



LES NOUVELLES PERSPECTIVES DE LA SECTION DU RAPPORT ET DES ÉTUDES : VALORISATION ET DIVERSIFICATION.

OLIVIER SCHRAMECK

Président de la section du rapport et des études

L'intitulé de la section ne rend aujourd'hui plus compte que d'une partie - il est vrai centrale - de son activité.

S'agissant de cette fonction d'expertise et de compte rendu, il convient désormais de distinguer :

- le bilan d'activité mis au point en liaison étroite avec la direction de la communication et diffusé très largement à plusieurs milliers d'exemplaires ;
- le rapport public disponible depuis avril à la Documentation française dont la présentation a été rendue plus simple et accessible notamment grâce à une indexation par thèmes des activités consultatives du Conseil ;
- l'étude annuelle qui sera consacrée en 2012 aux agences et rendue publique au début du mois de septembre ;
- les études thématiques dont la dernière, établie à la demande du Premier ministre, a été consacrée à la perspective de création d'un Parquet européen.

Les autres activités de la section ont été marquées par des innovations très sensibles. Tout d'abord, outre la multiplication de ses colloques et conférences au nombre de 15 en 2011, une nouvelle collection destinée à les retranscrire et à les enrichir de références juridiques a été créée à la Documentation française sous l'intitulé « Droits et Débats ». Le premier numéro rassemble le cycle des entretiens sur le droit européen des droits de l'homme. Le deuxième a trait au développement de la médiation.

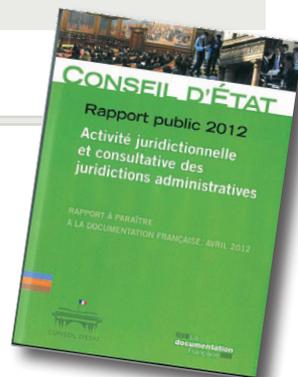
La délégation à l'exécution des décisions de justice a travaillé conjointement avec la section du contentieux à une refonte du livre IX du code de justice administrative qui régit ses activités. Un décret reprenant en substance ces propositions devrait être prochainement pris.

La délégation au droit européen s'est enrichie et fortifiée en intégrant la cellule de veille européenne jusque là rattachée à la section des finances. Désormais information, consultation et alerte seront confiées à un seul pôle d'expertise renforcé. Enfin la délégation aux relations internationales, outre le suivi d'activités de jumelage sous l'égide européenne en Tunisie et en Ukraine, et des activités de coopération développées dans la durée ainsi avec le Brésil et la Colombie, est désormais engagée par la participation du Conseil à un vaste forum sur la justice, le droit et le développement lancé par la Banque mondiale.

Ainsi, la section a-t-elle de plus fort l'ambition de promouvoir la collaboration et le partenariat avec tous les acteurs du droit en France et à l'étranger. ■

ACTUALITÉ

Rapport public et bilan d'activité du Conseil d'État et des juridictions administratives



Le rapport public est une tradition bien établie qui permet chaque année de rendre compte de manière détaillée de l'activité juridictionnelle et consultative du Conseil d'État, des cours administratives d'appel, des tribunaux administratifs et des juridictions administratives spécialisées. Tradition ne signifiant pas conservatisme, ce rapport ne saurait être figé et présente cette année une nouvelle structure. Il comporte désormais seulement 3 parties – contre 7 à 8 les années précédentes –, qui correspondent aux grands domaines d'activité de l'institution : l'activité juridictionnelle, l'activité consultative et l'activité d'études, de débats et de partenariats.

Dans sa première partie, le rapport répond ainsi à une démarche de présentation globale de l'activité contentieuse de l'ensemble de la juridiction administrative, regroupant l'activité des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel, du Conseil d'État ainsi que des juridictions administratives spécialisées. Les missions qui concourent à l'activité juridictionnelle (aide juridictionnelle, exécution des décisions de justice, inspection des juridictions administratives) sont également présentées dans cette partie, après un bilan de la mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité et une analyse d'arrêts et de jugements. La deuxième partie procède à une refonte du compte-rendu de l'activité consultative et propose désormais une approche thématique. Après des observations générales portant sur le volume et les caractéristiques de l'activité consultative, le document propose une sélection d'affaires marquantes, importantes, sensibles ou appelant des appréciations significatives. Le poids juridique que revêt l'affaire signalée ou encore la dimension en termes de gestion publique qu'elle comporte constituent également un facteur de sélection. L'ensemble de ces critères, y compris le contexte dans lequel ces questions se sont posées, est pris en compte. Un index comportant plus de 300 entrées permet en outre de trouver aisément l'information recherchée. La troisième partie du rapport est consacrée à l'activité d'études, de débats et de partenariats.



« Le Conseil d'État et la justice administrative en 2011 » présente en images, de manière synthétique et vivante, les éléments les plus marquants de l'activité écoulée. Ce document emprunte des formes de présentation adaptées pour porter à la connaissance d'un public élargi le bilan d'activité de la juridiction administrative. Diffusé à de très nombreux partenaires du Conseil d'État et de la juridiction administrative, aux parlementaires, élus locaux, journalistes, universitaires, associations, grandes entreprises, il accompagne désormais chaque année la publication du rapport public. Le document ouvre cette année ses colonnes à des témoins extérieurs sur la façon dont le Conseil d'État accomplit sa mission et sur les nombreuses réformes qu'il a engagées. Par ailleurs, une version en ligne sur www.conseil-etat.fr permet

au plus grand nombre d'y accéder avec les fonctionnalités propres à Internet (téléchargement de documents, lien vers Twitter...). ■

AGENTS CONTRACTUELS

Un agent contractuel recruté par une région, a bénéficié, par avenants au contrat de recrutement, de plusieurs augmentations de rémunération à effet rétroactif. La CAA de Douai a jugé que le principe général de non-rétroactivité des décisions administratives ne fait pas obstacle à ce que des avenants à un contrat de recrutement d'un agent public modifient rétroactivement le niveau de la rémunération convenue entre l'agent et la collectivité qui l'emploie à deux conditions. D'une part, les effets de ces avenants ne doivent pas s'étendre à des personnes qui ne seraient pas parties au contrat de recrutement. D'autre part, pendant les périodes au titre desquelles de tels avenants sont rétroactifs, les niveaux de rémunération en résultant doivent respecter les exigences posées par la jurisprudence en matière de fixation de la rémunération des agents, notamment non titulaires, des collectivités territoriales (pas de disproportion manifeste par rapport à la rémunération d'agents de l'Etat de qualification équivalente exerçant des fonctions analogues).

CAA de Douai, 20 octobre 2011, Préfet de la région Nord – Pas-de-Calais, n°10DA00144

ETABLISSEMENT PUBLIC

La CAA de Douai a jugé que si les collectivités territoriales peuvent créer une agence départementale prévue à l'article L. 5511-1 du code général des collectivités territoriales pour mettre en œuvre une coopération locale portant sur l'assistance d'ordre technique, juridique ou financier en vue de l'exercice de leurs compétences, cette agence départementale ne peut avoir le statut d'une association régie par la loi de 1901, mais celui d'un établissement public.

CAA de Douai, 2 février 2012, Département de l'Oise, n°10DA00798 ⊕

ACTION DISCIPLINAIRE

Si aucun texte n'enferme dans un délai déterminé l'exercice de l'action disciplinaire, ni même ne fait obligation à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire d'engager une telle procédure, il appartient cependant à cette autorité, sauf à méconnaître un principe général du droit disciplinaire, de respecter un délai raisonnable entre le moment où elle a connaissance de faits commis par son agent, susceptibles de donner lieu à sanction disciplinaire, et le moment où elle décide de lui infliger une telle sanction.

En l'espèce, entre la date où le requérant a été mis en examen et placé sous contrôle judiciaire et, consécutivement, suspendu de ses fonctions par l'administration et celle où la sanction de mise à la retraite d'office a été prise, une période de près de sept ans s'est écoulée, tandis que deux ans ont séparé la date à laquelle l'intéressé a été informé de l'engagement d'une procédure disciplinaire à son encontre, de celle à laquelle il a été sanctionné. L'administration ne justifiant par aucun motif la durée de ces délais, la procédure disciplinaire est irrégulière, faute d'avoir respecté un délai raisonnable.

TA Nice, 15 février 2012, M. H., n°1101571, 1101763

Effet direct des stipulations internationales

CE ASSEMBLÉE, 11 AVRIL 2012, GISTI ET AUTRE, N° 322326 ⊕

L'Assemblée du contentieux a confirmé, quinze ans après, la solution d'une précédente affaire du même nom (CE Sect., 23 avril 1997, GISTI, n° 163043) selon laquelle les sujets de droit interne ne peuvent utilement invoquer devant le juge administratif que les stipulations d'effet direct d'un traité international.

Le Conseil d'État a précisé que pour se voir reconnaître d'effet direct, une stipulation ne doit pas avoir pour objet exclusif de régir les relations entre États. En outre, elle ne doit requérir l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers. Le respect de ces deux conditions cumulatives est apprécié stipulation par stipulation et non pas globalement pour l'ensemble du traité, en tenant compte de l'intention exprimée des parties, de l'économie générale du texte, ainsi que de son contenu et de ses termes.

Faisant usage de ces règles, l'Assemblée a censuré le décret en Conseil d'État n° 2008-908 du 8 septembre 2008 d'application de la loi instituant un droit au logement opposable (DALO) pour incompatibilité avec l'article 6.1 de la convention internationale du travail n° 97 du 1er juillet 1949 concernant les travailleurs migrants, reconnu d'effet direct. Le décret opérait la distinction entre ressortissants français, bénéficiant de ce droit sans condition de résidence préalable en France, et ressortissants étrangers, soumis à une telle condition. Le Conseil d'État a également censuré, cette fois sur le terrain de la rupture d'égalité, la distinction opérée entre différentes catégories d'étrangers, dont certains étaient exclus du champ du DALO sans qu'une différence de situation le justifie. ■

Droit à un hébergement d'urgence

CE, JUGE DES RÉFÉRÉS, 10 FÉVRIER 2012, M. F., N° 356456 ⊕

Le juge du Conseil d'État statuant en matière de référé liberté a jugé qu'il appartient aux autorités de l'État de mettre en œuvre le droit à un hébergement d'urgence, reconnu par l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles à toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale. Une carence dans l'accomplissement de cette tâche peut également faire apparaître, pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée. Lorsqu'une telle atteinte

est invoquée, il a également précisé la marche à suivre par le juge des référés qui doit apprécier au cas par cas les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose ainsi que de l'âge, de l'état de la santé et de la situation de famille de la personne intéressée.

En l'espèce, le requérant, dont le domicile avait été détruit par un incendie, a fait l'objet d'une prise en charge entre le rejet de sa demande devant le juge des référés du tribunal administratif et la décision du juge des référés du Conseil d'État saisi en appel. Ce dernier a donc déclaré sa demande de prescription de mesures de sauvegarde sans objet. ■



Bilan d'activité 2011 des juridictions administratives



Les activités des juridictions administratives – qu'elles soient juridictionnelles, consultatives ou de débats et partenariats - ont connu en 2011 de nouveaux progrès, qui témoignent de la place éminente de la juridiction administrative dans la défense de l'intérêt général, dans la protection des libertés et droits fondamentaux ainsi que, plus généralement, dans la gouvernance publique.

Activité juridictionnelle

La juridiction administrative a poursuivi ses efforts pour rendre une justice de qualité dans des délais raisonnables. Pour la première fois, le délai prévisible moyen de jugement est, devant les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État, inférieur à un an. En dépit d'une forte croissance du contentieux (+4,7 %), les tribunaux administratifs poursuivent leur redressement. Le délai de jugement moyen s'établit à 10 mois et 27 jours et les affaires enregistrées depuis plus de deux ans constituent moins de 14 % des affaires en instance, contre plus du tiers au début des années 2000. De même, les cours administratives d'appel confirment en 2011 leur bonne santé retrouvée : la croissance des affaires jugées est supérieure à celle des affaires enregistrées, ce qui permet une réduction des stocks et des délais de jugement. Pour la première fois de leur histoire, les cours administratives d'appel affichent

un délai prévisible moyen inférieur à un an (11 mois et 16 jours). Le Conseil d'État a jugé à nouveau en 2011 plus d'affaires que celles qu'il a enregistrées et le stock des affaires en instance atteint un niveau historiquement bas (6 880). Le délai prévisible moyen de jugement passe de neuf mois à 8 mois et 12 jours.

Activité consultative

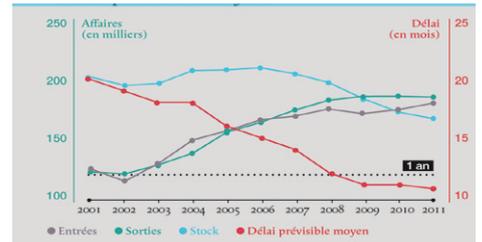
L'activité consultative exercée par le Conseil d'État lui permet de jouer un rôle clé dans l'amélioration de la gouvernance et la mise en œuvre des politiques publiques. Au total, ce sont 1220 textes qui ont été examinés par les formations administratives en 2011, dont 187 projets de loi, d'ordonnance ou de loi de pays et 813 décrets réglementaires. 2011 a également été une année de renforcement des relations entre les assemblées parlementaires et le Conseil d'État : celui-ci s'est en effet prononcé sur 5 propositions de loi. L'Assemblée générale a tenu 34 séances et examiné 55 projets de texte. L'activité de la commission permanente a également été très soutenue : elle a tenu 11 séances et examiné 12 projets de texte. Les délais moyens d'examen des textes sont toujours maîtrisés : plus de 80 % des projets sont examinés dans un délai de moins de deux mois.

Activité d'études, de débats et de partenariats

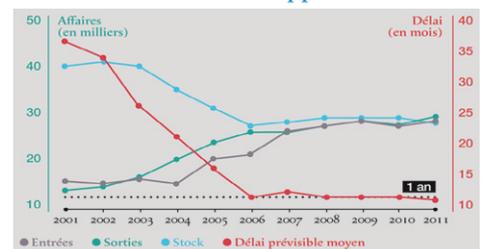
Le dialogue de la juridiction administrative avec ses partenaires est particulièrement important et le Conseil d'État a résolument œuvré à son développement en 2011. Les activités de rencontres et de coopération internationale de la juridiction administrative ont été l'occasion de confirmer son ancrage européen et interna-

tional et de poursuivre le développement de synergies nouvelles avec des juridictions étrangères. En outre, pas moins de 15 colloques et conférences ont jalonné l'année 2011. Ceux-ci ont trouvé en 2011 un prolongement : leurs actes sont désormais publiés dans une nouvelle collection, intitulée *Droits et Débats*. ■

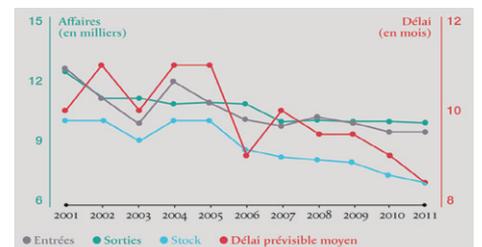
Tribunaux administratifs



Cours administratives d'appel



Conseil d'État



Le délai prévisible moyen de jugement est le ratio entre les affaires en stock à la fin de l'année et les affaires jugées pendant l'année.

Le patrimoine immatériel des personnes publiques expertisé par le Conseil d'État



Dans le cadre du cycle d'entretiens consacrés au droit public économique, le Conseil d'État a organisé le 19 mars 2012 à l'E.N.A. (Paris) un colloque sur le patrimoine immatériel des personnes publiques. Cette manifestation était le pendant de celle organisée en juillet 2011 sur la valorisation économique des propriétés des personnes publiques.

Les intervenants de la première table ronde, animée par le professeur Pierre Delvolvé, ont débattu de la définition du patrimoine immatériel et notamment de l'inclusion ou

non des données publiques, à fin de valorisation. La table ronde de l'après-midi, modérée par le président Michel Pinault, a défini les modalités juridiques et financières de valorisation de ce patrimoine. Les intervenants ont également dialogué sur les garanties et les responsabilités relatives à cette valorisation.

Les actes de ce colloque, qui a traité un thème neuf, seront publiés à la Documentation française, dans la collection que le Conseil d'État consacre à ses colloques, *Droits et Débats*. ■



Retrouvez les vidéos des colloques sur www.conseil-etat.fr

Des activités de coopération internationale soutenues au premier semestre

Plusieurs faits marquants sont à souligner au titre des relations bilatérales. A l'invitation du vice-président du Conseil d'État, une délégation du Tribunal fédéral de la Confédération suisse, conduite par son président, Lorenz Meyer, a été accueillie à Paris. Pour la première fois également, le Conseil d'État a reçu le président de la Cour administrative suprême de Pologne, Roman Hauser, ainsi que plusieurs juges. Ces visites ont donné lieu à des séminaires de travail permettant des échanges fructueux sur des sujets d'intérêt commun, auxquels des magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ont été conviés. Enfin, Piet Hein Donner, nouveau vice-président du Conseil d'État des Pays-Bas, a été reçu en juin au Palais-Royal.

Les activités multilatérales ont été marquées fin avril par la réunion à Abidjan du conseil d'administration de l'Association internationale des hautes juridictions administratives (AIHJA). Du 24 au 26 juin a lieu à Madrid le congrès de l'Association des Conseils d'État et juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (ACA Europe). Le Conseil d'État de France est appelé lors de ce congrès à prendre la présidence de l'ACA. Jean-Marc Sauvé a prévu de se rendre à Bruxelles début juillet afin de présenter aux instances de l'Union les projets et axes de travail de cette présidence, d'une durée de deux ans.

Projet de la section du contentieux du Conseil d'État 2012-2014

À travers son projet 2012-2014, adopté en avril, la section du contentieux se fixe de nouveaux objectifs autour de trois axes majeurs : assurer pleinement le rôle de Cour suprême de l'ordre juridictionnel administratif ; offrir un service public de qualité ; optimiser les moyens de la section.

Le premier suppose de concentrer les efforts sur les dossiers les plus importants, de développer l'expertise en droit comparé et les rencontres thématiques au sein de la juridiction administrative, mais aussi de poursuivre une politique documentaire ambitieuse, de veiller à l'efficacité de la communication de la section, enfin, d'accroître la visibilité de la juridiction administrative. Pour offrir un service public de qualité, le projet de la section du contentieux développe les moyens permettant de sécuriser le délai de traitement des affaires, d'améliorer la rédaction des décisions et de conforter l'efficacité du traitement des demandes d'aide juridictionnelle. L'optimisation des moyens de la section passera par une répartition plus équilibrée du stock entre les sous-sections, par la modernisation des outils de travail et par la mise en place de références statistiques harmonisées pour l'ensemble de la juridiction administrative. Enfin, la formation des membres de la section, l'amélioration des méthodes de travail, la pleine utilisation des équipes d'aide à la décision et le renforcement de la



formation et de la polyvalence des agents des secrétariats de sous-section devraient permettre d'atteindre les objectifs fixés. ■

NOMINATIONS

Au Conseil d'État

DIDIER CHAUVAUX, conseiller d'État
président de la 5^e sous-section de la section
du contentieux, depuis le 1^{er} juin 2012

EDMOND HONORAT, conseiller d'État
président adjoint de la section du contentieux,
depuis le 1^{er} juin 2012

DENIS PIVETEAU, conseiller d'État
président de la 1^{ère} sous-section de la section
du contentieux, depuis le 1^{er} juin 2012

FRANÇOIS SÉNERS, conseiller d'État
secrétaire général du Conseil d'État,
depuis le 1^{er} juin 2012

JACQUES-HENRI STAHL, conseiller d'État
président de la 2^e sous-section de la section
du contentieux, depuis le 1^{er} juin 2012

FOCUS

Première rencontre de droit public au tribunal administratif de Nîmes



A l'occasion de son 5^e anniversaire, le tribunal administratif de Nîmes a organisé sa 1^{ère} Rencontre de droit public sur le thème : « 5 ans d'un nouveau ressort : développer la culture du droit public sur les territoires ». Cent cinquante participants (professeurs d'université, administrations,

avocats, journalistes) ont suivi deux tables rondes portant respectivement sur la promotion du droit public dans le ressort territorial du tribunal administratif de Nîmes et sur les territoires et la mise en œuvre de la règle de droit. ■

Visite au tribunal administratif de Strasbourg

Michel Mercier, garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés, accompagné de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, s'est rendu le 15 mars 2012 au tribunal administratif de Strasbourg. Le dispositif de dématérialisation des dossiers juridictionnels actuellement expérimenté dans cette

juridiction lui a été présenté. Le « travail juridictionnel collaboratif dématérialisé » facilite le travail des magistrats et des greffiers, permettant aux uns d'instruire leurs dossiers et aux autres de délibérer collégialement sur les solutions à apporter, sans aucun support papier. ■