

Le Conseil d'État et la justice administrative en 2011



Sommaire

Conseiller /p. 6

L'actualité et les chiffres clés
de l'activité consultative

Juger /p. 20

L'actualité et les chiffres clés
de l'activité contentieuse

Regards sur... /p. 34

Le Conseil d'État et la juridiction
administrative vus par
nos principaux partenaires

Cinq leviers /p. 42

Des engagements pour améliorer
notre organisation

Profil

Le Conseil d'État, au cœur de la relation entre citoyens et pouvoirs publics

Conseiller. Le Conseil d'État donne un avis au Gouvernement sur les projets de loi et d'ordonnance et sur les principaux projets de décret. Depuis le 31 juillet 2009, il peut aussi être saisi par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat d'une demande d'avis sur des propositions de loi d'origine parlementaire.

Juger. Le juge administratif est le seul habilité à annuler ou réformer les décisions prises par l'État, les collectivités territoriales et les autorités ou organismes publics. Le Conseil d'État est la juridiction suprême de l'ordre administratif.

Gérer. Le Conseil d'État assure l'administration générale des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Le Conseil d'État et la juridiction administrative sont les gardiens de l'État de droit dans la relation entre les citoyens et les autorités publiques.



Ouvert au monde et à la société qui l'entoure, le Conseil d'État multiplie les échanges avec ses partenaires dans l'objectif de rendre une justice au plus près des préoccupations des citoyens.

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

Le Conseil d'État participe de plus en plus activement au débat public. Vous êtes-vous donné une nouvelle mission ?

Nos missions nous sont données par la loi. Mais pour bien conseiller et juger, il faut comprendre les réalités que saisit le droit. L'image d'Épinal d'un juge administratif enfermé dans sa tour d'ivoire, disant le droit sans tenir compte des réalités ni des conséquences pratiques de ses jurisprudences, est depuis longtemps caduque. La meilleure décision est celle qui est éclairée par le débat et la confrontation des idées. Nous en avons la conviction. C'est la raison d'être des colloques et des conférences que nous organisons, parfois en collaboration avec d'autres partenaires : par exemple avec la Cour européenne des droits de l'Homme sur le droit européen des droits de l'Homme, la Cour de cassation sur le thème de la responsabilité hospitalière ou le Conseil national des barreaux pour les premiers États généraux du droit administratif. Ces événements nourrissent des échanges approfondis avec les administrations, les universités, les barreaux et les acteurs économiques et sociaux. Cette ouverture est aussi illustrée par la participation de la justice administrative française aux réseaux des juges de l'administration en Europe et dans le monde. Ces démarches sont le prolongement naturel de notre pratique interne constante d'écoute, d'échanges et de débats.

« Consulter autrement, participer effectivement » est d'ailleurs le thème du rapport public 2011 du Conseil d'État...

Il convient de permettre une association plus effective des citoyens à la prise de décision publique, sans que cela débouche sur une course d'obstacles administratifs et contentieux. Notre réflexion a donc porté sur le développement de nouveaux modes de décision, permettant une participation des publics concernés qui soit moins formaliste et plus substantielle. Nous proposons dans notre rapport plusieurs pistes afin d'approfondir la démocratie administrative (voir p. 14).

Parmi les décisions rendues par le Conseil d'État en 2011, quelles sont les plus marquantes ?

L'année 2011 a été très riche et toute sélection est arbitraire. Plusieurs décisions témoignent toutefois du rôle de gardien joué par le Conseil d'État dans

“Au cœur du débat public et de l'adaptation du droit aux mutations de notre société, le Conseil d'État est un éclaireur, un passeur et un garant.”



Le bureau

Le « bureau » est le comité de direction du Conseil d'État. Il délibère collégalement sur les décisions de gestion et sur les propositions et avis qu'il est conduit à adresser aux pouvoirs publics sur ces questions.

1 Jean-Marc Sauvé, vice-président

2 Bernard Stirn, président de la section du contentieux

3 Christophe Devys, secrétaire général

4 Olivier Dutheillet de Lamothe, président de la section sociale

5 Michel Pinault, président de la section de l'administration

6 Henri Toutée, président de la section des finances

7 Marie-Dominique Hagelsteen, présidente de la section des travaux publics

8 Yves Robineau, président de la section de l'intérieur

9 Olivier Schrameck, président de la section du rapport et des études

10 Brice Bohuon, secrétaire général adjoint

11 Stéphane Verclytte, secrétaire général adjoint

un environnement technologique en mutation. La décision rendue sur le passeport biométrique illustre la conciliation qui doit être opérée entre les motifs justifiant la collecte de données personnelles et la protection de la vie privée. Cette décision ne remet pas en cause le principe de ce passeport, ni la création d'un fichier central, mais elle interdit la collecte et la conservation d'empreintes digitales qui ne sont pas strictement nécessaires à l'identification du porteur d'un passeport ou à la lutte contre les faux documents (voir p. 24). En matière d'environnement, le Conseil d'État a annulé l'autorisation de mise sur le marché de l'insecticide Cruiser, celui-ci ayant été évalué selon une méthode qui ne mesurait pas suffisamment ses effets, notamment à long terme, sur les abeilles (voir p. 25). Le Conseil d'État est avant tout le gardien de la bonne application du droit. C'est ainsi qu'il a annulé un arrêté interdisant la culture de maïs OGM, suite à l'interprétation donnée par la Cour de justice de l'Union européenne de la réglementation applicable, car le Gouvernement ne rapportait pas la preuve exigée d'un risque manifeste pour la santé ou l'environnement.

Le Conseil d'État est aussi le gestionnaire de la justice administrative. Quelles ont été les améliorations en 2011 ?

Le Conseil d'État et la justice administrative n'ont jamais été autant sollicités, ni aussi prompts à répondre aux requêtes. La justice administrative a ainsi participé à la mise en œuvre de la procédure permettant aux requérants de soulever, au cours du procès, l'inconstitutionnalité d'une loi. Le Conseil d'État a été saisi en 2011 de 212 questions prioritaires de constitutionnalité. Il les a traitées en deux mois et cinq jours en moyenne, le délai de trois mois imparti par le législateur a toujours été respecté. 51 ont été transmises au Conseil constitutionnel. Cette procédure permet une meilleure garantie des droits et libertés des justiciables. La justice

administrative est également de plus en plus rapide. Les délais prévisibles moyens de jugement sont inférieurs ou égaux à un an en première instance, en appel et devant le Conseil d'État. Le tribunal administratif de Paris, qui représente plus de 13,5 % de l'activité des tribunaux administratifs, a par exemple réduit son stock d'affaires en instance de 70 % en dix ans, et les affaires en attente de plus de deux ans représentent aujourd'hui moins de 5 % de ce stock, contre plus de 50 % il y a dix ans. Son délai prévisible de jugement est inférieur à sept mois. Quant à la cour administrative d'appel de Paris, elle a ramené à dix mois son délai moyen de jugement, qui était supérieur à trois ans en 2002. Enfin, des efforts substantiels sont consentis pour réduire les délais de la Cour nationale du droit d'asile, qui sont revenus à neuf mois et cinq jours.

Nous traversons une crise grave. Notre société va devoir se réinventer. Quel peut être le rôle du Conseil d'État dans ce monde nouveau ?

Au cœur du débat public et de l'adaptation du droit aux mutations de notre société, le Conseil d'État est un éclaireur, un passeur et un garant. Dans un monde où l'éphémère le dispute au contingent, il répond au besoin essentiel de continuité, d'adaptation et de garantie des droits. Éclaireur, il anticipe les évolutions, aide à la compréhension des enjeux, contribue à la réflexion collective pour relever les défis à venir. Passeur, il accompagne les mutations vers de nouveaux modes de décision, de nouvelles organisations publiques et de nouvelles réponses aux défis économiques et sociaux ; il participe à la recherche de solutions aux problèmes posés à notre société et il le fait en ayant en vue la sécurité juridique et la meilleure adéquation entre les projets de texte qui lui sont soumis et les objectifs poursuivis. Garant, il veille au respect de la loi, à la défense de l'intérêt général, au progrès de l'État de droit et à la qualité de la gouvernance publique.

Conseiller

Le droit en construction

En 2011, de nombreux textes soumis au Conseil d'État ont porté sur des questions de protection des consommateurs, de transparence des mécanismes de mise sur le marché des médicaments, de pertinence des textes relatifs au traitement des données personnelles ou de constitutionnalité des règles d'internement psychiatrique sans consentement... En organisant une réflexion sur la consultation des citoyens ou sur les responsabilités en matière de santé et de justice, le Conseil d'État a également pleinement joué son rôle de défenseur des droits des justiciables.

Au cœur de l'actualité
consultative / p. 7

Bilan / p. 19



Handicap

Évacuation des locaux professionnels en cas d'incendie

Un projet de décret relatif à la sécurité et à l'évacuation des locaux professionnels par les personnes handicapées a été examiné par le Conseil d'État. Il avait pour objet d'imposer dans les lieux de travail aménagés dans un bâtiment neuf, ou dans la partie neuve d'un bâtiment existant, la création d'espaces d'attente sécurisés (EAS) ou équivalents. Ceux-ci permettent de protéger, en cas d'incendie, pendant une durée minimale d'une heure, les personnes handicapées qui n'ont pu être évacuées immédiatement. Le Conseil d'État a rendu un avis favorable à ce projet de décret fondé sur des dispositions du Code de la construction et de l'habitation (art. L. 1111-7 issu de la loi du 11 février 2005 sur l'égalité des droits et des chances) et le Code du travail (art. L. 4111-6 renvoyant au décret le soin de fixer les obligations des employeurs en matière de sécurité et de santé au travail).



Créée en 1978, la Commission nationale de l'informatique et des libertés veille à ce que les progrès informatiques ne portent pas atteinte à l'identité humaine, aux droits de l'Homme, à la vie privée ou aux libertés.

par une personne morale, d'un fichier mentionnant des condamnations pénales. La proposition de loi examinée par le Conseil d'État prévoyait la création, par le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC), d'un fichier unique des interdits de gérer. Ce fichier devait permettre de centraliser et diffuser au niveau national l'ensemble des mesures d'interdiction de gérer (qu'elles visent des commerçants ou des non-commerçants), de façon à éviter que des entreprises soient immatriculées, puis radiées après vérification et constatation de l'existence d'interdictions de gérer. Le but poursuivi était double : limiter les fraudes et simplifier la procédure de contrôle des immatriculations. Un tel fichier ne peut être créé que par la loi, pour deux raisons. La première résulte des dispositions du Code de procédure pénale qui prohibent la détention de fichiers mentionnant des condamnations par une personne quelconque ou par des services de l'État ne dépendant pas du ministère de la justice. La seconde procède de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, qui n'autorise pas la mise en œuvre d'un tel traitement par le CNGTC.

Vie privée

Traitements de données à caractère personnel

Profiter des progrès apportés par les technologies de l'information et de la communication (TIC), tout en protégeant la vie privée : tel est l'équilibre que souhaite préserver le Conseil d'État en matière de traitements de données personnelles. Une position illustrée par sa décision concernant la création, par des personnes morales, de fichiers mentionnant des condamnations.

En matière de traitements de données à caractère personnel, le Conseil d'État s'efforce de concilier deux impératifs : d'une part, la recherche de l'efficacité apportée par les technologies de l'information au fonctionnement des pouvoirs publics, des services publics et de la société en général ; d'autre part, la protection de la vie privée et des libertés publiques. C'est dans cet esprit qu'il a précisé, en 2011, le droit applicable à certaines catégories de traitements soulevant des questions délicates au regard de la législation relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Le droit applicable en matière de fichiers ne se limite plus à la loi du 6 janvier 1978, en raison de la tendance croissante du législateur à autoriser des traitements particuliers et à adopter à cet effet des dispositions spéciales – qui soit se combinent avec la loi de 1978, soit y dérogent. Le Conseil d'État a ainsi été amené à se pencher sur la création,

Déclaration à la CNIL

Selon l'avis rendu par le Conseil d'État, une fois la loi adoptée, le fichier unique des interdits de gérer pourra être légalement créé par le CNGTC, après déclaration auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Il ne sera pas nécessaire de recueillir l'autorisation préalable de cette dernière. En effet, les dispositions de la proposition de loi qui habilite le CNGTC à mettre en œuvre le traitement dérogent implicitement mais nécessairement à la loi de 1978, qui soumet normalement à l'autorisation de la CNIL « les traitements portant sur des données relatives aux infractions, condamnations ou mesures de sûreté, sauf ceux qui sont mis en œuvre par des auxiliaires de justice pour les besoins de leurs missions de défense des personnes concernées ».



Environnement

La mise en œuvre de la loi Grenelle 2

En 2011, le Conseil d'État a procédé à l'examen de plus de 50 textes d'application de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2. De nombreuses dispositions du Code de l'environnement ont été modifiées. Elles portent notamment sur les schémas du climat, de l'air et de l'énergie, les plans de prévention des risques technologiques ou des risques naturels prévisibles, ou encore sur la nomenclature des installations classées, le plan d'action pour le milieu marin, la gestion des déchets, la réforme de l'agrément des associations, des études d'impact et des enquêtes publiques. Ont également été modifiées certaines dispositions du Code de l'urbanisme relatives aux terrains de camping et aux parcs résidentiels de loisirs, à la prise en compte des réglementations thermiques et acoustiques lors de la délivrance des autorisations de construire ou à la définition de la surface de plancher.



Droit du travail

Engagement des sapeurs-pompiers volontaires

Les sapeurs-pompiers volontaires sont placés dans une situation spécifique qui nécessite l'application de règles propres. Le Conseil d'État a été saisi, en 2011, d'une proposition de loi relative au cadre juridique de leur engagement. La proposition prévoyait notamment d'indiquer, par principe, que l'activité de sapeur-pompier volontaire « n'est pas une activité professionnelle », afin d'écarter l'ensemble des règles qui s'appliquent normalement dans ce cas, notamment à la relation salariée. Le Conseil d'État a relevé qu'il n'était pas possible d'exclure les sapeurs-pompiers du bénéfice de l'application des droits garantis par la Constitution, notamment de la liberté syndicale et de la protection de la santé. Sous réserve de l'interprétation que pourrait faire la Cour de justice de l'Union européenne de la qualification donnée par le législateur national, le Conseil d'État a toutefois souligné que l'activité de sapeur-pompier volontaire ne saurait être soumise à la totalité des règles s'appliquant à une activité professionnelle. Cela compte tenu, notamment, des principes de volontariat et de bénévolat qui en sont le fondement, ainsi que des droits et libertés qui s'attachent à l'exercice de cette activité. Dès lors, le Conseil d'État a proposé la définition suivante : « L'activité de sapeur-pompier volontaire, qui repose sur le volontariat et le bénévolat, n'est pas exercée à titre professionnel, mais dans des conditions qui lui sont propres. »

Autorité constitutionnelle indépendante, le Défenseur des droits a notamment pour mission de veiller au respect des droits de l'enfant.

Constitution

Le Défenseur des droits

Plusieurs décrets relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services du Défenseur des droits ont été examinés par le Conseil d'État. Le premier titulaire de ces fonctions – Dominique Baudis – a été nommé le 23 juin 2011. Dans le cadre de ces travaux, le Conseil d'État a notamment conseillé au Gouvernement de retirer du décret relatif aux règles de procédure les dispositions fixant les délais dont les personnes mises en cause par le Défenseur des droits disposent, pour répondre à ses mises en demeure par exemple. Compte tenu, d'une part, de la diversité des situations concrètes qui ont vocation à être instruites par cette autorité constitutionnelle indépendante, et, d'autre part, de ce que cette autorité devra exercer ses pouvoirs dans le respect des exigences constitutionnelles en matière de garantie des droits et des libertés publiques, la fixation par voie réglementaire de délais de procédure uniformes serait, selon le Conseil d'État, inappropriée et méconnaîtrait l'étendue des pouvoirs que le législateur organique a entendu confier au Défenseur des droits.





Santé

L'autorisation de mise sur le marché des produits de santé

La loi relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé a été revue en profondeur en 2011, après l'affaire du Mediator. Objectif : plus d'indépendance et de transparence.

L'affaire dite « du Mediator » a été à l'origine d'une modification en profondeur de la loi relative au mécanisme de l'autorisation de mise sur le marché (AMM) des médicaments. Il s'agissait de mieux s'assurer de l'indépendance de l'expertise scientifique en généralisant les déclarations publiques d'intérêts et en exigeant la publication des avantages alloués aux professionnels de santé. De même ont été accrues les obligations pesant sur les titulaires d'AMM. Les règles applicables en matière de pharmacovigilance postérieure à l'autorisation ont été renforcées, les prescriptions hors des indications de l'autorisation ont été davantage encadrées. Des mesures favorisant la qualité de la prescription médicale ont également été proposées.

Déontologie des visiteurs médicaux

Parmi les mesures examinées par le Conseil d'État, la prescription d'un médicament hors des cas prévus par son autorisation est plus strictement circonscrite aux usages prévus par des recommandations temporaires d'utilisation, pour le traitement de maladies rares ou dans le champ de la pédiatrie.

La pharmacovigilance postérieure à l'autorisation de mise sur le marché d'un médicament a été renforcée.

Par ailleurs, la remise en cause du fonctionnement actuel de la « visite » des médecins par les visiteurs médicaux des laboratoires dans un but essentiellement publicitaire a conduit les auteurs du texte à rechercher des voies nouvelles : expérimenter l'obligation d'une visite médicale collective à l'hôpital en présence de plusieurs professionnels de santé ou exiger un engagement de l'industrie sur le bon usage du médicament par les prescripteurs et sur la limitation de la publicité. Sur ces différents sujets, le Conseil d'État a veillé à ce que les dispositions législatives proposées soient juridiquement pertinentes et correspondent effectivement aux objectifs poursuivis.

INDEMNISATION DES VICTIMES DU MEDIATOR

Sur des questions proches, le Conseil d'État a eu aussi à examiner les projets relatifs à l'indemnisation des victimes du Mediator. Pour le Conseil d'État, le décret proposé par le Gouvernement tient compte des particularités de ces préjudices sans s'éloigner plus que nécessaire du mécanisme d'ensemble d'indemnisation des victimes d'accidents médicaux.

Psychiatrie

L'hospitalisation sans consentement

La possibilité d'hospitaliser en établissement psychiatrique une personne dangereuse pour elle-même ou pour autrui, soit d'office par décision du préfet, soit à la demande d'un tiers (souvent la famille), fait l'objet d'un strict encadrement. Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le régime en vigueur de l'hospitalisation sans consentement à la demande d'un tiers, le Conseil constitutionnel, par sa décision du 25 novembre 2010, a estimé que le régime en vigueur, qui prévoyait que l'hospitalisation sans consentement pouvait être maintenue au-delà de quinze jours sans intervention d'une juridiction de l'ordre judiciaire « dans les plus brefs délais », méconnaissait les exigences de la Constitution. Saisi, de son côté, d'un projet de loi relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, le Conseil d'État s'est attaché à déterminer le point d'équilibre permettant de concilier les exigences constitutionnelles avec la nécessité de la préservation de l'ordre public. Il a ainsi indiqué, dans l'avis rendu au Gouvernement, que le fait de tenir compte du passé psychiatrique de la personne sans limite de durée pouvait être regardé comme une atteinte à la liberté individuelle et à la vie privée. Il a toutefois précisé que, dès lors que le contrôle du juge interviendrait systématiquement au quinzième jour et que la personne hospitalisée sans son consentement pourrait saisir le juge à tout moment d'une demande de mainlevée de son hospitalisation, l'absence de renouvellement de ce contrôle avant un délai de six mois pouvait être admise.



Avec la loi du 4 mars 2002, le législateur a voulu affirmer les droits des personnes malades et garantir leur égalité devant la loi.

Colloque

Santé et justice :
quelles
responsabilités ?

Initiative inédite : le Conseil d'État et la Cour de cassation ont organisé conjointement, les 20 et 21 octobre 2011, un colloque intitulé « Santé et justice : quelles responsabilités ? Dix ans après la loi du 4 mars 2002 ». Cette manifestation, qui a rassemblé plus de 200 participants, a non seulement été l'occasion d'échanges approfondis entre magistrats, universitaires et professionnels de santé, mais a aussi permis d'entendre les points de vue des représentants des associations de malades, des avocats et des assureurs, sur un thème de grande sensibilité. Les sept tables rondes, qui se sont tenues successivement à la Cour de cassation et au Conseil d'État, ont permis aux participants d'évoquer certaines difficultés auxquelles se heurtent tant les juridictions civiles que les juridictions administratives dans l'évaluation de la responsabilité médicale. Cette manifestation a également permis de constater les nombreux points de convergence de la jurisprudence des deux ordres juridictionnels.



Transports

Ligne à grande vitesse Bretagne - Pays de la Loire

Après avoir examiné en 2007 le décret déclarant d'utilité publique la ligne à grande vitesse Bretagne - Pays de la Loire (LGV BPL), le Conseil d'État a été saisi en 2011 du projet de contrat de partenariat sur cette ligne entre Réseau Ferré de France (RFF) et la société Eiffage Rail Express. Ce partenariat porte sur la conception, la construction, le fonctionnement, l'entretien, la maintenance, le renouvellement et le financement de la LGV BPL entre Connerré (Sarthe) et Cesson-Sévigné (Ille-et-Vilaine) ainsi que sur les raccordements au réseau existant. Ce contrat est, par son montant, le plus important contrat de partenariat signé à ce jour et le premier à confier la maintenance de l'infrastructure à un opérateur autre que la SNCF. Le Conseil d'État a vérifié le respect des règles de passation des contrats de partenariat ainsi que le contenu du projet de contrat.



Étude

Consulter autrement, participer effectivement

Après deux études approfondies consacrées en 2009 et 2010 à des politiques publiques sectorielles – le logement et l'eau –, le thème retenu en 2011 pour le rapport public thématique du Conseil d'État marque le retour à une question transversale portant sur le renouvellement des procédures de consultation de tous les acteurs concernés dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques. Le rapport montre que les attentes des citoyens et des usagers en matière de droit à l'information conduisent à dépasser les consultations traditionnelles préalables à la décision publique et tendent à la mise en discussion des idées, des projets et des textes. La mise en place de tels mécanismes conduit ainsi à instaurer un véritable processus délibératif sur la base duquel l'autorité compétente se prononce en toute responsabilité. L'étude du Conseil d'État permet de prendre la mesure du retard supposé de la France en matière de « démocratie administrative » et, par ses propositions, dessine les traits d'une nouvelle figure de l'administration qui cherche à développer des procédures caractérisées par la transparence et le débat public sans porter atteinte à la sécurité juridique.

Plus d'informations sur www.conseil-etat.fr



Cinq propositions de loi ont été soumises au Conseil d'État en 2011, contre deux en 2010 et une en 2009. L'année 2011 est marquée par la première saisine émanant du Sénat.

Conseiller le Parlement

Cinq propositions de loi soumises pour avis

Les cinq propositions de loi soumises pour avis au Conseil d'État en 2011 témoignent d'un usage croissant par le Parlement de la possibilité qui lui est offerte depuis 2009 de consulter le Conseil d'État.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a prévu la possibilité, pour le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale, de consulter le Conseil d'État sur ses propositions de textes législatifs. Jusqu'alors conseiller exclusif du Gouvernement, le Conseil d'État peut désormais apporter son expertise aux assemblées parlementaires. L'examen de cinq propositions de loi soumises par le Parlement au Conseil d'État en 2011 fait ressortir une préoccupation commune d'amélioration de la qualité du droit sur des dispositions qui présentent une dimension technique certaine tout en ayant un impact direct et concret sur la vie des personnes et des institutions.

Des sapeurs-pompiers à la simplification du droit

La première proposition de loi émane de Pierre Morel-A-L'Huissier, député de Lozère, et a trait aux sapeurs-pompiers volontaires. Tout en plaçant clairement l'activité des sapeurs-pompiers volontaires en dehors des activités professionnelles salariées relevant du droit commun du travail et du statut de la fonction publique, elle prévoit un accroissement des garanties statutaires et sociales au profit des intéressés (voir p. 10). La deuxième proposition, émanant de Bernard Deflesselles, député des

Bouches-du-Rhône, vise à permettre aux services départementaux d'incendie et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire (voir p. 17). Le troisième texte dont a été saisi le Conseil d'État, présenté par Jean-Luc Warsmann, président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, est relatif à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives. Forte d'une centaine d'articles touchant à divers domaines du droit, la proposition de loi porte principalement sur les petites et moyennes entreprises, mais concerne également la bonne administration de la justice, les implications du principe d'égalité en droit des sociétés et en droit social, les traitements nominatifs de données (voir p. 8), le financement de la Sécurité sociale, la protection de l'environnement, le logement, les marchés publics, le droit de la presse et la liberté d'association. La quatrième proposition de loi, qui a pour auteur Victorin Lurel, député de Guadeloupe, tend à modifier la loi du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales afin de porter de 45 à 65 le nombre de conseillers territoriaux de Guadeloupe et d'adapter le mode de scrutin applicable à ces derniers. La cinquième proposition de loi, déposée par Éric Doligé, sénateur du Loiret, porte sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales. C'est la première saisine émanant du Sénat.

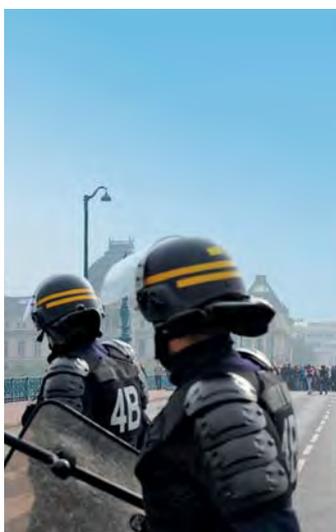
COMMENT SE PRÉSENTE L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT SUR UNE PROPOSITION DE LOI ?

La proposition de loi est déposée sur le bureau de l'assemblée parlementaire et elle est rendue publique, ce qui fait obstacle à ce que le Conseil d'État adopte un projet alternatif à la proposition qui lui est soumise. L'avis du Conseil d'État prend la forme d'une note relevant les difficultés juridiques que pourrait soulever la rédaction retenue par l'auteur de la proposition et exposant, le cas échéant, les motifs de l'assentiment du Conseil ou les voies permettant de surmonter ces difficultés. Cet avis est adressé au président de l'assemblée qui a saisi le Conseil d'État.



Taxe L'écotaxe poids lourds

La loi de finances pour 2009 a généralisé à l'ensemble du territoire métropolitain la taxe sur les poids lourds destinée à éviter les reports de trafic à partir d'un réseau payant, qui avait été instauré pour la seule région Alsace. En 2011, plusieurs textes nécessaires à la mise en œuvre effective de cette taxe ont été transmis au Conseil d'État. Outre la détermination des catégories de véhicules soumis à la taxe, le Conseil d'État a examiné le projet de décret relatif à la consistance du réseau routier local soumis à la taxe nationale. La loi a en effet prévu que la taxe s'applique aux autoroutes et routes nationales non soumises à péage, ainsi qu'au réseau local susceptible de recevoir un report significatif de trafic en provenance des itinéraires à péage. Le Conseil d'État s'est ainsi penché sur la détermination de ce réseau local et sur la pertinence tant de la méthode retenue pour évaluer le report significatif que de son application dans les départements. Le Conseil d'État s'est également prononcé sur le projet de décret relatif à l'homologation des chaînes de contrôle de la taxe, ainsi que sur deux textes de portée plus générale, dont l'un concerne l'enregistrement des sociétés prestataires du service européen de télépéage, et l'autre les règles relatives à la mise sur le marché des constituants d'interopérabilité, c'est-à-dire des équipements mis en œuvre dans le cadre du service européen de télépéage.



Forces de l'ordre Réglementation de l'usage des armes à feu

Le Conseil d'État a examiné un projet de décret relatif à l'emploi de la force pour le maintien ou le rétablissement de l'ordre public, traitant notamment de l'usage des armes à feu utilisables pour disperser des attroupements. Le Conseil d'État s'est attaché à ce que sa rédaction distingue deux régimes. Dans le cas général où les forces de l'ordre agissent sur ordre exprès ou réquisition spéciale, les seules armes utilisables sont « les grenades principalement à effet de souffle et leurs lanceurs », autorisées par arrêté du Premier ministre. Le recours à ces armes répond à la fois aux exigences du maintien ou du rétablissement de l'ordre public et aux principes de nécessité et de proportionnalité. Le Conseil d'État a estimé qu'il n'y avait pas lieu d'y mentionner les grenades exclusivement lacrymogènes propulsées par lanceur : dès lors qu'elles ne sont pas classées comme armes à feu, leur emploi ne relève pas de la procédure encadrant l'usage « des armes à feu » au sens du Code de la défense et du Code pénal, mais de celle régissant « l'usage des armes ». Second cas de figure, lorsque des violences ou des voies de fait sont exercées contre les forces de l'ordre, ou si celles-ci ne peuvent défendre autrement le terrain, le projet autorise l'emploi d'armes à feu de première ou quatrième catégorie, sans préjudice de la légitime défense et de l'état de nécessité. Ces précisions garantissent, dès le stade du décret en Conseil d'État, que les seules armes à feu autorisées sont celles adaptées au maintien de l'ordre public ou conçues pour cet objet.

Le Conseil d'État a veillé à ce que la rédaction du projet de décret relatif à l'emploi de la force pour le maintien ou le rétablissement de l'ordre distingue deux situations : celle où les forces de l'ordre agissent sur ordre ou réquisition spéciale, et celle où ces dernières doivent se défendre contre des violences ou des voies de fait.



Opération de secours

Remboursement des frais par l'incendiaire

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil d'État est aussi conseiller du Parlement. À ce titre, l'une des propositions de loi soumises au Conseil d'État en application de l'article 39 (cinquième alinéa) de la Constitution vise à permettre aux services départementaux d'incendie et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire. Sans remettre en cause le principe de la gratuité des interventions des services d'incendie et de secours, la proposition fait supporter les frais exposés par une personne morale de droit public dans la lutte contre un incendie aux personnes poursuivies pour l'avoir déclenché « par manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement ».

Consommation

Renforcer la protection des consommateurs

Sécurité des laveries automatiques, étiquetage énergétique, produits financiers, surfaces habitables en location... Le Conseil d'État a examiné en 2011 une grande variété de textes relatifs à la protection des consommateurs.



En période de crise, la protection des consommateurs est plus que jamais essentielle. Le Conseil d'État a ainsi examiné plusieurs articles d'une proposition de loi, un projet de loi et plusieurs projets de décret dans ce domaine. Le Parlement et le Gouvernement sont aussi intervenus sous l'influence de l'Union européenne, qui a accru le volume des normes devant être insérées dans le droit national.

Une grande diversité de normes

Les textes examinés traitent de sujets extrêmement variés : de la sécurisation des laveries automatiques ouvertes au public – parfois génératrices de blessures – jusqu'à la protection du consommateur de produits financiers, en passant par la transposition d'une directive de l'Union relative à l'étiquetage des produits ayant un impact sur la consommation d'énergie (comme les climatiseurs, les réfrigérateurs, les fours à micro-ondes, les téléviseurs, les lave-vaisselle ou les lampes domestiques)... Le Code de la consommation s'est substantiellement enrichi, essentiellement de dispositions ayant pour objet de prévenir des accidents ou de parvenir à une bonne information de l'utilisateur final.

La protection de l'emprunteur, du locataire et de l'internaute

Ce nouvel arsenal normatif se traduit par des obligations et des interdictions de faire, ou encore par un renforcement des sanctions pénales, civiles ou administratives. À titre d'exemple, les contrats de crédits à la consommation renouvelables (« crédits revolving ») ont été considérés comme exigeant un encadrement particulier compte tenu des risques qu'ils font courir aux consommateurs. Les exigences en matière d'information précontractuelle et de solvabilité de l'emprunteur ont été renforcées et la possibilité de rembourser

par anticipation sans intérêts ni frais a été instaurée. À propos de la règle limitant la durée d'amortissement des crédits renouvelables et, par suite, le coût total du crédit, le Conseil d'État a suggéré un mécanisme approprié de lissage dans le temps de la hausse des mensualités résultant de la règle de remboursement minimal du capital, afin de ne pas pénaliser le consommateur déjà fortement endetté. En matière immobilière, l'indication dans le bail d'une surface habitable supérieure à la surface réelle comme le défaut de restitution dans le délai prévu du solde du dépôt de garantie restant dû au locataire ont été assortis de sanctions dissuasives pour le propriétaire. Enfin, les fournisseurs de services de communications électroniques pourront désormais proposer aux consommateurs les plus modestes un tarif social pour l'accès à l'Internet haut débit. Dans le domaine de la vente par Internet, de nombreuses mesures visant à lutter contre les pratiques commerciales trompeuses et à protéger la santé du consommateur ont été soumises à l'examen du Conseil d'État. Celui-ci s'est attaché à vérifier la constitutionnalité, la conformité au droit de l'Union européenne, la pertinence, la cohérence et la qualité rédactionnelle de ces projets.

Conseil d'État | Bilan

Le Conseil d'État est le conseiller juridique du Gouvernement. Il examine les projets de loi et d'ordonnance avant qu'ils soient soumis au Conseil des ministres, ainsi que les principaux projets de décret. Il émet un avis sur la régularité juridique des textes, leur forme et la pertinence des dispositions proposées au regard des objectifs poursuivis. Le Conseil d'État peut être consulté par le Gouvernement sur toute question de droit et effectuer des études sur toute question administrative ou relative à une politique publique. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil d'État peut être saisi pour avis, par le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat, d'une proposition de loi avant son examen en commission.

Nature des textes

133

projets de loi.

48

ordonnances.

5

propositions de loi.

1012

décrets, dont
199 individuels.

Délais moyens d'examen des textes

Lois

60%

examinées en moins
d'un mois.

95%

examinées en moins
de deux mois.

Décrets

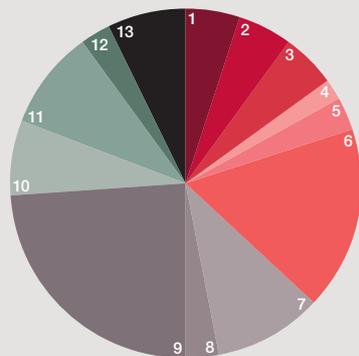
35%

examinés en moins
d'un mois.

80%

examinés en moins
de deux mois.

Répartition des projets de texte par ministère



- 1 5% Affaires étrangères
- 2 5% Agriculture
- 3 5% Budget - Fonction publique
- 4 2% Culture et Communication
- 5 3% Défense
- 6 17% Écologie - Transports - Logement
- 7 10% Économie
- 8 3% Éducation nationale - Enseignement supérieur
- 9 24% Intérieur - Outre-mer
- 10 7% Justice
- 11 9% Travail
- 12 3% Santé - Jeunesse et sports
- 13 7% Autres ministères

Juger

Le droit en évolution

Témoin des enjeux de société de notre temps, l'activité contentieuse, en 2011, a notamment porté sur des questions au cœur des préoccupations de nos concitoyens et des pouvoirs publics : environnement et santé, technologies de l'information et droits individuels... Elle est aussi revenue sur des problématiques qui, bien qu'anciennes, sont redevenues d'actualité. Le Conseil d'État a ainsi été amené à se réinvestir dans la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État afin d'en préciser la portée et les implications aujourd'hui.

Au cœur de l'actualité
contentieuse / p. 21

Bilan / p. 30 à 33



Réglementation

Antennes relais de téléphonie mobile

Le Conseil d'État a reconnu la compétence exclusive des autorités de l'État pour réglementer l'implantation des antennes relais sur le territoire. Ainsi, seules les autorités de l'État désignées par la loi (ministre, Arcep⁽¹⁾, ANFR⁽²⁾) sont compétentes pour déterminer de façon générale les règles d'implantation des antennes relais de téléphonie mobile. Un maire ne saurait donc faire usage de son pouvoir de police générale pour réglementer, par arrêté, l'implantation des antennes relais sur le territoire de sa commune. Le Conseil d'État précise en outre que le principe de précaution n'autorise pas une autorité publique à excéder son champ de compétence.

CE, Assemblée, 26 octobre 2011, commune de Saint-Denis (n° 326492), commune des Pennes-Mirabeau (n° 329904) et SFR (n° 341767 et 341768).

1. Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.
2. Agence nationale des fréquences.



Temps de travail

Repos quotidien des moniteurs de colonies

Jusqu'à l'intervention du Conseil d'État en 2011, les moniteurs de colonies de vacances n'étaient pas soumis aux dispositions générales du Code du travail relatives à la durée du travail et aux repos hebdomadaire et quotidien. Ils relevaient d'un régime particulier, défini par le décret du 28 juillet 2006. En 2011, le Conseil d'État a été saisi d'une demande d'annulation de ce décret, au motif qu'il ne prévoyait pas de repos quotidien et était, en cela, contraire aux objectifs de la directive n° 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail. L'article 3 de cette directive consacre, en effet, le droit des travailleurs à bénéficier d'un repos journalier minimum de onze heures consécutives. Le Conseil d'État avait renvoyé à la Cour de justice de l'Union européenne la question de la compatibilité du droit national avec cette directive. La Cour a jugé, en octobre 2010, que le droit français ne comportait pas les mesures de compensation ou de protection appropriées exigées par la directive pour qu'une telle dérogation puisse être admise. Le Conseil d'État en tire les conséquences en estimant que, si le régime de repos des moniteurs de colonies est susceptible de relever des cas de dérogation prévus par la directive 2003/88/CE, le décret du 28 juillet 2006 ne prévoit ni périodes équivalentes de repos compensateur ni protection appropriée, le plafond annuel de 80 journées travaillées ne pouvant être regardé comme une telle protection. Il a donc annulé ce décret. Tant que de nouvelles dispositions dérogatoires, compatibles avec le droit de l'Union, ne sont pas adoptées, les moniteurs de colonies de vacances ont désormais droit à un repos quotidien de onze heures consécutives.

CE, 10 octobre 2011, Union syndicale Solidaires Isère, n° 301014.

Impôts

La responsabilité de l'État engagée pour faute simple

La responsabilité de l'État du fait de l'exécution d'opérations liées aux procédures d'établissement et de recouvrement de l'impôt peut désormais être engagée pour faute simple. Le Conseil d'État a, en effet, jugé qu'une faute commise par l'administration lors de l'exécution d'opérations liées aux procédures d'établissement et de recouvrement de l'impôt est de nature à engager la responsabilité de l'État à l'égard du contribuable ou de toute autre personne en cas de préjudice direct et certain. Le régime de la faute simple s'applique aux demandes indemnitaires des particuliers et des entreprises, mais aussi des collectivités territoriales. Le préjudice, qui ne saurait résulter du seul paiement de l'impôt, peut être constitué par les conséquences matérielles des décisions prises par l'administration et, le cas échéant, des troubles justifiés que le contribuable rencontre dans ses conditions d'existence. Le préjudice invoqué ne peut toutefois pas trouver sa cause directe et certaine dans la faute de l'administration si celle-ci établit soit qu'elle aurait pris la même décision si elle avait respecté les formalités prescrites ou si son appréciation avait reposé sur des éléments qu'elle avait omis de prendre en compte, soit qu'une autre base légale que celle initialement retenue justifie l'imposition. L'administration peut totalement ou en partie dégager sa responsabilité en invoquant le fait du contribuable ou, s'il n'est pas le contribuable, du demandeur d'indemnité.

CE, 21 mars 2011, M.X.



Une faute simple commise par l'administration lors de l'exécution d'opérations liées aux procédures d'établissement et de recouvrement de l'impôt engage la responsabilité de l'État à l'égard du contribuable.



Vices de procédure La création de l'ENS Lyon annulée

Saisi d'une demande d'annulation du décret définissant les statuts de la nouvelle École normale supérieure (ENS) de Lyon après son regroupement avec l'ENS de Fontenay-Saint-Cloud, le Conseil d'État a rappelé que les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements. Il a précisé qu'en principe un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que si ce vice a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise ou s'il a privé les personnes intéressées d'une garantie. En l'espèce, il a jugé que deux vices de procédure étaient de nature à entacher d'illégalité le décret attaqué. Les comités techniques paritaires n'avaient pas été consultés avant la délibération des conseils d'administration des deux ENS, ce qui avait privé les représentants du personnel d'une garantie. Par ailleurs, pour prendre parti sur le principe de la fusion, les conseils d'administration avaient émis leur avis lors d'une réunion organisée en commun, sous la présidence unique du président de l'un des deux établissements y compris pendant le débat et le scrutin, modalités de délibération qui ont été susceptibles d'exercer une influence sur le sens des délibérations. Le Conseil d'État a donc annulé le décret attaqué en différant l'effet de cette annulation au 30 juin 2012.

CE, Assemblée, 23 décembre 2011, M. D. et autres, n° 335033.

Les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements.



Concurrence Écotaxe poids lourds : un contrat contesté

La société Autostrade per l'Italia avait été désignée comme attributaire d'un contrat de partenariat – prévu pour une durée de treize ans et un montant de plus de 2 milliards d'euros – portant sur le financement, la conception, la réalisation, l'entretien, l'exploitation et la maintenance du dispositif nécessaire à la collecte, à la liquidation et au recouvrement de l'écotaxe poids lourds. Le Conseil d'État était saisi par le ministre chargé de l'écologie et la société Autostrade per l'Italia d'un pourvoi en cassation après l'annulation de la procédure de passation du contrat de partenariat à la demande de plusieurs sociétés évincées. La haute juridiction a écarté les moyens soulevés par les entreprises évincées, qui mettaient en particulier en cause l'impartialité de cette procédure, au motif que le ministre s'était adjoint le conseil et le concours technique de sociétés filiales à 100 % d'un groupe entretenant des liens commerciaux avec la société Autostrade per l'Italia. Le Conseil d'État a estimé que ces éléments ne suffisaient pas, à eux seuls, à caractériser un défaut effectif d'impartialité de la procédure, la collaboration entre l'entreprise attributaire et le groupe étant ponctuelle et des précautions suffisantes ayant été prises dans le cadre de la procédure de passation du contrat.

CE, 24 juin 2011, ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et société Autostrade per l'Italia SpA, n° 347720 et 347779.



Fichiers

Empreintes digitales du passeport biométrique

Saisi de plusieurs recours contre le décret instituant le passeport biométrique, le Conseil d'État a censuré la conservation dans un fichier centralisé des empreintes digitales de huit doigts alors que seules deux sont destinées à figurer dans le passeport. Après un examen approfondi des garanties de fonctionnement prévues (accès et durée de conservation limités, impossibilité de recherche par les données biométriques), il a toutefois admis la création d'un fichier central des passeports. Le Conseil d'État rappelle en outre que l'État peut toujours répondre à ses besoins en s'appuyant sur ses propres moyens, et rejette la critique des professionnels de la photographie contre la prise des photographies destinées aux passeports directement par l'administration.

CE, 26 octobre 2011, Association pour la promotion de l'image et autres, n° 317827 et autres.



Des associations d'apiculteurs ont contesté la décision du ministre de l'agriculture d'autoriser pour un an le Cruiser, un insecticide présentant, selon ces associations, un danger potentiel pour les abeilles.

Environnement

La procédure d'autorisation de mise sur le marché du Cruiser

Saisi par des associations de défense de l'environnement et des agriculteurs, le Conseil d'État s'est prononcé sur la décision du ministre de l'agriculture d'autoriser la mise sur le marché du Cruiser, un insecticide aux effets nocifs pour les abeilles selon des associations.

En 2011, le Conseil d'État s'est prononcé à deux reprises sur la procédure d'autorisation de mise sur le marché de l'insecticide Cruiser pour un usage en traitement de semences dans la culture du maïs. Une première décision a permis de préciser les méthodes qui devaient s'imposer à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) pour évaluer le risque présenté par le produit pour la santé des abeilles. Plusieurs associations de défense de l'environnement et syndicats agricoles, notamment d'apiculteurs, contestaient les décisions prises par le ministre de l'agriculture, sur avis de l'Afssa, d'autoriser la mise sur le marché du Cruiser pour 2008 et 2009. Le décret du 5 mai 1994 relatif au contrôle des produits phytopharmaceutiques impose, en effet, à l'Afssa la méthode dite « des quotients de danger », qui permet de mesurer les risques de mortalité pour les abeilles en cas d'exposition au produit. Si le seuil de mortalité prévu par les textes est dépassé lors des tests, l'autorisation ne peut pas être accordée. Or l'Afssa n'avait

pas recouru à cette méthode et procédé directement à l'évaluation des risques présentés par le produit selon les conditions d'usage proposées. Le Conseil d'État a annulé les décisions du ministre de l'agriculture, car la méthode d'évaluation du risque utilisée par l'Afssa pour donner son avis n'avait pas été conforme à la réglementation. Le Conseil d'État a également relevé que, contrairement à ce qu'exige la réglementation, les évaluations de l'Afssa ne concluaient à l'absence d'impact inacceptable du Cruiser que sur le court terme, faute de données disponibles sur les effets à long terme. Dans une deuxième décision, le Conseil d'État a précisé les conditions de délivrance d'une autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique tel que le Cruiser par le ministre de l'agriculture. Cette autorisation est encadrée par une directive européenne et par le Code rural au niveau national, lequel prévoit notamment que les autorisations sont délivrées pour une durée de dix ans, sauf hypothèses particulières. L'Union nationale de l'apiculture française (Unaf) demandait l'annulation de la décision du ministre de l'agriculture autorisant pour une durée d'un an la mise sur le marché du Cruiser. Le Conseil d'État a jugé que cette décision était illégale et l'a annulée. En autorisant le Cruiser uniquement pour l'année 2010 et en annonçant un réexamen complet du dossier à l'issue de cette année pour étudier la possibilité d'un renouvellement, le ministre s'était en effet appuyé sur une procédure contraire au régime d'autorisation des produits phytopharmaceutiques. Pour accorder ou non cette autorisation, il n'avait que deux possibilités : soit il estimait que l'innocuité à court et à long terme du produit ou son efficacité n'étaient pas suffisamment établies et il devait alors refuser cette autorisation ; soit il jugeait qu'il disposait d'éléments suffisants et il pouvait délivrer cette autorisation pour dix ans.

CE, 16 février 2011, Confédération paysanne et autres, n° 314016, 314044, 314144, 325193, 325318, 325328 et CE, 3 octobre 2011, Union nationale de l'apiculture française, n° 336647.



Depuis la loi du 9 décembre 1905, l'État français ne peut salarier ou subventionner aucun culte.

Laïcité

Loi sur la séparation des Églises et de l'État

Par cinq décisions rendues le 19 juillet 2011, le Conseil d'État a apporté des précisions importantes sur l'interprétation de la loi du 9 décembre 1905, concernant la séparation des Églises et de l'État.

Tranchées en juillet 2011, cinq affaires ont amené le Conseil d'État à préciser l'interprétation de la loi concernant la séparation des Églises et de l'État du 9 décembre 1905. Quatre affaires présentaient un point commun : elles portaient sur la contestation des décisions de collectivités territoriales qui, poursuivant un intérêt public local, avaient soutenu un projet intéressant un culte. La cinquième affaire posait la question de l'application de dispositions législatives permettant à des collectivités de conclure un bail emphytéotique administratif en vue de la construction d'un édifice culturel : la législation dérogeait-elle par là à la loi de 1905 ? Ces affaires portaient donc sur la conciliation entre des intérêts publics locaux et les principes de la loi du 9 décembre 1905.

Les articles principaux de la loi de 1905

Pour rendre ses décisions, le Conseil d'État s'est appuyé sur les principaux articles de la loi de 1905. L'article 1^{er} dispose que : « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public. » L'article 2 affirme que : « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence [...] seront supprimées des budgets de l'État, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes. » Enfin, les articles 13 et 19 prévoient que les édifices

servant à l'exercice public du culte, ainsi que les objets mobiliers les garnissant, sont laissés gratuitement à disposition des associations culturelles formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice d'un culte. Les associations ne peuvent recevoir, sous aucune forme, des subventions de l'État, des départements et des communes, qui ont toutefois la possibilité de leur allouer des crédits pour la réparation des édifices affectés au culte public. La loi autorise aussi les personnes publiques propriétaires d'édifices du culte à engager des dépenses pour les entretenir et les conserver.

Intérêt public et égalité entre les cultes

À l'occasion de l'examen de ces affaires, le Conseil d'État a rappelé qu'en vertu de ces dispositions les collectivités peuvent financer l'entretien et la conservation des édifices culturels dont elles sont demeurées ou devenues propriétaires lors de la séparation des Églises et de l'État et accorder des concours aux associations culturelles pour des travaux de réparation. Il leur est, en revanche, interdit d'apporter une aide à l'exercice d'un culte. Deux enseignements se dégagent ainsi des décisions du Conseil d'État. Si la loi de 1905 interdit toute aide à l'exercice d'un culte, elle prévoit des dérogations ou doit être articulée avec d'autres législations qui y dérogent ou y apportent des tempéraments. Si les collectivités peuvent prendre des décisions ou financer des projets en rapport avec des édifices ou des pratiques culturels, elles ne peuvent le faire qu'à condition de répondre à un intérêt public local, de respecter le principe de neutralité à l'égard des cultes et d'égalité, et d'exclure toute libéralité et donc toute aide à un culte.

Cinq affaires interrogeant la loi de 1905



Salle polyvalente servant de lieu de prière, aménagement d'un abattoir pour l'Aïd el-Kébir, conclusion d'un bail emphytéotique, achat d'un ascenseur pour accéder à une basilique ou d'un orgue pour une église : les cinq affaires portées devant le Conseil d'État témoignent de la diversité des questions posées.

Ne concernant ni le même culte ni le même type d'opérations, cinq affaires soumises au Conseil d'État en 2011 l'ont amené à préciser les dispositions de la loi de 1905 sur la séparation des Églises et de l'État.

Trélazé : achat d'un orgue pour l'église communale

Le conseil municipal de Trélazé avait décidé d'acquérir et de restaurer un orgue en vue de l'installer dans l'église communale. Le Conseil d'État précise dans sa décision que la loi du 9 décembre 1905 ne fait pas obstacle à ce qu'une collectivité territoriale participe au financement d'un bien destiné à un lieu de culte (par exemple, un orgue dans une église) dès lors qu'existe un intérêt public local (cours de musique, concerts) et qu'un accord, qui peut figurer dans une convention, encadre l'opération.

CE, 19 juillet 2011, commune de Trélazé, n° 308544.

Lyon : un ascenseur pour la basilique de Fourvière

La loi de 1905 ne fait pas obstacle aux actions des collectivités visant à valoriser les atouts culturels ou touristiques d'un édifice culturel. Ainsi, l'attribution, par la commune de Lyon, d'une subvention afin de réaliser un ascenseur facilitant l'accès à la basilique de Fourvière n'est pas contraire à l'interdiction d'aide à un culte, même s'il bénéficie aussi aux pratiquants de ce culte. En effet, l'ascenseur présente un intérêt public local lié à l'importance de l'édifice pour le rayonnement culturel et le développement touristique et économique de la ville, qui justifie l'intervention de la commune.

CE, 19 juillet 2011, Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et M. P., n° 308817.

Le Mans : un abattoir temporaire pour l'Aïd el-Kébir

La communauté urbaine du Mans avait décidé d'aménager des locaux désaffectés en vue d'obtenir un agrément sanitaire pour un abattoir local temporaire d'ovins, essentiellement destiné à fonctionner durant la fête de l'Aïd el-Kébir. La décision du Conseil d'État précise qu'une communauté urbaine ne méconnaît pas les dispositions de la loi de 1905 en aménageant un équipement permettant l'abattage rituel, si un intérêt public local le justifie. Ainsi, la nécessité d'exercer les pratiques rituelles

dans des conditions conformes aux impératifs de l'ordre public (salubrité, santé publique) justifie, en l'absence d'abattoir proche, l'intervention de la collectivité. Les conditions d'utilisation de cet équipement doivent respecter le principe d'égalité et de neutralité à l'égard des cultes, et exclure toute libéralité et donc toute aide à un culte.

CE, 19 juillet 2011, communauté urbaine du Mans - Le Mans Métropole, n° 309161.

Montpellier : une salle polyvalente utilisée comme lieu de culte

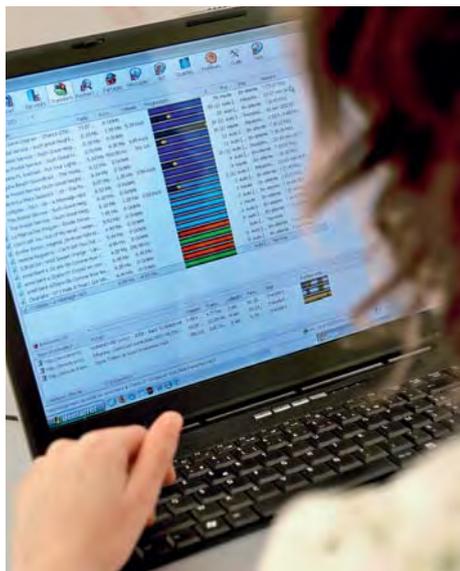
La commune de Montpellier a construit une « salle polyvalente à caractère associatif », mise à disposition de l'association des Franco-Marocains, par convention, pour un an renouvelable afin qu'elle soit utilisée comme lieu de culte. La décision du Conseil d'État souligne qu'une commune peut, dans le respect des principes de neutralité et d'égalité, autoriser l'utilisation d'un local lui appartenant pour l'exercice d'un culte si les conditions financières excluent toute libéralité et, par suite, toute aide au culte en question. En revanche, la mise à disposition pérenne et exclusive d'une salle en vue de son utilisation par une association pour l'exercice d'un culte lui confère le caractère d'édifice culturel et méconnaît les dispositions de la loi du 9 décembre 1905.

CE, 19 juillet 2011, commune de Montpellier, n° 313518.

Montreuil : bail emphytéotique pour la construction d'une mosquée

Le conseil municipal de Montreuil-sous-Bois avait approuvé la conclusion d'un bail emphytéotique de 99 ans avec la Fédération culturelle des associations musulmanes de Montreuil, moyennant une redevance annuelle de un euro symbolique, en vue de l'édification d'une mosquée. Dans sa décision, le Conseil d'État indique qu'en autorisant la conclusion d'un tel bail entre une collectivité et une association culturelle en vue de l'édification d'un lieu du culte le législateur a permis aux collectivités de mettre à disposition un terrain leur appartenant, en contrepartie d'une redevance modique et de l'intégration, au terme du bail, de l'édifice dans leur patrimoine. Ce faisant, le législateur a dérogé à l'interdiction, posée par la loi du 9 décembre 1905, de toute contribution financière à la construction de nouveaux édifices culturels pour permettre aux collectivités de faciliter la réalisation de tels édifices.

CE, 19 juillet 2011, Mme V., n° 320796.



Internet Hadopi : la compétence du juge judiciaire

Le Conseil d'État a rejeté la requête de la société French Data Network dirigée contre le décret du 26 juillet 2010 relatif à la procédure devant la commission de protection des droits de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi). En premier lieu, le Conseil d'État a validé la procédure suivie par la Hadopi au regard de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Il a rappelé que les recommandations qu'adresse la commission de protection des droits de la Hadopi n'ont aucun caractère de sanction ou d'accusation. En second lieu, le Conseil d'État a confirmé que les recommandations adressées par la commission de protection des droits n'étant pas des sanctions, elles ne pourront pas faire l'objet d'un contentieux devant le juge administratif. Le système Hadopi est, en effet, conçu pour mettre en garde l'internaute en infraction. La sanction ne peut être décidée que par le juge judiciaire, conformément à ce qu'a jugé le Conseil constitutionnel. Si les pratiques de téléchargement illégal se renouvellent et que la Hadopi en saisit le juge pénal, la personne concernée pourra, devant ce juge, contester les faits relevés dans les lettres d'avertissement.

CE, 19 octobre 2011, French Data Network, n° 339279 et 342405.

International

La responsabilité sans faute de l'État reconnue

Pour leurs actes accomplis à l'étranger, les États bénéficient d'une immunité d'exécution en application d'une règle coutumière de droit international public. Pour autant, la responsabilité sans faute de l'État peut désormais être engagée pour un préjudice subi du fait de l'application de cette règle. Le Conseil d'État a ainsi confirmé la place de la coutume internationale en droit interne, déjà énoncée dans l'arrêt Aquarone du 6 juin 1997. Selon cet arrêt, une règle de droit international non écrite est applicable en droit interne sous réserve de n'être contraire à aucune disposition législative. Le Conseil d'État a donc jugé que la responsabilité sans faute de l'État du fait de l'application d'une règle coutumière de droit international public peut être engagée sur le fondement de la rupture de l'égalité devant les charges publiques si le préjudice subi par la victime revêt un caractère grave et spécial. Ce critère s'apprécie au regard du nombre connu ou estimé de victimes de dommages analogues. L'arrêt s'inscrit ainsi dans le sillage de la jurisprudence sur la responsabilité sans faute de l'État du fait des conventions internationales, énoncée pour la première fois dans l'arrêt d'Assemblée Compagnie générale d'énergie radio-électrique du 30 mars 1966.

CE, Section, Mme S. et autres, 14 octobre 2011, n° 329788, 329789, 329790 et 329791.

Une règle coutumière internationale confère aux États une immunité d'exécution pour les actes accomplis à l'étranger.



Travaux publics

Le chantier des Halles

Après un incident de chantier, une société avait obtenu du juge des référés du tribunal administratif de Paris la suspension des travaux au-dessus de son magasin du Forum des Halles. Saisi en appel, le Conseil d'État a confirmé sa jurisprudence selon laquelle, en cas de péril, le juge des référés peut être saisi soit d'une demande de référé suspension, pour qu'il ordonne la suspension de la décision administrative à l'origine de ce péril, soit d'une demande de référé « mesures utiles », afin d'enjoindre l'autorité administrative de prendre toutes les mesures conservatoires nécessaires. Par ailleurs, le Conseil d'État a jugé pour la première fois que le juge des référés peut être saisi par la voie du référé liberté (art. L. 521-2 du Code de justice administrative, qui prévoit qu'une décision est prise dans les 48 heures) si l'action ou la carence d'une autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes, le droit à la vie constituant une des libertés fondamentales que cette procédure vise à sauvegarder. En l'espèce, après avoir examiné la nature de l'incident et les mesures prises pour assurer la poursuite des travaux en sécurité, le Conseil d'État a jugé qu'il n'existait pas de danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes.

CE, 16 novembre 2011, Ville de Paris et société d'économie mixte PariSeine, n° 353172 et 353173.



Tribunaux administratifs | Bilan

En dépit d'une forte croissance du contentieux (+ 4,7%), les tribunaux administratifs poursuivent leur redressement. Le délai de jugement moyen se rapproche de un an. Les affaires enregistrées depuis plus de deux ans constituent moins de 14 % des affaires en instance, contre plus d'un tiers au début des années 2000. Que ce soit en urgence (référé) ou dans les procédures au fond, la justice administrative s'attache à répondre aux justiciables avec toute la célérité requise, sans renier sa tradition de sécurité juridique.

Chiffres clés

182 916

affaires enregistrées en 2011, soit une croissance de 48 % en dix ans.

186 493

affaires jugées en 2011, soit une progression de 54 % en dix ans.

10m 27j

c'est le délai prévisible moyen* en 2011.

796

magistrats, 1 071 agents de greffe et 160 assistants de justice.

Au fil des jugements...



Droit du travail

Élection des délégués du personnel ou du comité d'entreprise, licenciement des salariés protégés ou conclusion d'une convention individuelle d'accompagnement dans l'emploi : les tribunaux administratifs, quand ils ont à connaître de la légalité de décisions de l'administration du travail et de l'emploi, sont aussi les interprètes du droit du travail. Ils peuvent ainsi être amenés à se prononcer sur la notion de groupe pour apprécier les conditions de reclassement d'un salarié protégé⁽¹⁾, la notion de secteur d'activité pour apprécier la pertinence du motif économique invoqué par un employeur pour justifier le licenciement d'un tel salarié⁽²⁾ ou encore les conditions de conclusion d'un accord entre l'employeur et les organisations syndicales sur les modalités d'organisation des élections professionnelles⁽³⁾. Le tribunal administratif de Caen juge, quant

à lui, que les dispositions du Code du travail relatives au contrat d'accompagnement dans l'emploi n'excluent pas les syndicats professionnels de la liste des employeurs éligibles au dispositif⁽⁴⁾.

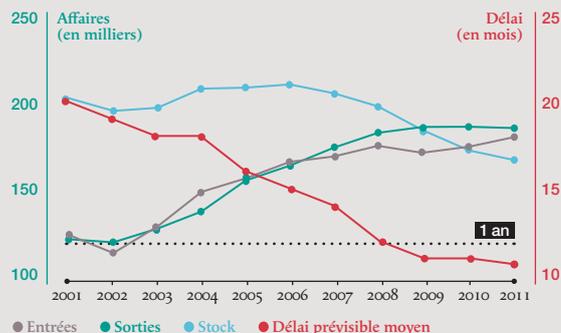
Droit de la concurrence

Fixation des prix des carburants en Guyane⁽⁵⁾, territoire où le contrôle administratif des prix est toujours pratiqué, choix des journaux habilités à recevoir et à publier des annonces judiciaires et légales⁽⁶⁾ ou constitution d'une base publique de données relatives aux médicaments à destination des praticiens⁽⁷⁾, autant de décisions administratives qui ont des incidences directes et immédiates sur l'activité d'opérateurs économiques et qui font notamment l'objet, de la part du juge administratif, d'une appréciation de leur légalité à l'aune du droit de la concurrence ou du principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

1. TA de Marseille, 8 mars 2011, n° 0808500.
2. TA de Marseille, 29 novembre 2011, n° 1003338 et suivants.
3. Juge des référés du TA de Cergy-Pontoise du 3 novembre 2011, n° 1108330.
4. TA de Caen, 15 décembre 2011, n° 1100567.
5. TA de Guyane, 21 avril 2011, n° 0900769.
6. TA de Lille, 13 octobre 2011, n° 1102652.
7. TA de Paris, 2 novembre 2011, n° 0907742.

Délais

Délai prévisible moyen



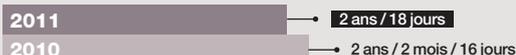
* Le délai prévisible moyen de jugement est le ratio entre les affaires en stock à la fin de l'année et les affaires jugées pendant l'année.

Délai moyen constaté



Le délai moyen constaté est la moyenne des délais de jugement constatés pour les affaires effectivement jugées pendant l'année.

Délai moyen constaté (affaires ordinaires)



Le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires s'entend hors contentieux de référé ou dont le traitement est enserré par la loi dans des délais particuliers, d'une part ; et hors affaires réglées par ordonnance, d'autre part. Il est sans doute le plus représentatif du « temps de la justice » ressenti par les requérants.

Cours administratives d'appel | Bilan

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 l'histoire des cours, le délai prévisible moyen de jugement est inférieur à un an. Les cours assurent ainsi la pleine effectivité des procédures d'appel au service des justiciables.

Chiffres clés

28 279

affaires enregistrées, soit une croissance de 84 % en dix ans.

29 314

affaires jugées, soit une progression de 127 % en dix ans.

11 m 16j

c'est le délai prévisible moyen* en 2011.

269

magistrats, 329 agents de greffe et 44 assistants de justice.

Au fil des arrêts...

Témoins de Jéhovah

L'administration pénitentiaire ne peut légalement invoquer le faible nombre de détenus se réclamant des Témoins de Jéhovah pour refuser d'agréer des aumôniers bénévoles de cette confession et d'accorder à un détenu la possibilité de bénéficier de l'assistance spirituelle d'un ministre de ce culte⁽¹⁾.

Convention européenne des droits de l'Homme

L'écart entre le délai de prescription des créances de l'État à l'égard d'un administré et celui des créances de cet administré à l'égard de l'État peut être regardé, dans certains cas, comme incompatible avec l'article 1 du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, qui protège le droit de toute personne au respect de ses biens. En l'espèce, le délai dans lequel l'État pouvait recouvrer ses créances était 6 à 7,5 fois supérieur à celui dont ses créanciers auraient bénéficié⁽²⁾.

Délégation de service public et concurrence

La délégation de service public instaurant un service

complémentaire pour trois des lignes de la desserte maritime entre Marseille et la Corse est regardée, en l'absence de carence de l'initiative privée et donc d'un besoin réel de service public, comme une restriction non justifiée au principe de libre prestation de service⁽³⁾.



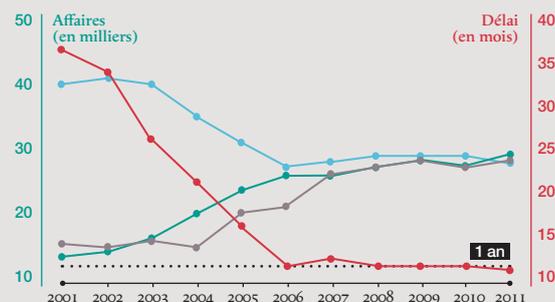
Aménagement régional

Les orientations du schéma régional de la Martinique sont assez précises, sur ce point, pour être opposées à une demande d'autorisation d'exploitation d'une nouvelle carrière, dès lors que celle-ci – portant sur plus de 10 ha à ciel ouvert et une production annuelle de 180 000 t d'andésite – serait incompatible avec les orientations du schéma dans la zone Sud-Caraïbe⁽⁴⁾.

1. CAA de Paris, 30 mai 2011, n° 10PA03567 et 10PA03619 / 2. CAA de Lyon, 12 juillet 2011, n° 09LY02807 / 3. CAA de Marseille, 7 nov. 2011, n° 08MA01604 / 4. CAA de Bordeaux, 29 nov. 2011, n° 11BX00456 et 11BX00457.

Délais

Délai prévisible moyen



● Entrées ● Sorties ● Stock ● Délai prévisible moyen

* 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.

Délai moyen constaté

2011 → 1 an / 1 mois
2010 → 1 an / 1 mois / 14 jours

Le délai moyen constaté est la moyenne des délais de jugement constatés pour les affaires effectivement jugées pendant l'année.

Délai moyen constaté (affaires ordinaires)

2011 → 1 an / 2 mois / 13 jours
2010 → 1 an / 3 mois / 6 jours

Le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires s'entend hors contentieux de référé ou dont le traitement est enserré par la loi dans des délais particuliers, d'une part ; et hors affaires réglées par ordonnance, d'autre part. Il est sans doute le plus représentatif du « temps de la justice » ressenti par les requérants.

Conseil d'État | Bilan

Le Conseil d'État a jugé à nouveau en 2011 plus d'affaires qu'il n'en a enregistré.
 Le stock des affaires en instance atteint un niveau historiquement bas de 6 880.
 Le délai prévisible moyen de jugement passe de neuf mois à huit mois et douze jours.
 Les délais moyens constatés augmentent en revanche légèrement, signe de l'effort consacré à la réduction des stocks anciens.

Chiffres clés

9 346

affaires enregistrées au cours de l'année 2011.

9 801

affaires jugées au cours de l'année 2011.

8m 12j

c'est le délai prévisible moyen* en 2011.

215

membres du Conseil d'État, 412 agents et 23 assistants de justice.

Le regard de... Bernard Stirn, président de la section du contentieux

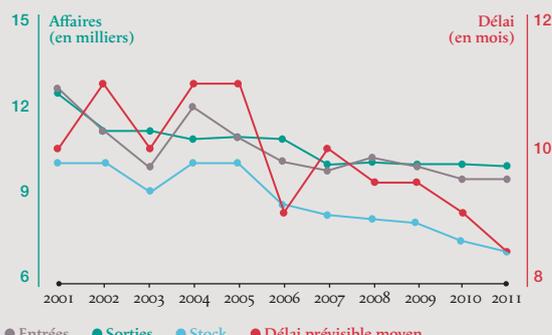
Protection des libertés fondamentales, articulation du droit français et du droit international, régulation économique, droits des fonctionnaires... En 2011, le Conseil d'État a continué de jouer son rôle de cour suprême de la juridiction administrative en rendant des décisions importantes et novatrices. La deuxième année de mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité a, par ailleurs, confirmé l'importance du rôle de filtre joué par le Conseil d'État. Conduit à se prononcer à de nombreuses reprises sur des questions relatives au respect des droits et libertés garantis par la Constitution, il a tiré, pour la première fois, les conséquences de décisions d'inconstitutionnalité du Conseil constitutionnel⁽¹⁾. Le Conseil d'État a, par ailleurs, précisé les conditions d'application de la loi de 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État⁽²⁾, combinant principe de laïcité et intérêt public local⁽³⁾. Il s'est aussi attaché à articuler les impératifs publics et les exigences de protection des données personnelles en censurant partiellement le décret relatif au passeport biométrique⁽⁴⁾. Il a par ailleurs continué d'affirmer l'ancrage du droit français dans le droit européen et international en jugeant que la responsabilité sans faute de l'État pouvait être engagée

du fait de l'application de la coutume internationale⁽⁵⁾. Il a aussi confirmé son rôle économique en précisant les règles applicables au contentieux des contrats publics⁽⁶⁾ : en cas de résiliation d'un contrat administratif, le juge peut indemniser le cocontractant de l'administration, mais aussi ordonner la reprise des relations contractuelles. Enfin, il a réaffirmé l'importance des règles de prévention des conflits d'intérêts⁽⁷⁾, ou précisé le cadre juridique relatif aux autorisations de mise sur le marché de produits phytosanitaires⁽⁸⁾. Le droit de la fonction publique a aussi été marqué par d'importantes décisions : le Conseil d'État a ainsi jugé que le délai imparti à l'administration pour accepter ou refuser la démission d'un agent présente un caractère impératif, au terme duquel elle se trouve dessaisie⁽⁹⁾ ; que le préjudice résultant du harcèlement moral doit être intégralement réparé, indépendamment du comportement de la victime⁽¹⁰⁾ ; ou que la protection du fonctionnaire mis en cause à raison de ses fonctions est un principe général du droit⁽¹¹⁾.

1. Assemblée, 13 mai 2011, Mme D. et M. V., n° 317808 et Assemblée, 13 mai 2011, Mme M., n° 316734 / 2, 3. Voir p. 26-27 / 4. Voir p. 24 / 5. Voir p. 28 / 6. Voir p. 23 / 7. 27 avril 2011, Association Formindép, n° 334396 / 8. Voir p. 25 / 9. Section, 27 avril 2011, Jenkins, n° 335370 / 10. Section, 11 juillet 2011, Mme M., n° 321225 / 11. Section, 8 juin 2011, Farré, n° 312700.

Délais

Délai prévisible moyen



● Entrées ● Sorties ● Stock ● Délai prévisible moyen

* 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.

Délai moyen constaté

2011 → 11 mois / 3 jours

2010 → 10 mois / 12 jours

Le délai moyen constaté est la moyenne des délais de jugement constatés pour les affaires effectivement jugées pendant l'année.

Délai moyen constaté (affaires ordinaires)

2011 → 17 mois / 15 jours

2010 → 17 mois

Le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires s'entend hors contentieux de référé ou dont le traitement est enserré par la loi dans des délais particuliers, d'une part ; et hors affaires réglées par ordonnance, d'autre part. Il est sans doute le plus représentatif du « temps de la justice » ressenti par les requérants.

Cour nationale du droit d'asile | Bilan

En 2011, le contentieux de l'asile a, de nouveau, connu un taux de croissance très élevé (+ 16,5 %). Pourtant, loin de se dégrader, la situation de la Cour nationale du droit d'asile s'est, au contraire, améliorée de manière très sensible : le nombre d'affaires jugées s'est accru de 44,5 % ; le délai prévisible moyen de jugement est passé en un an de quinze mois à neuf mois et cinq jours ; la démarche de modernisation et d'amélioration des procédures a été amplifiée.

Regard sur...

Réduction des délais

Le plan d'action pour réduire les délais de jugement de la CNDA s'est traduit, en 2011, par d'importants recrutements. Le nombre de postes de rapporteur en charge de l'instruction des recours est passé de 95 fin 2010 à 132 fin 2011. Le délai prévisible moyen de jugement, qui était de près de quinze mois en 2010, n'est plus que d'à peine neuf mois fin 2011. À la croissance très forte du nombre d'affaires enregistrées (+ 16,5 %) a répondu une augmentation de 44,5 % des décisions rendues.



Modernisation

La Cour poursuit sa politique de dématérialisation : les salles d'audience, totalement rénovées en 2011, sont désormais équipées de postes informatiques permettant la consultation dématérialisée des dossiers par les formations de jugement et les rapporteurs, et la gestion de l'audience par les secrétaires. En décembre 2011, les recours dématérialisés représentaient 36 % des recours. La Cour continue en parallèle sa réorganisation interne pour améliorer ses

capacités d'audience et la qualité de ses rôles. Un stock unique de dossiers et un service central d'enrôlement, en charge de la gestion de ce stock et de l'élaboration des rôles, ont été créés. L'avantage attendu : améliorer la cohérence d'ensemble des rôles et mieux organiser la convocation des avocats devant la juridiction (près de 85 % des recours sont présentés par un avocat).

Évolution du droit procédural

La modernisation de la juridiction passe aussi par une révision de son droit procédural, lacunaire. Un groupe de travail présidé par Christian Vigouroux, président adjoint de la section du contentieux du Conseil d'État, a été chargé d'élaborer des propositions de textes, en cherchant à concilier la qualité de l'instruction des dossiers, la célérité et la sécurité juridique des procédures. Ce groupe de travail, qui a entendu tous les acteurs intéressés, a remis ses conclusions le 18 novembre 2011. Les propositions retenues seront intégrées dans la partie réglementaire du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Enfin, le décret du 23 décembre 2011, pris pour l'application d'une disposition de la loi du 16 juin 2011 modifiant le CESEDA, prévoit la possibilité d'organiser des audiences par visioconférence, en particulier pour favoriser l'examen dans de meilleurs délais des recours formés par des requérants outre-mer.

Chiffres clés

31 983

affaires enregistrées, soit une croissance de 16,5 % en un an, de 2010 à 2011.

34 595

affaires jugées soit une croissance de 44,5 % en un an, de 2010 à 2011.

343

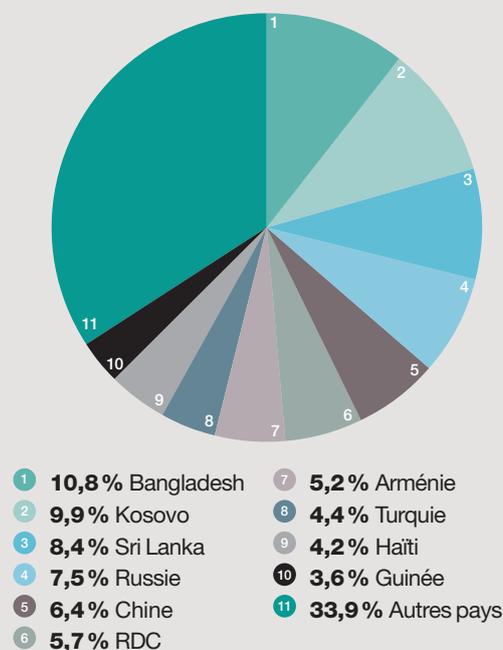
agents permanents participent à l'activité de la Cour, dont 132 rapporteurs, 56 secrétaires d'audience.

12

présidents permanents, 78 présidents vacataires et 65 assesseurs ont assuré les audiences en 2011.

Origine

En 2011, les recours déposés à la CNDA émanaient de requérants issus de 107 pays. Les pays les plus représentés dans les entrées sont :



Regards

sur le Conseil d'État et la juridiction administrative

Engagé depuis quelques années dans une politique ambitieuse d'ouverture, le Conseil d'État multiplie les occasions d'échange et d'écoute : place accrue de l'oralité dans ses procédures contentieuses, colloques et rencontres internationales...
Le Conseil d'État a souhaité donner ici la parole à certains de ses principaux partenaires.

Parties prenantes :

Michel Mercier

Garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés

Jean-Luc Warsmann

Député des Ardennes, président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale

Didier Le Prado

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

Emmanuelle Wargon

Secrétaire générale des ministères chargés des Affaires sociales

Vassilios Skouris

Président de la Cour de justice de l'Union européenne

Herwig Hofmann

Professor of European and Transnational Public Law, université du Luxembourg

Yves Gaudemet

Professeur à l'université Panthéon-Assas

Yves Repiquet

Avocat à la cour, ancien bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de Paris, président de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme

Pierre Delvolvé

Membre de l'Institut, professeur émérite de l'université Paris-II

Jacqueline Morand-Deville

Professeure émérite de l'université Paris-I

LE JUGE ADMINISTRATIF : GARANT DE L'ÉTAT DE DROIT

Michel Mercier, garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés

«

L'une des caractéristiques du modèle juridictionnel français, d'ailleurs plus répandu qu'on ne le dit parfois, réside dans la coexistence de deux ordres juridictionnels distincts. Ce dualisme juridictionnel ne va pas, naturellement, sans quelques difficultés ponctuelles. Mais l'expérience montre que l'existence d'un juge administratif autonome répond parfaitement aux exigences particulières de la chose publique. Le juge administratif, par son histoire, sa formation et son parcours, connaît les grandeurs et les servitudes qui peuvent naître de l'action administrative, ses contraintes et ses dangers. De cette connaissance intime de l'administration comme de son indépendance, qui doivent l'une comme l'autre perdurer, il tire une légitimité que nul ne songerait plus à contester. Son contrôle participe, de manière déterminante, à la définition d'un juste équilibre entre poursuite de l'intérêt général et prise en compte des intérêts

Michel
Mercier

particuliers, entre nécessités du service public et respect des droits individuels.

La jurisprudence comme les réformes successives n'ont cessé d'enrichir l'office du juge administratif et de renforcer son rôle de garant de l'état de droit. L'efficacité des procédures de référé, l'extension du plein contentieux, la quasi-disparition de la faute lourde comme la possibilité pour le juge de moduler les effets des décisions d'annulation ne sont que quelques illustrations de la capacité sans cesse renouvelée du juge administratif à réguler l'action administrative en tenant compte des évolutions de la demande sociale.

Mais l'étendue des instruments dont dispose la justice administrative serait peu de chose sans l'investissement personnel remarquable des magistrats administratifs et, à leurs côtés, des membres des greffes, dans l'exercice de leurs fonctions. La croissance régulière du nombre des requêtes dont la justice administrative est saisie chaque année – qui n'a pas empêché une baisse concomitante et significative des délais de jugement – prouve qu'elle a toute la confiance des justiciables.

De cette connaissance intime de l'administration comme de son indépendance, qui doivent l'une comme l'autre perdurer, le juge administratif tire une légitimité que nul ne songerait plus à contester.



CONSEILLER LE PARLEMENT : UNE RÉUSSITE

Jean-Luc Warsmann, député des Ardennes, président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale

En prévoyant, en 2008, la possibilité pour le président d'une Assemblée de soumettre au Conseil d'État une proposition de loi, les parlementaires n'imaginaient pas à quel point cet outil s'avérerait utile et novateur. La commission des Lois de l'Assemblée nationale a été la première à connaître de cette nouvelle procédure, après avoir initié l'adaptation des textes nécessaires à sa mise en œuvre par la voie d'une proposition de loi. En août 2009, le Conseil d'État a ainsi été saisi de la proposition de loi qui a abouti à la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. Il a su mobiliser, dans des délais courts, plusieurs sections et de nombreux rapporteurs pour examiner ce texte. Un résultat très satisfaisant pour l'auteur de la proposition de loi que j'étais et le rapporteur de la commission des Lois, Étienne Blanc. L'avis du Conseil d'État a été intégré, pour l'essentiel, au rapport de la commission, permettant aux députés, mais aussi aux citoyens, d'en avoir connaissance. Le travail engagé avec le Conseil d'État s'est révélé précieux, en lien avec l'expertise interne au Parlement, pour améliorer les dispositifs législatifs au regard de leur constitutionnalité ou de leur conventionalité. Dans le cadre de l'examen d'une nouvelle proposition de loi, l'avis rendu par le Conseil en 2011 sur le seuil de 15 000 euros en deçà duquel il n'est pas indispensable d'engager des consultations pour une commande publique en témoigne. Cette procédure est aussi l'occasion de mieux saisir le rôle du Conseil et ses méthodes, dont les députés sont peu familiers. La commission des Lois a examiné, depuis octobre 2009, 6 des 7 propositions de loi examinées par le Conseil à la demande de l'Assemblée. Gageons que d'autres suivront, tant l'expérience est concluante.

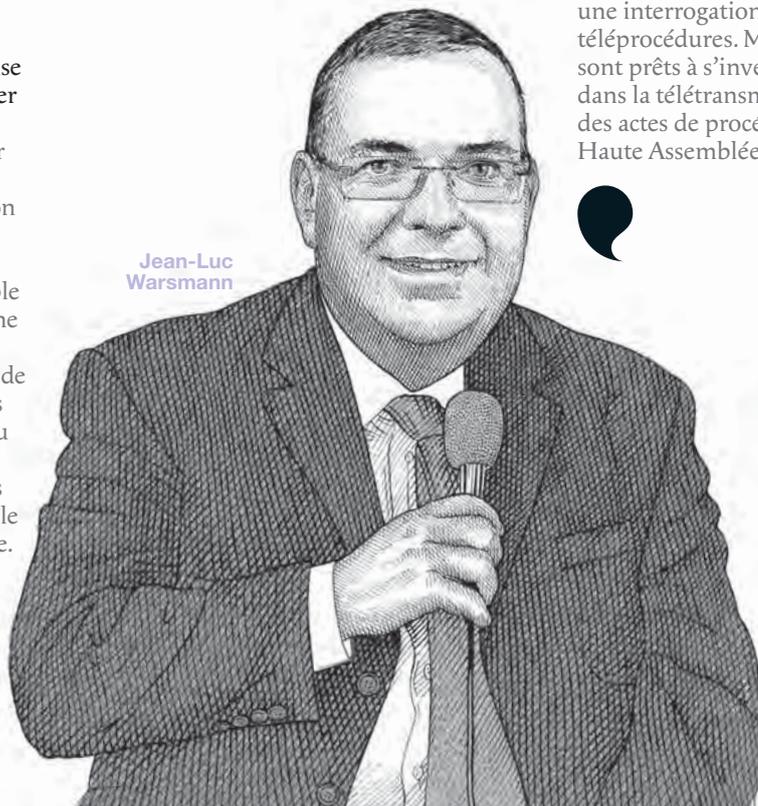
DES DÉLAIS AMÉLIORÉS, UNE QUALITÉ DE DÉCISION INTACTE

Didier Le Prado, ancien président de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

L'ordre des avocats aux Conseils ne peut que se réjouir de voir les réformes, auxquelles il a été associé et qu'il a aidé à mettre en œuvre, permettre au Conseil d'État de maîtriser les flux et d'équilibrer les entrées et les sorties, après avoir résorbé les stocks, tout en maintenant un haut niveau de qualité des décisions rendues. Il est agréable aux avocats, engagés eux-mêmes dans des efforts de gestion des procédures, de pouvoir communiquer des délais moyens d'instruction très raisonnables. Une logique de performance ne se conçoit qu'en fonction de l'intérêt des usagers du service public de la justice et les facilités procédurales aujourd'hui offertes par les textes requièrent un exercice délicat de proportionnalité afin de ne porter atteinte ni à l'égalité des armes, ni aux droits de la défense, ni à l'impartialité, ni à la qualité, ni à l'humanité : le Conseil d'État a su prendre ce tournant, qui n'était pas

sans péril. Je me réjouis de ce que, dans la grande majorité des affaires, le justiciable puisse bénéficier de l'éclairage du rapporteur public. À cet égard, l'année passée aura fait la démonstration des avantages que présente la faculté, pour l'avocat, de prendre la parole après le rapporteur public afin de mieux éclairer la formation de jugement. S'il ne m'appartient pas de porter une appréciation sur l'activité jurisprudentielle du Conseil d'État, j'observe qu'il ne cesse de faire évoluer utilement sa création normative dans les domaines des relations juridiques, économiques et sociales qui se nouent entre les acteurs de la société et les collectivités publiques. Enfin, le Conseil d'État a su pleinement exercer sa fonction de filtre des QPC, jouant ainsi son rôle de juge constitutionnel « négatif » dans un esprit d'équilibre et de sagesse et contribuant à modeler une procédure digne de s'inscrire définitivement dans le paysage institutionnel français. Demeure pour l'ordre des avocats aux Conseils une interrogation : l'avenir des téléprocédures. Mes confrères sont prêts à s'investir pleinement dans la télétransmission généralisée des actes de procédure avec la Haute Assemblée.

Jean-Luc Warsmann



L'EXIGENCE CRITIQUE AU SERVICE DE LA QUALITÉ DES TEXTES

Emmanuelle Wargon, secrétaire générale des ministères
chargés des Affaires sociales



**Didier
Le Prado**

Historiquement conseil du Gouvernement dans l'élaboration des projets de loi, d'ordonnance et de certains décrets, le Conseil d'État contribue par cette fonction à sécuriser juridiquement ces textes ainsi qu'à améliorer leur qualité et leur lisibilité. L'importance de cette fonction a crû avec la multiplication des textes préparés par les administrations et l'accroissement de leur nombre d'articles. Le succès de la procédure des questions prioritaires de constitutionnalité renforce l'exigence d'un contrôle systématique, en amont de leur promulgation, de la conformité des lois aux principes de valeur constitutionnelle.

La même exigence s'impose à l'égard des conventions internationales et textes de droit dérivés, de plus en plus souvent invoqués devant le juge pour

obtenir la censure de normes de droit interne.

Les ministères chargés des Affaires sociales, producteurs de plus d'un tiers des normes, soumettent chaque année de nombreux projets de texte au Conseil d'État. Ainsi, la loi portant réforme de l'hôpital, et relative aux patients, à la santé et aux territoires, du 21 juillet 2009, ne compte pas moins de 135 articles et nécessitait l'adoption de plus de 200 textes d'application.

Au-delà de l'expertise juridique du Conseil d'État, les ministères apprécient l'attention portée par les sections administratives aux objectifs poursuivis et aux contraintes de l'action gouvernementale, leur esprit constructif pour aider à les atteindre par des rédactions plus sûres et, enfin, leur capacité à travailler dans des délais souvent brefs sur des matières exigeant une réelle expertise technique. Le travail accompli par les rapporteurs puis la richesse des échanges en section et en assemblée générale garantissent au Gouvernement que les questions posées par un projet ont été résolues et le conduisent le plus souvent à suivre l'avis du Conseil.

Enfin, s'ajoutant à ces procédures formelles, des échanges réguliers ont lieu entre les présidents de section, les administrations et le secrétariat général du Gouvernement pour, notamment, améliorer la programmation de l'examen des textes, et tirer ainsi pleinement parti de l'excellence juridique offerte par le Conseil d'État.



**Emmanuelle
Wargon**



UN RÔLE DÉCISIF POUR LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Vassilios Skouris, président de la Cour de justice de l'Union européenne

La forme la plus visible que prend la coopération entre les juridictions nationales et la Cour de justice de l'Union européenne est celle du renvoi préjudiciel. Ce « dialogue des juges », qui, il est vrai, a mis quelque temps à s'installer entre le Conseil d'État français et la Cour de justice européenne, n'en est aujourd'hui que plus vif et fécond entre ces deux juridictions, sans éclipser pour autant les demandes des autres juridictions administratives françaises. Au-delà des statistiques, c'est la pertinence des questions soulevées par le Conseil d'État, ainsi que leur nature et leur importance pour le développement de la jurisprudence de la Cour de justice européenne, qui sont à souligner. Il est ainsi fréquent que les renvois du Conseil d'État soient examinés par la formation habituelle la plus importante de la Cour, la grande chambre. Pour essentiel qu'il soit, le renvoi préjudiciel n'est cependant pas le seul indice de l'esprit de coopération dans lequel s'inscrivent les juges nationaux, et d'ailleurs il ne saurait suffire à assurer l'unité d'interprétation et d'application du droit de l'Union européenne. C'est le rôle du juge national en tant que juge de droit commun de l'application du droit de l'Union qui se révèle décisif pour la coexistence harmonieuse de deux systèmes juridiques qui s'alimentent réciproquement, se complètent et parfois se confrontent. Alors que l'impact de la législation européenne sur l'action des autorités publiques va croissant, le droit administratif national

est devenu un instrument éminent de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne, et grande est la responsabilité du juge administratif de participer, dans les litiges qui lui sont soumis, à l'application la plus complète et effective de ce droit. Les juridictions administratives françaises, dans le sillage de la juridiction qui les chapeaute, laquelle sait abandonner en une seule phrase une jurisprudence ayant perdu de sa pertinence, assument pleinement cette responsabilité.

Herwig Hofmann

PARMI LES CONSEILS D'ÉTAT EUROPÉENS

Herwig Hofmann, Professor of European and Transnational Public Law, université du Luxembourg

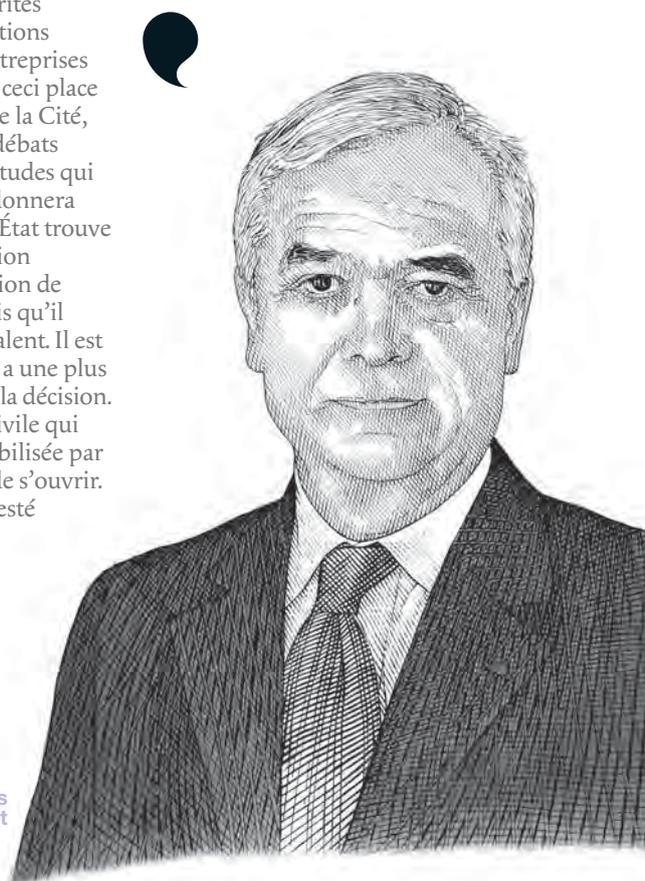
Conformément au principe de territorialité, le contrôle juridictionnel du Conseil d'État s'exerce à l'intérieur des frontières et se limite aux actes de l'administration française. Mais comme ses pairs européens, il est amené à traiter des affaires dépassant la vision territoriale traditionnelle de la compétence du juge administratif. Dans ce contexte, le Conseil d'État français s'est révélé l'un des plus ouverts d'Europe : il ne se limite pas à dire le droit français. En vertu de la séparation des pouvoirs entre juridictions nationales et européennes, il s'est montré conscient d'être aussi juge du droit de l'Union. Il agit en composante intégrante d'un réseau de juridictions administratives nationales partageant la mission de mise en œuvre du droit européen dans un processus transnational. Il est un membre actif d'une communauté européenne de juridictions administratives suprêmes dans la mise en œuvre de ce *jus communis*. Le contentieux généré par le système d'information Schengen (SIS) devant le Conseil d'État illustre bien son appartenance à ce réseau. En faisant usage d'une procédure de question préjudicielle transnationale pour obtenir des informations d'autres juridictions, il a montré que la situation voulant qu'une décision nationale administrative étrangère puisse être contrôlée hors des limites du droit national n'est pas sans remède. Mais la coopération transnationale reste peu encadrée. Ne solutionnant que partiellement les problèmes en découlant, elle laisse des vides juridiques ne permettant que des solutions informelles. Reste que la créativité du Conseil d'État indique des solutions en matière du droit de l'espace Schengen, mais aussi concernant les questions soulevées par une administration intégrée à l'Union.

OUVERT À LA CONFRONTATION DES IDÉES ET DES PROPOSITIONS

Yves Gaudemet, professeur à l'université Panthéon-Assas

Il fut un temps – pas si lointain – où le Conseil d'État puisait une part de son autorité dans une forme de discrétion, de restriction dans la communication, parfois de secret rigoureusement gardé, en tous les cas, d'abstention dans les débats de la Cité. C'était le temps où la consultation de telle personnalité extérieure, professeur de droit par exemple, était plus le fruit d'amitiés personnelles que d'une participation institutionnelle. Ce temps n'est plus : je ne l'évoque que pour mesurer le chemin parcouru. Le Conseil d'État s'est ouvert : ses publications, les colloques, les groupes de travail auxquels il associe les compétences extérieures, les communiqués et conférences de presse accompagnant les grandes décisions, mais aussi, autre forme d'ouverture, le prolongement de la présence classique de membres du Conseil d'État dans l'administration par leur participation aux autorités de régulation, aux organisations internationales, grandes entreprises ou cabinets d'avocats. Tout ceci place le Conseil d'État au cœur de la Cité, lui donne part aux grands débats comme aux grandes inquiétudes qui la traversent. On nous pardonnera de penser que le Conseil d'État trouve son avantage à cette évolution qu'imposait la transformation de notre société politique, mais qu'il a voulue et conduite avec talent. Il est écouté et mieux compris, il a une plus large part à la réflexion et à la décision. Mais c'est toute la société civile qui se trouve interpellée et mobilisée par le choix du Conseil d'État de s'ouvrir. Dépouillant l'habit de majesté

pour celui du dialogue, voire de la controverse, il veut écouter, se propose d'échanger et admet de changer, il cherche à s'enrichir de compétences, réflexions, propositions et critiques qui lui sont extérieures. Il se rend conscient de devoir parfois évoluer et en recherche les voies avec d'autres. Le monde académique et, spécialement, les facultés de droit en sont naturellement les premiers bénéficiaires, parce que le droit est partout et parce que la vocation première du Conseil d'État, juge ou donneur d'avis, est d'exprimer dans le droit ce qui doit changer et ce qui doit être préservé. Aussi bien, le monde académique ne peut que se réjouir d'une volonté d'ouverture, d'une disponibilité largement manifestée et sous des formes multiples ; et tout particulièrement lorsque – mais c'est toujours le cas – elle prend la forme d'une sorte de « partenariat de la pensée ».



Yves
Gaudemet

JUGER : UNE MISSION

Yves Repiquet, avocat à la cour, ancien bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de Paris, président de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, membre du Conseil supérieur des tribunaux administratifs de 2009 à 2011

Il appartient aux magistrats de l'ordre administratif de remplir cette mission en conscience, c'est-à-dire en toute indépendance d'esprit, abstraction faite de l'inclination politique de chacun, avec impartialité, en s'assurant du respect de principes fondamentaux et dans la recherche de la plus grande célérité. Comment mieux définir cette mission qu'en citant Portalis : « La justice est la première dette de la souveraineté. C'est pour acquitter cette dette sacrée que les tribunaux sont établis » ? La justice doit être acceptée et, pour cela, comprise. Ainsi, est-ce pour améliorer la compréhension de ce qui y concourt que, sous l'impulsion du vice-président du Conseil d'État, le rapporteur public a remplacé le commissaire du Gouvernement, trop souvent perçu à tort comme l'homologue du ministère public devant les juridictions de l'ordre judiciaire. Sous la même impulsion, une charte de déontologie a été rédigée par tous les membres de la juridiction administrative, témoignant de la volonté d'organiser et de mettre en forme ce qui, allant de soi au plan de l'éthique du magistrat, s'impose à lui et de manifester au justiciable la considération qui lui est due dans un État de droit. L'apparition récente de l'oralité des débats, la réplique possible aux conclusions du rapporteur, l'effet pédagogique dans la décision rendue de la réponse à chaque moyen soulevé par les parties constituent d'indéniables avancées. La pratique appellera encore des améliorations. Conscients de la hauteur de leur mission, les membres de la juridiction administrative sont trop en prise avec la réalité en mouvement pour ne pas s'impliquer dans la poursuite du progrès, toujours recommencée.

Yves
Repiquet

UNE JURISPRUDENCE UTILE À L'ORDRE CONSTITUTIONNEL

Pierre Delvolvé, membre de l'Institut, professeur émérite de l'université Paris-II

Les relations du Conseil d'État et de l'ordre constitutionnel sont à la fois organiques et fonctionnelles. La période récente les a renforcées. Si l'existence du Conseil d'État a été directement déterminée par certaines constitutions, elle est moins explicite dans celle de 1958, mais des dispositions y font référence pour la nomination de ses membres et la préparation de projets de loi, d'ordonnance, de décret. Elle a été développée par la réforme constitutionnelle de 2008 permettant la consultation du Conseil d'État sur des propositions de loi et imposant son intervention dans la question prioritaire de constitutionnalité. Indirectement, la réserve, en vertu d'un principe constitutionnel, de la compétence de la juridiction administrative pour connaître des recours en annulation ou en réformation des actes administratifs implique l'existence d'une juridiction telle que le Conseil d'État. Sa jurisprudence contribue à la détermination de l'ordre

constitutionnel à plusieurs titres. Elle a reconnu depuis longtemps dans les organes gouvernementaux la qualité d'organes administratifs dont les actes sont soumis à contrôle juridictionnel, tout en leur reconnaissant le pouvoir de prendre des mesures de police sur l'ensemble du territoire et d'assurer la continuité des services publics en en réglementant l'activité. Sous la V^e République, elle veille à la délimitation des domaines respectifs de la loi et du règlement, elle soumet celui-ci aux principes généraux du droit. Elle identifie les rôles respectifs du Président de la République (et de ses collaborateurs) et du Premier ministre. Elle assure la prééminence, dans l'ordre interne, de la Constitution sur les conventions internationales, tout en précisant l'articulation du droit constitutionnel français et du droit européen. Elle interprète la loi en fonction de la Constitution, faisant prévaloir celle-ci sur la loi en cas d'ambiguïté. En cas de contrariété, elle fait désormais abroger la loi par le Conseil constitutionnel par le mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité. Elle assure une application équilibrée du principe constitutionnel de laïcité. Par son statut et par son action, le Conseil d'État tient ainsi une place importante dans le dispositif constitutionnel.



UNE INSTITUTION INDÉPENDANTE ET IMPARTIALE

Jacqueline Morand-Deviller, professeure émérite de l'université Paris-I

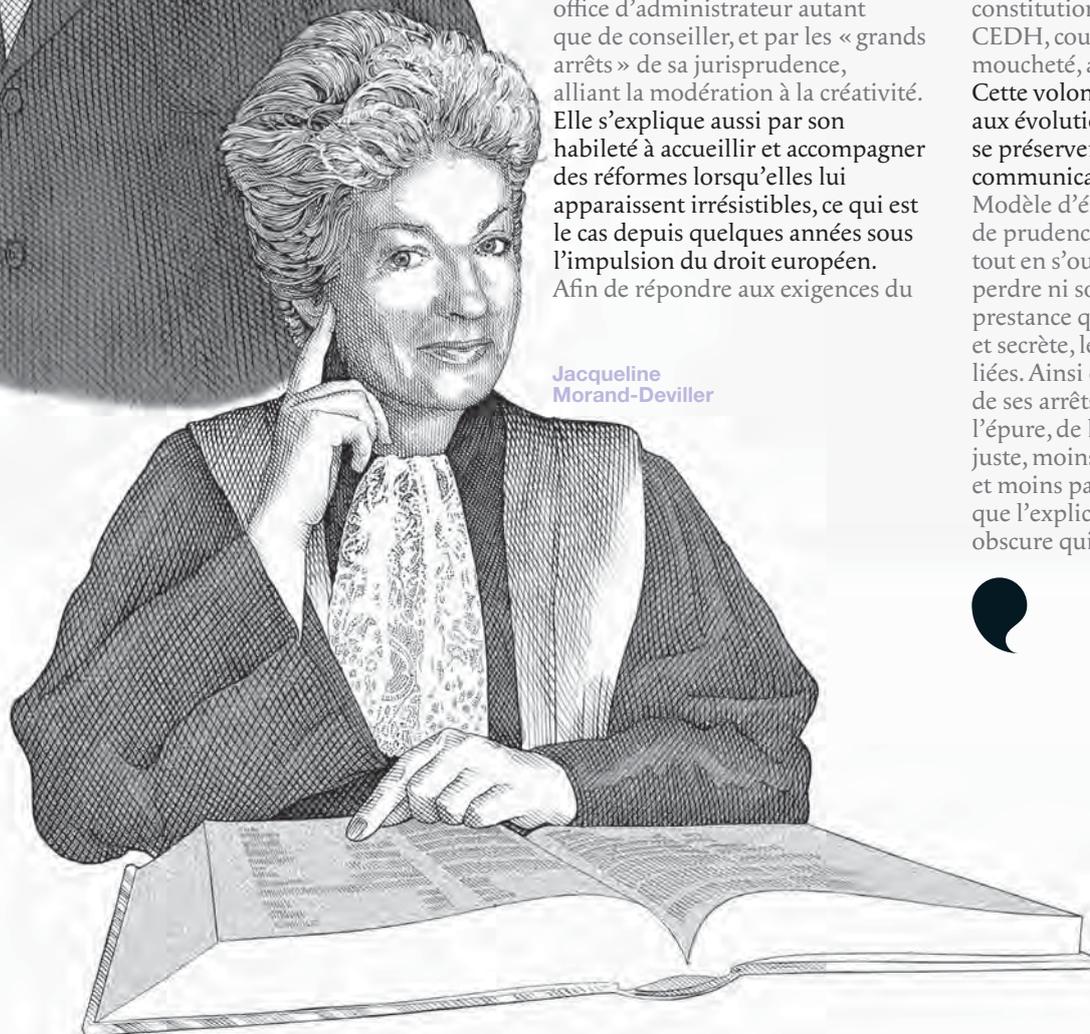


Pierre
Delvolvé



Le Conseil d'État est une institution vénérable et puissante : conseiller du Gouvernement et juridiction suprême du contentieux administratif. Cette dualité de compétences ainsi que le recrutement de ses membres, en dehors d'un corps traditionnel de magistrats, font son originalité. L'importance de son rôle dans l'État de droit n'est pas sans risques et sa longue histoire est jalonnée de crises qu'il a toujours surmontées sereinement. Cette intangibilité s'explique par une tradition d'indépendance et d'impartialité, par la qualité des services qu'il rend dans l'appréciation et la rédaction des textes, faisant office d'administrateur autant que de conseiller, et par les « grands arrêts » de sa jurisprudence, alliant la modération à la créativité. Elle s'explique aussi par son habileté à accueillir et accompagner des réformes lorsqu'elles lui apparaissent irrésistibles, ce qui est le cas depuis quelques années sous l'impulsion du droit européen. Afin de répondre aux exigences du

Jacqueline
Morand-Deviller



« procès équitable » et à l'effectivité des décisions de justice, il a développé des procédures d'urgence, de modulation et d'injonction et il a su cacher son irritation à l'égard des banderilles lancées notamment par la CEDH contre ses plus chères traditions en réformant sans toucher à l'essentiel : ainsi du commissaire du Gouvernement devenu rapporteur public. Il parvient, tout aussi subtilement, à participer au « chœur à plusieurs voix » qui lui est imposé par la concurrence des autres juridictions suprêmes. Familier de la confrontation avec la Cour de cassation, il doit désormais affronter les interprétations tout aussi souveraines du Conseil constitutionnel, de la CJUE et de la CEDH, courtoises querelles à fleuret moucheté, apaisées par le temps. Cette volonté de répondre aux évolutions de la société doit se préserver des excès d'une communication systématique. Modèle d'équilibre, de neutralité et de prudence, la Haute juridiction, tout en s'ouvrant au dialogue, ne doit perdre ni son indépendance, ni sa prestance quelque peu majestueuse et secrète, les deux qualités étant liées. Ainsi en est-il de la concision de ses arrêts, art remarquable de l'épure, de la rigueur et du « mot » juste, moins alourdie en la forme et moins paralysante quant au fond que l'explication bavarde et souvent obscure qui a envahi les prétoires.



5 leviers

pour améliorer notre organisation

Afin d'offrir aux justiciables une justice de qualité – rapide, accessible, compréhensible et fiable –, le Conseil d'État a entrepris de longue date un important processus de réforme. La réduction des délais de jugement ou la baisse des stocks au sein des juridictions administratives en sont les résultats. La réforme se traduit également par des engagements concrets et par une attention accrue portée aux leviers permettant au Conseil d'État de mieux remplir ses missions.

|1| Écouter / p. 43

|2| Échanger / p. 43

|3| Évaluer / p. 44

|4| Diffuser / p. 44

|5| Former / p. 45

1 | Écouter

La juridiction administrative s'attache à donner aux justiciables et aux avocats toute la place qui leur revient à l'audience. **Déjà très présente dans les procédures d'urgence, l'oralité s'est ainsi développée avec les audiences d'instruction** ou les « enquêtes à la barre » qui prennent, par exemple, une place croissante pour le traitement des contentieux économiques. De nombreuses juridictions (dont le Conseil d'État) ont expérimenté les évolutions de procédure prévues par le décret du 7 janvier 2009. Sans revenir sur le principe du caractère écrit de la procédure, ce décret a ouvert aux requérants et à leurs avocats la possibilité de prendre ou de reprendre la parole à l'audience après les conclusions du rapporteur public. La communication – nouvelle pour les parties – du sens de ces conclusions avant l'audience contribue également à enrichir le dialogue qui s'instaure entre les parties et la formation de jugement. Ces réformes concourent à une plus grande utilité des audiences et à une meilleure qualité de la justice rendue. **Depuis le 1^{er} janvier 2012, dans tous les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, les avocats ne s'expriment qu'après le rapport du rapporteur et les conclusions du rapporteur public.**



Fabien Chevalier,
chargé de mission
pour les relations
extérieures

« En 2011, le Conseil d'État a placé son activité de colloques sous le signe du partenariat. Nous avons travaillé avec des experts du secteur public ou privé, ainsi qu'avec des juges des juridictions européennes ou d'autres, mais aussi en partenariat avec des institutions comme le Conseil économique, social et environnemental, la Cour de cassation ou encore la chambre de commerce et d'industrie de Paris. »



Philippe Portail,
président de la
première chambre du
tribunal administratif
de Marseille

« Les requérants non représentés par un avocat, peu habitués à s'exprimer en public, apprécient de parler après le rapporteur public. Le débat est en quelque sorte lancé, et ils sont plus à l'aise pour exposer leur propre argumentation. Les avocats, quant à eux, informés du sens des conclusions, ne craignent plus "l'effet de surprise", qui était une critique souvent adressée. Les craintes que je ressentais d'un débordement des parties s'exprimant en dernier étaient infondées, et les audiences laissent apparaître au contraire un profond respect pour le juge administratif. »

2 | Échanger

Vigie au cœur de la société et des pouvoirs publics, le Conseil d'État souhaite rendre compte à la société de la mission qui lui est confiée et de la manière dont il l'accomplit. **Le Conseil d'État s'est ainsi fixé comme priorité de développer ses activités d'échanges et de débats.** À cet effet, il organise depuis plusieurs années de multiples entretiens, colloques et conférences, souvent regroupés en cycles : droit européen des droits de l'Homme, environnement, droit social, droit public économique... En 2011, une vingtaine de manifestations de ce type ont été organisées, parfois en partenariat avec d'autres institutions françaises ou internationales. Plusieurs milliers de personnes, magistrats, enseignants, chercheurs, praticiens de l'administration ou du secteur privé, ont ainsi été réunies pour échanger et débattre.

|3| Évaluer

La mission permanente d'inspection des juridictions administratives (MIJA) est en charge de l'évaluation du bon fonctionnement des différentes juridictions. Elle assure un « audit qualité » des institutions, mesure les résultats obtenus et recommande des solutions pour améliorer le service rendu aux justiciables. En 2011, les missions d'inspection ont été conduites selon une méthodologie nouvelle, construite autour d'un référentiel d'évaluation fondé sur quatre sous-ensembles : « management de la juridiction », « activité juridictionnelle », « gestion de la juridiction », « la juridiction et les justiciables ». À chacun de ces sous-ensembles sont associés des objectifs clés (par exemple, pour l'activité juridictionnelle, « améliorer la qualité globale du service rendu », « traiter le stock d'affaires anciennes » ou encore « améliorer les délais de notification »). Au total, ce sont plus de 80 items qui sont ainsi analysés. Pour une pleine prise en compte des recommandations faites aux juridictions, le rapport d'inspection est accessible à l'ensemble des magistrats et agents de greffe, et des « retours sur mission » sont généralement organisés dans l'année qui suit la mission d'inspection.



Pierre-Yves Martinie, responsable du service de diffusion de la jurisprudence

« Plus encore que les textes législatifs et réglementaires, la jurisprudence a besoin, pour devenir intelligible aux administrés, que soit mise en lumière la règle posée. En distinguant clairement ce qui est règle nouvelle dégagée par le juge de ce qui n'est que rappel de la loi – par une classification des décisions selon l'importance de leur apport à la jurisprudence –, en accompagnant systématiquement les décisions les plus notables d'une analyse de cet apport, voire d'un communiqué de presse, nous espérons familiariser le public avec cette source du droit et rendre un peu moins illusoire l'adage selon lequel "nul n'est censé ignorer la loi". »

|4| Diffuser

En 2011, le Conseil d'État a lancé ArianeWeb, la base de données en ligne des décisions de la juridiction administrative. Disponible sur www.conseil-etat.fr, cette base de données vise à faciliter l'accès de tous les internautes aux décisions les plus significatives de la juridiction administrative. ArianeWeb propose ainsi un accès permanent et gratuit aux décisions de portée significative rendues par le Conseil d'État et les cours administratives d'appel, soit plus de 130 000 décisions. Chaque année, ce sont 3 500 décisions qui sont versées par le Conseil d'État dans cette base. Si leur intérêt jurisprudentiel le justifie, ces décisions sont accompagnées d'une analyse qui identifie leur apport à la jurisprudence. Le stock disponible sur ArianeWeb remonte jusqu'en 1875 pour les arrêts fondateurs de la jurispru-



Florence Orsetti, chargée de mission, ancienne greffière en chef

« Lors de missions d'inspection, j'ai constaté une véritable attente des juridictions, que ce soit des magistrats ou des agents de greffe. Leur accueil montre à quel point la mission d'inspection est perçue comme une opportunité pour chaque juridiction de faire progresser son mode de fonctionnement. Grâce aux indicateurs prévus dans les référentiels, les missions peuvent désormais procéder à des contrôles homogènes, effectuer des diagnostics précis et proposer des solutions adaptées à chaque juridiction. »

dence administrative (parfois désignés sous le terme « grands arrêts »). Côté cours administratives d'appel, ArianeWeb met en ligne 5 000 arrêts présentant un intérêt jurisprudentiel majeur. Les jugements les plus importants des tribunaux administratifs ont également vocation à y figurer à terme. La base s'est récemment enrichie des arrêts du Tribunal des conflits et de leurs analyses ainsi que de conclusions des rapporteurs publics dans les affaires jugées par les formations les plus solennelles du Conseil d'État.

|5| Former

Le centre de formation de la juridiction administrative (CFJA) conçoit et met en œuvre la formation initiale et continue des membres et agents du Conseil d'État, des magistrats administratifs et des agents de greffe des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ainsi que des agents de la Cour nationale du droit d'asile, soit environ 3 600 personnes au total. **Le plan triennal de formation 2010-2012 s'articule autour de l'évolution prévisible des métiers, du développement des qualifications et de l'acquisition de nouvelles compétences.** L'année 2011 a été l'occasion d'accueillir, pour la première fois, une promotion unique de magistrats administratifs. Ce nouveau format a permis un enrichissement mutuel des stagiaires grâce à la diversité de leurs profils. L'effort a également été porté sur la formation initiale des nouveaux rapporteurs de la Cour nationale du droit d'asile et sur la déconcentration des formations destinées aux agents de greffe.



Marlène Commes,
conseiller de formation

« Notre plan de formation s'efforce d'accompagner au mieux chacun tout au long de sa carrière. Le CFJA gère ainsi la formation initiale et continue des magistrats administratifs. Nous les accueillons pendant six mois, de janvier à juin, lors de leur intégration dans le corps ; puis nous organisons les modules de formation qui leur seront utiles tout au long de leur carrière, lors de leurs changements d'affectation par exemple ou de la prise en charge de nouveaux contentieux, ou encore de leur nomination en qualité de président de chambre ou de chef de juridiction, sans oublier leur mobilité. »

CONSEIL D'ÉTAT

1, place du Palais-Royal 75100 Paris Cedex 01
www.conseil-etat.fr - Twitter : @Conseil_Etat

Directeur de la publication : Jean-Marc Sauvé

Rédacteur en chef : Olivier Schrameck

Conception et coordination : Direction de la communication

Rédaction : Jacques Biancarelli, Brice Bohuon, Anne-Marie Camguilhem, Christophe Devys, Xavier Domino, Pascal Girault, Laurence Helmlinger, François Kohler, Samantha Leblanc, Marcel Pochard, Patrick Quinqueton, Cécile Raquin, Jacky Richard, Jean-Éric Schoettl, Bernard Stirn, Stéphane Verclytte

Création et réalisation :  (RAC0011) **Crédits photos :** Andia, Raphaël Dautigny, Jean-Baptiste Eyguesier, Éric Flogny, Getty, François Moura, Rea, Sipa, Tendance Floue

Illustration : Richard Phipps / Marie Bastille **Impression :** Imprimé par Dridé sur papier Satimat green composé de 60 % de fibres recyclées et de 40 % de fibres vierges FSC

Le présent bilan a pour vocation d'informer le public des activités du Conseil d'État et de la juridiction administrative. Le rapport public du Conseil d'État peut être consulté sur www.conseil-etat.fr ou commandé auprès de La Documentation française.



Conseiller

Délais moyens d'examen des textes

Lois

95%

examinées en moins de deux mois.

Décrets

80%

examinés en moins de deux mois.

Nature des textes

133

projets de loi.

5

propositions de loi.

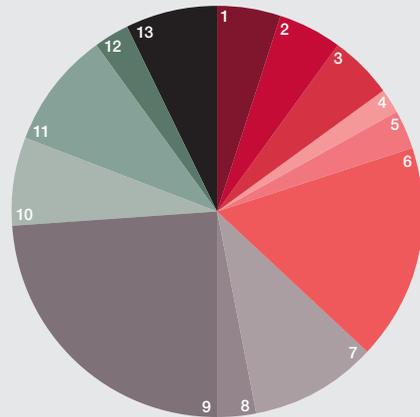
48

ordonnances.

1 012

décrets, dont 199 individuels.

Répartition des projets de texte par ministère



- 1 5% Affaires étrangères
- 2 5% Agriculture
- 3 5% Budget - Fonction publique
- 4 2% Culture et communication
- 5 3% Défense
- 6 17% Écologie - Transports - Logement
- 7 10% Économie
- 8 3% Éducation nationale - Enseignement supérieur
- 9 24% Intérieur - Outre-mer
- 10 7% Justice
- 11 9% Travail
- 12 3% Santé - Jeunesse et Sports
- 13 7% Autres ministères

Juger

Affaires jugées

9 801

au Conseil d'État.

29 314

dans les cours administratives d'appel, soit une hausse de 127 % en dix ans.

186 493

dans les tribunaux administratifs, soit une hausse de 54 % en dix ans.

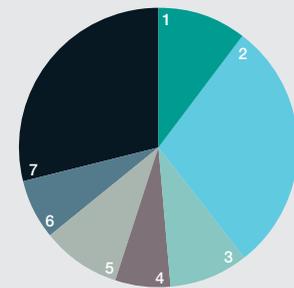
Qualité

96%

Dans des cas, la solution définitive du litige correspond à celle retenue par le juge de première instance.

Répartition du contentieux en première instance

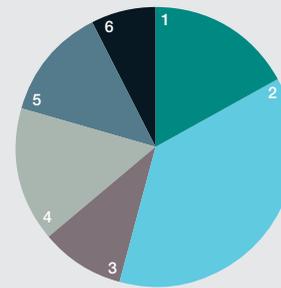
Tribunaux administratifs



- 1 10,5% Contentieux fiscal
- 2 29,2% Étrangers
- 3 9,1% Fonction publique
- 4 6,3% Logement
- 5 9,1% Police
- 6 7% Urbanisme et aménagement
- 7 28,8% Autres matières

Répartition du contentieux d'après le mode de saisine

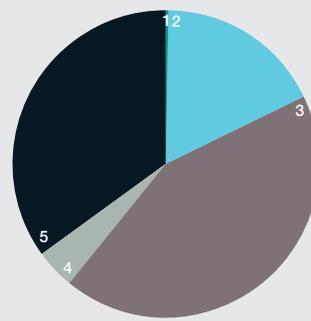
Conseil d'État



- 1 17% Premier ressort
- 2 37,4% Cassation des arrêts des CAA
- 3 9,6% Cassation des jugements des TA (référé)
- 4 15,7% Cassation des jugements des TA (autres)
- 5 13% Cassation des décisions des juridictions administratives spécialisées
- 6 7,3% Autres

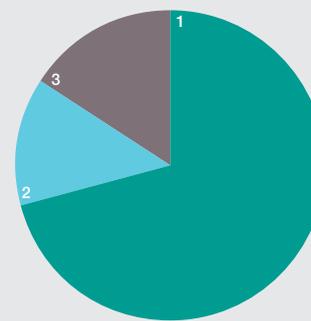
Répartition des affaires jugées par formation de jugement

Conseil d'État



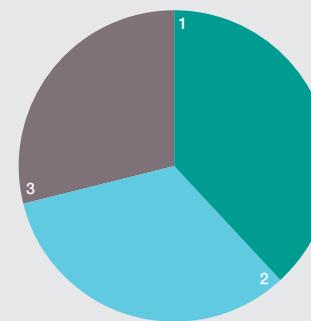
- 1 0,5% Assemblée du contentieux, section du contentieux
- 2 17,4% Sous-sections réunies
- 3 43% Sous-sections jugeant seules
- 4 4,3% Ordonnances du juge des référés
- 5 34,8% Autres ordonnances

Cours administratives d'appel



- 1 71% Formation collégiale
- 2 13,3% Juge unique et référés
- 3 15,7% Ordonnances

Tribunaux administratifs



- 1 38,2% Formation collégiale
- 2 33% Juge unique et référés
- 3 28,8% Ordonnances

Gérer

Faits marquants

1^{re}

promotion unique de magistrats sortie du centre de formation de la justice administrative.

100 000

visiteurs par mois sur le site du Conseil d'État, www.conseil-etat.fr

Cours et tribunaux

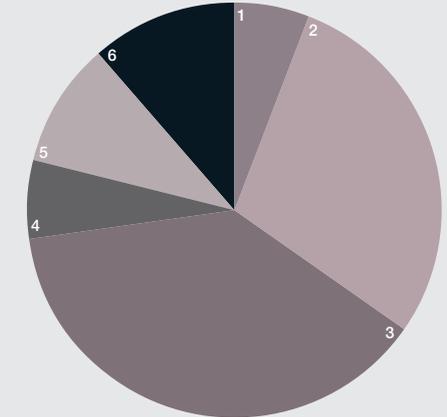
8

cours administratives d'appel créées à partir de 1989. La dernière a été créée en 2004 à Versailles.

42

tribunaux administratifs existants en 2011, dont trois ouverts ces dernières années (Nîmes en 2006, Toulon en 2008, Montreuil en 2009).

Effectifs de la juridiction administrative*



- 1 215 Membres du Conseil d'État
- 2 1 065 Magistrats des TA et CAA
- 3 1 400 Agents dans les TA et CAA
- 4 227 Assistants de justice au CE et dans les TA-CAA
- 5 355 Agents de la Cour nationale du droit d'asile
- 6 412 Agents du Conseil d'État

*Chiffres au 31 décembre 2011