiller du Parlement	206
1.4. Condition de saisine des projets de texte : la qualité des études d’impact ou des évaluations préalables	209
1.5. Contribution des formations consultatives à la simplification du droit ..	211





2. Sélection d'affaires marquantes de l'année217

2.1. Sécurité de la Nation et lutte contre le terrorisme.....	217
– 2.1.1. Projet de loi relatif au renseignement.....	217
– 2.1.2. Proposition de loi sénatoriale relative à la surveillance des communications électroniques internationales.....	220
– 2.1.3. Avis relatif au projet de fichier judiciaire des auteurs d'infractions de terrorisme.....	221
– 2.1.4. Projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.....	222
– 2.1.5. Projet de loi constitutionnelle de sécurité de la Nation.....	224
– 2.1.6. Demande d'avis 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.....	229
2.2. Organisation de la justice.....	234
– 2.2.1. Projet de loi organique relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société.....	234
– 2.2. 2. Projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI ^e siècle.....	236
– 2.2.3. Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale....	239
2.3. Charte européenne des langues régionales.....	243
2.4. Protection universelle maladie.....	244
2.5. Lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.....	246
2.6. Budget et fiscalité des collectivités territoriales.....	249
2.7. Prévention des crises bancaire et financière.....	252
– 2.7.1. Prévenir et gérer les crises bancaires – Transposition des directives dites « BRRD » et de garantie des dépôts (« DGSD2 »).....	252
– 2.7.2. Renforcement de la solvabilité des sociétés d'assurances – Transposition de la directive Solvabilité II.....	253
2.8. « Pour une République numérique ».....	255
2.9. Dialogue social et emploi.....	257
2.10. Code des relations entre le public et l'administration.....	260
2.11. Commande publique.....	261
2.12. Statuts des militaires et des agents de la direction générale de la sécurité extérieure.....	262

3. Questions communes aux sections administratives.....265

3.1. Actes et respect de la hiérarchie des normes.....	265
– 3.1.1. Accords internationaux.....	265
– 3.1.2. Autorités disposant du pouvoir réglementaire.....	266
– 3.1.3. Domaines respectifs de la loi et du règlement.....	268
– 3.1.4. Application dans le temps des lois et des actes administratifs.....	272
– 3.1.5. Lois de programmation.....	272
– 3.1.6. Lois d'habilitation de l'article 38 de la Constitution.....	273
– 3.1.7. Élaboration des actes administratifs.....	275



3.2. Codification	275
– 3.2.1. Dispositions pouvant être codifiées	275
– 3.2.2. Dispositions ne devant pas être codifiées	276
– 3.2.3. Codification de dispositions législatives par décret.....	277
– 3.2.4. Code de l'énergie.....	277
– 3.2.5. Code de l'urbanisme.....	278
3.3. Collectivités territoriales	282
– 3.3.1. Dispositions financières.....	282
3.4. Consultations.....	283
– 3.4.1. Consultations obligatoires.....	284
– 3.4.2. Absence d'obligation de consultation	286
– 3.4.3. Absence de consultation – Théorie des formalités impossibles.....	288
– 3.4.4. conseil national d'évaluation des normes (CNEN).....	289
– 3.4.5. Consultations particulières aux collectivités d'outre-mer	292
3.5. Élections	293
– 3.5.1. Élections législatives.....	293
– 3.5.2. Listes électorales	293
3.6. Libertés et droits fondamentaux	294
– 3.6.1. Droits de la défense.....	294
– 3.6.2. Liberté d'association et droit syndical	294
– 3.6.3. Liberté de communication.....	295
– 3.6.4. Principe d'égalité devant la loi.....	296
– 3.6.5. Principe d'égalité devant la loi : égalité femme-homme	296
3.7. Outre-mer	298
– 3.7.1. Projet de loi relatif à la modernisation de l'outre-mer	298
– 3.7.2. Droit applicable dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie	300
– 3.7.3. Répartition des compétences entre l'État et les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie.....	300
3.8. Pouvoirs publics, organisation et gestion de l'administration	306
– 3.8.1. Conseil économique, social et environnemental.....	306
– 3.8.2. Autorités administratives indépendantes	306
– 3.8.3. Groupements d'intérêt public	308
– 3.8.4. Département ministériel	308
– 3.8.5. Établissements publics	309
– 3.8.6. Expérimentation	310
– 3.8.7. Organisation territoriale de l'État.....	311
– 3.8.8. La simplification des relations entre l'administration et le public	312
– 3.8.9. La simplification des relations entre l'administration et les entreprises	320
3.9. Professions	322
– 3.9.1. Ordres professionnels.....	322
3.10. Traitement de données à caractère personnel.....	322
– 3.10.1. Conditions de légalité du traitement.....	322
– 3.10.2. Données sensibles (article 8 de la loi du 6 janvier 1978).....	326
3.11. Union européenne	327
– 3.11.1. Aides d'État.....	327
– 3.11.2. Directives.....	329
– 3.11.3. Règles applicables	330





4. Politiques publiques	333
4.1. Banque, assurance et produits financiers	333
– 4.1.1. Banque	333
– 4.1.2. Assurance	335
4.2. Budget et comptabilité publique	336
– 4.2.1. Budget de l'État – Contenu des lois de finances	336
– 4.2.2. Budget de l'État – Régime juridique des lois de finances	337
4.3. Commande publique (marchés publics)	341
4.4. Commerce	342
– 4.4.1. Sociétés commerciales	342
4.5. Concurrence et consommation	343
– 4.5.1. Droit des consommateurs	343
4.6. Culture et patrimoine	344
– 4.6.1. Projet de loi relatif la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine	344
4.7. Commerce extérieur	348
– 4.7.1. Garanties de l'État	348
4.8. Défense et sécurité	350
– 4.8.1. Mise en œuvre de la défense non militaire	350
– 4.8.2. Organisation de la défense nationale	351
– 4.8.3. Domaine de la police administrative	352
4.9. Domaine	353
– 4.9.1. Régime	353
– 4.9.2. Redevances	355
4.10. Environnement	355
– 4.10.1. Parcs naturels	355
4.11. Fiscalité	357
– 4.11.1. Fiscalité sur le patrimoine	357
– 4.11.2. Fiscalité sur les revenus	357
4.12. Fonction publique	359
4.13. Justice	362
– 4.13.1. Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction	362
– 4.13.2. Droit civil	363
– 4.13.3. Droit pénal	364
– 4.13.4. Justice administrative	365
– 4.13.5. Protection des mineurs	368
4.14. Logement	369
– 4.14.1. Réglementation des loyers	369
– 4.14.2. Copropriétés	369
4.15. Mines	370
4.16. Presse et communication	371
– 4.16.1. Services de radio et de télévision	371



4.17. Santé publique	372
– 4.17.1. Bioéthique	372
4.18. Sports	373
– 4.18.1. Brevets et diplômes sportifs.....	373
– 4.18.2. Lutte contre le dopage.....	373
4.19. Transports.....	375
– 4.19.1. Accessibilité des transports publics.....	375
– 4.19.2. Transports en commun de voyageurs.....	376
– 4.19.3. Transports ferroviaires	377
4.20. Urbanisme et aménagement.....	379
– 4.20.1. Plans d'aménagement et d'urbanisme.....	379
5. Avis du Conseil d'État rendus publics en 2015	381
5.1. Avis sur projet de loi.....	381
5.2. Avis sur question posée par le Gouvernement ou par une collectivité d'outre-mer.....	383
6. Index	387
7. Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État	393
7.1. L'activité consultative en 2015 : nombre de séances, nombre et nature des textes examinés.....	393
7.2. Évolution de l'activité consultative : 2010-2015.....	398
■ TROISIÈME PARTIE – ÉTUDES, DÉBATS, PARTENARIATS, COOPÉRATION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE	401
1. L'activité d'étude	403
1.1. Les études annuelles	403
– 1.1.1. L'étude annuelle 2015 : <i>L'action économique des personnes publiques</i> et son <i>Guide des outils d'action économique</i>	404
– 1.1.2. Le <i>Guide des outils d'action économique</i> intégré à l'étude annuelle 2015...	411
– 1.1.3. L'engagement de l'étude annuelle 2016 Simplification et qualité du droit ..	412
1.2. Les études demandées par le Premier ministre	413
– 1.2.1. Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises.....	414
– 1.2.2. Directives européennes : anticiper pour mieux transposer	415
– 1.2.3. L'engagement d'une nouvelle étude à la demande du Premier ministre : <i>Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger</i>	416
1.3. Les suites données aux études	416
– 1.3.1. L'étude annuelle 2014 sur <i>Le numérique</i> <i>et les droits fondamentaux</i>	416
– 1.3.2. L'étude annuelle 2015 sur <i>L'action économique des personnes</i> <i>publiques</i> et le guide associé.....	419





- 1.3.3. L'étude sur *Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets* 419
- 1.3.4. L'étude sur *L'application du nouveau principe*
« silence de l'administration vaut acceptation » 422

2. Les colloques et les conférences du Conseil d'État.....425

- 2.1. L'activité de colloques et de conférences en 2015 :
un dialogue avec les acteurs du droit et le grand public 425
 - 2.1.1. Les indicateurs d'activité : 18 manifestations rassemblant
182 intervenants et plus de 2 000 participants 425
 - 2.1.2. Le dynamisme des partenariats scientifiques : les colloques
co-organisés par le Conseil d'État..... 426
- 2.2. Les colloques 428
 - 2.2.1. La valorisation de l'étude annuelle : *Le numérique et les droits*
fondamentaux 428
 - 2.2.2. Les entretiens du Conseil d'État 428
 - 2.2.3. Les colloques organisés par le Comité d'histoire du Conseil d'État
et de la juridiction administrative 429
- 2.3. Les cycles de conférences 431
 - 2.3.1. Où va l'État ? 431
 - 2.3.2. Entretiens sur l'Europe 431
 - 2.3.3. Droit comparé et territorialité du droit 432
 - 2.3.4. Les cycles de conférences des tribunaux administratifs
et des cours administratifs d'appel 432

3. Les relations européennes et internationales435

- 3.1. La mission d'expertise et de veille juridique en droit européen.....435
- 3.2. L'activité internationale des juridictions administratives439
 - 3.2.1. Coopération bilatérale 440
 - 3.2.2. Coopération multilatérale 443
 - 3.2.3. Statistiques 447