

Études et documents du Conseil d'État

Fondateur

René CASSIN

Comité de direction

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

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

Jacky RICHARD, président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études.

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

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



Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

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

- Sécurité juridique et complexité du droit (EDCE n° 57), 2006.
- L'administration française et l'Union européenne : Quelles influences ? Quelles stratégies ? (EDCE n° 58), 2007.
- Le contrat, mode d'action publique et de production de normes (EDCE n° 59), 2008.
- Droit au logement, droit du logement (EDCE n° 60), 2009.
- L'eau et son droit (EDCE n° 61), 2010.
- Consulter autrement, participer effectivement, (EDCE n° 62), 2011.
- Les agences : une nouvelle gestion publique ? – étude annuelle 2012, n° 63.
- Le droit souple – étude annuelle 2013, n° 64.
- Le numérique et les droits fondamentaux – étude annuelle 2014, n° 65.
- L'action économique des personnes publiques – étude annuelle 2015, n° 66 (*à paraître*)

Collection « Les études du Conseil d'État »

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

Collection « Droits et Débats »

- Le droit européen des droits de l'homme, n° 1, 2011.
- Les développements de la médiation, n° 2, 2012.
- La valorisation économique des propriétés des personnes publiques, n° 3, 2012.
- La démocratie environnementale, n° 4, 2012.
- Consulter autrement, participer effectivement, n° 5, 2012.
- Le patrimoine immatériel des personnes publiques, n° 6, 2013.
- Santé et justice : quelles responsabilités ?, n° 7, 2013.
- Les agences : une nouvelle gestion publique?, n° 8, 2013.
- Les enjeux juridiques de l'environnement, n° 9, 2014.
- La décentralisation des politiques sociales, n° 10, 2014.
- 1952-2012 : le juge français de l'asile, n° 11, 2013.
- Corriger, équilibrer, orienter : une vision renouvelée de la régulation économique – Hommage à Marie-Dominique Hagelsteen, n° 12, 2014.
- La sanction : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 13, 2015
- Ou va l'État? – Tome 1, n° 14 (*à paraître*)
- Impôts et cotisations, n° 15 (*à paraître*)

Collection « Histoire et mémoire »

- Conférences Vincent Wright - Volume 1, n° 1, 2012.
- Le rôle du Conseil d'Etat dans le développement économique de la France au XIX^e siècle, n° 2, 2014.
- Faire des choix ? Les fonctionnaires dans l'Europe des dictatures, 1933-1948, n° 3, 2014.

Collection « Jurisprudences »

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



■ **ÉDITORIAL**

■ **INDEX DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS**

■ **PREMIÈRE PARTIE – ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE 15**

L'activité juridictionnelle en chiffres-clés17

L'activité juridictionnelle en 2014 17

Évolution de l'activité juridictionnelle 2010-2014 19

1. Bilan d'activité statistique de la juridiction administrative21

1.1. Bilan d'activité des tribunaux administratifs, des cours administratives
d'appel et du Conseil d'État 21

1.2. Bilan d'activité des juridictions administratives spécialisées.....39

**2. Bilan de la mise en œuvre des questions prioritaires de
constitutionnalité53**

2.1. La mise en œuvre des questions prioritaires de constitutionnalité en 201453

2.2. Statistiques 54

2.3. Analyse des décisions rendues par le Conseil d'État en matière
de question prioritaire de constitutionnalité.....57

3. Analyse d'une sélection de décisions, d'arrêts et de jugements.....59

3.1. Analyse de thèmes marquants dans la jurisprudence du Conseil d'État.....59

3.2. Analyse d'une sélection de décisions du Conseil d'État87

3.3. Analyse d'une sélection d'arrêts des cours administratives d'appel
et de jugements des tribunaux administratifs 125

3.4. Éléments de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile153

**4. Les missions qui concourent à l'activité juridictionnelle :
aide juridictionnelle, exécution des décisions de justice,
inspection des juridictions administratives159**

4.1. Bilan d'activité du bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) 159

4.2. Bilan d'activité de l'exécution des décisions de la juridiction
administrative163

4.3. Mission permanente d'inspection des juridictions administratives177



| | |
|---|------------|
| ■ DEUXIÈME PARTIE – ACTIVITÉ CONSULTATIVE | 181 |
| 1. Observations d’ordre général | 185 |
| 1.1. Une activité consultative soutenue en 2014 | 185 |
| 1.2. Le Conseil d’État, conseiller du Parlement | 188 |
| 1.3. Les conditions de saisine des projets de texte | 188 |
| 1.4. La qualité des études d’impact ou des évaluations préalables | 189 |
| 2. Sélection d’affaires marquantes de l’année | 191 |
| 2.1. Réformes en matière d’énergie : le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte | 191 |
| 2.2. Réforme de l’organisation territoriale de la République | 194 |
| 2.3. Réformes en matière de santé publique | 199 |
| 2.4. Mesures en faveur de la relance économique et de la compétitivité | 203 |
| 2.5. Réformes en matière de formation professionnelle, d’organisation des branches professionnelles et de financement du paritarisme | 209 |
| 2.6. Lutte contre le terrorisme | 213 |
| 2.7. Gouvernance des sociétés à participation publique | 214 |
| 2.8. Investissements étrangers soumis à autorisation préalable | 216 |
| 2.9. Réformes en matière de droit des étrangers..... | 217 |
| 2.10. Relations avec les usagers : principe du « silence vaut acceptation » | 221 |
| 2.11. Nomination d’un ressortissant étranger à la tête d’un établissement public | 225 |
| 2.12. Protection fonctionnelle des membres du Gouvernement | 226 |
| 3. Questions communes aux sections administratives..... | 229 |
| 3.1. Actes et respect de la hiérarchie des normes..... | 229 |
| 3.2. Codification | 243 |
| 3.3. Collectivités territoriales | 245 |
| 3.4. Consultations | 246 |
| 3.5. Élections | 254 |
| 3.6. Libertés et droits fondamentaux..... | 257 |
| 3.7. Outre-mer | 259 |
| 3.8. Pouvoirs publics, organisation et gestion de l’administration | 269 |



| | |
|---|------------|
| 3.9. Traitement de données à caractère personnel | 286 |
| 3.10. Union européenne | 291 |
| 4. Politiques publiques | 295 |
| 4.1. Agriculture..... | 295 |
| 4.2. Banque, assurance, services financiers | 296 |
| 4.3. Budget et comptabilité publique..... | 299 |
| 4.4. Commande publique | 304 |
| 4.5. Concurrence et consommation | 305 |
| 4.6. Culture et patrimoine | 306 |
| 4.7. Défense et sécurité..... | 307 |
| 4.8. Domaine | 308 |
| 4.9. Économie..... | 309 |
| 4.10. Énergie | 312 |
| 4.11. Environnement..... | 317 |
| 4.12. Fiscalité..... | 321 |
| 4.13. Fonction publique | 323 |
| 4.14. Justice..... | 330 |
| 4.15. Santé publique, sécurité sociale et aide sociale | 334 |
| 4.16. Sports | 345 |
| 4.17. Transports..... | 346 |
| 4.18. Travail, emploi, formation professionnelle..... | 349 |
| 4.19. Urbanisme et aménagement..... | 350 |
| 5. Index | 353 |
| 6. Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État | 363 |
| 6.1. L'activité consultative en 2014 : nombre de séances, nombre et nature des textes examinés | 363 |
| 6.2. Évolution de l'activité consultative : 2008-2014..... | 368 |
| 7. Avis rendus par le Conseil d'État en 2014..... | 371 |



■ **TROISIÈME PARTIE – ÉTUDES, DÉBATS, PARTENARIATS,
COOPÉRATION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE..... 375**

1. L'activité d'étude.....377

1.1. Les études annuelles377

1.2. Les études particulières387

2. Les colloques et les conférences du Conseil d'État.....391

2.1. L'activité de colloques et de conférences en 2014 : programme, public
et prolongements média391

2.2. Le cycle des entretiens du Conseil d'État en droit social : le colloque
« Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ? »393

2.3. Les colloques organisés par le Comité d'histoire du Conseil d'État
et de la juridiction administrative394

2.4. Les cycles de conférences395

3. Les relations européennes et internationales399

3.1. La mission d'expertise et de veille juridique en droit européen.....399

3.2. L'activité internationale des juridictions administratives404

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

Le rapport public du Conseil d'État rend compte, chaque année, des activités consultatives et juridictionnelles de la justice administrative. Il comporte depuis 2012 trois parties consacrées respectivement à son activité juridictionnelle, à son activité consultative ainsi qu'aux études, débats et partenariats qui ont jalonné l'année écoulée.

1. L'activité consultative

1.1 Les attributions consultatives du Conseil d'État couvrent un large éventail de missions, qu'il soit chargé d'examiner des projets de texte ou de répondre aux questions que lui adresse le Gouvernement. Au cours de l'année 2014, ont ainsi été rendus 1160 avis, ce qui témoigne d'une activité particulièrement intense. Alors que le nombre de projets de loi examiné par le Conseil d'État est resté stable par rapport à 2013 – soit 96 projets – et qu'une seule proposition de loi lui a été soumise en application du 5^{ème} alinéa de l'article 39 de la Constitution, le nombre de décrets réglementaires dont ont été saisies les formations consultatives a augmenté de plus d'un tiers, s'élevant à 756 textes, et le nombre d'ordonnances a plus que doublé, atteignant 54 textes, soit un niveau comparable à celui de 2009 ou de 2004. Pourtant, en dépit de cette charge de travail, les délais d'examen sont demeurés particulièrement brefs : 90% des avis ont été rendus en moins de deux mois et, parmi les textes les plus importants ou les plus urgents, plus de 60% de ceux relevant de l'assemblée générale ont été examinés en moins d'un mois et plus de la moitié de ceux relevant de la commission permanente ont été traités en moins de 15 jours. Enfin, le Conseil d'État a répondu à 27 demandes d'avis présentées par le Gouvernement.

1.2 Au-delà de ces données quantitatives, l'année 2014 se distingue par la diversité, l'ampleur et la complexité des réformes engagées, dont rend compte le présent rapport. Trois réformes ont à cet égard particulièrement mobilisé les formations consultatives du Conseil d'État.

En premier lieu, la réforme de l'organisation territoriale s'est poursuivie après l'adoption, le 27 janvier 2014, de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. L'assemblée générale s'est en effet prononcée en avril et en juin sur deux projets de loi modifiant les compétences des régions et des départements – veillant en particulier à la cohérence du maillage administratif et de la répartition des compétences aux niveaux local et déconcentré –, tandis que la commission permanente a examiné la nouvelle carte régionale et le calendrier révisé des élections régionales et départementales à l'aune des exigences constitutionnelles pertinentes.



En deuxième lieu, dans le sillage de l'étude réalisée par lui en 2013 à la demande du Premier ministre, le Conseil d'État a examiné 43 décrets portant sur les exceptions au principe instauré par la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013, selon lequel le silence gardé par l'administration sur une demande vaut acceptation de celle-ci. Cet examen, impliquant l'ensemble des formations consultatives et coordonné par la section de l'administration, a permis d'identifier, au-delà des régimes spécifiques, des règles transversales aux différentes procédures concernées et de veiller à la clarté et à l'accessibilité du nouveau dispositif. Un examen similaire sera mené en 2015 s'agissant des procédures applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

En troisième lieu, les formations consultatives ont été saisies, dans des délais particulièrement contraints, du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, portant notamment réforme des professions réglementées du droit, création de nouveaux instruments d'intervention économique pour la puissance publique et assouplissement des modalités du repos hebdomadaire des salariés. À cet égard, une attention particulière a été apportée au respect des exigences constitutionnelles inhérentes au principe d'égalité devant les charges publiques, au droit de propriété, à la liberté d'entreprendre et au principe de consultation des organisations représentatives intéressées, mais aussi, le cas échéant, aux exigences découlant du droit de l'Union européenne, notamment lorsque certaines prérogatives publiques sont instituées pour la protection des intérêts essentiels du pays en matière d'ordre public, de santé publique, de sécurité publique et de défense nationale.

1.3 Lors de l'examen de chaque projet de loi, le Conseil d'État a veillé au caractère complet, suffisant et sincère de l'étude d'impact qui doit l'assortir en application de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. À cet égard, le Conseil d'État rappelle la nécessité de préciser, dans ces études, les insuffisances du droit actuel justifiant l'édiction de mesures nouvelles et les différentes options de réforme possibles, avec ou sans recours à la loi. Il souligne aussi l'intérêt d'analyser dans ces études l'impact procédural des mesures envisagées en termes de démarches administratives du public et des entreprises ainsi que l'ensemble des coûts qu'elles induisent, y compris les coûts indirects ou à plus long terme résultant d'effets d'entraînement. Le Conseil d'État accorde ainsi la plus grande attention à la qualité des études d'impact - qui doivent lui être transmises le plus en amont possible, c'est-à-dire dès sa saisine -, sans être, pour autant, le seul gardien des exigences constitutionnelles en la matière, comme en témoigne en 2014 la première saisine du Conseil constitutionnel sur le fondement du 4^{ème} alinéa de l'article 39 de la Constitution.

2. L'activité juridictionnelle

2.1 L'année 2014 s'est caractérisée par une forte progression des contentieux, dont les effets ont cependant été maîtrisés.

Au Conseil d'État, malgré une hausse considérable du nombre des requêtes (+31% en données nettes), surtout imputable au découpage cantonal (+2,4% en données nettes, hors ce contentieux), le nombre des affaires jugées a une nouvelle fois dépassé celui des requêtes reçues, de sorte que le nombre des affaires restant à



juger en fin d'année atteint un nouveau plancher historique – 6200 – et que la part des affaires pendantes depuis plus de 2 ans a encore été réduite de 4,1%. Le délai prévisible moyen de jugement (hors contentieux du découpage cantonal) est en outre resté quasi-stable à 8 mois et le délai moyen constaté s'est établi à 1 an 1 mois et 26 jours – en recul par rapport à 2013 d'1 mois et 13 jours. De leur côté, si les cours administratives d'appel sont parvenues à équilibrer leurs entrées et leurs sorties, les tribunaux administratifs n'ont pu, malgré les efforts accomplis par l'ensemble des magistrats et des agents, juger autant d'affaires qu'ils en ont reçues, en raison de la forte hausse des requêtes (+11,3% en données nettes). Le « taux de couverture » des entrées par les sorties est ainsi descendu dans les tribunaux à 96,3%. Pour autant, les délais de jugement ont été légèrement améliorés et si le nombre d'affaires enregistrées depuis plus de 2 ans reste élevé dans les tribunaux administratifs et représente encore près de 11% des « stocks », il a l'an passé diminué de 4,3%. Enfin, la Cour nationale du droit d'asile a enregistré en 2014 une nouvelle hausse des recours introduits devant elle (+7,5%). Malgré cette forte hausse, l'objectif d'un délai prévisible moyen de 6 mois, fixé par le Parlement pour la fin 2015, a été atteint dès la fin de l'année 2014.

2.2 Comme l'illustrent les thèmes marquants de cette année et les décisions sélectionnées, le droit administratif reste un droit en mutation et en constante adaptation, avec un souci de cohérence et de stabilité jurisprudentielle.

L'office ou plutôt les offices du juge administratif ont continué d'être revisités. Le juge de l'excès de pouvoir intègre dans son office les exigences de sécurité juridique d'une manière plus fréquente et approfondie, qu'il mette en œuvre des procédures de régularisation ou d'annulation partielle, comme en matière d'urbanisme, qu'il module les effets d'une décision de rejet ou d'annulation, le cas échéant en tenant compte des spécificités du droit de l'Union européenne, ou qu'il édicte des mesures transitoires, en particulier lorsque la décision contestée a été préalablement suspendue par le juge des référés. Les mêmes exigences de sécurité juridique et l'objectif d'une plus grande stabilité des relations contractuelles ont présidé à la simplification des voies de recours ouvertes aux tiers contre un contrat administratif et à un nouveau « paramétrage » de l'office du juge. Désormais, qu'il soit saisi par les parties ou par les tiers, le juge du contrat dispose d'une large et unique palette pour que l'annulation du contrat soit réservée au cas des vices les plus graves. Enfin, l'office du juge du référé-liberté a été étendu, lorsqu'il est saisi d'une décision prise par un médecin en application du code de la santé publique et conduisant à interrompre ou à ne pas entreprendre un traitement – au motif que ce dernier traduirait une obstination déraisonnable – et que l'exécution de cette décision porterait de manière irréversible une atteinte à la vie. Dans ce cas très particulier, il appartient à ce juge d'exercer un plein contrôle de légalité et, en outre, d'examiner un moyen tiré de l'incompatibilité de la décision contestée avec la Convention européenne des droits de l'homme.

Les pouvoirs du juge administratif ont par ailleurs été précisés et parfois remodelés dans plusieurs matières particulières, comme, par exemple, le domaine public, les protections et les garanties des fonctionnaires, les sanctions administratives, le droit des étrangers, le contentieux de l'urbanisme – notamment, dans ce dernier cas, pour préciser les conditions d'application de l'ordonnance n° 2013-638 du



18 juillet 2013. Le présent rapport analyse ces thèmes marquants de l'année 2014. Il offre en outre une large sélection thématique de décisions rendues par le Conseil d'État, mais aussi par les cours administratives d'appel, les tribunaux administratifs et la Cour nationale du droit d'asile. Un panorama complet est ainsi ouvert sur la diversité des juridictions administratives, sur leurs activités et leur place dans la régulation des rapports entre le public et les administrations.

3. Les études, les débats et les partenariats

3.1 Le Conseil d'État a su incarner, en 2014 comme les années précédentes, l'ouverture de notre institution sur les grands enjeux contemporains. Méritent, à cet égard, d'être mentionnés l'étude annuelle consacrée au Numérique et [aux] droits fondamentaux, mais aussi le cycle de conférences sur le thème « Où va l'État ? », qui s'achèvera en 2015. Deux études importantes ont en outre été préparées à la demande du Premier ministre en application de l'article L. 112-2 du code de justice administrative, l'une relative au rôle des commissaires du Gouvernement au sein des conseils d'administration des entreprises, l'autre portant sur les moyens de renforcer l'efficacité et la rapidité du processus de transposition des directives européennes.

3.2 Cette ouverture s'est aussi manifestée dans le dialogue mené hors de nos frontières avec la communauté juridique d'autres pays, notamment à l'occasion de visites de travail, d'échanges de délégations ou de partenariats nouveaux, mais aussi grâce aux travaux menés au sein d'associations internationales. Le 16 juin 2014, les vingt-huit membres de l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (ACA-Europe) se sont réunis en France à l'occasion d'un colloque consacré aux enjeux de la régulation économique, marquant ainsi la fin de la présidence française de cette association. Ces liens réguliers et de qualité contribuent au rayonnement de la juridiction administrative française dont les décisions les plus importantes sont désormais traduites en cinq langues (anglais, allemand, espagnol, chinois et arabe) et rendues accessibles gratuitement sur notre site internet.

Depuis le début de l'année 2015, le service ConsiliaWeb diffuse en outre sur notre site 3500 avis, en particulier ceux rendus entre 1947 et 1989 et, parmi les plus récents, ceux pour lesquels l'autorité qui les a sollicités a autorisé leur divulgation. Les synthèses des avis sur les projets de texte, qui sont publiées dans notre rapport annuel, notamment celui de 2015, sont aussi accessibles par ce service. Avant même que ne se mette en œuvre la décision du Président de la République de rendre publics les avis rendus par le Conseil d'État sur les projets de loi, ConsiliaWeb ouvre ainsi une très large fenêtre sur notre activité consultative.

Nos concitoyens voient dans notre ouverture et surtout dans notre capacité à assumer nos missions un gage de stabilité et de sécurité, mais aussi un point d'appui pour l'adaptation de notre pays aux défis socio-économiques auxquels il est confronté. Nous poursuivrons donc notre effort en 2015 : c'est la meilleure manière pour nous de rester fidèles à l'héritage dont nous sommes les dépositaires et de nous acquitter des devoirs qui sont les nôtres envers les pouvoirs publics et nos compatriotes.



Index des principales abréviations

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





Activité juridictionnelle





L'activité juridictionnelle en chiffres-clés

L'activité juridictionnelle en 2014

Les tribunaux administratifs

| | Données brutes | Données nettes |
|--|------------------|----------------|
| Affaires enregistrées | 213 733 | 195 625 |
| Affaires jugées | 191 872 | 188 295 |
| Affaires en stock | 181 108 | 157 262 |
| Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock | 11 mois 10 jours | 10 mois 1 jour |

Les cours administratives d'appel

| | Données brutes | Données nettes |
|--|-----------------|----------------|
| Affaires enregistrées | 29 945 | 29 857 |
| Affaires jugées | 30 005 | 29 930 |
| Affaires en stock | 27 638 | 27 501 |
| Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock | 11 mois 2 jours | 11 mois 1 jour |

Le Conseil d'État

| | Données brutes | Données nettes |
|--|----------------|----------------|
| Affaires enregistrées | 12 487 | 12 082 |
| Affaires réglées | 12 625 | 12 252 |
| Affaires en stock | 6 117 | 6 199 |
| Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock | | 8 mois* |

Les données nettes excluent les affaires dites de « série », c'est-à-dire celles qui présentent à juger en droit, sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification des faits, une question qui a déjà fait l'objet d'une décision juridictionnelle.

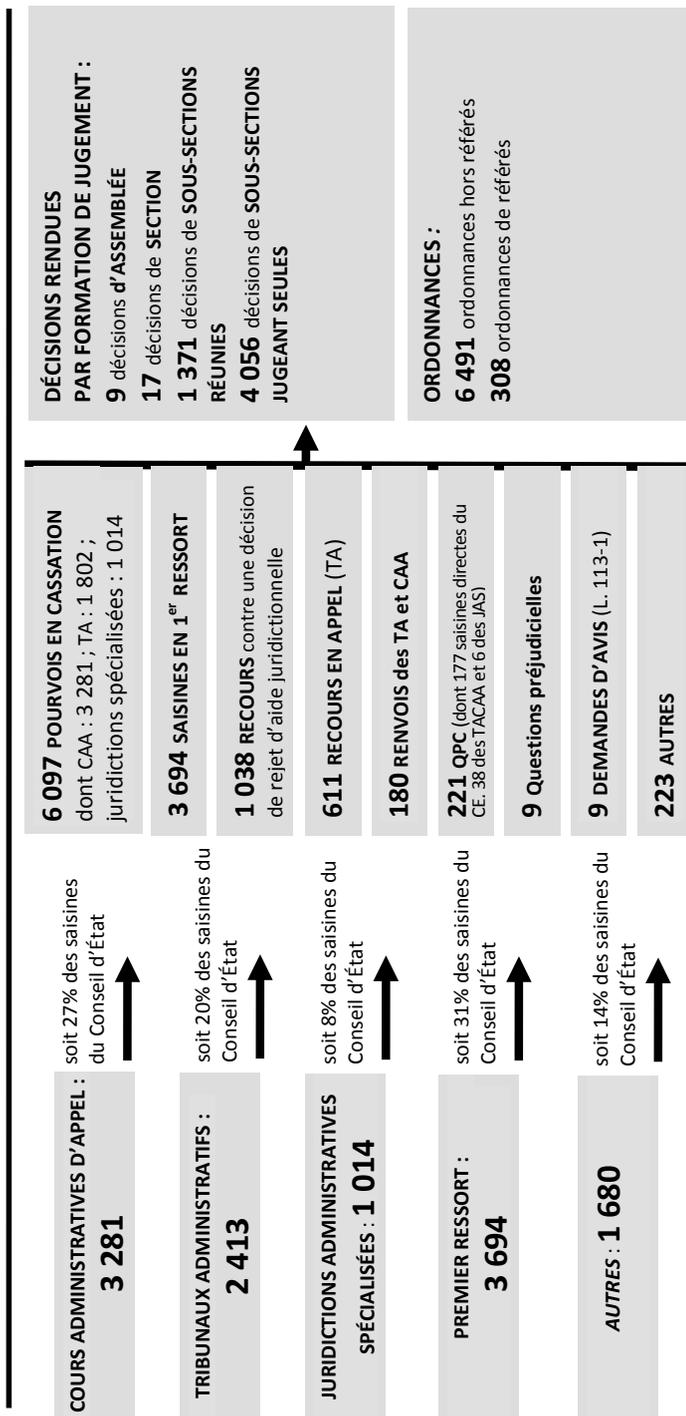
Le délai prévisible moyen de jugement, aussi appelé délai d'élimination théorique du stock, correspond au *ratio* du nombre d'affaires en stock à la fin de l'année divisé par le nombre d'affaires jugées ou réglées définitivement au cours de la même année.

Les affaires réglées sont les affaires jugées pour lesquelles une décision définitive est rendue. Elles ne comptabilisent donc pas les 181 décisions jugées en 2014 qui ne mettent pas définitivement fin au litige (avant dire droit, question préjudicielle, expertise, questions prioritaires de constitutionnalité...).

* Hors découpage cantonal. Avec les dossiers du découpage cantonal, ce délai se réduit à 6 mois et 2 jours.



SAISINES DU CONSEIL D'ÉTAT : 12 082
par origine de la saisine par nature de contentieux



Évolution de l'activité juridictionnelle 2010-2014

En données nettes

Les tribunaux administratifs

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|--------------------|---------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| Affaires enregistrées | 175 377 | 182 916 | 178 491 | 175 762 | 195 625 |
| Affaires jugées | 187 061 | 186 493 | 190 380 | 183 182 | 188 295 |
| Affaires en stock | 173 246 | 169 177 | 157 470 | 149 904 | 157 262 |
| Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock | 11 mois 3 jours | 10 mois 27 jours | 9 mois 28 jours | 9 mois 25 jours | 10 mois 1 jour |

Les cours administratives d'appel

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------|
| Affaires enregistrées | 27 408 | 28 279 | 28 494 | 28 885 | 29 857 |
| Affaires jugées | 27 784 | 29 314 | 29 169 | 29 015 | 29 930 |
| Affaires en stock | 28 831 | 28 186 | 27 648 | 27 549 | 27 501 |
| Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock | 1 an 14 jours | 11 mois 16 jours | 11 mois 11 jours | 11 mois 12 jours | 11 mois 1 jour |

Le Conseil d'État

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|--------|--------------------|--------------------|--------------------|----------|
| Affaires enregistrées | 9 374 | 9 346 | 9 035 | 9 235 | 12 082 |
| Affaires réglées | 9 986 | 9 801 | 9 131 | 9 685 | 12 252 |
| Affaires en stock | 7 916 | 6 880 | 6 771 | 6 320 | 6 199 |
| Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock | 9 mois | 8 mois 12 jours | 8 mois 26 jours | 7 mois 25 jours | 8 mois * |

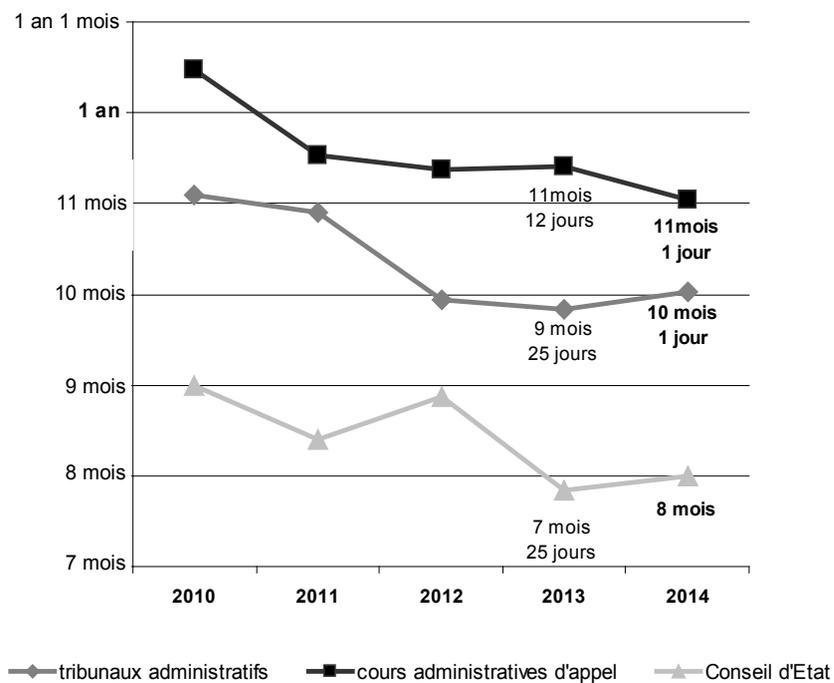
Les données nettes excluent les affaires dites de « série », c'est-à-dire celles qui présentent à juger en droit, sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification des faits, une question qui a déjà fait l'objet d'une décision juridictionnelle.

Le délai prévisible moyen de jugement, aussi appelé délai d'élimination théorique du stock, correspond au *ratio* du nombre d'affaires en stock à la fin de l'année divisé par le nombre d'affaires jugées ou réglées définitivement au cours de la même année.

Les affaires réglées sont les affaires jugées pour lesquelles une décision définitive est rendue. Elles ne comptabilisent donc pas les 181 décisions jugées en 2014 qui ne mettent pas définitivement fin au litige (avant dire droit, question préjudicielle, expertise, questions prioritaires de constitutionnalité...).

* Hors découpage cantonal. Avec les dossiers du découpage cantonal, ce délai se réduit à 6 mois et 2 jours.

**Graphique – Évolution du délai prévisible moyen de jugement 2010-2014
(en données nettes)**



1. Bilan d'activité statistique de la juridiction administrative

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

L'année 2014 a été caractérisée par une augmentation préoccupante des requêtes enregistrées qui atteint, en données nettes, 11,3%, en première instance et 3,3% en appel. L'activité des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel en 2014 se clôture toutefois, cette année encore, sur un bilan globalement satisfaisant, même si la situation des tribunaux demeure fragile.

Le délai prévisible moyen remonte légèrement dans les **tribunaux administratifs à 10 mois et 1 jour**, conséquence directe de la forte augmentation des requêtes. En revanche, il diminue, de 12 jours, dans les **cours**, pour atteindre **11 mois et 1 jour**.

La forte augmentation des requêtes, constatée en 2014, n'a pas encore eu d'incidence sur les délais moyens constatés qui ont donc continué à baisser :

- le **délai moyen constaté global** a été réduit de 28 jours **en première instance** et de 13 jours **en appel** pour s'établir, respectivement, à **10 mois et 22 jours** et à **1 an et 2 jours** ;

- le **délai moyen constaté pour les affaires ordinaires** (hors ordonnances et contentieux dont le jugement est enserré dans des délais particuliers), indicateur le plus sensible pour les justiciables, a été encore réduit de 26 jours en première instance et de 10 jours en appel. Ce délai, qui est passé, pour la première fois en 2012, au-dessous de 2 ans dans les deux niveaux de juridiction est, en 2014, de **1 an 9 mois et 4 jours devant les tribunaux administratifs** et de **1 an 2 mois et 1 jour devant les cours administratives d'appel**.

Parallèlement à l'amélioration de ces délais, on constate un rajeunissement des stocks, la part des dossiers de plus de deux ans étant en baisse dans les deux niveaux de juridiction. Cependant, si la situation des cours peut être regardée comme très satisfaisante, celle des tribunaux reste préoccupante. En effet, dans les cours la part de ces dossiers a été ramenée à 2,7%, alors que dans les tribunaux le stock des dossiers de plus de deux ans représente toujours près de 11% des affaires en instance fin 2014.



Activité des tribunaux administratifs

La situation des tribunaux administratifs s'est tendue durant l'année 2014 mais reste, dans son ensemble, satisfaisante.

■ Affaires enregistrées

En 2014, les tribunaux administratifs ont enregistré 195 625 affaires nouvelles en données nettes et 213 733 en données brutes, soit respectivement une augmentation de 11,3% et de 17,9%.

Cette évolution résulte de la conjonction de deux facteurs.

Le premier est le contentieux des élections, qui a représenté, avec 7 381 dossiers, 3,8% des entrées. Il est en augmentation de 47% par rapport aux élections municipales de 2008.

Le second, et le plus préoccupant, est la progression des entrées de 7,3%, en données nettes, hors contentieux électoral.

Une analyse fine des évolutions montre une relative redistribution des contentieux en augmentation. Parmi les sept principales matières, qui représentent près de 80% des entrées en données nettes, quatre sont en hausse.

Le premier poste d'augmentation, avec une progression globale de 22%, est constitué par les contentieux sociaux, qui regroupent l'ensemble des litiges relatifs à l'aide sociale, au RSA, au logement et aux droits des travailleurs sans emploi, et représentent 16% des affaires enregistrées. Au sein de ces contentieux, celui du RSA augmente de 26,5% et celui du DALO de 31% ;

Le deuxième poste, qui progresse également de 22%, est celui du contentieux fiscal, qui représente 11% des entrées. Ce contentieux, qui était en baisse continue depuis huit ans, retrouve, avec 20 800 requêtes enregistrées, son niveau de 2006. Au sein de ce contentieux, les augmentations les plus significatives concernent les impôts pesant sur les personnes : les « impôts locaux » augmentent de 36,5% et les « impôts sur le revenu » de 23,4%.

Le troisième poste concerne le contentieux de la fonction publique, qui progresse de 20% et représente 9% des entrées.

La quatrième poste, enfin, concerne le contentieux des étrangers qui, avec une progression globale de 3%, soit une hausse de 1,5% des OQTF avec délai et de 18,5% des OQTF sans délai, connaît cette année une augmentation moins forte que l'ensemble du contentieux. Il représente, cependant, toujours près de 30% des entrées.

En revanche, trois des principaux contentieux, celui de l'urbanisme et de l'aménagement et celui de la police, qui représentent chacun 6% des affaires enregistrées, ainsi que celui des marchés et contrats, qui représente 3% des affaires enregistrées, ont connu une baisse, respectivement, de 8,7%, 7% et 2%.



Les affaires enregistrées ont progressé dans toutes les juridictions à l'exception de trois tribunaux, Nice, Basse-Terre et Cayenne, dont des entrées ont diminué, respectivement, de 9%, 2% et 1%.

Mais, au sein de cette évolution globale, les tribunaux connaissent des situations très contrastées :

- 8 juridictions ont vu leurs entrées progresser de plus de 20% : Saint-Pierre et Miquelon (+167%), Amiens (+33%), Saint-Martin (+31%), Strasbourg (+27%), Orléans (+24%), Toulon (+23%), Mata-Utu (+22%) et Limoges (+21%) ;
- 9 juridictions entre 15 et 20% ;
- 12 juridictions entre 10 et 15% ;
- 10 tribunaux ont connu une progression inférieure à 10%.

■ Affaires réglées

Le nombre d'affaires jugées par les tribunaux administratifs en 2014 est de 188 295 en données nettes et de 191 872 en données brutes, soit une augmentation respective de 2,8% et de 1,9%. Ce nombre apprécié en données nettes diffère sensiblement selon les tribunaux : 28 tribunaux ont jugé plus d'affaires qu'en 2013, 14 en ont jugé moins.

L'effectif réel moyen (ERM), qui était en progression continue depuis plusieurs années, a connu une légère diminution pour l'ensemble des tribunaux administratifs en 2014 : il est passé de 788,3 magistrats en 2013 à 779,9 magistrats en 2014.

Le nombre d'affaires traitées par magistrat s'établit en moyenne à 241, augmentant de 4% par rapport à 2013 (232). Il reste cependant largement inférieur aux ratios atteints durant les années 2006 à 2012 (entre 247 et 275).

■ Taux de couverture et stock d'affaires en instance

Pour la première fois depuis 2007, le taux de couverture au niveau national (ratio : affaires traitées / affaires enregistrées) a été inférieur à 100%. Il s'établit en 2014 à 96,3%, en données nettes, en diminution de 7,7% par rapport à 2013 (104,3%). Cette baisse est le résultat de la forte augmentation des entrées en 2014, notamment au cours du 1^{er} semestre.

La diminution du taux de couverture se traduit mécaniquement par une augmentation du stock d'affaires en instance. Ce stock s'établit, au 31 décembre 2014, à 157 262 dossiers en données nettes, soit une augmentation de 4,9%, par rapport à la situation observée au 31 décembre 2013.

Cependant, on constate, depuis la fin du traitement du contentieux électoral, une amélioration progressive du taux de couverture qui, sur les trois derniers mois de l'année, dépasse à nouveau 100%. Cette amélioration devrait permettre aux juridictions de retrouver rapidement leur capacité à poursuivre la politique d'assainissement du stock, engagée depuis plusieurs années.



Le niveau du stock d'affaires de plus de 2 ans reste toutefois préoccupant. En effet, malgré une diminution de 4,3%, les affaires enregistrées depuis plus de 2 ans représentent toujours près de 11% du total des affaires en instance fin 2014. Outre le fait que ce niveau moyen demeure encore trop élevé, il est particulièrement préoccupant de constater que dans dix tribunaux ce ratio est supérieur à 14%, et même supérieur à 20% dans trois d'entre eux, et que dix-sept juridictions ont vu ce stock augmenter en 2014.

Malgré la forte augmentation des entrées, les tribunaux administratifs, pris dans leur ensemble, ont pu stabiliser, voire améliorer les indicateurs de qualité à un niveau satisfaisant en 2014. Mais leur situation demeure préoccupante, en raison notamment de l'augmentation de certains contentieux de masse et de la part toujours trop importante des affaires enregistrées depuis plus de deux ans au sein du stock des dossiers en instance.



■ Statistiques

Affaires enregistrées, affaires traitées et affaires en instance au 31 décembre 2014

| | Données brutes | | | Données nettes | | |
|---|---------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| | 2013 | 2014 | Évolution 2014/2013 | 2013 | 2014 | Évolution 2014/2013 |
| Affaires enregistrées | | | | | | |
| TA de métropole | 173 928 | 206 808 | +18,90% | 169 449 | 188 779 | +11,41% |
| TA d'outre-mer | 7 290 | 6 925 | -5,01% | 6 331 | 6 846 | +8,13% |
| Total | 181 218 | 213 733 | +17,94% | 175 780 | 195 625 | +11,29% |
| Affaires traitées | | | | | | |
| TA de métropole | 181 187 | 184 623 | +1,90% | 176 272 | 181 072 | +2,72% |
| TA d'outre-mer | 7 029 | 7 249 | +3,13% | 6 921 | 7 223 | +4,36% |
| Total | 188 216 | 191 872 | +1,94% | 183 193 | 188 295 | +2,79% |
| Affaires en instance | | | | | | |
| TA de métropole | 152 626 | 175 165 | +14,58% | 144 671 | 152 378 | +5,33% |
| TA d'outre-mer | 6 245 | 5 943 | -4,84% | 5 252 | 4 884 | -7,01% |
| Total <i>(dont plus de 2 ans)</i> | 158 871 <i>21 365</i> | 181 108 <i>20 425</i> | +14,01% <i>-4,4%</i> | 149 923 <i>17 329</i> | 157 262 <i>16 770</i> | +4,90% <i>-3,23%</i> |

Délais moyens de jugement en 2014

| | Données brutes | Données nettes |
|---|----------------|----------------|
| Délai prévisible moyen de traitement des affaires en stock | 11m 10j | 10m 1j |
| Délai moyen de jugement des affaires de l'enregistrement à la notification – ou «délai constaté global» | 10m 28j | 10m 22j |
| Délai moyen de jugement des affaires de l'enregistrement à la notification (hors référés-procédures d'urgence, hors affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers) | 1a 3m 27j | 1a 3m 20j |
| Délai moyen de jugement des affaires de l'enregistrement à la notification (hors référés-procédures d'urgence, hors affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers et compte non tenu des ordonnances) - ou «délai constaté pour les affaires ordinaires» | 1a 9m 8j | 1a 9m 4j |

Stock et flux, juridiction par juridiction, pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2014 (données nettes, juridictions classées par ordre alphabétique)

| | Affaires enregistrées | | Affaires traitées | | Affaires en instance | |
|---------------------------|-----------------------|------------------------|-------------------|------------------------|----------------------|------------------------|
| | 2014 | Évolution 2014/2013 | 2014 | Évolution 2014/2013 | 2014 | Évolution 2014/2013 |
| Amiens | 4 356 | +33,01% | 3 949 | +13,90% | 2 905 | +13,83% |
| Bastia | 1 152 | +7,06% | 1 075 | +9,14% | 902 | +9,60% |
| Besançon | 1 997 | +16,24% | 1 804 | +4,52% | 1 336 | +16,89% |
| Bordeaux | 5 498 | +18,21% | 5 454 | +3,12% | 4 216 | +1,54% |
| Caen | 2 511 | +8,61% | 2 114 | -12,82% | 1 410 | +30,80% |
| Cergy-Pontoise | 11 284 | +11,92% | 10 160 | -1,57% | 9 505 | +13,74% |
| Châlons-en-Champagne | 2 498 | +11,42% | 2 467 | -8,83% | 1 685 | +5,58% |
| Clermont-Ferrand | 2 376 | +18,92% | 2 115 | +6,87% | 1 419 | +22,86% |
| Dijon | 3 931 | +17,59% | 3 884 | +28,69% | 2 014 | +1,92% |
| Grenoble | 7 821 | +12,68% | 8 285 | +7,81% | 7 229 | -5,60% |
| Lille | 8 302 | +12,31% | 7 403 | +1,00% | 6 739 | +15,12% |
| Limoges | 2 223 | +21,21% | 1 558 | -15,78% | 1 974 | +50,46% |
| Lyon | 9 971 | +10,80% | 8 359 | -3,07% | 9 568 | +19,84% |
| Marseille | 8 903 | +12,58% | 8 203 | +7,59% | 7 283 | +10,21% |
| Melun | 9 971 | +1,37% | 11 251 | +7,89% | 7 601 | -14,47% |
| Montpellier | 6 121 | +0,20% | 5 794 | -3,95% | 4 654 | +7,61% |
| Montreuil | 11 246 | +12,48% | 11 142 | +2,63% | 4 904 | +1,81% |
| Nancy | 3 330 | +9,79% | 3 262 | +8,01% | 2 025 | +1,15% |
| Nantes | 11 110 | +11,89% | 11 452 | +6,94% | 14 418 | -2,29% |
| Nice | 4 737 | -9,32% | 4 740 | -2,23% | 4 848 | -0,68% |
| Nîmes | 4 064 | +10,80% | 3 742 | +1,22% | 2 946 | +12,31% |
| Orléans | 4 604 | +23,60% | 4 423 | +10,08% | 2 430 | +10,00% |
| Paris | 19 202 | +6,16% | 19 143 | +2,01% | 9 248 | -0,63% |
| Pau | 2 496 | +9,19% | 2 401 | +0,63% | 1 900 | +4,74% |
| Poitiers | 3 257 | +9,81% | 2 999 | +0,77% | 3 621 | +4,99% |
| Rennes | 5 602 | +11,66% | 5 213 | -4,75% | 5 345 | +7,63% |
| Rouen | 4 242 | +18,19% | 3 973 | +0,20% | 3 039 | +6,71% |
| Strasbourg | 7 043 | +26,79% | 6 396 | +10,60% | 6 785 | +10,76% |
| Toulon | 4 086 | +23,44% | 3 328 | -2,92% | 3 900 | +38,99% |
| Toulouse | 6 045 | +5,28% | 6 196 | -2,02% | 6 798 | -1,15% |
| Versailles | 8 800 | +15,73% | 8 787 | +2,98% | 9 731 | +0,01% |
| Total métropole | 188 779 | +11,41% | 181 072 | +2,72% | 152 378 | +5,33% |
| Basse-Terre | 1 213 | -1,86% | 1 430 | +17,89% | 1 323 | -13,07% |
| Cayenne | 1 348 | -1,10% | 1 661 | +3,04% | 547 | -35,80% |
| Fort-de-France | 835 | +10,16% | 794 | +24,45% | 617 | +4,40% |
| Mata-Utu | 22 | +22,22% | 22 | +46,67% | 7 | 0,00% |
| Mayotte | 736 | +20,26% | 676 | -15,50% | 432 | +16,44% |
| Nouvelle-Calédonie | 494 | +19,04% | 474 | +54,90% | 231 | +10,53% |
| Polynésie française | 707 | +3,67% | 738 | +13,71% | 224 | -10,40% |
| Saint-Barthélemy | 42 | +10,53% | 31 | -61,73% | 73 | +17,74% |
| Saint-Denis de la Réunion | 1 292 | +16,61% | 1 241 | -13,76% | 1 297 | +2,94% |
| Saint-Martin | 109 | +31,33% | 115 | -26,75% | 117 | +7,34% |
| Saint-Pierre-et-Miquelon | 48 | +166,67% | 41 | +272,73% | 16 | -15,79% |
| Total outre-mer | 6 846 | +8,13% | 7 223 | +4,36% | 4 884 | -7,01% |
| Total général | 195 625 | +11,29% | 188 295 | +2,79% | 157 262 | +4,90% |

Activité des cours administratives d'appel

La situation des cours administratives d'appel s'améliore globalement, même si elle est contrastée au sein de celles-ci.

■ Affaires enregistrées

En 2014, les cours administratives d'appel ont enregistré 29 857 affaires en données nettes et 29 945 affaires en données brutes, soit une augmentation respective de 3,4% et de 3,1%.

Cette augmentation résulte de l'évolution des recours dans 3 des principaux contentieux.

La plus forte augmentation est celle du contentieux des fonctionnaires et agents publics, qui progresse de 32%. Cette progression était attendue, et résulte de la mise en œuvre du décret du 13 août 2013, qui rétablit l'appel pour l'intégralité du contentieux des fonctionnaires. Ce contentieux passe de 6 à 8% des entrées.

La seconde augmentation est celle du contentieux des étrangers, qui progresse de 13%. Il représente désormais 48% des entrées.

La troisième, plus faible, concerne le contentieux de l'urbanisme et de l'environnement, qui représente 8,5% des entrées, et progresse de 2%.

Il est à noter, en revanche, une diminution de 2% du contentieux fiscal (14% des entrées), de 8,5% de celui des marchés (3% des entrées) et de 52% de celui de la police (1,5% des entrées). Cette dernière diminution est la conséquence directe de la suppression de l'appel pour le contentieux du permis de conduire.

L'évolution des entrées est variable selon les cours. Elles augmentent dans cinq cours. Les cours de Lyon, Paris ont connu une forte progression, qui s'établit respectivement à 14% et 9%. Les cours de Marseille, Nancy et Bordeaux ont été confrontées à une progression plus modérée, comprise entre 3% et 5%. Elles diminuent dans trois cours : à Nantes de 4%, à Versailles de 5% et à Douai de 6%.

■ Affaires réglées

En 2014, le nombre d'affaires jugées par les cours, s'élève à 29 930 affaires en données nettes, et 30 005 affaires en données brutes, augmentant, respectivement, de 3,2% et de 2,9%.

Cette évolution est très contrastée, pour des raisons diverses, selon les juridictions. Les sorties diminuent à Paris (-3%) et à Versailles (-8%), sont stables à Nancy et augmentent dans les autres cours entre 3% et 7%.

L'effectif réel moyen (ERM) passe, pour l'ensemble des cours administratives d'appel, de 271,5 magistrats en 2013 à 273,8 magistrats en 2014, soit une légère augmentation de 0,8% qui porte ce chiffre au meilleur niveau jamais atteint dans les cours administratives d'appel.



Le nombre de dossiers traités par magistrat augmente de 2,3%, passant de 107 en 2013, à 109 en 2014. Il reste cependant inférieur aux ratios atteints durant les années 2007 à 2012 (entre 110 et 116).

■ Taux de couverture et affaires en instance

Le taux de couverture qui s'établit au niveau national à 100,3%, est stable par rapport à 2013. Il est supérieur à 100% dans trois juridictions : Marseille, Versailles et Nantes, égal à 100% à Paris et, compris entre 84 et 96% dans les quatre autres cours.

Le nombre d'affaires en stock, qui s'élève au 31 décembre 2014 à 27 501 dossiers en données nettes, diminue de 0,2% par rapport à la situation observée au 31 décembre 2013.

Le nombre d'affaires enregistrées depuis plus de 2 ans diminue de 37% par rapport à l'année 2013. Il ne représente plus désormais que 2,7% du stock total en moyenne nationale.

La situation des cours peut donc être regardée comme satisfaisante en 2014. L'augmentation modérée des entrées n'a pas empêché une amélioration des principaux indicateurs d'activité avec, notamment, une diminution sensible de la proportion d'affaires anciennes et, dans certaines cours, leur quasi disparition.



■ Statistiques

Affaires enregistrées, affaires traitées et affaires en instance au 31 décembre 2014

| | Données brutes | | | Données nettes | | |
|---|----------------|--------|------------------------|----------------|--------|------------------------|
| | 2013 | 2014 | Évolution 2014/2013 | 2013 | 2014 | Évolution 2014/2013 |
| Affaires enregistrées | 29 034 | 29 945 | +3,14% | 28 885 | 29 857 | +3,37% |
| Affaires traitées | 29 172 | 30 005 | +2,86% | 29 015 | 29 930 | +3,15% |
| Affaires en instance | 27 648 | 27 638 | -0,04% | 27 549 | 27 501 | -0,17% |
| <i>dont affaires de plus de 2 ans</i> | 1 173 | 753 | -35,81% | 1 157 | 733 | -36,65% |

Délais moyens de jugement en 2014

| | Données brutes | Données nettes |
|---|----------------|----------------|
| Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock | 11m 2j | 11m 1j |
| Délai moyen de jugement des affaires de l'enregistrement à la notification dit «délai constaté global» | 1a 3j | 1a 2j |
| Délai moyen de jugement des affaires de l'enregistrement à la notification (hors référés-procédures d'urgence) | 1a 5j | 1a 5j |
| Délai moyen de jugement des affaires de l'enregistrement à la notification (hors référés-procédures d'urgence et compte non tenu des ordonnances) (*) | 1a 2m 2j | 1a 2m 1j |

(*) dit «délai constaté pour les affaires ordinaires»

Stock et flux, juridiction par juridiction, pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2014 (données nettes, juridictions classées par ordre alphabétique)

| | Affaires enregistrées | | Affaires traitées | | Affaires en instance | |
|----------------------|-----------------------|------------------------|-------------------|------------------------|----------------------|------------------------|
| | 2014 | Évolution 2014/2013 | 2014 | Évolution 2014/2013 | 2014 | Évolution 2014/2013 |
| Bordeaux | 3 690 | +4,53% | 3 513 | +7,23% | 3 174 | +5,80% |
| Douai | 2 065 | -6,39% | 1 907 | +2,75% | 1 878 | +9,31% |
| Lyon | 4 106 | +14,34% | 3 450 | +6,02% | 3 350 | +24,44% |
| Marseille | 5 258 | +4,91% | 5 906 | +14,68% | 6 585 | -8,49% |
| Nancy | 2 365 | +3,28% | 2 269 | -0,09% | 1 824 | +5,98% |
| Nantes | 3 387 | -3,81% | 3 548 | +6,35% | 3 170 | -5,20% |
| Paris | 5 304 | +9,16% | 5 303 | -3,32% | 4 154 | 0% |
| Versailles | 3 682 | -5,01% | 4 034 | -8,05% | 3 366 | -9,56% |
| Total général | 29 857 | +3,37% | 29930 | +3,15% | 27501 | -0,17% |

Activité des formations contentieuses du Conseil d'État

■ Affaires enregistrées

Le nombre total d'affaires enregistrées est passé, en données brutes, de 9 480 en 2013 à 12 487 (+ 32 %) en 2014 et, en données nettes, de 9 235 en 2013 à 12 082 en 2014 (+ 31 %). Toutefois, il faut préciser qu'un contentieux d'une ampleur particulière issu de la publication au Journal officiel, à partir du 20 février 2014, de décrets relatifs au découpage cantonal a entraîné l'enregistrement, en premier ressort, de 2 626 requêtes. Ces affaires ont toutes été jugées en 2014, 503 en formation collégiale et 2 123 par ordonnance. Pour une comparaison plus aisée avec les chiffres de l'année précédente, les tableaux sont présentés tous contentieux compris et hors découpage cantonal.

Par ailleurs, l'année 2014 a également été marquée par l'enregistrement de 428 requêtes relatives au contentieux des élections municipales de mars 2014. Le nombre total de requêtes dont le Conseil d'État a été saisi comme juge d'appel a en conséquence atteint 611 contre 214 en 2013. Concernant le contentieux des élections européennes de mai 2014, le Conseil d'État a enregistré 20 requêtes en premier ressort.

Quant aux pourvois en cassation, si leur nombre, en données nettes, a peu varié en ce qui concerne les pourvois dirigés contre les jugements rendus par les tribunaux administratifs et les juridictions administratives spécialisées, en revanche, on constate une baisse de 6 % du nombre des pourvois dirigés contre les arrêts des cours administratives d'appel. Celle-ci s'explique en grande partie par une forte diminution des entrées en matière fiscale (-14 %), contentieux qui, à lui seul, représente près d'un tiers du nombre de ces entrées. La part des pourvois en cassation dans l'ensemble des dossiers est de 65 % en 2014 contre 69 % en 2013.

Enfin, en ce qui concerne les questions prioritaires de constitutionnalité, leur nombre total est passé de 162 en 2013 à 221 en 2014 mais parmi celles-ci, 41 correspondent à des mémoires QPC déposés en cours d'instance pour des affaires relatives au découpage cantonal. Aucun de ces 41 mémoires n'a fait l'objet d'une transmission au Conseil constitutionnel. Si on retire ces 41 mémoires du nombre total des QPC, on constate pour l'année 2014 une hausse de 11 % des entrées (44 dossiers transmis par les juridictions administratives en 2014 contre 62 en 2013 et 136 mémoires présentés directement devant le Conseil d'État contre 100 en 2013). Les mémoires présentés directement devant le Conseil d'État, qui se rattachent à une instance déjà en cours, ne sont pas pris en compte dans les statistiques des entrées.

■ Affaires jugées

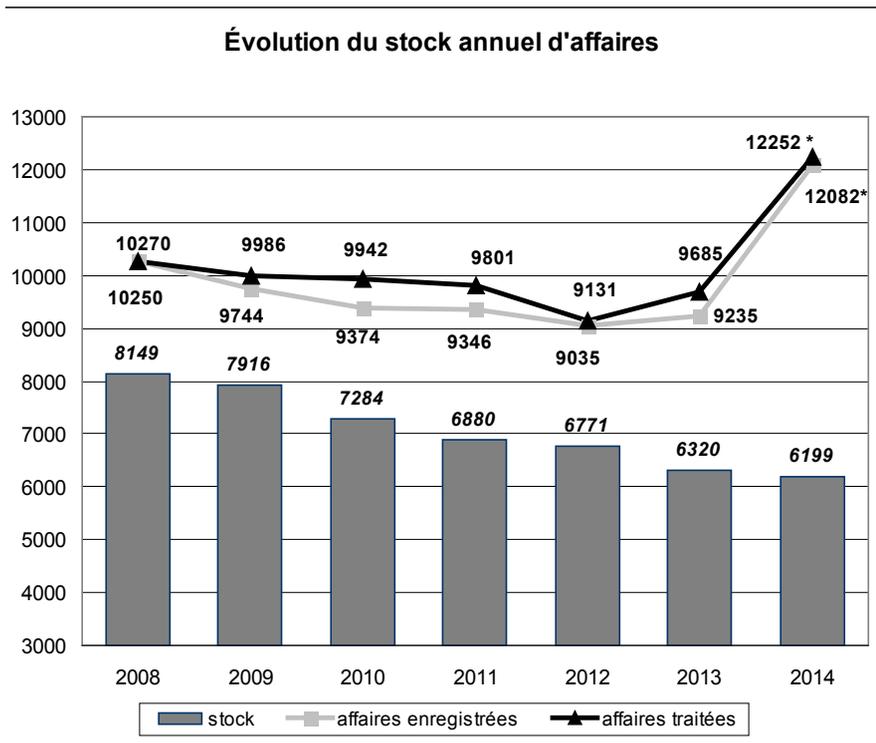
Le nombre total de décisions rendues (affaires jugées) est passé, en données brutes, de 10 143 en 2013 à 12 806 en 2014 et, en données nettes, de 9 806 en 2013 à 12 433 en 2014 (dont 181 décisions qui ne règlent pas définitivement un dossier). Parmi celles-ci figurent notamment les décisions relatives aux questions prioritaires de constitutionnalité (mémoires se rattachant à une instance déjà en cours, le Conseil d'État n'ayant pas encore statué au fond).



Quant aux affaires définitivement réglées (affaires réglées), leur nombre total est passé, en données brutes, de 10 019 en 2013 à 12 625 (+ 26 %) en 2014 et, en données nettes, de 9 685 à 12 252 (+ 26,5 %). Cette forte augmentation des affaires réglées tient pour partie au contentieux du découpage cantonal. Il faut toutefois noter que le règlement de ce contentieux n'a pas entraîné d'effet d'éviction sur les autres contentieux.

Les sorties étant supérieures aux entrées, le nombre d'affaires en instance, cette année encore, diminue puisqu'il passe, en données nettes, de 6 320 à 6 199. L'accent a été mis sur les dossiers anciens : le nombre d'affaires en stock de plus de deux ans a baissé de 4,1 %, passant de 291 à 279. Parmi ces dossiers, seuls 31 ont dépassé trois ans. Seize de ces dossiers correspondent à des questions préjudicielles.

Graphique 1 – Évolution du stock d'affaires (en données nettes)



* (contentieux du découpage cantonal inclus)

■ Référés

En 2014, le juge des référés du Conseil d'État a connu une activité supérieure à celle de l'an passé (+9 %), rendant 308 ordonnances contre 283 en 2013. Les principales matières concernées sont de loin celles du contentieux des étrangers, du droit des personnes et des libertés publiques et de la fonction publique. 9 % des ordonnances rendues en 2014 ont donné satisfaction totale ou partielle aux requérants.

■ Délais

Le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock (rapport entre le stock de fin d'année et la capacité de jugement durant l'année en données nettes) calculées hors contentieux relatif au découpage cantonal est sensiblement le même que celui de l'année précédente soit 8 mois en 2014 contre 7 mois 25 jours en 2013. Le délai moyen de l'instance pour les affaires ordinaires a, quant à lui, été réduit. Il passe de 1 an 3 mois et 9 jours à 1 an 1 mois et 26 jours. Par ailleurs, 44 % des dossiers jugés avaient moins d'un an et 39 % entre 1 et 2 ans. Quant au délai de jugement des questions prioritaires de constitutionnalité, celui-ci reste stable autour de deux mois.

■ Les téléprocédures

Au Conseil d'État, la généralisation des téléprocédures mise en œuvre le 2 avril 2013 a rencontré un grand succès auprès des avocats et des administrations. Depuis cette date, le nombre de requêtes dématérialisées n'a cessé d'augmenter. Au 31 décembre 2014, celles-ci représentaient 43 % de l'ensemble des requêtes enregistrées depuis le 2 avril 2013. Ce taux a atteint 54,3 % en décembre 2014. Par ailleurs, 90 % des pourvois en cassation sont déposés par voie dématérialisée par les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation. En décembre 2014, ces mêmes avocats ont utilisé à 100 % *Télérecours* pour déposer leurs requêtes de premier ressort. Les trois principaux contentieux concernés sont le contentieux fiscal, le contentieux de la fonction publique et le contentieux de l'urbanisme.

■ Statistiques

Tableau 1- Affaires enregistrées et décisions rendues^(a) par le Conseil d'État

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|--------|--------|--------|--------|------------------|
| Données brutes | | | | | |
| Affaires enregistrées <i>Hors découpage cantonal</i> | 10 268 | 9 963 | 9 450 | 9 480 | 12 487 9 861 |
| Décisions rendues <i>Hors découpage cantonal</i> | 11 690 | 10 971 | 10 002 | 10 143 | 12 806 10 135 |
| Données nettes | | | | | |
| Affaires enregistrées <i>Hors découpage cantonal</i> | 9 374 | 9 346 | 9 035 | 9 235 | 12 082 9 456 |
| Décisions rendues <i>Hors découpage cantonal</i> | 10 105 | 9 936 | 9 282 | 9 806 | 12 433 9 762 |
| Données nettes après déduction des ordonnances du président de la section du contentieux^(b) | | | | | |
| Affaires enregistrées <i>Hors découpage cantonal</i> | 7 908 | 8 040 | 7 782 | 7 922 | 10 633 8 007 |
| Décisions rendues <i>Hors découpage cantonal</i> | 8 633 | 8 581 | 8 046 | 8 422 | 11 019 8 348 |

^(a) Y compris les décisions qui ne règlent pas définitivement un dossier : celles-ci atteignent 181 en 2014 (soit 12 625 décisions qui règlent définitivement un dossier).

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



Tableau 2 - Affaires enregistrées, réglées et en instance à la fin de la période considérée, Conseil d'État (tous contentieux compris et hors découpage cantonal^(a)), cours administratives d'appel et tribunaux administratifs

| | Conseil d'État | | CAA | | TA | |
|---|----------------|--------|--------|--------|---------|---------|
| | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 |
| Affaires enregistrées^(a) | | | | | | |
| Données nettes | 9 235 | 12 082 | 28 885 | 29 857 | 175 780 | 195 625 |
| <i>Hors découpage cantonal</i> | | 9 456 | | | | |
| Données brutes | 9 480 | 12 487 | 29 034 | 29 945 | 181 218 | 213 733 |
| <i>Hors découpage cantonal</i> | | 9 861 | | | | |
| Affaires réglées^{(a) (b)} | | | | | | |
| Données nettes | 9 685 | 12 252 | 29 015 | 29 930 | 183 193 | 188 295 |
| <i>Hors découpage cantonal</i> | | 9 626 | | | | |
| Données brutes | 10 019 | 12 625 | 29 172 | 30 005 | 188 216 | 191 872 |
| <i>Hors découpage cantonal</i> | | 9 999 | | | | |
| Affaires restant en instance^(c) | | | | | | |
| Données nettes | 6 320 | 6 199 | 27 549 | 27 501 | 149 923 | 157 262 |
| Données brutes | 6 436 | 6 348 | 27 648 | 27 638 | 158 871 | 181 108 |

^(a) Pour les affaires enregistrées et les affaires réglées.

^(b) Les chiffres indiquent le nombre de décisions qui règlent définitivement un dossier.

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

Tableau 3 - Affaires enregistrées (sauf séries) d'après le mode de saisine du Conseil d'État

| Mode de saisine du Conseil | 2013 | | 2014 | | |
|---|--------------|------------|---------------|------------|---------------------------|
| | Nombre | % | Nombre | % | % hors découpage cantonal |
| Premier ressort | 1 085 | 12 | 3 694 | 31 | 11 |
| <i>Dont découpage cantonal</i> | | | 2 626 | | |
| Appels des jugements des tribunaux administratifs | 214 | 2 | 611 | 5 | 6 |
| Cassation des arrêts des cours administratives d'appel | 3 519 | 38 | 3 281 | 27 | 35 |
| Cassation des jugements des tribunaux administratifs (référés) | 629 | 7 | 645 | 5 | 7 |
| Cassation des jugements des tribunaux administratifs (autres) ^(a) | 1 165 | 13 | 1 157 | 10 | 12 |
| Cassation des décisions des juridictions administratives spécialisées | 1 024 | 11 | 1 014 | 8 | 11 |
| Autres ^(b) | 286 | 3 | 231 | 2 | 2 |
| Affaires relevant de la compétence du président de la section du contentieux ^(c) | 1 313 | 14 | 1 449 | 12 | 15 |
| Total | 9 235 | 100 | 12 082 | 100 | 100 |

^(a) Jugements rendus en dernier ressort (art. 11 du décret du 24 juin 2003).

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

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

Tableau 4 - Affaires enregistrées et décisions rendues par matière, tous contentieux compris^(a) par le Conseil d'État

| Matière | Affaires enregistrées | | Décisions rendues | |
|--|-----------------------|----------------------|-------------------|----------------------|
| | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 |
| Agriculture | 147 | 164 | 139 | 255 |
| Aide sociale | 107 | 277 | 148 | 215 |
| Armées | 11 | 8 | 24 | 8 |
| Collectivités territoriales | 214 | 2 766 ^(b) | 176 | 2 856 ^(b) |
| Comptabilité publique | 13 | 19 | 25 | 14 |
| Contentieux fiscal | 1 628 | 1 371 | 1 516 | 1 509 |
| Culture | 10 | 6 | 12 | 22 |
| Décorations | 2 | 6 | 1 | 4 |
| Domaine - voirie | 147 | 102 | 115 | 112 |
| Droits des personnes et libertés publiques | 329 | 372 | 328 | 366 |
| Économie | 96 | 118 | 125 | 74 |
| Éducation - recherche | 67 | 85 | 71 | 89 |
| Élections | 53 | 529 | 65 | 270 |
| Environnement | 123 | 110 | 178 | 118 |
| Établissements publics | 4 | 4 | 6 | 3 |
| Étrangers | 1 225 | 1 173 | 1 323 | 1 166 |
| Expropriation | 39 | 77 | 56 | 66 |
| Fonctionnaires et agents publics | 1 163 | 1 166 | 1 238 | 1 314 |
| Juridictions | 81 | 50 | 93 | 56 |
| Logement | 64 | 177 | 97 | 90 |
| Marchés et contrats | 289 | 260 | 303 | 288 |
| Pensions | 289 | 228 | 392 | 223 |
| Police | 222 | 399 | 244 | 296 |
| Postes et télécommunications | 19 | 29 | 16 | 23 |
| Professions | 318 | 310 | 310 | 353 |
| Radiodiffusion et télévision | 32 | 16 | 50 | 51 |
| Rapatriés | 14 | 7 | 30 | 8 |
| Santé publique | 150 | 144 | 173 | 166 |
| Sécurité sociale et mutuelles | 80 | 88 | 71 | 84 |
| Sports | 28 | 20 | 30 | 26 |
| Transports | 29 | 22 | 57 | 50 |
| Travail | 256 | 323 | 324 | 292 |
| Travaux publics | 93 | 79 | 80 | 95 |
| Urbanisme et aménagement | 820 | 522 | 940 | 820 |
| Divers | 5 | 11 | 3 | 10 |

^(a) À l'exclusion de celles des ordonnances du président de la section du contentieux prises au titre des articles R. 351-1 et suivants du code de justice administrative et des recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle.

^(b) Hors découpage cantonal, ces chiffres sont : 140 pour les affaires enregistrées et 185 pour les décisions rendues.



Tableau 5 - Affaires réglées^(a) (sauf séries) par les différentes formations du Conseil d'État (tous contentieux compris)

| | 2013 | 2014 |
|--|--------------|---------------|
| Assemblée du contentieux | 18 | 9 |
| Section du contentieux | 26 | 17 |
| <i>dont découpage cantonal</i> | | 7 |
| Sous-sections réunies | 1 419 | 1 371 |
| <i>dont découpage cantonal</i> | | 36 |
| Sous-sections jugeant seules | 3 958 | 4 056 |
| <i>dont découpage cantonal</i> | | 460 |
| Ordonnances des présidents de sous-section | 2 597 | 5 046 |
| <i>dont découpage cantonal</i> | | 2 123 |
| Ordonnances du président de la section du contentieux ^(b) | 11 | 31 |
| Ordonnances du juge des référés | 283 | 308 |
| Ordonnances du président de la section du contentieux ^(c) | 1 373 | 1 414 |
| Total | 9 685 | 12 252 |
| <i>dont découpage cantonal</i> | | 2 630 |

^(a) Les chiffres indiquent le nombre de décisions qui règlent définitivement un dossier.

^(b) Ordonnances prises au titre des articles R. 122-12 et R. 822-5 du code de justice administrative.

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

Tableau 6 - Durée des instances devant le Conseil d'État pour les décisions rendues (tous contentieux compris)

| | 2013 | | 2014 | |
|------------------|------|------|------|------|
| | (a) | (b) | (a) | (b) |
| Moins de 1 an | 47 % | 40 % | 62 % | 58 % |
| Entre 1 et 2 ans | 36 % | 41 % | 27 % | 29 % |
| Entre 2 et 3 ans | 13 % | 15 % | 9 % | 11 % |
| Plus de 3 ans | 4 % | 4 % | 2 % | 2 % |

^(a) Ensemble des décisions rendues (sauf séries).

^(b) Déduction faite de celles des ordonnances du président de la section du contentieux prises au titre des articles R. 351-1 et suivants du code de justice administrative et des recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle.

Tableau 6 bis - Durée des instances devant le Conseil d'État pour les décisions rendues (hors découpage cantonal)

| | 2013 | | 2014 | |
|------------------|------|------|------|------|
| | (a) | (b) | (a) | (b) |
| Moins de 1 an | 47 % | 40 % | 51 % | 44 % |
| Entre 1 et 2 ans | 36 % | 41 % | 34 % | 39 % |
| Entre 2 et 3 ans | 13 % | 15 % | 12 % | 14 % |
| Plus de 3 ans | 4 % | 4 % | 3 % | 3 % |

^(a) Ensemble des décisions rendues (sauf séries).

^(b) Déduction faite de celles des ordonnances du président de la section du contentieux prises au titre des articles R. 351-1 et suivants du code de justice administrative et des recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle.



Tableau 7 - Affaires en instance devant le Conseil d'État : ancienneté du stock

| Affaires enregistrées | au 31/12/2013 sur 6 320 affaires | au 31/12/2014 sur 6 199 affaires |
|-----------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Moins de 1 an | 72,8 % | 74,1 % |
| Entre 1 et 2 ans | 22,6 % | 21,4 % |
| Entre 2 et 3 ans | 3,9 % | 4 % |
| Plus de 3 ans | 0,7 % | 0,5 % |

Tableau 8 - Activité du juge des référés

| Mode de saisine | Affaires enregistrées | | Décisions rendues | |
|---|-----------------------|------------|-------------------|------------|
| | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 |
| Premier ressort | 120 | 166 | 119 | 162 |
| <i>Référé suspension (art. L. 521-1 du CJA)</i> | 95 | 98 | 94 | 96 |
| <i>Référé injonction (art. L. 521-2 du CJA)</i> | 19 | 58 | 19 | 58 |
| <i>Autres référés ^(a)</i> | 6 | 10 | 6 | 8 |
| Appel (art. L. 521-2 et autres du CJA) | 164 | 146 | 164 | 146 |
| Total | 284 | 312 | 283 | 308 |

^(a) Référés relevant des articles L. 521-3, R. 531-1, R. 532-1, R. 541-1, L. 553-1 et L. 554-4 du code de justice administrative.

Tableau 9 - Pourvois en cassation dirigés contre les décisions rendues en matière de référé ^(a)

| Décisions contestées | Affaires enregistrées | | Décisions rendues | |
|--|-----------------------|------------|-------------------|------------|
| | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 |
| Ordonnances de référé prises au titre de la procédure de l'article L. 522-3 du CJA | 111 | 116 | 166 | 107 |
| Ordonnances de référé suspension (art. L. 521-1) ^(b) | 377 | 352 | 377 | 355 |
| Ordonnances de référé en matière de contrats | 70 | 53 | 85 | 60 |
| Décisions rendues en matière de référé fiscal | 4 | 1 | 4 | 2 |
| Autres ordonnances de référé ^{(b)(c)} | 149 | 170 | 80 | 162 |
| Total | 711 | 692 | 712 | 686 |

^(a) Les chiffres incluent les séries.

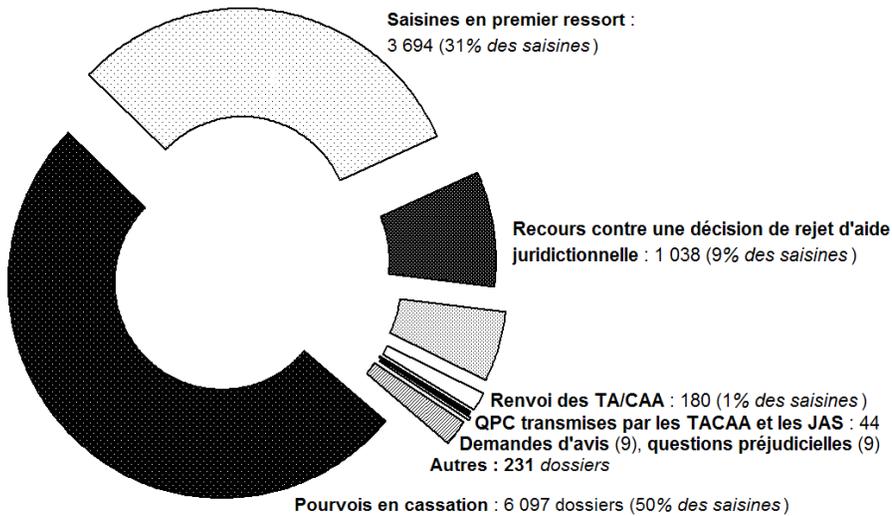
^(b) À l'exclusion des ordonnances rejetant, au titre de la procédure de l'article L. 522-3 du code de justice administrative, les demandes de référé.

^(c) Y compris les ordonnances prises au titre de l'article L. 521-3 du code de justice administrative.



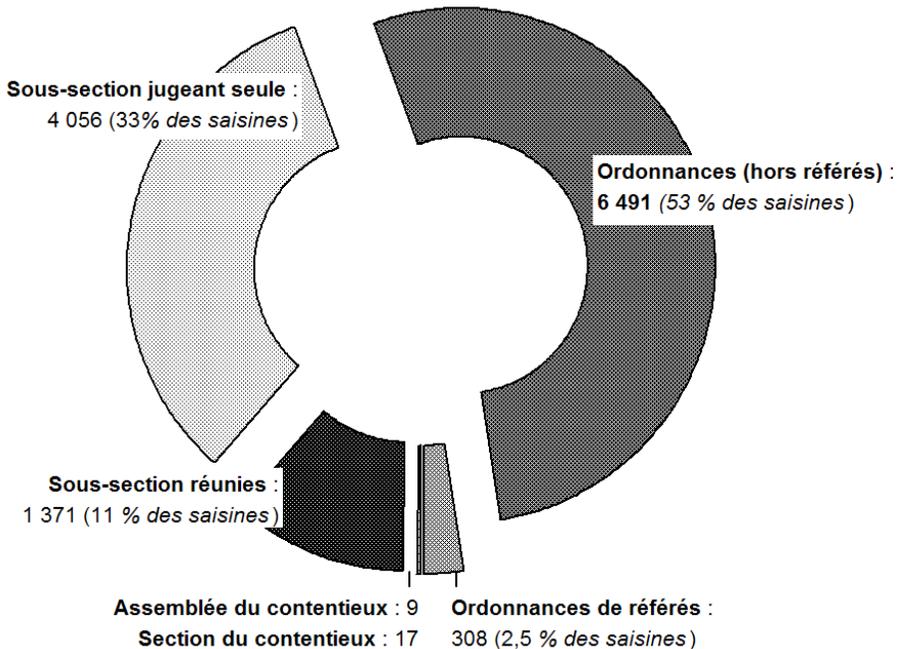
**Graphique 2 – Affaires enregistrées par le Conseil d’État par type de saisine
(12 082 affaires en données nettes)**

** tous contentieux compris (découpage cantonal inclus)*



**Graphique 3 – Décisions rendues par le Conseil d’État par formation de jugement
(12 252 affaires en données nettes)**

** tous contentieux compris (découpage cantonal inclus)*





1.2. Bilan d'activité des juridictions administratives spécialisées

Présentation sommaire

Diversité et spécificité : telle est la caractéristique de la trentaine de juridictions spécialisées qui existent dans l'ordre administratif

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

L'existence des juridictions administratives spécialisées (JAS) illustre la nécessité de recourir, dans certains domaines de l'activité juridictionnelle, à une technicité particulière qui résulte de l'évolution à la fois des pratiques et des contenus professionnels. Elle permet, dans ce cadre, de répondre également au besoin de participation accrue des professionnels à l'organisation et à la gestion de leur champ d'activité. Le domaine de la discipline de certaines professions assujetties à des obligations déontologiques particulières a ainsi constitué un terrain privilégié pour le développement de juridictions spécialisées. La reconnaissance du caractère juridictionnel des organismes en cause a pour conséquence l'octroi de garanties procédurales étendues aux administrés intéressés. Les juridictions spécialisées peuvent enfin être une réponse adaptée au développement d'un flux de contentieux très spécialisés, comme cela peut être observé dans le domaine social ou encore dans celui du droit des étrangers.

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

Caractéristiques communes attachées à leur institution et à leur fonctionnement

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

1 CE, 13 février 1980, *Nal*, Rec. p. 82, concernant des commissions d'indemnisation des greffiers.

2 CE, Sect., 20 novembre 1970, *Bouez et UNEF*, Rec. p. 690, AJDA, 1971, p. 483.

3 Rec. p. 544.

Les JAS bénéficient d'un ensemble d'attributions et de prérogatives attachées à l'exercice de leur mission juridictionnelle. Elles sont soustraites au pouvoir hiérarchique et elles jouissent de l'indépendance attachée à l'exercice de la justice administrative. Leurs jugements sont investis de l'autorité de la chose jugée et les dommages éventuellement causés par leur contenu entraînent la responsabilité de l'État. Bien qu'elles puissent constituer des « *instances relevant d'autres personnes morales* » que l'État, les JAS statuent en effet toutes au nom de ce dernier⁴.

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

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

La classification des juridictions administratives spécialisées

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

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

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

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

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

4 V. CE, Sect., 27 février 2004, *Mme Popin*, Rec. p. 86, AJDA 2004, p. 653.

5 Le Conseil relève alors du contrôle de cassation du Conseil d'État statuant au contentieux : CE, Ass., 12 juillet 1969, *L'Etang*, Rec. p. 388.

6 Art. L. 351-1 à L. 351-7 du code de l'action sociale et des familles.



Activité de la Cour nationale du droit d'asile

La Cour nationale du droit d'asile a connu à nouveau en 2014 une période d'intense activité, avec un accroissement de 7,5% des entrées et 39 162 décisions rendues, soit 1,5% de plus qu'en 2013.

L'augmentation du nombre de protections accordées par l'office durant deux années consécutives a toutefois limité le nombre de recours enregistrés.

L'objectif d'un délai prévisible moyen de 6 mois fixé par le parlement pour la fin 2015, a été atteint, à 4 jours près, en cette fin d'année 2014, soit avec une anticipation d'un an. Le délai moyen constaté a, quant à lui, diminué pour atteindre moins de 8 mois.

La cour a innové cette année dans ses procédures d'audience. En premier lieu, l'introduction d'un calendrier prévisionnel d'instruction en septembre permet aux requérants et à leurs conseils de connaître plus de deux mois à l'avance la date d'audience. Grâce à cette information anticipée, ils disposent de plus de temps pour rencontrer les demandeurs d'asile et préparer l'audience. La mise en place, en deuxième lieu, d'audiences dites à enrôlement rapide permet d'inscrire les affaires ayant fait l'objet d'un renvoi, dans un délai plus court d'environ un mois. En conséquence, la cour statue sur ces dossiers renvoyés dans un délai sensiblement meilleur. Enfin, les vidéo-audiences avec l'outre-mer sont devenues une réalité depuis mars 2014 avec 50 audiences qui se sont tenues à distance entre le tribunal administratif de Cayenne et la cour qui siège à Montreuil avec une grande qualité technique de réception.

Le nombre et la qualité des travaux du Centre de recherche et de documentation de la cour (CEREDOC) s'est accru. Sa capacité d'expertise a été renforcée et l'information géopolitique et juridique fournie par les dossiers-pays est mise en ligne sur le site de la cour au service des requérants, des avocats et des juridictions administratives.

Le projet de loi adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 16 décembre 2014, s'il comporte une avancée majeure par la consécration du caractère suspensif du recours devant la cour, emporte en contrepartie l'instauration de délais de jugement contraints de 5 mois pour les recours de demandeurs d'asile placés en procédure « classique » et de 5 semaines pour les demandes d'asile classées en procédure accélérée par l'OFPRA. Ces dispositions, si elles sont votées, entraîneront pour la cour de profondes modifications tant sur son organisation que sur le format de ses audiences avec l'introduction du juge unique.

1. Baisse de la demande d'asile et hausse relative du contentieux de l'asile

Après la baisse constatée en 2013, les recours sont repartis à la hausse avec 37 356 dossiers enregistrés, soit 2 604 de plus qu'en 2013.

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

- une hausse des décisions rendues par l'office (+1,5%) ;
- une nouvelle augmentation du taux de recours contre les décisions de rejet de l'OFPRA (86,8% soit une hausse de 1,2 point par rapport à 2013).



Les recours

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

Depuis mai 2011, la cour admet le dépôt des recours par voie numérique qui représentent en 2014, 59,2% des entrées, en augmentation de 11,5 points par rapport à 2013.

Taux de recours contre les décisions de l'OFPRA

| 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------|-------|-------|--------------|
| 85 % | 87,3% | 85,4% | 86,8% |

Stabilité des principaux pays d'origine des demandeurs d'asile

La liste des principaux pays de provenance des demandeurs d'asile est peu modifiée par rapport à l'an dernier.

| Pays | Nombre d'entrées | % du total des entrées | Évolution |
|--------------------|------------------|------------------------|-----------|
| Kosovo | 3 466 | 9,3% | 92,9% |
| Bangladesh | 3 422 | 9,2% | 9,9% |
| Albanie | 3 301 | 8,8% | 178,6% |
| Rép. dém. du Congo | 3 100 | 8,3% | -1,9% |
| Russie | 2 228 | 6,0% | 27,3% |
| Chine | 1 728 | 4,6% | 0,8% |
| Turquie | 1 518 | 4,1% | 13,6% |
| Sri Lanka | 1 477 | 4,0% | -32,7% |
| Géorgie | 1 418 | 3,8% | 3,1% |
| Arménie | 1 375 | 3,7% | -34,2% |
| Pakistan | 1 359 | 3,6% | -16,2% |
| Haïti | 1 333 | 3,6% | 9,2% |
| Guinée | 1 171 | 3,1% | -7,3% |
| Mali | 976 | 2,6% | 96,8% |
| Soudan | 860 | 2,3% | 40,8% |
| Mauritanie | 781 | 2,1% | -27,6% |
| Algérie | 709 | 1,9% | 3,8% |
| Nigeria | 675 | 1,8% | -3,7% |
| Azerbaïdjan | 575 | 1,5% | 41,3% |
| Côte d'Ivoire | 522 | 1,4% | -37,1% |
| Autres Pays | 5 362 | 14,4% | -11,3% |
| Total | 37 356 | 100,0% | 7,5% |

Les dix premiers pays concentrent, à eux seuls, 61,7% de l'activité contentieuse de la cour et les vingt premiers pays, 85,6%.



L'Albanie est le pays qui accuse la plus forte hausse de demande d'asile (+178,6%) sans que l'actualité ne la justifie. Les demandeurs continuent d'invoquer à l'appui de leurs recours des raisons sociétales (Kanun, mariages imposés, violences conjugales, etc.). Les conflits fonciers, l'emprise des groupes mafieux ainsi que les réseaux de prostitution sont également invoqués.

La demande en provenance **d'Arménie** est en baisse de 34,2% par rapport à 2013, cet État passant du 4^{ème} au 10^{ème} rang des pays d'origine des requérants. Cette tendance peut s'expliquer par une relative stabilité de la situation politique et sociale ainsi que par le maintien de l'Arménie sur la liste des pays d'origine sûrs depuis le mois de décembre 2011. Les demandeurs allèguent principalement des craintes liées à une origine ethnique azerbaïdjanaise et à l'échec des tentatives de régularisation de leur situation en Russie, sur fond de racisme anti-caucasien.

En 2014, le nombre de recours de **ressortissants ivoiriens** devant la Cour a diminué d'environ 37%. Cette baisse conséquente coïncide avec l'éloignement des événements post-électorales de 2010-2011. Toutefois, la demande d'asile comporte des dossiers sensibles portant sur des personnes (pro-Gbagbo ou anciens rebelles pro-Ouattara) ayant joué un rôle dans la crise ivoirienne de 2010-2011.

Le nombre de demandeurs d'asile de **Fédération de Russie**, qui sont pour la plupart originaires du Nord-Caucase, après avoir constamment baissé durant les trois dernières années, a fortement progressé en 2014 (+27,3%). Cette tendance peut s'expliquer par la persistance des violations des droits de l'homme liées aux conflits passés et aux pratiques des autorités en place dans le Nord-Caucase, en dépit d'une certaine amélioration de la situation sécuritaire dans la région.

La demande d'asile en provenance de **Guinée** a décliné de 7,3% en 2014, avec 1 171 recours. Dans un contexte d'apaisement de la situation politique, la plupart des requérants continuent cependant de se prévaloir de persécutions liées à leur engagement politique et à leur appartenance ethnique. Les femmes allèguent des craintes liées à leur opposition à un mariage imposé ou à l'excision. Les persécutions liées à l'orientation sexuelle sont également invoquées.

Après avoir chuté de 20% entre 2012 et 2013, la demande **haïtienne** tend à la hausse avec + 9,2% en 2014 (1 333 recours). Cette demande continue d'être essentiellement portée par des personnes affirmant avoir été inquiétées dans le cadre de conflits d'ordre privé, d'activités de groupes crapuleux ou de leur propre engagement politique ou associatif.

La demande d'asile en provenance du **Kosovo** s'inscrit dans un contexte de hausse constante observée ces dernières années dans la plupart des pays industrialisés, notamment en Allemagne, en France et en Suède (cf. : UNHCR : *Asylum Trends, First half 2014*⁷). Les requérants de la zone Serbie-Kosovo figurent parmi les premiers demandeurs d'asile en Europe. Cette année encore la forte demande kosovare (+92,6%) concerne des Roms et des Albanais invoquant des motifs sociétaux (Kanun, mariage imposé, veuvage, prostitution etc.) en décalage avec les progrès accomplis dans ce pays, candidat à l'intégration européenne, et dans lequel la présence internationale reste massive seize ans après la fin du conflit.

7 <http://www.unhcr.org/5423f9699.html>



Avec 675 recours, la demande **nigériane** a reculé de 3,7% (1,8% du total des entrées). Elle continue de concerner des hommes faisant valoir des craintes à l'égard de membres de cultes secrets ou de sociétés étudiantes. Les femmes invoquent des mariages imposés, la pratique de l'excision. Par ailleurs, un nombre croissant de Nigériens mettent en avant leur homosexualité, les attaques perpétrées par Boko Haram ainsi que les conflits interethniques et interreligieux qui sévissent dans les États du nord, à majorité musulmane, et dans l'État du Plateau.

La **République démocratique du Congo** (RDC), auparavant au 4^{ème} rang, est devenue le premier pays d'origine des demandeurs d'asile devant la Cour en 2014 (8,3% du total des entrées en 2014). Le tassement relatif depuis 2013 est vraisemblablement dû à l'éloignement de la période des élections générales, présidentielle et législatives, de novembre 2011. Toutefois, on constate un contexte politique à nouveau tendu, voire violent à cause des élections générales prévues en 2016 et surtout la modification de la Constitution destinée à permettre au Président Joseph Kabila de se représenter en 2016. On relève de manière constante que les requérants de RDC sont presque tous originaires des régions à l'ouest du pays, alors que les conflits et les persécutions se déroulent depuis une vingtaine d'années dans l'Est du pays.

En 2014, les recours des ressortissants du **Soudan** enregistrés devant la Cour ont augmenté de 41%. Cette demande fait suite à la chute du régime de Khadafi en Libye et notamment des accords passés avec l'Europe sur l'immigration clandestine. Par ailleurs, il faut noter l'aggravation des conflits au Darfour et au Kordofan. Après une certaine accalmie en 2009, les combats ont repris entre les rebelles et les forces gouvernementales. Les attaques contre la MINUAD et les affrontements intercommunautaires se sont multipliés, dégradant fortement la situation sécuritaire et humanitaire.

2. Progression de l'activité juridictionnelle

Augmentation du nombre d'affaires jugées – Le nombre de décisions rendues, 39 162, est en hausse de 1,6% par rapport à l'année 2013.

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

La création d'emplois de rapporteurs et d'agents de greffe en 2014 ainsi que le remplacement rapide des départs de rapporteurs ont permis de maintenir un niveau d'activité juridictionnelle soutenu et d'atteindre un délai prévisible moyen de jugement de 6 mois et 4 jours.



| Type de décisions | Total | Part |
|--|---------------|---------------|
| Ordonnances | 8 118 | 20,7 % |
| Article R. 733-4 1° à 4° du CESEDA ^(a) (incompétence, non-lieux, désistement, forclusions) | 1 366 | 3,5 % |
| Article R. 733-4 5° du CESEDA (recours ne présentant pas d'éléments sérieux) | 6 752 | 17,2 % |
| Collégiales | 31 044 | 79,3 % |
| Total | 39 162 | 100 % |

^(a) Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

Décisions collégiales – Les formations de jugement ont rendu, en 2014, 31 044 décisions au cours de 3 023 audiences. On note que la part des décisions collégiales dans l'activité globale de la cour a augmenté de (+ 0,9 point) par rapport à 2013.

Ordonnances – Les ordonnances rendues à la suite de désistements ou constatant des non-lieux ou des forclusions représentent 3,5% des décisions rendues, contre 5,4 % en 2013. Le décret du 16 août 2013 relatif à la procédure devant la Cour nationale du droit d'asile qui double le délai de recours pour les requérants domiciliés outre-mer, contribue à réduire le nombre de forclusions.

Les décisions prises par ordonnance après instruction par un rapporteur sur des recours qui « *ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision du directeur général de l'office* » représentent 17,2% des décisions (16,1 % en 2013). 40,4% de ces ordonnances sont rendues à la suite de demandes de réexamen.

Pourcentage d'octroi d'une protection – En 2014, la CNDA a reconnu le statut de réfugié ou octroyé la protection subsidiaire à 5 826 personnes soit 15,5 % des requérants (hors non-lieux, forclusions et désistements) contre 15% en 2013. Le taux de protection est de 19% (18% en 2013) pour les décisions rendues en formation collégiale.



Le taux d'annulation des formations collégiales pour les vingt premiers pays est le suivant :

| Pays | Affaires traitées en 2013 | 2014 | | | | | | | Évolution du taux de protection par rapport à 2013 |
|----------------------|---------------------------|-------------------------------------|---|---------------------|-----------------------------|--------------------|---------------------------------|-------------------|--|
| | | Affaires traitées en données brutes | Affaires traitées hors non-lieux, forclusions et désistements | Annulations | | | | | |
| | | | | Protection accordée | dont protection subsidiaire | Taux de protection | Annulation et renvoi à l'OFPPRA | Taux d'annulation | |
| Bangladesh | 2806 | 2 885 | 2 879 | 402 | 28 | 14% | 79 | 16,7% | -3,6% |
| Rép. dém. Congo | 3495 | 2 347 | 2 336 | 339 | 37 | 14,5% | 24 | 15,5% | -0,9% |
| Russie | 1884 | 2 271 | 2 247 | 696 | 93 | 31% | 34 | 32,1% | -1,8% |
| Kosovo | 949 | 2 187 | 2 174 | 381 | 162 | 17,5% | 33 | 18,9% | 1,2% |
| Albanie | 315 | 2 078 | 2 052 | 325 | 273 | 15,8% | 2 | 15,7% | -14,7% |
| Sri Lanka | 2003 | 1 760 | 1 754 | 615 | 25 | 35,1% | 58 | 38,2% | 6,3% |
| Arménie | 2321 | 1 625 | 1 609 | 176 | 81 | 10,9% | 24 | 12,3% | 1,2% |
| Turquie | 1327 | 1 248 | 1 240 | 158 | 8 | 12,7% | 29 | 15% | -2,6% |
| Géorgie | 1390 | 1 192 | 1 183 | 112 | 40 | 9,5% | 11 | 10,3% | -1,5% |
| Guinée | 1289 | 1 183 | 1 169 | 275 | 43 | 23,5% | 5 | 23,7% | 3,9% |
| Pakistan | 1314 | 997 | 997 | 66 | 22 | 6,6% | 14 | 8% | -2,2% |
| Haïti | 629 | 911 | 890 | 54 | 32 | 6,1% | 1 | 6% | -1,8% |
| Nigeria | 283 | 878 | 868 | 90 | 34 | 10,4% | 2 | 10,5% | -2,7% |
| Mali | 292 | 878 | 852 | 78 | 10 | 9,2% | 0 | 8,9% | -0,7% |
| Mauritanie | 1124 | 832 | 829 | 122 | 11 | 14,7% | 15 | 16,5% | 2,1% |
| Soudan | 557 | 681 | 679 | 239 | 115 | 35,2% | 3 | 35,5% | 3,8% |
| Côte d'Ivoire | 896 | 642 | 627 | 99 | 22 | 15,8% | 2 | 15,7% | 7% |
| Algérie | 505 | 541 | 528 | 37 | 17 | 7% | 6 | 7,9% | -2,9% |
| Azerbaïdjan | 325 | 419 | 415 | 60 | 2 | 14,5% | 4 | 15,3% | -4% |
| Angola | 551 | 382 | 381 | 55 | 18 | 14,4% | 2 | 14,9% | 1% |
| Autres Pays | 5 976 | 5 107 | 5 025 | 1 447 | 508 | 28,8% | 38 | 29,1% | 6,6% |
| Total général | 30 231 | 31 044 | 30 734 | 5 826 | 1 581 | 19% | 313 | 20% | 1% |

La Cour a organisé en 2014 deux missions foraines, l'une en Martinique, l'autre en Guadeloupe au cours desquelles 488 recours ont été jugés.



3. Baisse du délai moyen de jugement

Le délai prévisionnel de jugement, qui était de 6 mois et 24 jours en 2013 a été réduit de 20 jours en 2014.

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------------|
| Délai prévisible moyen ^(a) | 14 m et 20 j | 9 m et 5 j | 8 m et 7 j | 6 m et 24 j | 6 m et 4 j |
| Délai moyen constaté ^(b) (hors ordonnances) | 14 m | 11 m et 27 j | 10 m et 9 j | 9 m et 8 j | 8 m et 16 j |
| Délai moyen constaté ^(b) (hors ordonnances classiques) | 13 m et 11 j | 11 m et 20 j | 10 m et 4 j | 9 m et 1 j | 8 m et 3 j |
| Délai moyen constaté ^(b) | 12 m et 27 j | 11 m et 10 j | 9 m et 29 j | 8 m et 26 j | 7 m et 30 j |

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

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

4. Diminution du nombre de dossiers en instance

Avec 20 031 dossiers, le stock a diminué de 8,3 % en un an.

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

5. Taux de renvoi

La part des renvois des affaires enrôlées est de 24,1 %.

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------------------|-------|-------|------------------------|-------|----------------|
| Taux de renvoi | 28,1% | 28,6% | 27,3% (hors grève)* | 24,2% | 24,1%** |

* 31,6% avec la prise en compte de la grève de l'assistance des requérants aux audiences par les avocats.

** Taux de renvoi hors incidents survenus les 12 septembre et 3 octobre 2014.

6. Évolution de la représentation des parties

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

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

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



7. Croissance de l'aide juridictionnelle (AJ)

| | 2011 | 2012 | | 2013 | | 2014 | |
|-----------------------|--------|--------|---------------------|--------|---------------------|--------|---------------------|
| | Nombre | Nombre | Évolution 2012/2011 | Nombre | Évolution 2013/2012 | Nombre | Évolution 2014/2013 |
| Demandes d'AJ | 16 804 | 21 206 | 26,2% | 22 665 | 6,9% | 25 825 | 13,9% |
| Décisions rendues | 18 411 | 21 969 | 19,3% | 22 149 | 0,8% | 30 561 | 38% |
| <i>Dont admission</i> | 14 761 | 17 401 | 17,9% | 17 713 | 1,8% | 27 125 | 53,1% |
| % d'admission | 80,2% | 79,2% | | 80,0% | | 88,8% | |

8. Pourvois en cassation devant le Conseil d'État

En 2014, 727 décisions ont fait l'objet d'un pourvoi (737 décisions en 2013) dont 10 pourvois introduits par l'OFPPRA et 717 par des requérants.

| | 2011 | 2012 | | 2013 | | 2014 | |
|---|--------|--------|---------------------|--------|---------------------|--------|---------------------|
| | Nombre | Nombre | Évolution 2012/2011 | Nombre | Évolution 2013/2012 | Nombre | Évolution 2014/2013 |
| Nombre d'affaires enregistrées devant le Conseil d'État | 524 | 641 | 22,30% | 737 | 15,00% | 727 | -1,36% |
| <i>dont par le directeur de l'OFPPRA</i> | 19 | 32 | 68,40% | 11 | -65,60% | 10 | -9,09% |
| <i>dont par les requérants</i> | 505 | 609 | 20,60% | 726 | 19,20% | 717 | -1,24% |
| Total des décisions rendues par le Conseil d'État | 473 | 614 | 29,80% | 795 | 29,50% | 704 | -11,45% |
| <i>Pourvois admis partiellement ou totalement</i> | 36 | 48 | 33,30% | 49 | 2,10% | 23 | -53,06% |
| Décisions rendues après admission en cassation | 33 | 75 | 127,30% | 56 | -25,30% | 45 | -19,64% |
| <i>dont donnant satisfaction partielle ou totale au requérant</i> | 22 | 39 | 77,30% | 39 | 0,00% | 30 | -23,08% |
| <i>dont rejet, non-lieu et désistement</i> | 14 | 36 | 227,30% | 17 | -52,80% | 15 | -11,76% |

A l'issue de la procédure d'admission, le Conseil d'État s'est prononcé sur 45 pourvois (56 en 2013) et a censuré 30 décisions.



1.2.1. Activité des juridictions spécialisées en matière de discipline professionnelle

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

| | |
|--|----|
| Affaires en instance au 1 ^{er} janvier 2014 | 17 |
| Affaires enregistrées | 20 |
| Affaires jugées | 33 |
| Affaires en instance au 31 décembre 2014 | 4 |

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

| | |
|--|------------------|
| Affaires en instance au 1 ^{er} janvier 2014 | 4 |
| Affaires enregistrées | 3 |
| Affaires jugées | 5 ⁽¹⁾ |
| Affaires en instance au 31 décembre 2014 | 3 ⁽²⁾ |

(¹) dont une décision concluant au sursis à statuer

(²) dont 2 affaires où un sursis à statuer a été prononcé

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



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

Aperçu statistique d'activité de juridictions spécialisées en matière de discipline professionnelle en 2014

| | Affaires en instance au 1 ^{er} janvier | Affaires enregistrées | Affaires jugées | Affaires en instance au 31 décembre |
|--|---|-----------------------|-----------------|-------------------------------------|
| Conseil national de l'ordre des médecins | | | | |
| <i>Chambre disciplinaire nationale</i> | 271 | 437 | 364 | 344 |
| <i>section des assurances sociales</i> | 80 | 103 | 62 | 121 ⁽¹⁾ |
| Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes | | | | |
| <i>Chambre disciplinaire nationale</i> | 124 | 82 | 121 | 85 |
| <i>section des assurances sociales</i> | 69 | 63 | 74 | 58 |
| Conseil national de l'ordre des pharmaciens | | | | |
| <i>Chambre de discipline nationale</i> | 61 | 70 | 59 | 72 |
| <i>section des assurances sociales</i> | 32 | 12 | 10 | 34 |
| Conseil national- ordre des sages-femmes | | | | |
| <i>Chambre disciplinaire nationale</i> | 2 | 5 | 5 | 2 |
| <i>section des assurances sociales</i> | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Chambre disciplinaire nationale de l'ordre des infirmiers | 17 | 16 | 17 | 16 |
| Chambre disciplinaire nationale de l'ordre des masseurs kinésithérapeutes. | 21 | 72 | 45 | 48 |
| Chambre disciplinaire nationale de l'ordre des pédicures podologues | 7 | 6 | 6 | 7 |
| Chambre supérieure de discipline de l'ordre des vétérinaires | 10 | 32 | 29 | 13 |
| Chambre nationale de discipline des architectes | 56 | 12 | 32 | 36 |
| Chambre nationale de discipline de l'ordre des experts-comptables | 14 | 11 | 12 | 13 |
| Conseil supérieur de l'ordre des géomètres-experts | 25 | 27 | 23 | 29 |

⁽¹⁾Note de la chambre : Soit 81 dossiers de médecins et 40 dossiers d'infirmiers.



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

| | |
|--|-----|
| Affaires en instance au 1 ^{er} janvier 2014 | 199 |
| Affaires enregistrées | 85 |
| Affaires jugées | 68 |
| Affaires en instance au 31 décembre 2014 | 216 |

1.2.2. Activité des juridictions spécialisées en matière sociale

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

| | |
|--|----|
| Affaires en instance au 1 ^{er} janvier 2014 | 63 |
| Affaires enregistrées | 36 |
| Affaires jugées | 41 |
| Affaires en instance au 31 décembre 2014 | 61 |

La **Commission centrale d'aide sociale** (CCAS) se prononce sur les appels formés contre les décisions des commissions départementales (article L. 134-2 du code de l'action sociale et des familles) ; elle se prononce également, dans certains cas, en premier et dernier ressort (article L. 134-3). Les juridictions de l'aide sociale sont compétentes pour tous les contentieux relatifs à l'aide sociale, à l'exception de l'aide sociale à l'enfance et du revenu de solidarité active qui relèvent des juridictions administratives de droit commun. Elles connaissent également des recours en matière de couverture maladie universelle complémentaire.



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

| | |
|--|--------------------|
| Affaires en instance au 1 ^{er} janvier 2014 | 966 ⁽¹⁾ |
| Affaires enregistrées | 640 |
| Affaires jugées | 870 |
| Affaires en instance au 31 décembre 2014 | 736 |

⁽¹⁾ Le chiffre précédemment communiqué (561) a dû être actualisé début 2015 suite à une 1^{ère} tranche de travaux de rénovation du dispositif de suivi « statistiques » de la base informatique de la CCAS, une 2^{de} sera lancée en 2016.



2. Bilan de la mise en œuvre des questions prioritaires de constitutionnalité

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit un nouvel article 61-1 au sein de la Constitution qui permet à tout justiciable de soutenir, à l'occasion d'une instance juridictionnelle, « *qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit* ».

La mise en œuvre de cette réforme est organisée par la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, qui a modifié l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, et par le décret n° 2010-148 du 16 février 2010.

Le chapitre 1^{er} de ce décret concerne les dispositions applicables aux juridictions administratives, codifiées aux articles R.* 771-3 et suivants du code de justice administrative. Ces dispositions prévoient que « *Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution est soulevé (...), à peine d'irrecevabilité, dans un mémoire distinct et motivé. Ce mémoire, ainsi que, le cas échéant, l'enveloppe qui le contient, portent la mention : «question prioritaire de constitutionnalité».* »

Le dispositif est entré en vigueur au 1^{er} mars 2010. Les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État ont rendu toute une série de décisions précisant le cadre de cette procédure. L'activité du Conseil d'État est retracée sur son site internet (www.conseil-etat.fr) à la rubrique « Question prioritaire de constitutionnalité ». Cette rubrique, qui présente la liste des dispositions législatives pour lesquelles le Conseil d'État a été saisi d'une QPC, est régulièrement mise à jour en fonction des résultats de l'instruction conduite par le Conseil d'État. Le rapport public présente le bilan statistique de la mise en œuvre de cette procédure par la juridiction administrative et fournit également quelques exemples marquants des décisions rendues par le Conseil d'État dans le courant de l'année 2014.

2.1. La mise en œuvre des questions prioritaires de constitutionnalité en 2014

Les **tribunaux administratifs** (TA) ont été saisis de 490 QPC en 2010, 459 en 2011, 374 en 2012, 353 en 2013 et **274 en 2014**, soit 1 950 depuis le 1^{er} mars 2010. Une série de 2 096 QPC a été enregistrée au tribunal administratif de Paris dans le cadre de la contestation de la contribution au service de l'électricité (CSPE). Les **cours**



administratives d'appel (CAA) ont quant à elles été saisies de 242 QPC en 2010, 134 en 2011, 105 en 2012, 106 en 2013 et **123 en 2014**, soit 710 depuis le 1^{er} mars 2010.

Le rythme des QPC, après avoir décliné sensiblement entre 2010 et 2012, s'est stabilisé en 2013. En 2014, il diminue à nouveau dans les tribunaux administratifs et augmente dans les cours administratives d'appel. Mensuellement, les TA ont enregistré, en moyenne, 49 dossiers en 2010, 38 en 2011, 31 en 2012, 29 en 2013 et 23 en 2014, hors la série CSPE de 2 096 dossiers. Les CAA ont enregistré en moyenne, mensuellement, 24 dossiers en 2010, 11 en 2011, 9 en 2012, 9 en 2013 et 10 en 2014.

Le principal pourvoyeur des questions prioritaires de constitutionnalité reste, de très loin, le **contentieux fiscal** avec 31 % des QPC déposées en première instance en 2014 et 24,5 % des QPC en appel. La série de 2 096 dossiers CSPE relève également du contentieux fiscal. Le **contentieux de l'environnement**, avec 10 % des QPC déposées en première instance, est la seconde matière la plus représentée, et le contentieux du travail représente la seconde matière en appel avec 20 % des QPC.

En 2014, les TA ont examiné 336 dossiers de QPC et les CAA 65 ; sur ce total 401 dossiers, 38 ont été transmis au Conseil d'État (soit 27 pour les TA et 11 pour les CAA), ce qui représente un taux de transmission global de 9,5 %.

Outre les 38 transmissions des TA et CAA, **le Conseil d'État** a été saisi directement de 177 QPC (dont 41 dossiers sur le découpage cantonal) et de 6 QPC par les juridictions administratives spécialisées. Il **a examiné 211 QPC sur un total de 221 saisines** (dont la totalité des 41 questions liées au découpage cantonal).

Le Conseil d'État **a transmis 43 QPC au Conseil constitutionnel** hors dossier de découpage cantonal, la loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux ayant été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel. **Le taux de transmission au Conseil constitutionnel s'établit ainsi à 25 %** hors les 41 dossiers de découpage cantonal – et à 20 % sur 221 dossiers examinés, découpage cantonal compris.

2.2. Statistiques

Questions prioritaires de constitutionnalité devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel et taux de transmission au Conseil d'État, du 1^{er} janvier au 31 décembre 2014 (sauf séries)

| | QPC en instance au 01/01 | QPC enregistrées | QPC traitées | Transmission au Conseil d'État | | QPC en instance au 31 décembre |
|--------------|--------------------------|------------------|--------------|--------------------------------|--------------|--------------------------------|
| | | | | nombre | taux (%) | |
| TA | 151 | 274 | 336 | 27 | 8,04% | 89 |
| CAA | 50 | 123 | 65 | 11 | 16,92% | 108 |
| Total | 201 | 397 | 401 | 38 | 9,48% | 197 |

Questions prioritaires de constitutionnalité devant le Conseil d'État du 1^{er} mars 2010 au 31 décembre 2014 (sauf séries)

| | 2010 ⁽¹⁾ | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 ⁽⁴⁾ |
|---|---------------------|------------|------------|------------|---------------------|
| 1- QPC enregistrées par mode de saisine | 256 | 212 | 187 | 162 | 221 |
| <i>dont découpage cantonal</i> | - | - | - | - | 41 |
| Mémoires présentés directement devant le Conseil d'État | 158 | 135 | 133 | 100 | 177 |
| <i>dont découpage cantonal</i> | - | - | - | - | 41 |
| Transmissions des TA et des CAA | 92 | 70 | 45 | 60 | 38 |
| Transmissions des juridictions administratives spécialisées | 6 | 7 | 9 | 2 | 6 |

| | 2010 ⁽¹⁾ | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 ⁽⁴⁾ |
|---|---------------------|------------|------------|--------------------------|---------------------|
| 2- QPC traitées par sens de décision | 230 | 201 | 185 | 162⁽³⁾ | 211 |
| <i>dont découpage cantonal</i> | - | - | - | - | 41 |
| Transmission au Conseil constitutionnel | 60 | 51 | 39 | 38 | 43 |
| <i>dont découpage cantonal</i> | - | - | - | - | 0 |
| Taux de transmission (hors découpage cantonal) | 26% | 25% | 21% | 24% | 25% |
| <i>(découpage cantonal compris)</i> | - | - | - | - | 20% |
| Non transmission ⁽²⁾ | 140 | 131 | 108 | 90 | 141 |
| <i>dont découpage cantonal</i> | - | - | - | - | 39 |
| Autres (non-examen de la QPC en cas d'irrecevabilité, non-lieu, désistement...) | 30 | 19 | 38 | 34 | 27 |
| <i>dont découpage cantonal</i> | - | - | - | - | 2 |

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

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

⁽¹⁾ Du 1^{er} mars au 31 décembre 2010

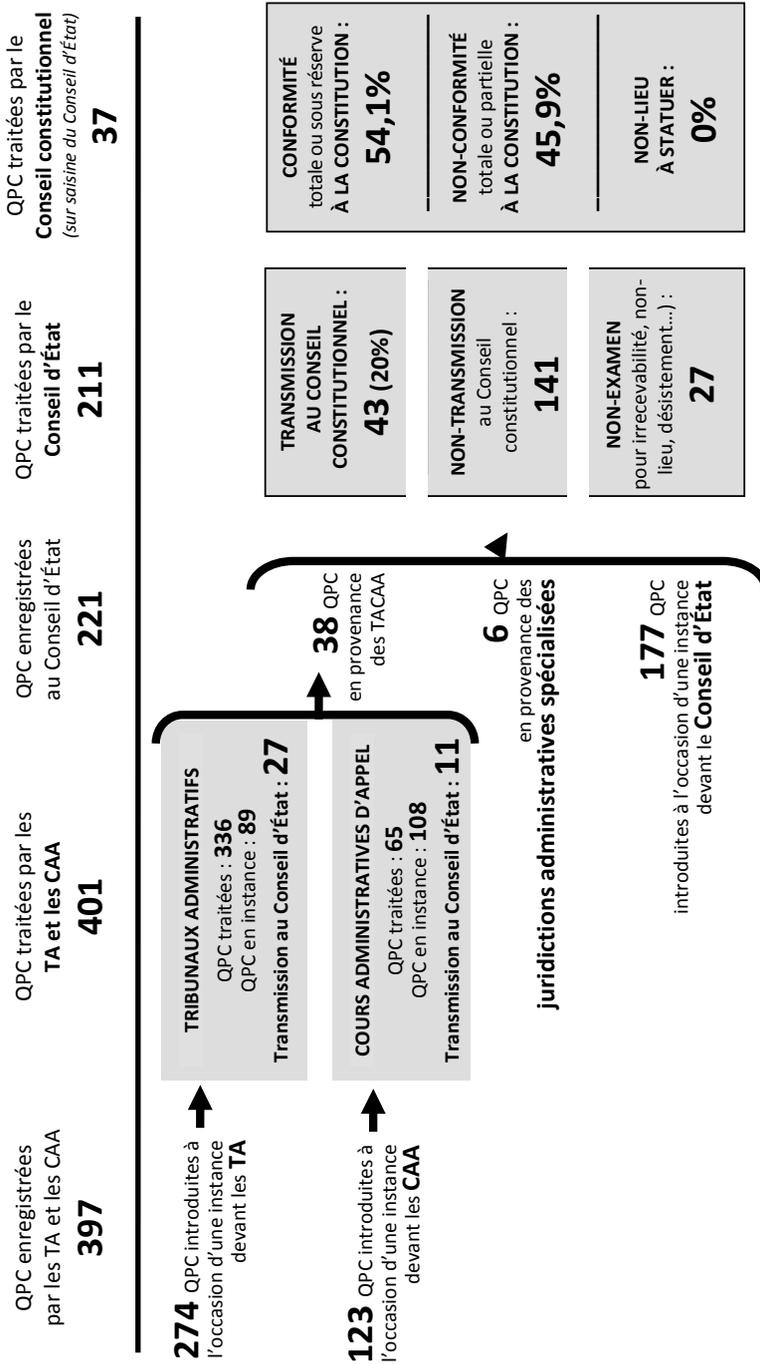
⁽²⁾ Dont 22 non transmissions avec sursis (question déjà posée au Conseil constitutionnel).

⁽³⁾ Nombre de QPC traitées recalculé au 1^{er} janvier 2015

⁽⁴⁾ De nombreuses QPC ont été présentées à l'occasion du contentieux du découpage cantonal. La loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux prévoyant le nouveau mode de scrutin et ayant été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel par une décision du 16 mai 2013 n° 2013-668 DC, elles n'ont pas été transmises à celui-ci.



QPC enregistrées, traitées et en instance devant les TA, les CAA et le Conseil d'État et taux de transmission au Conseil constitutionnel en 2014



2.3. Analyse des décisions rendues par le Conseil d'État en matière de question prioritaire de constitutionnalité

Le Conseil d'État a, au cours de l'année 2014, renvoyé au Conseil constitutionnel des questions prioritaires de constitutionnalité portant sur des problématiques majeures, en particulier sur la déchéance de la nationalité française en cas de condamnation pour certains crimes et délits (CE, 31 octobre 2014, *M. S.*, n° 383664), sur les incompatibilités prévues par le code électoral pour les militaires (CE, 24 septembre 2014, *M. de Lorgeril*, n° 381698), sur le droit de présentation des notaires (CE, 10 septembre 2014, *M. Thiollet*, n° 381108), sur les dispositions relatives à la Cour de discipline budgétaire et financière (CE, 23 juillet 2014, *M. R. et autres*, n° 380743) ou sur les crédits de réduction de peine des personnes détenues (CE, 14 mai 2014, *M. S.*, n° 375765).

Il a également apporté des précisions sur l'office des juridictions administratives chargées de filtrer les questions prioritaires de constitutionnalité avant transmission au Conseil d'État puis, le cas échéant, renvoi au Conseil constitutionnel.

Sur le plan de la procédure, le Conseil d'État a jugé qu'il n'y avait pas lieu, pour lui, de se prononcer sur le renvoi au Conseil constitutionnel d'une QPC transmise par une juridiction du fond lorsque le requérant devant cette juridiction a annoncé se désister de ses conclusions et que cette juridiction a donné acte de ce désistement (31 mars 2014, *Commune de Saint-Germain-en-Laye*, n° 374855, B).

S'agissant des conditions de renvoi, le Conseil d'État a apporté plusieurs séries de précisions. Il est d'abord revenu sur les QPC contestant une disposition législative au regard du principe d'égalité en tant qu'elle exclut de son bénéfice une catégorie de personnes. Il a rappelé que la condition d'applicabilité au litige n'était remplie que si, dans le litige principal au cours duquel la QPC est invoquée, le requérant est effectivement victime de la discrimination qu'il dénonce (13 janvier 2014, *M. P.*, n° 372804, B).

D'autres décisions rendues en 2014 ont porté sur des QPC dirigées contre les lois de ratification d'ordonnances. Le Conseil d'État a confirmé qu'il résulte des dispositions de l'article 38 de la Constitution, que le législateur se borne à mettre en œuvre lorsqu'il procède à une ratification, que l'ordonnance, une fois ratifiée, acquiert valeur législative à compter de sa signature. Il en a déduit que le moyen tiré de ce qu'une loi de ratification d'une ordonnance porterait, eu égard à son effet rétroactif, atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ne saurait être regardé comme sérieux, cet effet résultant directement de la Constitution (5 février 2014, *Société d'édition de Canal Plus*, n° 373258, A). Le Conseil d'État s'est ensuite prononcé sur le cas particulier d'une loi procédant à la ratification d'une ordonnance ayant fait l'objet d'une annulation contentieuse partielle. Cette loi était critiquée au regard du

principe de séparation des pouvoirs et du droit à un recours juridictionnel effectif. Le Conseil d'État a précisé que l'ordonnance avait été ratifiée dans la rédaction résultant de cette annulation : la loi ne tenant pas en échec la chose jugée, le moyen n'était pas sérieux (20 mai 2014, *SELARL Tant d'M*, n° 370820, B).

Le Conseil d'État a également apporté des précisions sur les modalités de contestation du refus de transmission opposé par une juridiction administrative.

La question s'est ainsi posée de savoir si le Conseil d'État, saisi en cassation du refus de transmission d'une QPC opposé à une partie par une juridiction administrative d'appel ou de première instance, doit examiner ce refus de transmission au regard des critères de l'article 23-2 ou de l'article 23-5 de l'ordonnance organique n° 58-1067 du 7 novembre 1958. L'article 23-2, applicable aux QPC posées devant les juridictions relevant du Conseil d'État, prévoit la transmission au Conseil d'État lorsque la QPC n'est pas « dépourvue de tout sérieux ». C'est cet article que la juridiction en cause avait appliqué. L'article 23-5, applicable aux questions posées directement devant le Conseil d'État, prévoit un renvoi en cas de question « nouvelle ou sérieuse ». Le Conseil d'État a jugé qu'il devait contrôler le refus de transmission au regard de ce second article (30 décembre 2014, *Mme C.*, n° 382830, B).

Le Conseil d'État a enfin précisé en matière électorale que, lorsqu'il annule pour irrégularité une décision refusant la transmission d'une QPC, le juge d'appel statue ensuite directement, et non par la voie de l'évocation, sur la QPC présentée en première instance, le délai imparti au premier juge pour statuer par l'article R. 120 du code électoral étant dépassé (17 décembre 2014, *Élections au conseil communautaire de la communauté d'agglomération de Montpellier*, n° 383316, B).



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

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

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

3.1.1. Annulations contentieuses et sécurité juridique

La sécurité juridique est un principe régulateur pour le juge administratif. Par l'annulation d'un acte, la décision juridictionnelle modifie soudainement et, en principe, rétroactivement l'état du droit, sur la base duquel des situations juridiques ont pu se constituer. Le juge peut ainsi être conduit, compte tenu des intérêts en présence, de moduler les effets dans le temps des annulations qu'il prononce (Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*, n^{os} 255886 et s., A). Le Conseil d'État a rappelé cette année encore l'importance de l'exigence de sécurité juridique et précisé la portée des outils à disposition du juge.

3.1.1.1 – Le juge administratif définit les mesures transitoires qu'implique, au nom du principe de sécurité juridique, une décision d'annulation pour excès de pouvoir faisant suite à la suspension de l'acte administratif litigieux par le juge des référés (14 mai 2014, *Société Addmedica*, n^o 363195, B). Une telle décision d'annulation produit en principe ses effets dès le prononcé de la décision juridictionnelle. Toutefois, s'il apparaît que cette annulation est de nature à porter atteinte au principe de sécurité juridique, compte tenu des difficultés de tous ordres qui peuvent en résulter et auxquelles l'administration ne serait pas en état de parer immédiatement elle-même, il appartient au juge administratif d'apprécier s'il y a lieu de décider que sa décision d'annulation soit accompagnée de mesures transitoires. Dans ce cas, il peut prescrire la publication de sa décision au Journal officiel de la République française.



Dans cette affaire, il s'agissait de l'annulation pour erreur manifeste d'appréciation de la décision du comité économique des produits de santé (CEPS) fixant le prix de deux spécialités pharmaceutiques, suivie d'une injonction faite au CEPS de fixer de nouveaux prix dans un délai d'un mois. Cette annulation a pour effet, d'une part, d'interdire la vente de ces spécialités aux prix initialement fixés par le CEPS et, d'autre part, de mettre fin aux prix temporairement fixés par une décision prise par le CEPS en application d'une ordonnance par laquelle le juge des référés du Conseil d'État avait suspendu l'exécution de la décision initiale. Ces spécialités ne pourraient donc plus, à la date de la décision d'annulation, être commercialisées, faute de disposer d'un prix de vente au public.

Eu égard au principe de sécurité juridique qui implique que les spécialités puissent continuer à être commercialisées en l'attente de la fixation des nouveaux prix, le Conseil d'État prévoit que les prix temporairement fixés en application de l'ordonnance du juge des référés continuent de s'appliquer jusqu'à l'intervention de la nouvelle décision et prescrit la publication de sa propre décision au Journal officiel de la République française.

3.1.1.2 – La problématique des effets dans le temps après intervention d'une ordonnance de suspension de l'exécution d'un acte administratif par le juge des référés se pose surtout dans la configuration inverse, lorsque le juge saisi au fond rejette le recours pour excès de pouvoir. L'acte, dont l'exécution était suspendue, peut alors à nouveau produire ses effets. Mais il est des cas dans lesquels cette articulation soulève des difficultés.

Il en va notamment ainsi lorsqu'est en cause un acte réglementaire fixant un nouveau régime et laissant à des destinataires une période transitoire pour se conformer aux nouvelles obligations, que le juge des référés suspend cet acte peu de temps après le début de son exécution, et que cette période transitoire est expirée à la date à laquelle le juge saisi au fond rejette le recours tendant à son annulation. En l'absence de modulation, cette décision de rejet aurait pour effet l'application immédiate des nouvelles obligations, sans que les destinataires bénéficient de la période d'adaptation initialement prévue. Le Conseil d'État a ainsi rappelé le devoir pour le juge d'évaluer les atteintes éventuelles de sa décision de rejet au principe de sécurité juridique et, soit de fixer une date ultérieure à laquelle sa décision produira ses effets, soit de prévoir une nouvelle période transitoire pour les dispositions dont l'exécution avait été suspendue (29 janvier 2014, *Conseil national des professions de l'automobile, branche professionnelle des recycleurs de l'automobile*, n° 360791, B).

3.1.1.3 – En vertu du principe de la sécurité juridique, le Conseil d'État a également posé une exception au principe de l'application immédiate de la règle jurisprudentielle nouvelle à l'ensemble des litiges sur lesquels le juge administratif statue, quelle que soit la date des faits qui leur ont donné naissance.

En effet, en matière indemnitaires, lorsque des sommes ont été versées en attendant la fixation définitive de l'indemnité et calculées sur la base de la règle jurisprudentielle antérieure, le Conseil d'État juge que les stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention EDH font obstacle à ce que ces



sommes soient remises en cause (22 octobre 2014, *Centre hospitalier de Dinan/consorts E.*, n° 368904). Il s'agissait en l'espèce d'une personne née handicapée à la suite d'une césarienne trop tardive dans un centre hospitalier. Les indemnités perçues antérieurement par cette personne doivent être regardées comme acquises et ne pouvant être déduite de la nouvelle évaluation du dommage de cette victime effectuée sur la base du nouvel état du droit.

3.1.1.4 – Le juge administratif a également adapté son raisonnement lorsqu'est en cause l'application du droit de l'Union européenne. La modulation dans le temps des effets d'une décision d'annulation, dans le cadre de la jurisprudence *Association AC ! et autres*, est en effet susceptible de prolonger les effets d'un acte national incompatible avec le droit de l'Union et de tenir ainsi en échec l'effectivité de celui-ci.

Le Conseil d'État s'est conformé à un arrêt dans lequel la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rejeté une demande, dont elle était saisie, tendant à la limitation dans le temps des effets de son arrêt (28 mai 2014, *Association Vent de colère ! Fédération nationale et autres*, n° 324852, A). La CJUE avait expressément jugé qu'il n'existait pas d'élément de nature à justifier une dérogation au principe selon lequel les effets d'un arrêt d'interprétation, tel que le cas en l'espèce, remontent à la date d'entrée en vigueur de la règle interprétée. Cela faisait obstacle à ce que le Conseil d'État accueille des conclusions de même nature, tendant à la limitation dans le temps des effets d'une annulation qu'il prononçait pour méconnaissance du droit de l'Union tel qu'interprété par la Cour dans ce même arrêt.

Dans une autre affaire, le Conseil d'État, sans moduler les effets de la décision d'annulation qu'il prononçait en application de la jurisprudence *Association AC ! et autres*, en a précisé les implications dans le temps pour tenir compte des différentes exigences en présence (23 juillet 2014, *Société Octapharma France*, n° 349717, A).

Dans cette affaire, le Conseil d'État a annulé une décision de l'AFSSAPS qui inscrivait le plasma sur la liste des produits sanguins labiles, qui entraîne l'application d'un régime exclusif de celui applicable aux médicaments, alors que le droit de l'Union européenne prévoyait que ce produit puisse également être qualifié, sous certaines conditions, de médicament. Le Conseil d'État prononce donc l'annulation de cette décision en raison de son incompatibilité avec le droit de l'Union européenne.

S'interrogeant sur les effets de sa décision, le Conseil d'État ne juge pas que la commercialisation du plasma comme un médicament puisse représenter par elle-même un risque pour la santé publique. Mais il constate que l'application immédiate de sa décision, alors qu'aucun opérateur n'est à court terme en mesure de fournir en France du plasma sous le statut du médicament, est susceptible de menacer la continuité de l'approvisionnement des patients en plasma thérapeutique sur le territoire national. Compte tenu de « *l'intérêt général qui s'attache de manière impérieuse* » à prévenir toute rupture d'approvisionnement, le Conseil d'État précise que sa décision ne fait pas obstacle à la poursuite de la fabrication et de la distribution du plasma viro-atténué par solvant-détergent par l'Établissement français du sang, sous le régime des produits sanguins labiles, pendant le délai strictement nécessaire à l'adoption des textes permettant la poursuite de cette fabrication et de cette distribution sous le régime des médicaments, et au plus tard le 31 janvier 2015.



3.1.2. Contours et régime du domaine public

Le Conseil d'État a rendu en 2014 plusieurs décisions intéressant le régime de la domanialité publique. Il a en particulier rendu des décisions relatives à la répartition des compétences entre autorités administratives pour la délivrance de permis de stationnement, aux conditions d'appartenance d'une piste de ski au domaine public, aux conditions de conservation des œuvres d'art, ou encore aux pouvoirs du juge en cas d'occupation irrégulière du domaine public.

3.1.2.1 – Par une décision du 9 avril 2014, *Domaine national de Chambord* (9 avril 2014, n° 366483, A), le Conseil d'État vient rappeler que si la délivrance d'un permis de stationnement incombe en principe au gestionnaire du domaine, c'est sous réserve de dispositions contraires. Or, en vertu des dispositions des articles L. 2213-1 et L. 2213-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT) le maire, en sa qualité d'autorité compétente en matière de police de la circulation sur les voies de communication situées à l'intérieur des agglomérations, est seul compétent pour délivrer des permis de stationnement sur ces mêmes voies et sur les autres lieux publics mentionnés à l'article L. 2213-6. Une place piétonne ouverte à la circulation du public et située au sein d'une agglomération est au nombre des dépendances domaniales visées à l'article L. 2213-6 du CGCT. Le Conseil d'État s'est ensuite prononcé sur le cas particulier du domaine de Chambord : les dispositions de l'article 230 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 confèrent au directeur général de l'établissement public le pouvoir de police afférent à la gestion de ces voies en y incluant celui de la circulation, mais elles réservent au maire la police de la circulation sur les voies de communication situées à l'intérieur de l'agglomération, dans les conditions de droit commun de l'article L. 2213-1 du CGCT. Dès lors, en sa qualité d'autorité chargée de la police de la circulation, le maire est compétent pour y délivrer des permis de stationnement, alors même que ces voies font partie du domaine public de l'État, qu'elles ont été remises en dotation à l'établissement public et que celui-ci exerce les pouvoirs de police afférents à leur gestion.

Dans la décision *Commune de Val d'Isère* (Sect., 28 avril 2014, n° 349420, A), le Conseil d'État s'est prononcé sur les conditions d'appartenance des pistes de ski au domaine public d'une collectivité territoriale. Une piste de ski, qui n'a pu être ouverte à la pratique du ski qu'en vertu de l'autorisation d'aménagement prévue à l'article L. 473-1 du code de l'urbanisme, a nécessairement fait l'objet d'un aménagement indispensable à son affectation au service public de l'exploitation des pistes de ski. Elle fait donc partie, en application de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, du domaine public de la collectivité territoriale à laquelle elle appartient. Appartient également au domaine public de la collectivité territoriale le sous-sol des terrains d'assiette de la piste de ski dès lors qu'il comporte des aménagements ou des ouvrages qui en font un accessoire indissociable de cette piste de ski. En l'espèce, le Conseil d'État se prononce sur la domanialité d'une parcelle, appartenant à une commune, dont une portion est incluse dans un ensemble de terrains ayant fait l'objet d'une autorisation d'aménagement d'une piste de ski et est effectivement utilisée comme piste de ski, mais dont la partie restante, qui n'est pas visée par cette autorisation, n'a pas fait l'objet d'aménagements indispensables à



l'exploitation des pistes de ski. En outre, cette seconde partie ne saurait être regardée comme affectée à l'usage direct du public au seul motif que les skieurs l'empruntent pour se rendre aux remontées mécaniques situées à proximité. Le Conseil d'État estime donc que la première portion de cette parcelle appartient au domaine public de la commune tandis que la partie restante appartient à son domaine privé. Le sous-sol de la partie première de cette parcelle, appartenant au domaine public, n'avait pas fait l'objet d'aménagements et ne peut non plus, en l'espèce, être regardé comme constituant un accessoire indissociable de la piste de ski à l'utilisation de laquelle il concourrait. Il appartient dès lors au domaine privé de la commune.

3.1.2.2 – S'agissant des conditions de conservation des œuvres d'art, le Conseil d'État, dans l'affaire *Mmes D. et B.* (30 juillet 2014, n° 349789, A), a retenu que, en dérogation des dispositions mentionnées à l'article L. 2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques, et en vertu de l'ordonnance du 12 novembre 1943, de l'ordonnance du 14 novembre 1944 et de l'ordonnance n° 45-770 du 21 avril 1945, l'État n'a pas entendu s'attribuer la propriété des œuvres répertoriées « Musées Nationaux Récupération » (MNR), ni par suite les incorporer au domaine public. Il s'en est seulement institué le gardien à fin de restitution aux propriétaires spoliés par les actes de la puissance occupante et à leurs ayants droit, en mettant en place un service public de la conservation et de la restitution de ces œuvres. En conséquence, les autorités compétentes sont tenues de restituer les œuvres aux propriétaires légitimes, puis à leurs ayants droit, sur leur demande, soit qu'ils aient été victimes d'une telle spoliation, soit qu'aucune spoliation n'ayant eu lieu, ils en étaient et demeurent les propriétaires légitimes. En l'absence de dispositions législatives contraires, et dans la mesure où une restitution demeure en principe envisageable et s'avère d'ailleurs effectivement possible, aucune prescription particulière ou de droit commun ne peut être opposée à cette demande. En outre, les refus de restitution sont des décisions administratives prises dans l'exercice de la mission du service public de conservation et de restitution des œuvres MNR, et peuvent donc être contestés par la voie du recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative. *A contrario*, les actes de saisie des œuvres répertoriées MNR effectués par les forces alliées de la France, dans les zones de combat ou d'occupation, ou par les administrations françaises placées sous l'autorité du commandement militaire pendant les opérations de guerre ou d'occupation, sont inséparables de la conduite des opérations de guerre et des relations internationales et ne sont pas, par suite, susceptibles d'être discutés devant le juge de l'excès de pouvoir.

En cas de contestation par la voie du recours pour excès de pouvoir des motifs du refus de procéder à une restitution, les difficultés sérieuses pouvant s'élever à cette occasion en matière de propriété ou de régularité des transactions doivent être portées, par la voie d'une question préjudicielle, devant le juge judiciaire. Par ailleurs, la conservation des œuvres répertoriées MNR en vue de leur restitution à leurs légitimes propriétaires ou à leurs ayants droit s'impose dans les cas où les spoliations sont établies. Une telle conservation est également rendue nécessaire lorsqu'un faisceau d'indices, tirés notamment de la date des transactions opérées, après le 16 juin 1940, des parties à la transaction, connues pour leur



implication auprès de la puissance occupante, et des conditions, motifs et buts de la transaction, destinée aux territoires et aux intérêts de la puissance occupante, permet de présumer l'existence d'une spoliation, que celle-ci résulte d'agissements d'appropriation ou de transactions ayant les apparences de la régularité mais accomplies sous la contrainte ou l'inspiration de cette puissance. En l'espèce, le Conseil d'État valide le refus de restitution opposé aux ayants droit d'œuvres d'art, vendues en 1940 et 1941 à Paris par un marchand d'art de nationalité allemande et autrichienne à un galeriste autrichien mandaté par les responsables autrichiens en vue de constituer un musée d'art régional à Salzbourg. Le Conseil d'État juge également que ce refus n'est pas incompatible avec les stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (convention EDH) et de l'article 1^{er} de son premier protocole additionnel (1P1).

3.1.2.3 – Enfin, par la décision *Voies navigables de France* du 15 octobre 2014 (15 octobre 2014, n^{os} 338746, 338747, 338751, 338753, 338754, B), le Conseil d'État est venu préciser les pouvoirs du juge administratif en cas d'occupation irrégulière du domaine public. Il a affirmé notamment que lorsque le juge administratif qualifie de contravention de grande voirie des faits d'occupation irrégulière d'une dépendance du domaine public, il lui appartient, saisi d'un procès-verbal accompagné ou non de conclusions de l'administration tendant à l'évacuation de cette dépendance, d'enjoindre au contrevenant de libérer sans délai le domaine public et, s'il l'estime nécessaire et au besoin d'office, de prononcer une astreinte.

S'agissant de cette faculté de prononcer une astreinte, le Conseil d'État a jugé que les dispositions du chapitre premier du titre I du livre IX du code de justice administrative (CJA) ne s'appliquent qu'aux astreintes que les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État peuvent prononcer à l'encontre d'une personne morale de droit public ou d'un organisme privé chargé de la gestion d'un service public. Dès lors, ces dispositions ne sauraient s'appliquer lorsque le juge administratif, saisi par l'administration en vue de mettre fin à l'occupation irrégulière d'une dépendance du domaine public, fait application du principe général selon lequel les juges ont la faculté de prononcer une astreinte en vue de l'exécution de leurs décisions. S'il a prononcé une astreinte dont il a fixé le point de départ, le juge administratif doit, en revanche, se prononcer sur sa liquidation, en cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive. Il peut, le cas échéant, modérer l'astreinte provisoire ou la supprimer, même en cas d'inexécution de la décision juridictionnelle. Il peut notamment la supprimer pour le passé et l'avenir, lorsque la personne qui a obtenu le bénéfice de l'astreinte n'a pas pris de mesure en vue de faire exécuter la décision d'injonction et ne manifeste pas l'intention de la faire exécuter, ou lorsque les parties se sont engagées dans une démarche contractuelle révélant que la partie bénéficiaire de l'astreinte n'entend pas poursuivre l'exécution de la décision juridictionnelle. Il n'en va autrement que s'il ressort des pièces du dossier qui lui est soumis qu'à la date de sa décision, la situation que l'injonction et l'astreinte avaient pour objet de faire cesser porterait gravement atteinte à un intérêt public ou ferait peser un danger sur la sécurité des personnes ou des biens.



3.1.3. Contentieux contractuel

Le contentieux contractuel a connu des évolutions importantes durant l'année 2014, guidées par un souci de simplification du contentieux et un besoin accru de stabilité des relations contractuelles.

3.1.3.1 – Ce contentieux a, en effet, connu un important revirement de jurisprudence lors de l'année passée, qui consacre un élargissement des voies de droit ouvertes aux tiers pour contester directement un contrat. Par sa décision Département de Tarn-et-Garonne, le Conseil d'État décide d'ouvrir le recours direct contre le contrat à tous les tiers susceptibles d'être lésés, dans leurs intérêts, par sa passation ou ses clauses (Ass., 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, n° 358994, A). Ces tiers peuvent à présent contester directement la validité du contrat ou de certaines de ses clauses, y compris en faisant valoir, devant le juge du contrat, l'illégalité des actes « détachables » du contrat. La voie du recours contre ces actes « détachables », devenue inutile, leur est désormais fermée. La jurisprudence « *Martin* » est ainsi abandonnée.

La nouvelle voie de recours est encadrée dans ses modalités. Pour pouvoir saisir le juge du contrat, les tiers doivent ainsi justifier que leurs intérêts sont susceptibles d'être lésés de manière suffisamment directe et certaine. Ils ne peuvent, en revanche, invoquer que les vices du contrat en rapport direct avec l'intérêt lésé dont ils se prévalent ou ceux d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office. Le juge apprécie alors l'importance de ces vices et les conséquences à en tirer. Il peut, selon les cas, décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, inviter les parties à le régulariser, ou encore décider de résilier le contrat à compter d'une date fixée par lui. C'est seulement dans les cas où le contrat a un contenu illicite, ou s'il se trouve affecté d'un vice de consentement ou de tout autre vice d'une particulière gravité, que le juge, après avoir vérifié que sa décision ne porte pas une atteinte excessive à l'intérêt général, en prononce l'annulation totale. Il peut dans certains cas condamner les parties à verser une indemnité à l'auteur du recours qui a subi un préjudice.

Le même recours contre le contrat est ouvert aux élus de la collectivité territoriale concernée et au préfet de département chargé du contrôle de légalité. Toutefois, compte tenu des intérêts dont ils ont la charge, ces requérants peuvent invoquer tout vice entachant le contrat. En outre, dans le cadre du contrôle de légalité, le préfet de département peut continuer de demander l'annulation des actes « détachables » du contrat tant que celui-ci n'est pas conclu.

En raison de l'impératif de sécurité juridique tenant à ce qu'il ne soit pas porté une atteinte excessive aux relations contractuelles en cours, la nouvelle voie de recours ouverte par cette décision du Conseil d'État ne pourra être exercée par les tiers, qui n'en bénéficiaient pas auparavant, que contre les contrats signés à compter de la date de cette décision, à savoir le 4 avril 2014. Pour les contrats signés avant cette date, l'ancienne voie de recours contre les actes « détachables » leur reste ouverte.



3.1.3.2 – S’agissant des conditions d’exécution des engagements contractuels d’une personne publique en l’absence d’aléas, le Conseil d’État a jugé que le silence d’un contrat sur la détermination du délai de réalisation d’un ouvrage ne peut être regardé comme permettant au maître d’ouvrage de retarder pendant une durée indéfinie l’exécution de ses engagements (4 juillet 2014, *Société Orme*, n° 371633, A). Le cocontractant est ainsi fondé à soutenir que l’ouvrage devait être mis à sa disposition dans un délai raisonnable.

Le Conseil d’État a également jugé qu’il était possible de prévoir contractuellement un mécanisme de résiliation en cas de méconnaissance par la personne publique de ses obligations contractuelles (8 octobre 2014, *Société Grenke Location*, n° 370644, A). Le Conseil d’État a d’abord rappelé que le cocontractant lié à une personne publique par un contrat administratif est tenu d’en assurer l’exécution, sauf en cas de force majeure, et ne peut se prévaloir des manquements ou défaillances de l’administration pour se soustraire à ses propres obligations contractuelles ou prendre l’initiative de résilier unilatéralement le contrat.

Cependant, il est tout de même loisible aux parties de prévoir, dans un contrat qui n’a pas pour objet l’exécution même du service public, les conditions auxquelles le cocontractant de la personne publique peut résilier le contrat en cas de méconnaissance par cette dernière de ses obligations contractuelles. Dans ce cas, le cocontractant ne peut procéder à la résiliation sans avoir mis à même, au préalable, la personne publique de s’opposer à la rupture des relations contractuelles pour un motif d’intérêt général. Lorsqu’un motif d’intérêt général lui est opposé, le cocontractant doit poursuivre l’exécution du contrat. Un manquement de sa part à cette obligation est de nature à entraîner la résiliation du contrat à ses torts exclusifs. Il est toutefois loisible au cocontractant de contester devant le juge le motif d’intérêt général qui lui est opposé afin d’obtenir la résiliation du contrat.

Le Conseil d’État a précisé qu’en cas de résiliation d’un contrat portant exécution d’un service, la personne publique se substitue de plein droit à son ancien cocontractant pour l’exécution des contrats conclus avec les usagers ou avec d’autres tiers pour l’exécution de ce même service (19 décembre 2014, *Commune de Propriano*, n° 368294, A). Cette substitution intervient sans préjudice des dispositions législatives applicables notamment en matière de transfert de contrat de travail, et afin de garantir la continuité du service public ainsi que son bon fonctionnement. Il n’en va toutefois ainsi que si les contrats en cause ne comportent pas d’engagements anormalement pris, à moins que la personne publique n’ait donné son accord à leur conclusion. Pour l’application de ces règles, la substitution de la personne publique n’emporte pas le transfert des dettes et créances nées de l’exécution antérieure des contrats conclus par l’ancien cocontractant de la personne publique, qu’il s’agisse des contrats conclus avec les usagers du service public ou de ceux conclus avec les autres tiers.

3.1.3.3 – Concernant les formalités de publicité et de mise en concurrence des marchés et contrats administratifs, le Conseil d’État a rappelé que le pouvoir adjudicateur définit librement la méthode de notation pour la mise en œuvre de chacun des critères de sélection des offres, qu’il a définis et rendus publics



(3 novembre 2014, *Commune de Belleville-sur-Loire*, n° 373362, A). Toutefois, une méthode de notation est entachée d'irrégularité si, en méconnaissance des principes fondamentaux d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, elle est par elle-même de nature à priver de leur portée les critères de sélection ou à neutraliser leur pondération. Tel est le cas si elle est susceptible de conduire à ce que la meilleure note ne soit pas attribuée à la meilleure offre ou à ce que l'offre économiquement la plus avantageuse ne soit pas choisie. La publication d'une telle méthode de notation n'empêche pas son irrégularité.

En l'espèce, le marché comprenait quatre lots dont les critères d'attribution étaient, pour deux d'entre eux, le prix et la valeur technique, et, pour les deux autres, le prix, la valeur technique et les délais d'exécution. Le règlement de la consultation prévoyait que, pour la mise en œuvre du critère du prix, chaque offre serait notée en fonction de son prix (P) et du prix de l'offre la plus basse (P0) selon la formule : $10/3 \times (7 - P/P0)$.

Une telle méthode de notation a pour effet de neutraliser les écarts entre les prix de sorte que les offres ne pouvaient être différenciées qu'au regard des autres critères de sélection. Elle est ainsi susceptible de conduire à ce que l'offre économiquement la plus avantageuse ne soit pas choisie et est, par suite, entachée d'irrégularité.

La personne publique, afin de respecter les principes généraux de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, doit apporter aux candidats une information sur les critères de sélection des offres avant le dépôt de leurs offres, mais pas de leurs modalités de mise en œuvre (30 juillet 2014, *Société Lyonnaise des eaux France*, n° 369044, B). Néanmoins, le Conseil d'État précise que lorsque la personne publique choisit de rendre publiques les modalités de mise en œuvre des critères de sélection des offres, elle ne peut légalement les modifier par la suite qu'en informant les candidats de cette modification en temps utile avant le dépôt des candidatures ou des offres. La personne publique ne peut les modifier après le dépôt des offres sans méconnaître le principe de transparence des procédures.

L'Assemblée du contentieux du Conseil d'État a rappelé que les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ne peuvent en principe exercer leurs compétences qu'en vue de satisfaire un intérêt public local (Ass., 30 décembre 2014, *Société Armor SNC*, n° 355563, A). Aucun principe ni aucun texte ne fait obstacle à ce qu'ils se portent candidat à l'attribution d'un contrat de commande publique. Cependant, ils ne peuvent légalement présenter une telle candidature qu'à la condition qu'elle constitue le prolongement d'une mission de service public dont cette collectivité ou cet établissement a la charge, et sous réserve qu'elle ne compromette pas l'exercice de cette mission. Le Conseil d'État rappelle qu'une fois admise dans son principe, cette candidature ne doit pas fausser les conditions de la concurrence, notamment en ce qui concerne le prix proposé. Ce prix ne doit pas être déterminé en prenant compte des avantages découlant des ressources ou des moyens attribués à la collectivité ou à l'établissement au titre de ses missions de services publics.



3.1.3.4 – Le Conseil d’État a rappelé les conditions de recours par la personne publique au contrat de partenariat prévu par l’ordonnance du 17 juin 2004 (30 juillet 2014, *Commune de Biarritz*, n° 363007, B). Ce type de contrat ne peut être admis que si le projet présente un caractère d’urgence ou, alternativement, s’il est d’une complexité telle que la personne publique n’est pas objectivement en mesure de définir seule et à l’avance les moyens techniques permettant de répondre à ses besoins.

La seule invocation de la complexité des procédés techniques à mettre en œuvre ne peut suffire à justifier légalement le recours au contrat de partenariat, en l’absence de circonstances particulières de nature à établir qu’il était impossible à la collectivité territoriale de définir, seule et à l’avance, les moyens techniques propres à satisfaire ses besoins. Pour apprécier la capacité objective de la personne publique à définir seule et à l’avance les moyens techniques permettant de répondre à ses besoins et, par suite, pour déterminer si la complexité technique du projet justifiait légalement le recours au contrat de partenariat, il n’y a pas lieu de tenir compte des études postérieures au lancement de la procédure de passation du contrat que cette personne publique serait en mesure de confier à un tiers, soit dans le cadre du contrat de partenariat qu’elle envisage de conclure, soit au titre d’un contrat distinct. En revanche, il y a lieu de tenir compte de l’ensemble des études, même réalisées par des tiers, dont la personne publique dispose déjà à la date à laquelle elle décide de recourir au contrat de partenariat.

3.1.3.5 – Par sa décision *Commune d’Uchaux* (29 décembre 2014, n°s 372477, 372479, A), le Conseil d’État a jugé que l’annulation d’un acte détachable d’un contrat de droit privé signé par une personne publique n’impose pas nécessairement à la personne publique partie au contrat de saisir le juge du contrat afin qu’il tire les conséquences de cette annulation. Il appartient donc au juge administratif de l’exécution de rechercher si l’illégalité commise peut être régularisée et, dans l’affirmative, d’enjoindre à la personne publique de procéder à cette régularisation. Lorsque l’illégalité commise ne peut être régularisée, il lui appartient d’apprécier si, eu égard à la nature de cette illégalité et à l’atteinte que l’annulation ou la résolution du contrat est susceptible de porter à l’intérêt général, il y a lieu d’enjoindre à la personne publique de saisir le juge judiciaire, compétent pour connaître de ce contrat de droit privé, afin qu’il tire les conséquences de l’annulation de l’acte détachable.

3.1.4. Protection et garanties des fonctionnaires

Il appartient au juge administratif de trancher les litiges qui surviennent entre les fonctionnaires et leurs administrations employeurs et, à cette occasion, de faire application des textes et principes fixant les droits et obligations des agents publics. Ce contentieux tient une large place parmi les affaires dont la juridiction administrative est saisie. Au cours de l’année écoulée, le Conseil d’État a, en particulier, eu l’occasion d’apporter d’importantes précisions sur les éléments protecteurs du régime applicable aux agents publics, concernant les conditions



d'accès au service, les garanties procédurales applicables avant l'édition de mesures défavorables ou la reconnaissance de l'imputabilité au service des accidents ou maladies qui affectent les agents publics.

3.1.4.1 – S'agissant des conditions d'accès au service, le Conseil d'État a été amené à se prononcer sur l'obligation de l'administration de proposer leur intégration aux fonctionnaires détachés (19 septembre 2014, *M. Froger*, n° 371098, A). Depuis la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, l'article 13 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit en effet que le fonctionnaire détaché dans un corps ou cadre d'emplois qui est admis à poursuivre son détachement au-delà d'une période de cinq ans se voit proposer une intégration dans ce corps ou cadre d'emploi. Le Conseil d'État a interprété strictement ces dispositions comme prévoyant un droit à recevoir une proposition d'intégration une fois que les cinq ans de détachement sont atteints, et non uniquement lorsque se pose la question du renouvellement du détachement en cours. Il a par conséquent annulé la décision implicite par laquelle l'administration avait refusé de proposer son intégration à un conseiller de tribunal administratif maintenu en détachement dans le corps des administrateurs civils au-delà d'une période continue de cinq ans.

3.1.4.2 – Afin d'assurer l'effectivité de la protection des agents publics contre le harcèlement sexuel, le Conseil d'État a été amené, dans une affaire *La Poste SA* (15 janvier 2014, n° 362495, A) à en donner une définition plus précise. En effet, l'article 6 *ter* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, dans rédaction antérieure à la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel, mentionnait la notion sans la définir. Cette clarification permet notamment aux victimes d'obtenir la protection fonctionnelle de leurs administrations employeurs, la réparation de leurs préjudices ou encore la reconnaissance de l'imputabilité au service des pathologies qu'elles ont contractées à raison du harcèlement subi. Elle permet également d'assurer une répression disciplinaire plus efficace en déterminant avec précision les cas dans lesquels les faits commis par un agent sont constitutifs de harcèlement sexuel et donc passibles de sanction.

Pour le Conseil d'État, des propos ou des comportements à connotation sexuelle, répétés ou même, lorsqu'ils atteignent un certain degré de gravité, non répétés, tenus dans le cadre ou à l'occasion du service sont constitutifs de harcèlement sexuel à condition que ces agissements ne soient pas désirés par celui ou celle qui en est le destinataire et aient pour objet ou pour effet soit de porter atteinte à sa dignité, soit, notamment lorsqu'ils sont le fait d'un supérieur hiérarchique ou d'une personne qu'elle pense susceptible d'avoir une influence sur ses conditions de travail ou le déroulement de sa carrière, de créer à l'encontre de la victime, une situation intimidante, hostile ou offensante.

Dans cette affaire, le Conseil d'État a qualifié de harcèlement sexuel les agissements d'un chef d'équipe sur un agent affecté au guichet de la Poste. Il a par conséquent estimé que ces faits étaient de nature à justifier une sanction disciplinaire, sans qu'il soit besoin de statuer sur leur caractère de harcèlement moral.



3.1.4.3 – S’agissant des garanties de procédure, le Conseil d’État a rappelé l’importance du droit des fonctionnaires faisant l’objet d’une mesure prise en considération de la personne d’être mis à même de consulter leur dossier administratif (31 janvier 2014, *Mme B.* n° 369718, B).

La question se posait de savoir si le fait de ne pas avoir mis le fonctionnaire à même de consulter son dossier pouvait être neutralisé au sens de la décision *Danthy*. En effet, dans cette décision (Sect., 23 décembre 2011, n° 335477, A), le Conseil d’État a précisé que l’existence d’un vice affectant le déroulement d’une procédure administrative préalable, qu’elle soit obligatoire ou facultative, n’entraîne l’annulation de l’acte attaqué qu’en cas d’influence sur le sens de la décision prise ou de privation d’une garantie.

Le Conseil d’État a jugé que le fonctionnaire qui a demandé à consulter son dossier administratif avant l’adoption d’une mesure prise en considération de sa personne et n’a pas été mis à même de le faire a été effectivement privé d’une garantie. Par conséquent, la privation de cette garantie empêche toute neutralisation et implique l’annulation de la décision contestée pour vice de procédure.

3.1.4.4 – S’agissant de l’imputabilité au service d’accidents ou de maladies, le Conseil d’État a tout d’abord explicité, dans une affaire *Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l’État c/M. A.* (Sect., 17 janvier 2014, n° 352710, A), les conditions dans lesquelles un accident de la circulation peut être qualifié d’accident de trajet, et entraîner pour la victime l’application du régime favorable prévu dans une telle hypothèse.

Il a tout d’abord rappelé qu’est réputé constituer un accident de trajet tout accident dont est victime un agent public qui se produit sur le parcours habituel entre le lieu où s’accomplit son travail et sa résidence et pendant la durée normale pour l’effectuer, sauf si un fait personnel de cet agent ou toute autre circonstance particulière est de nature à détacher l’accident du service. Il a ensuite précisé que cette présomption ne joue pas lorsque l’agent a quitté son service sans autorisation de manière anticipée et qu’il existe un écart sensible séparant son départ effectif de la fin normale de son service. Retenant néanmoins une solution favorable aux agents, il a estimé que dans ce dernier cas, il convient alors d’apprécier, au vu des raisons et des circonstances du départ anticipé de l’agent, s’il existe un fait de nature à détacher l’accident du service. Ainsi, même si le départ prématuré a donné lieu à une sanction disciplinaire, il ne rompt pas, par lui-même, le lien entre l’accident en cause et le service.

Au regard de ces principes, il a jugé que l’accident dont est victime un chef de brigade qui a quitté son service trois quarts d’heure avant la fin de sa journée de travail mais a transmis ses instructions à l’agent assurant la relève et n’a montré aucune intention de ne pas rejoindre son domicile dans un délai normal et par son itinéraire habituel, est considéré comme un accident de service.

Le Conseil d’État a également apporté des modifications au régime de démonstration de l’imputabilité au service du suicide ou de la tentative de suicide d’un fonctionnaire (16 juillet 2014, *Mme A.*, n° 361820, A), en revenant



sur sa jurisprudence antérieure, qui exigeait la preuve que le geste suicidaire de l'agent trouve sa « *cause déterminante* » dans des circonstances tenant au service (26 février 1971, *Dame Veuve Grange*, n° 76967, A, p. 171 et Sect., 28 juillet 1993, *Ministre de la défense c/ M. Stéfani*, n° 121702, A).

Le Conseil d'État a rappelé qu'un accident survenu sur le lieu et dans le temps du service, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice par un fonctionnaire de ses fonctions ou d'une activité qui en constitue le prolongement normal présente, en l'absence de faute personnelle ou de toute autre circonstance particulière détachant cet événement du service, le caractère d'un accident de service.

Transposant ce raisonnement au geste suicidaire, le Conseil d'État a jugé que celui-ci doit être regardé comme un accident de service lorsqu'il intervient sur le lieu et dans le temps du service, sauf circonstances particulières le détachant du service. Il a tenu à apporter la précision qu'en dehors de ces hypothèses, si le suicide ou la tentative de suicide présente un « lien direct » avec le service, il doit également être qualifié d'accident de service. L'exigence d'un « lien direct », et non plus d'une « cause déterminante », marque un assouplissement des conditions de reconnaissance de l'imputabilité au service des suites d'un geste suicidaire.

Le Conseil d'État a, enfin, explicité les conditions dans lesquelles des troubles psychiques subis par des militaires peuvent être regardés comme imputables au service et ouvrir droit à une pension militaire d'invalidité (22 septembre 2014, *M. B.*, n° 366628, A).

La loi prévoit une présomption légale d'imputabilité des pathologies ou blessures apparaissant à l'occasion des opérations militaires ou dans un court laps de temps après celles-ci.

Dans les cas où les militaires ne bénéficient pas de cette présomption, la charge de la preuve de l'imputabilité au service de leur pathologie leur incombe. Le Conseil d'État a jugé que cette preuve peut être apportée par tous moyens de nature à emporter la conviction du juge. Il appartient alors à ce dernier de prendre en considération l'ensemble des éléments du dossier permettant d'établir que ces troubles sont imputables à un fait précis ou à des circonstances particulières de service.

Le Conseil d'État a jugé que l'imputabilité au service de troubles psychiques ne pouvait être écartée au seul motif que les situations traumatisantes qui en seraient la cause directe et déterminante auraient été subies par d'autres militaires participant à ces opérations. Autrement dit, la seule circonstance que ces situations traumatisantes soient propres au militaire concerné ne fait pas obstacle à la reconnaissance de leur imputabilité. En l'espèce, il a estimé que la pathologie anxio-dépressive dont souffrait le requérant avait pour cause les circonstances particulières dans lesquelles il avait dû exercer ses fonctions d'encadrement et était donc susceptible de lui ouvrir droit à une pension d'invalidité.



3.1.5. Pouvoir de sanction administrative

Le pouvoir de sanction présente un caractère diffus. Les poursuites peuvent en effet être menées par différents acteurs (employeurs publics, juridictions spécialisées, ordres professionnels, chef d'établissement, autorité administrative indépendante) à l'encontre de différentes personnes (agents publics, professionnels, élèves, entreprises privées). Ce pouvoir est néanmoins toujours soumis au respect du strict cadre juridique posé par la jurisprudence administrative.

3.1.5.1 – Par une décision *Ministre des affaires sociales et de la santé c/ M. et Mme A.*, le Conseil d'État a jugé que la juridiction disciplinaire peut, même si elle retient l'existence d'une faute, tenir compte de certaines circonstances ou certains faits pour décider de ne pas infliger de sanction au professionnel poursuivi. Le juge de cassation exerce un contrôle de qualification juridique sur l'appréciation portée par la juridiction disciplinaire sur le point de savoir si, alors même qu'est retenue l'existence d'une faute, il est justifié de dispenser de sanction le professionnel poursuivi compte tenu des circonstances et faits de l'espèce (10 février 2014, *Ministre des affaires sociales et de la santé c/ M. et Mme A.*, n° 360382, A).

- Par une décision *M. A.*, le Conseil d'État a été amené à préciser que le contrôle exercé par le juge de l'excès de pouvoir sur la proportionnalité de la sanction disciplinaire prononcée à l'encontre d'un membre de l'ordre national du mérite est un contrôle normal (3 novembre 2014, *M. A.*, n° 377004, B).

- Par une décision de section, le Conseil d'État a explicité les règles de computation du délai de prescription de l'exercice du pouvoir de sanction de l'Autorité des marchés financiers (AMF).¹³⁹

Il a d'abord rappelé, suivant sa ligne jurisprudentielle classique en la matière, que les règles de prescription instituées par l'article L. 621-15 du code monétaire et financier sont immédiatement applicables à compter de leur entrée en vigueur, le 2 août 2003 et que le délai de trois ans qu'elles prévoient a commencé à courir à cette date pour les faits antérieurs à la publication de la loi du 1^{er} août 2003. Il a ensuite précisé le point de départ à compter duquel court ce délai lorsque sont en cause des manquements aux obligations professionnelles relatives à la cohérence de l'information délivrée au public dans les documents accompagnant la commercialisation de produits financiers. Celui-ci doit alors être fixé au jour où le manquement est apparu et a pu être constaté par l'AMF (28 mars 2014, *Président de l'Autorité des marchés financiers c/ société Natixis Asset Management et autres*, n° 360344, A). Au cas d'espèce, était en cause la diffusion massive auprès d'une clientèle « grand public » de supports promotionnels trompeurs quant à la formule de rémunération du capital investi dans des caisses d'épargne de fond. Compte tenu des caractéristiques des fonds, des souscripteurs visés, du réseau de commercialisation et des moyens de communication publicitaire utilisés, le Conseil d'État a jugé que l'Autorité des marchés financiers aurait dû se montrer d'une vigilance particulière dans l'exercice de ses missions de contrôle. Les manquements ne pouvaient donc être regardés comme ayant été dissimulés à l'égard des autorités de contrôle au-delà de la fin de la période de commercialisation.



3.1.5.2 – Par une décision du 30 juillet 2014, l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État a rappelé l'obligation de respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales lors de la prise de sanction par l'autorité administrative (30 juillet 2014, *M. V.*, n° 358564, A). Il constate qu'il résulte des stipulations de l'article 46 de cette convention que la complète exécution d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) condamnant un État partie à la convention implique, en principe, que cet État prenne toutes les mesures attendues. Cela signifie, d'une part, la réparation des conséquences que la violation de la convention a entraînées pour le requérant et, d'autre part, la disparition de la source de cette violation. Eu égard à la nature essentiellement déclaratoire des arrêts de la Cour, il appartient donc à l'État condamné de déterminer les moyens de s'acquitter de l'obligation qui lui incombe par cet arrêt. Cela implique également que l'État verse à l'intéressé les sommes que lui a allouées la Cour au titre de la satisfaction équitable prévue par l'article 41 de la convention et qu'il adopte les mesures individuelles ou générales nécessaires pour mettre un terme à la violation constatée.

Lorsque la violation constatée par la CEDH concerne une sanction administrative devenue définitive, l'exécution de cet arrêt n'implique pas que l'autorité administrative compétente réexamine la sanction. Elle ne peut davantage avoir pour effet de priver les décisions juridictionnelles de leur caractère exécutoire, notamment celles réformant en tout ou en partie une sanction administrative dans le cadre d'un recours de pleine juridiction.

En revanche, le constat par la Cour d'une méconnaissance des droits garantis par la convention constitue un élément nouveau qui doit être pris en considération par l'autorité investie du pouvoir de sanction. Il incombe en conséquence à cette autorité, lorsqu'elle est saisie d'une demande en ce sens et que la sanction prononcée continue de produire des effets, d'apprécier si la poursuite de l'exécution de cette sanction méconnaît les exigences de la convention. Dans ce cas, elle devra y mettre fin, en tout ou en partie.

3.1.5.3 – Par une décision *Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques et Union nationale lycéenne*, le Conseil d'État a jugé que dans le silence des textes, l'autorité administrative compétente apprécie l'opportunité des poursuites en matière disciplinaire. Toutefois, aucun principe général du droit ne fait obstacle à ce qu'un texte réglementaire prévoit que, dans certaines hypothèses, des poursuites disciplinaires doivent être engagées. L'obligation ainsi faite à l'autorité administrative trouve sa limite dans les autres intérêts généraux dont elle a la charge. En l'espèce, le Conseil d'État juge légale l'obligation faite aux chefs d'établissement secondaire par le décret n° 2011-728 du 24 juin 2011 d'engager des poursuites à l'encontre des élèves auteurs de violence verbale à l'égard d'un membre du personnel de l'établissement ou d'un acte grave à l'égard d'un membre du personnel ou d'un autre élève, mais précise que cette obligation trouve sa limite dans les autres intérêts généraux dont le chef d'établissement a la charge, notamment dans les nécessités de l'ordre public (6 juin 2014, *Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques et Union nationale lycéenne*, n° 351582, A).



3.1.5.4 – Le Conseil d’État a rappelé qu’en l’absence de disposition législative contraire, l’autorité investie du pouvoir disciplinaire, à laquelle il incombe d’établir les faits sur le fondement desquels elle inflige une sanction à un agent public, peut apporter la preuve de ces faits devant le juge administratif par tout moyen. Il a néanmoins précisé que cette liberté de preuve trouve sa limite dans l’obligation de loyauté à laquelle tout employeur public est tenu vis-à-vis de ses agents. L’autorité compétente ne saurait par conséquent fonder une sanction disciplinaire à l’encontre de l’un de ses agents sur des pièces ou documents qu’il a obtenus déloyalement, sauf si un intérêt public majeur le justifie (16 juillet 2014, *M. A.*, n° 355201, A). Le juge administratif, saisi d’une sanction disciplinaire prononcée à l’encontre d’un agent public, doit apprécier sa légalité au regard des seuls pièces ou documents que l’autorité investie du pouvoir disciplinaire pouvait ainsi retenir.

En l’espèce, la commune avait confié à une agence de détectives privés le soin de réaliser des investigations, afin d’établir qu’un de ses agents, ainsi que sa femme, exerçaient sans autorisation une activité lucrative privée par l’intermédiaire de deux sociétés. Le rapport qui lui a été remis par cette agence reposait sur des constatations matérielles du comportement de l’intéressé à l’occasion de son activité et dans des lieux ouverts au public. De tels constats ne traduisaient pas un manquement de la commune à son obligation de loyauté vis-à-vis de son agent et pouvaient donc légalement constituer le fondement de la sanction disciplinaire prononcée contre ce dernier.

3.1.5.5 – Par une décision du 30 décembre 2014, l’Assemblée du contentieux du Conseil d’État a explicité le principe de l’indépendance des poursuites pénales et disciplinaires (*Ass.*, 30 décembre 2014, *M. B.*, n° 381245, A). Bien qu’il s’agisse en l’espèce d’une sanction disciplinaire de l’Ordre national des médecins à l’égard d’un médecin urgentiste, les principes exposés par cette décision sont de portée générale.

Le Conseil d’État a rappelé, dans un premier temps, que s’il appartient en principe au juge disciplinaire de statuer sur une plainte dont il est saisi, sans attendre l’issue d’une procédure pénale en cours concernant les mêmes faits, il peut néanmoins surseoir à statuer si une telle mesure est utile à la qualité de l’instruction ou à la bonne administration de la justice. Dans un deuxième temps, le Conseil d’État a jugé qu’il appartient au juge de cassation de s’assurer que la décision des juges du fond a été légalement rendue, au vu des pièces du dossier soumis à leur examen. Un requérant ne peut dès lors utilement se prévaloir devant le juge de cassation de pièces nouvelles qui n’ont pas été produites devant les juges du fond. Il n’en va différemment que lorsque de telles pièces visent à contester le bien-fondé d’un moyen soulevé d’office par les juges du fond, dans les cas particuliers où les règles de procédure ne faisaient pas obligation à ces derniers de le communiquer aux parties. Dans un troisième temps, le Conseil d’État a jugé que si le choix de la sanction relève de l’appréciation des juges du fond au vu de l’ensemble des circonstances de l’espèce, il appartient au juge de cassation de vérifier que la sanction retenue n’est pas hors de proportion avec la faute commise et qu’elle a pu dès lors être légalement prise.



3.1.6. Étrangers et ordre public

Le contentieux des étrangers, qui occupe une part importante de l'activité du juge administratif, met souvent en cause des règles et des principes fondamentaux ainsi que, dans certaines situations, des considérations d'ordre public. Le Conseil d'État s'est prononcé, en 2014, sur plusieurs affaires permettant d'apporter des précisions sur les faits de nature à justifier l'édiction de mesures fondées sur une menace à l'ordre public ainsi que l'appréciation de la situation personnelle des étrangers destinataires de ces mesures.

3.1.6.1 – Saisi d'un recours à l'encontre d'un arrêté préfectoral d'expulsion du territoire français pour menace grave à l'ordre public, le Conseil d'État a précisé les motifs de nature à justifier une telle expulsion ainsi que le contrôle opéré tant par les juges du fond que par le juge de cassation (12 février 2014, *Ministre de l'intérieur c/ M. A. n° 365644, A*).

Il a ainsi estimé que les infractions pénales commises par un étranger ne sauraient, à elles seules, justifier légalement une mesure d'expulsion et ne dispensent pas l'autorité compétente d'examiner, d'après l'ensemble des circonstances de l'affaire, si la présence de l'intéressé sur le territoire français est de nature à constituer une menace grave pour l'ordre public.

En outre, lorsque l'administration se fonde sur l'existence d'une menace grave à l'ordre public pour prononcer l'expulsion d'un étranger, il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi d'un moyen en ce sens, d'opérer un contrôle normal de la décision en recherchant si les faits qu'elle invoque à cet égard sont de nature à justifier légalement sa décision. Le point de savoir si la présence de l'intéressé en France est de nature à constituer une menace grave pour l'ordre public ne relève toutefois pas de l'appréciation souveraine des juges du fond. Le juge de cassation exerce en effet un contrôle de qualification juridique sur cette appréciation.

3.1.6.2 – Saisi d'un recours à l'encontre d'un décret du Premier ministre s'opposant à l'acquisition de la nationalité française par mariage au motif que l'intéressé ne pouvait être considéré comme étant digne d'acquérir cette nationalité, le Conseil d'État a estimé que, eu égard aux faits relevés, l'autorité administrative avait fait une inexacte application des textes (28 avril 2014, *M. A., n° 372679, A*).

Le Conseil d'État a en effet relevé que les faits reprochés se cantonnaient à la conduite d'un véhicule sous l'empire d'un état alcoolique à deux reprises en plus de 3 ans ayant donné lieu, tout d'abord, à une condamnation au paiement d'une amende et à la suspension du permis de conduire, puis à une peine de deux mois d'emprisonnement avec sursis et à l'annulation de son permis de conduire avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pendant quatre mois.

Il a estimé que ces deux faits, seuls relevés à l'encontre de l'intéressé, n'étaient pas de nature à le rendre indigne d'acquérir en l'état la nationalité française à la suite de son mariage et qu'ainsi, le Premier ministre, eu égard au nombre des infractions relevées, à la nature des faits en cause et à leur caractère ancien, avait fait une inexacte application des textes.



3.1.6.3 – Dans la décision *Mme A.* (1^{er} octobre 2014, n° 365054, A), le Conseil d’État était confronté à la problématique particulière de l’éloignement des ressortissants d’États membres de l’Union européenne (UE). En l’espèce, il était saisi d’un recours à l’encontre d’un arrêté préfectoral portant obligation de quitter le territoire français édicté à l’encontre d’un citoyen de l’Union entré sur le territoire français depuis moins de trois mois, au motif que son comportement personnel constituait une menace réelle, actuelle et suffisamment grave à un intérêt fondamental de la société française.

Le Conseil d’État a jugé que les dispositions de l’article L. 511-3-1 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (CESEDA), permettant d’édicter un arrêté d’obligation de quitter le territoire à l’encontre d’un citoyen de l’Union, devaient être interprétées à la lumière des objectifs de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 et notamment de ses articles 27 et 28. Il résulte à cet égard des termes mêmes du 3° de l’article L. 511-3-1 que ne sont visés par ces dispositions que les ressortissants d’un État membre de l’Union européenne qui ne sont pas entrés en France depuis plus de trois mois. Ces dispositions ne visent donc pas les citoyens de l’Union qui, en raison de l’acquisition d’un droit permanent au séjour, d’un séjour de plus de dix ans ou de leur qualité de mineur, bénéficient de la protection renforcée prévue à l’article 28 de la directive quant au degré particulier de gravité des motifs d’ordre public dont un État membre doit justifier pour pouvoir prendre à leur encontre une mesure d’éloignement.

Le Conseil d’État a précisé qu’il appartenait néanmoins à l’autorité administrative, qui ne saurait se fonder sur la seule existence d’une infraction à la loi, d’examiner, d’après l’ensemble des circonstances de l’affaire, si la présence de l’intéressé sur le territoire français était de nature à constituer une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société française. Ces conditions doivent être appréciées en fonction de la situation individuelle, notamment de la durée de son séjour en France, de sa situation familiale et économique et de son intégration.

3.1.6.4 – Dans la décision *M. A.* (17 octobre 2014, n° 365325, B), le Conseil d’État, saisi d’un recours à l’encontre d’une mesure d’éloignement du territoire, a précisé les conséquences s’attachant à un jugement pénal ayant relevé qu’un étranger a fait usage de faux documents administratifs.

Ainsi, le Conseil d’État a jugé qu’il appartenait au juge de l’excès de pouvoir, statuant sur la légalité des décisions prises en matière de séjour ou d’obligation de quitter le territoire français, de tenir compte de l’autorité absolue de la chose jugée qui s’attache aux constatations de fait mentionnées dans une décision définitive du juge pénal statuant sur le fond de l’action publique et qui sont le support nécessaire de son dispositif. Toutefois, lorsqu’un juge pénal a relevé qu’un étranger a fait usage de faux documents administratifs, il ne découle pas nécessairement de telles constatations que l’ensemble des actes accomplis sous l’identité ainsi usurpée doivent être regardés comme accomplis par l’étranger qui s’est rendu coupable de cette usurpation. Il incombe dès lors au juge administratif, pour apprécier la réalité du séjour de l’étranger et la consistance de ses liens personnels



et familiaux, pour l'application des dispositions du 7° de l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et des stipulations de l'article 8 de la convention EDH et du premier paragraphe de l'article 3 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant, d'apprécier l'ensemble des pièces produites par l'intéressé, en tenant compte de la nature particulière des documents produits sous couvert d'une usurpation d'identité.

3.1.7. Spécificités du contentieux de l'urbanisme

Le contentieux de l'urbanisme est un contentieux important devant le juge administratif, dont les règles traduisent un équilibre entre l'impératif de respect de la légalité et la protection des objectifs poursuivis par la législation de l'urbanisme, et l'exigence de sécurité juridique s'attachant à encadrer les modalités de remise en cause des documents réglementaires et des autorisations individuelles délivrées pour des projets de construction. En 2014, le Conseil d'État a été amené à préciser la portée de certaines règles de procédure, en particulier de celles issues de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013.

3.1.7.1 – Le Conseil d'État s'est ainsi prononcé sur les conditions d'entrée en vigueur de dispositions issues de cette ordonnance (*Avis*, 18 juin 2014, *SCI Mounou et autres*, n° 376113, A).

L'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme, tout d'abord, est relatif aux conditions de reconnaissance d'un intérêt pour agir contre certaines autorisations d'urbanisme au profit des personnes autres que l'État. Ces personnes n'auront désormais intérêt pour agir qu'à la condition que le projet soit de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de leurs biens. L'article L. 600-1-3 du même code impose quant à lui d'apprécier l'intérêt pour agir contre une autorisation d'urbanisme, sauf circonstance particulière, à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire, et non à une date postérieure. Le Conseil d'État a relevé que ces dispositions, plus restrictives que l'état antérieur du droit, affectent la substance du droit de former un recours pour excès de pouvoir contre une décision administrative. De ce fait, elles sont dès lors, en l'absence de dispositions contraires expresses, applicables aux seuls recours formés contre les décisions intervenues après leur entrée en vigueur.

Il en va autrement pour les dispositions des articles L. 600-5 et L. 600-7 du code de l'urbanisme. Les premières sont relatives à la possibilité pour le juge, en présence d'un vice n'affectant qu'une partie de la construction, de ne prononcer qu'une annulation partielle et de surseoir à statuer afin de permettre la régularisation de ce vice. Les secondes permettent au juge d'allouer des dommages et intérêts au bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme en cas de recours abusif d'un tiers contre cette autorisation. Le Conseil d'État a relevé que ces dispositions instituent de simples règles de procédure, sans incidence sur la substance du droit d'agir en justice, et concernant exclusivement les pouvoirs du juge administratif en matière de contentieux de l'urbanisme. Il en déduit, conformément à une jurisprudence constante, qu'elles sont dès lors, en l'absence de dispositions expresses contraires,



d'application immédiate aux instances en cours. Cela est valable quelle que soit la date à laquelle est intervenue la décision administrative contestée. Ces dispositions peuvent ainsi être appliquées pour la première fois en appel.

3.1.7.2 – Le Conseil d'État a en outre précisé l'office du juge, en particulier du juge d'appel, lorsqu'il fait application des dispositions, applicables aux instances en cours, de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme issu de la même ordonnance (Avis, 18 juin 2014, *Société Batimalo et autre*, n° 376760). Cet article permet au juge administratif, lorsqu'un vice entraînant l'illégalité d'une autorisation d'urbanisme (y compris, à la différence de l'article L. 600-5, lorsque le vice affecte la totalité du projet) est susceptible d'être régularisé par un permis modificatif, de surseoir à statuer et de fixer un délai pour procéder à la régularisation de ce vice.

Le Conseil d'État a indiqué que lorsque le juge d'appel estime qu'un moyen ayant fondé l'annulation du permis litigieux par le juge de première instance est tiré d'un vice susceptible d'être régularisé par un permis modificatif, il peut décider de faire usage de la faculté qui lui est ouverte par l'article L. 600-5-1. Il lui appartient alors, avant de surseoir à statuer sur le fondement de ces dispositions, de constater préalablement qu'aucun des autres moyens ayant, le cas échéant, fondé le jugement d'annulation, ni aucun de ceux qui ont été écartés en première instance, ni aucun des moyens nouveaux et recevables présentés en appel, n'est fondé et n'est susceptible d'être régularisé par un permis modificatif. Il doit par la suite indiquer dans sa décision de sursis pour quels motifs ces moyens doivent être écartés.

3.1.7.3 – Le Conseil d'État s'est également penché sur la question des pouvoirs du juge dans le cadre l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme.

Il a notamment jugé qu'une illégalité viciant le permis de construire dans son entier ne permet pas, sur le fondement des dispositions de cet article, de ne prononcer qu'une annulation partielle de cette autorisation d'urbanisme. Il convient d'en prononcer l'annulation totale. Dans le cas contraire, le juge méconnaît son office. La juridiction d'appel ou de cassation vérifie, au besoin d'office, que le juge a fait un bon usage de ces dispositions (9 avril 2014, *Commune de Saint-Martin-le-Vinoux*, n° 338363, B).

Le Conseil d'État a également jugé que si l'exercice de la faculté de prononcer l'annulation seulement partielle d'une autorisation d'urbanisme conférée au juge par l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme n'est pas subordonnée à la présentation de conclusions en ce sens, les juges du fond se livrent, en s'abstenant d'en faire usage dans un cas d'espèce, à une appréciation souveraine qui échappe au contrôle du juge de cassation (15 octobre 2014, *SCI des Fins – Commune d'Annecy*, n° 359175, 359182, B).

3.1.7.4 – Par une décision *Commune de Bollène*, le Conseil d'État a interprété la notion de « réalisation pour le compte de l'État » au sens des dispositions combinées du a) de l'article L. 422-2 et du a) de l'article R. 422-2 du code de l'urbanisme.

Ces articles disposent que le préfet est compétent pour délivrer le permis de construire lorsque la construction envisagée est réalisée pour le compte de



l'État. Le Conseil d'État définit cette notion comme comprenant toute demande d'autorisation d'utilisation du sol qui s'inscrit dans le cadre de l'exercice par l'État de ses compétences au titre d'une mission de service public qui lui est impartie et à l'accomplissement de laquelle le législateur a entendu que la commune ne puisse faire obstacle en raison des buts d'intérêt général poursuivis. Dès lors, lorsque ces conditions sont remplies, les circonstances que le demandeur de l'autorisation ne soit pas directement l'État lui-même et que celui-ci ne soit pas propriétaire du terrain d'assiette ou des constructions objets de la demande sont sans incidence sur la compétence du préfet pour délivrer l'autorisation demandée (5 février 2014, *Commune de Bollène*, n° 366208, A).

3.1.7.5 – Le Conseil d'État a enfin jugé que, lorsqu'il est constaté que des travaux sont, en vertu du code de l'urbanisme, soumis à l'obligation d'obtenir un permis de construire mais qu'ils n'ont en réalité fait l'objet que d'une simple déclaration, le maire est tenu de s'opposer aux travaux déclarés. Il doit inviter par la suite le pétitionnaire à présenter une demande de permis de construire. Si le juge est saisi d'un recours dirigé contre une décision par laquelle un maire s'est, pour quelque raison que ce soit, opposé à une déclaration portant sur de tels travaux, tous les moyens dirigés contre une telle décision sont inopérants (puisque le maire ne pouvait pas prendre une autre décision) (9 juillet 2014, *Commune de Chelles*, n° 373295, A).

3.1.8. Office du juge des référés

Le juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 (référé dit « suspension ») ou de l'article L. 521-2 (référé dit « liberté ») du code de justice administrative, est un juge de l'urgence qui statue dans les meilleurs délais et qui prononce des mesures provisoires. Il peut, dans le premier cas, suspendre l'exécution d'une décision administrative et, dans le second, ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale. Le Conseil d'État, outre qu'il est juge de cassation des ordonnances de référé rendues sur le fondement de l'article L. 521-1, statue lui-même en tant que juge des référés soit, pour certains litiges spécifiques, en premier ressort, soit, de façon ordinaire, comme juge d'appel du « référé liberté ». Plusieurs décisions rendues au cours de l'année 2014 par le Conseil d'État illustrent l'office du juge du référé-liberté et le contrôle que celui-ci exerce sur l'action administrative.

3.1.8.1 – Dans trois ordonnances des 9, 10 et 11 janvier 2014 (JRCE, 9 janvier 2014, *Ministre de l'intérieur c/ Société Les Productions de la Plume et M. M'Bala M'Bala*, n° 374508, A ; JRCE, 10 janvier 2014, *SARL Les Productions de la Plume et M. M'Bala M'Bala*, n° 374528, C ; JRCE, 11 janvier 2014, *SARL Les Productions de la Plume et M. M'Bala M'Bala*, n° 374552, C), le juge des référés du Conseil d'État a rappelé que la liberté d'expression, qui est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés, peut être restreinte pour des exigences d'ordre public. Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté fondamentale doivent alors être nécessaires, adaptées et proportionnées (19 mai 1933, *Benjamin et syndicat d'initiative de Nevers*, n°s 17413 17520, p. 541).



En l'espèce, étaient en cause des arrêtés de police interdisant un spectacle de M. Dieudonné M'Bala M'Bala, au motif que celui-ci contenait des propos de caractère antisémite. Les arrêtés soulignaient que l'intéressé avait fait l'objet de neuf condamnations pénales, dont sept définitives, pour des propos de même nature, et avait clairement annoncé sa volonté de persister dans la même voie.

Le juge des référés du Conseil d'État a constaté que tant les pièces du dossier que les échanges lors de l'audience publique permettaient de tenir pour établies la réalité et la gravité d'un risque de troubles à l'ordre public : celui que le spectacle prévu contienne des propos pénalement répréhensibles, de nature à porter de graves atteintes au respect de valeurs et principes tels que la dignité de la personne humaine et à provoquer à la haine et la discrimination raciales. Le juge des référés a également relevé qu'au regard du spectacle prévu, tel qu'il avait été annoncé et programmé, les allégations selon lesquelles ces propos, relevés lors des séances de ce même spectacle tenues précédemment dans d'autres villes, ne seraient pas repris dans le spectacle à venir ne suffisaient pas pour écarter le risque sérieux que le spectacle prévu constitue lui-même une menace à l'ordre public.

La réalité d'un tel risque étant suffisamment établie, le juge des référés du Conseil d'État a ensuite estimé que, dès lors que la mise en place de forces de police ne peut suffire à prévenir des atteintes à l'ordre public de la nature de celles qui consistent à provoquer à la haine et la discrimination raciales, les autorités de police ne pouvaient être regardées comme ayant commis une illégalité grave et manifeste en prenant les arrêtés d'interdiction du spectacle.

3.1.8.2 – Dans l'affaire *Mme Rachel Lambert et autres* (n° 375081, 375090, 375091), le Conseil d'État a rendu deux décisions successives. Ces décisions précisent le cadre juridique d'une décision prise par un médecin conduisant à interrompre ou ne pas entreprendre un traitement au motif que ce dernier traduirait une obstination déraisonnable (cf. *infra*). Elles précisent également, pour l'une, les devoirs et les pouvoirs du juge du référé-liberté saisi d'un litige relatif à une telle décision, et pour l'autre, le traitement que ce juge doit réserver, dans un tel litige, à un moyen tiré de l'incompatibilité des dispositions législatives dont il a été fait application avec les stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le Conseil d'État a considéré, dans sa première décision (Ass., 14 février 2014, *Mme Rachel Lambert et autres*, n° 375081, 375090, 375091, A), qu'il appartient au juge des référés d'exercer ses pouvoirs de manière particulière lorsqu'il est saisi, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'une décision prise par un médecin sur le fondement du code de la santé publique et conduisant à interrompre ou à ne pas entreprendre un traitement au motif que ce dernier traduirait une obstination déraisonnable et que l'exécution de cette décision porterait de manière irréversible une atteinte à la vie.

Le juge des référés doit alors, le cas échéant en formation collégiale, prendre les mesures de sauvegarde nécessaires pour faire obstacle à son exécution lorsque cette décision pourrait ne pas relever des hypothèses prévues par la loi, en



procédant à la conciliation des libertés fondamentales en cause, que sont le droit au respect de la vie et le droit du patient de consentir à un traitement médical et de ne pas subir un traitement qui serait le résultat d'une obstination déraisonnable.

Dans cette hypothèse, le juge des référés ou la formation collégiale à laquelle il a renvoyé l'affaire peut, le cas échéant, après avoir suspendu à titre conservatoire l'exécution de la mesure et avant de statuer sur la requête dont il est saisi, prescrire une expertise médicale et solliciter, en application de l'article R. 625-3 du CJA, l'avis de toute personne dont la compétence ou les connaissances sont de nature à éclairer utilement la juridiction.

Dans sa seconde décision (Ass., 24 juin 2014, *Mme Rachel Lambert et autres*, n° 375081, 375090, 375091, A), le Conseil d'État a retenu qu'il appartient au juge des référés, eu égard à son office particulier en la matière, d'examiner un moyen tiré de l'incompatibilité des dispositions législatives dont il a été fait application avec les stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, lorsqu'il est saisi, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'une décision prise par un médecin en application du code de la santé publique et conduisant à interrompre ou à ne pas entreprendre un traitement au motif que ce dernier traduirait une obstination déraisonnable et que l'exécution de cette décision porterait de manière irréversible une atteinte à la vie.

3.1.8.3 – Enfin, par une ordonnance du 19 mars 2014 (19 mars 2014, *Muhamat Ibrahim*, n° 376232, B), le juge des référés du Conseil d'État a transposé au juge du référé-liberté la jurisprudence *Préfet de la Seine-Maritime c/ El Bahi* (Sect., 3 décembre 2003, n° 240267, A p. 479), relative à la substitution de base légale et dégagée initialement pour le juge de l'excès de pouvoir. Le juge des référés du Conseil d'État ainsi indiqué que lorsque le juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, constate que la décision contestée devant lui aurait pu être prise sur le fondement d'un autre texte que celui dont la méconnaissance est invoquée, il peut, même d'office, substituer ce fondement à celui qui a servi de base légale à la décision attaquée. Cette substitution de base légale ne peut toutefois être opérée qu'après que les parties ont été mises à même de présenter leurs observations.

3.1.9. Redécoupage cantonal

L'application de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral imposait de procéder à une nouvelle délimitation de l'ensemble des circonscriptions cantonales en vue du prochain renouvellement général des conseils départementaux, fixé au mois de mars 2015. Le Conseil d'État a eu à connaître en 2014 de nombreux recours contre les décrets qui ont procédé au redécoupage cantonal.

3.1.9.1 – Dans la décision *Commune de Ners et autres* (Ass., 5 novembre 2014, n° 379843, A) le Conseil d'État a jugé que les dispositions du III de l'article L. 3113-



2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), lesquelles prévoient que le territoire de chaque canton est défini sur des bases « essentiellement démographiques », n'imposent pas que, dans un même département, la répartition des sièges doive être nécessairement proportionnelle à la population. Ces dispositions permettent de regarder comme admissible un écart de l'ordre de plus ou moins 20 % par rapport à la moyenne de la population par canton au sein du département, notamment afin de respecter les exigences du b) (continuité du territoire de chaque canton) et du c) (inclusion dans un seul canton, dans son intégralité, de toute commune de moins de 3 500 habitants) du III de cet article, à condition qu'un écart de cet ordre repose sur des considérations dénuées d'arbitraire.

En vertu du IV du même article, des exceptions limitées peuvent être apportées au caractère essentiellement démographique de la délimitation d'un canton, lorsque des considérations géographiques (au nombre desquelles figurent, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 16 mai 2013, l'insularité, le relief, l'enclavement ou la superficie, ainsi que d'autres impératifs d'intérêt général) imposent de s'écarter de la ligne directrice que constitue un écart de l'ordre de plus ou moins 20 % par rapport à la moyenne de la population par canton au sein du département.

En l'espèce, l'écart dans le canton de Quissac de -19,7 % par rapport à la moyenne de la population cantonale dans le département du Gard respecte la ligne directrice d'un écart de l'ordre de plus ou moins 20 % et repose sur des considérations, tirées des contraintes d'ordre géographique que sont le relief, la superficie, et les caractéristiques des voies de communication, qui sont dénuées d'arbitraire. Il ne méconnaît donc pas les dispositions du III de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales.

En revanche, les écarts de -26,01 % et -29,27 % relevés dans les cantons du Vigan et de la Grand-Combe excèdent les disparités démographiques admissibles sur le fondement du III de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales. Il ressort cependant des pièces du dossier que le Gouvernement a procédé à la délimitation de ces deux cantons en se fondant, à titre principal, sur les nécessités résultant de la prise en compte des contraintes géographiques du territoire pris dans ses limites administratives, dont son relief montagneux, sa superficie étendue et les caractéristiques des voies de communication. De telles considérations étant dépourvues de caractère arbitraire, les auteurs du décret n'ont donc pas, dans les circonstances de l'espèce, méconnu l'obligation, énoncée au IV de l'article L. 3113 2 du code général des collectivités territoriales, de n'apporter au caractère essentiellement démographique de la nouvelle délimitation des cantons opérée dans le département du Gard que des exceptions de portée limitée justifiées par l'impérative prise en compte des contraintes géographiques de ce territoire.

3.1.9.2 – Dans la décision *M. Hyst* (21 mars 2014, n° 376166, A), le Conseil d'État est venu rappeler que, à la date du décret attaqué, aucun texte n'imposait que les limites des nouveaux cantons coïncidassent avec celles des arrondissements, ni avec celles d'autres circonscriptions électorales ou subdivisions administratives. Le Conseil d'État, dans la décision *Département de la Côte-d'Or* (3 novembre 2014



n° 377431, B), a estimé que le Premier ministre, dans le cadre des dispositions de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales, a pu légalement se donner pour lignes directrices de se fonder sur la population moyenne des cantons du département et de rapprocher la population de chaque canton de cette moyenne sans s'en écarter de plus de 20 %, dès lors, d'une part, qu'il a vérifié, pour chaque canton, s'il y avait lieu de s'écarter de ces lignes directrices en raison de considérations géographiques ou d'autres impératifs d'intérêt général et, d'autre part, qu'il s'est efforcé, lorsque tel n'était pas le cas, de réduire de façon plus importante l'écart à la moyenne, dans le respect des autres critères légaux et de la cohérence territoriale du découpage

Par ailleurs, s'il résulte des dispositions de l'article L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales que la première fraction de la dotation de solidarité rurale (DSR) est attribuée, notamment, aux communes chefs-lieux de canton remplissant certaines conditions et si le I de l'article L. 3113-2 du même code donne compétence au décret en Conseil d'État pour déterminer le siège du chef-lieu des cantons, il résulte également des dispositions du II du même article L. 3113-2 que la qualité de chef-lieu de canton est maintenue aux communes qui la perdent dans le cadre d'une modification des limites territoriales des cantons jusqu'au prochain renouvellement général des conseils départementaux.

De plus, aucune disposition ni aucun principe n'impose au Premier ministre d'épuiser, dans un décret remodelant les limites cantonales d'un département, la compétence qu'il tient des dispositions du I de l'article L. 3113-2, dès lors qu'il ne fait pas, par son abstention, obstacle à l'application de dispositions législatives. Il résulte de la combinaison des dispositions du II du même article et de l'article R. 2334-6 du code général des collectivités territoriales que les communes ayant la qualité de chef-lieu de canton à la date du décret attaqué pourront bénéficier de la première fraction de la DSR au moins jusqu'à l'année suivant le prochain renouvellement général des conseils départementaux.

Par conséquent, en délimitant les nouveaux cantons d'un département donné en se bornant à identifier, pour chaque canton, un bureau centralisateur sans déterminer de nouveaux chefs-lieux de canton, le Premier ministre ne méconnaît pas les dispositions des articles L. 2334-21 et L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales et n'empiète pas sur la compétence du législateur. Le Conseil d'État est venu affirmer, dans sa décision *Département des Hauts-de-Seine et autres* (31 octobre 2014, n°s 377349, 377389, 378808, 380107, 380108, 380109, 380111, 381179, 382541, 382979, B) que, d'une part, les décrets pris en application des articles 156 et 157 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui authentifient les chiffres de la population issus du recensement, ne présentent pas un caractère réglementaire. Par suite, l'exception d'illégalité d'un de ces décrets, soulevée plus de deux mois après sa publication au Journal officiel de la République française, est irrecevable. D'autre part, le respect de l'obligation de définir le territoire des cantons sur des bases essentiellement démographiques s'apprécie, s'agissant de la délimitation faite en conséquence des articles L. 191 et L. 191-1 du code électoral résultant de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013, pour l'ensemble des cantons de chaque département au regard des



chiffres de population devant être pris en compte à la date à laquelle il est procédé à la délimitation. Dès lors, ne saurait être utilement invoquée à l'encontre de cette délimitation d'ensemble la circonstance qu'elle reviendrait, pour certains cantons, à augmenter des disparités d'ordre démographique existant antérieurement.

3.1.9.3 – Concernant la légalité d'un décret de redécoupage cantonal, le Conseil d'État a jugé, dans sa décision *M. Gelard et autres* (15 octobre 2014, n^{os} 379972, 382357, B), qu'il ne résulte ni de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui impose d'établir le territoire de chaque canton sur des bases essentiellement démographiques, ni d'aucun autre texte non plus que d'aucun principe que la population d'un canton ne devrait pas s'écarter de plus de 20 % de la population moyenne du département. Par suite, les moyens tirés de la méconnaissance d'une telle règle ne sont pas recevables.

3.1.9.4 – Le Conseil d'État, dans une décision *Association de soutien pour l'exercice des responsabilités départementales et locales et autres* (26 mai 2014, n^o 376548, B) a retenu que, en vertu du principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage, et du III de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales, le territoire de chaque canton doit être défini sur des bases essentiellement démographiques. Nonobstant, la délimitation des circonscriptions cantonales peut tenir compte d'autres impératifs d'intérêt général. Il appartient dès lors au Gouvernement de retenir les chiffres de population les plus récents auxquels il est susceptible de se référer. Cette opération doit prendre en compte, en particulier, la date des prochaines échéances électorales ainsi que les exigences d'une bonne administration, au nombre desquelles figure notamment le respect des contraintes et délais de consultation inhérents au processus d'élaboration et d'adoption des nouvelles délimitations.

3.1.9.5 – Le Conseil d'État a également jugé que, à compter de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de l'article R. 112 du code électoral, issues du décret n^o 2013-938 du 18 octobre 2013, et applicables à compter du prochain renouvellement général des assemblées départementales, la qualité de bureau centralisateur d'un canton sera dépourvue de tout lien avec celle de chef-lieu de canton (23 juin 2014, *Commune de Cysoing*, n^o 375929, B).

Dès lors, les décrets portant délimitation des cantons d'un département n'ont, en désignant les bureaux centralisateurs des nouveaux cantons, ni pour objet ni pour effet de procéder au transfert du siège des chefs-lieux de canton. Par ailleurs, le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle restreint sur la désignation du bureau centralisateur d'une commune comme bureau centralisateur du canton.

3.1.10. Responsabilité des personnes publiques

L'année 2014 a été l'occasion pour le Conseil d'État d'apporter plusieurs précisions en matière de responsabilité des personnes publiques.

3.1.10.1 – S'agissant des dommages causés par l'existence ou le fonctionnement d'ouvrages publics, le Conseil d'État a précisé que le maître d'ouvrage est



responsable, même en l'absence de faute, des dommages que les ouvrages publics dont il a la garde peuvent causer aux tiers en raison de leur existence ou de leur fonctionnement. Cette responsabilité sans faute n'est pas retenue lorsque le dommage résulte de la faute de la victime ou d'un cas de force majeure. La fragilité ou la vulnérabilité d'un immeuble n'est pas une cause d'atténuation de la responsabilité du maître d'ouvrage, sauf si elle est imputable à une faute de la victime (10 février 2014, *Mme Chavent*, n° 361280, A). Ces éléments ne doivent être retenus que pour évaluer le montant du préjudice indemnisable.

Le Conseil d'État a également jugé que la responsabilité contractuelle sans faute de la collectivité publique cocontractante au titre de l'imprévision ainsi que sa responsabilité sans faute au titre de l'adoption d'un acte unilatéral procèdent de causes juridiques distinctes de la responsabilité contractuelle pour faute et ne sont pas d'ordre public (11 juillet 2014, *Mme Burnet*, n° 359980, B). Des conclusions nouvelles présentées sur l'un ou l'autre de ces terrains en appel sont, par suite, irrecevables.

Concernant les agissements administratifs susceptibles d'engager la responsabilité de la puissance publique, le Conseil d'État est venu nuancer la responsabilité du fait de l'absence d'intervention du décret nécessaire à l'application d'une loi après un délai raisonnable (22 octobre 2014, *Société Métropole Télévision (M6)*, nos 361464, 366191, A). Les préjudices qui résultent du retard mis à prendre, au-delà d'un délai raisonnable, un décret nécessaire à l'application d'une loi ouvrent, en principe, droit à réparation. En l'espèce, le caractère fautif de l'abstention du Gouvernement devait s'apprécier en tenant compte, d'une part, de ce que ce décret aurait dû intervenir en temps utile pour permettre l'application de la disposition législative en cause, et d'autre part, de la date du fait générateur du dommage que le requérant impute à cette faute.

Dans cette affaire, le dispositif législatif nécessitant l'intervention d'un décret d'application avait fait l'objet d'une plainte auprès de la Commission européenne, à la suite de laquelle celle-ci avait adressé aux autorités françaises une demande de communication d'informations. Malgré les éléments de réponse transmis par les autorités françaises, la Commission avait ensuite formellement contesté la compatibilité de la disposition législative en cause avec le droit de l'Union européenne et avait adressé aux autorités françaises une mise en demeure suivie d'un avis motivé, afin qu'elles prennent les mesures requises pour rétablir, dans un délai de deux mois, la compatibilité de la législation française avec les objectifs de ces directives. À la date d'expiration de ce délai, le Parlement avait été saisi de dispositions tendant à leur abrogation.

Eu égard à l'ensemble de ces circonstances, le Conseil d'État a estimé que le fait que, à la date du fait générateur du dommage invoqué par le requérant, le décret nécessaire à l'application de ces dispositions n'avait pas été pris, ne révélait pas une faute de nature à ouvrir droit à réparation.

3.1.10.2 – S'agissant de la responsabilité sans faute du fait des lois, le Conseil d'État refuse d'engager la responsabilité de l'État du fait des lois sur le terrain des jurisprudences *La Fleurette* du 14 janvier 1938 (responsabilité sans faute de



l'État du fait des lois) et *Gardedieu* du 8 février 2007 (responsabilité du fait de la méconnaissance par une loi d'un engagement international) dans un cas où le requérant faisait valoir qu'il n'avait pas pu anticiper l'interprétation d'une loi par la Cour de cassation, jugeant que la critique était en réalité dirigée non pas contre la loi mais contre la portée qui lui a été ultérieurement conférée par la jurisprudence (23 juillet 2014, *Société d'éditions et de protection route*, n° 354365). Il précise à cette occasion que les principes généraux du droit de l'Union sont au nombre des « engagements internationaux » invocables au titre de la jurisprudence *Gardedieu*.



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

3.2.1. Actes

Dans une décision *Mme Anchling*, la section du contentieux du Conseil d'État s'est penchée sur la question de savoir si, dans le cadre d'une déclaration d'illégalité d'une délibération fixant le tarif du service public de l'eau, le pouvoir réglementaire compétent pouvait, par dérogation au principe général du droit de non-rétroactivité des actes réglementaires, adopter une nouvelle délibération fixant rétroactivement le tarif de la redevance pour service rendu qui s'appliquerait aux usagers qui auraient excipé de l'illégalité de la première délibération.

En l'espèce, la différence de portée d'une déclaration d'illégalité avec celle d'une annulation pour excès de pouvoir rendait le premier recours plus « rentable » pour les usagers : en effet, une déclaration d'illégalité, contrairement à une annulation pour excès de pouvoir, ne faisait pas revivre le tarif antérieur, ni n'offrait la possibilité à l'autorité compétente de fixer de manière rétroactive un nouveau tarif. Dès lors, des usagers qui auraient excipé de l'illégalité d'une délibération tarifaire à l'occasion d'un litige contre les titres exécutoires émis à leur encontre et à qui le juge aurait donné raison se voyaient libérés de toute obligation de rétribuer financièrement un service public dont ils auraient pourtant bel et bien bénéficié. Il s'agissait ainsi, dans l'affaire *Mme Anchling*, de trouver une solution pragmatique afin de respecter tant le principe de sécurité juridique qui s'attache à différencier les effets de la contestation d'un acte réglementaire par la voie de l'action et par la voie de l'exception que celui de nécessité de versement d'une contrepartie financière directe pour les prestations de service effectivement fournies aux usagers.

Pour remédier aux conséquences juridiques découlant d'une délibération tarifaire déclarée illégale, la section du contentieux a ainsi admis qu'une nouvelle décision puisse fixer de manière rétroactive des redevances à l'égard seulement des usagers ayant effectivement bénéficié du service rendu et ayant excipé de l'illégalité de cette délibération (Sect. 28 avril 2014, *Mme Anchling*, n° 357090, A).

La décision *Crédit foncier de France* (CE, Sect., 11 décembre 1970, n° 78880, A) avait reconnu l'existence des « directives », au sens d'orientations générales que se fixe l'administration, de façon non réglementaire, pour prendre des décisions individuelles lorsqu'elle jouit d'un pouvoir d'appréciation. Le rapport annuel 2013 du Conseil d'État sur le droit souple proposait d'en promouvoir le renouveau, sous le nom moins équivoque de « lignes directrices ». À l'occasion d'un pourvoi en cassation, le Conseil d'État a eu l'occasion d'illustrer l'existence de ces lignes directrices en reconnaissant comme telles les orientations fixées par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) en matière d'attribution de bourses.

L'article 3 du décret du 30 août 1991 dispose en effet que les bourses bénéficiant aux enfants français scolarisés à l'étranger sont attribuées dans le respect de critères généraux définis par des instructions spécifiques prises par l'AEFE. Ce décret n'a donc pas conféré un pouvoir réglementaire à cet établissement public, mais seulement prévu qu'il édicte des « *instructions fixant des lignes directrices* ». Il appartient aux commissions locales de l'AEFE de s'y référer, mais elles peuvent y déroger lors de l'examen individuel de chaque demande si des considérations d'intérêt général ou les circonstances propres à chaque situation le justifient. Cette décision fournit ainsi le premier exemple des « directives Crédit foncier de France » sous leur nouvelle appellation, en rappelant leur nature propre, entre l'acte réglementaire et la décision individuelle (19 septembre 2014, *M. Jousselin*, n° 364385, A).

Dans une décision *M. A.* du 28 mars 2014, le Conseil d'État a jugé que les décisions par lesquelles le groupe français de la Cour permanente d'arbitrage propose ou refuse une candidature à l'élection des juges à la Cour pénale internationale (CPI) constituent des actes de gouvernement qui ne relèvent pas de la compétence de la juridiction administrative française.

L'élection des juges à la CPI obéit à une procédure très spécifique. Le statut de cette cour prévoit une élection des dix-huit juges qui la composent au scrutin secret, lors d'une réunion spéciale de l'Assemblée des États membres, parmi les candidats présentés par ces États. Les États ont le choix entre deux procédures pour sélectionner leur candidat : soit une procédure identique à celle applicable dans chaque État pour l'accès « aux plus hautes fonctions judiciaires », soit le recours à la procédure utilisée pour désigner les candidats à la Cour internationale de Justice. La France a choisi de retenir cette seconde procédure, qui prévoit une sélection des candidats par les groupes nationaux de la Cour permanente d'arbitrage constitués de quatre personnes au plus, « d'une compétence reconnue dans les questions de droit international, jouissant de la plus haute considération morale et disposées à accepter les fonctions d'arbitre ».

Le Conseil d'État avait déjà jugé, par une décision *Sieur Weiss* du 20 février 1953, que les décisions par lesquelles la France propose ou refuse de proposer la candidature d'un ressortissant français à un poste dans une organisation internationale se rattachaient directement à la nomination des fonctionnaires de cette organisation, procédure qui échappe à la compétence de la juridiction administrative française. De la même manière, la décision *M. A.* juge que la désignation par le groupe national français à la Cour permanente d'arbitrage, faite au nom de la France, des candidats pour l'élection des juges à la CPI fait partie de la procédure globale d'élection de ces juges, procédure qui est un acte de droit international dont les juges administratifs français ne peuvent pas connaître (Sect., 28 mars 2014, *M. A.*, n° 373064, A).



3.2.2. Aide sociale

Pour bénéficier de l'allocation de revenu de solidarité active, un demandeur doit remplir deux conditions cumulatives : une condition de ressources et une condition de résidence. D'une part, son foyer doit disposer de ressources inférieures à un niveau garanti, et, d'autre part, il doit résider en France de manière stable et effective.

Le Conseil d'État définit les critères qui doivent être examinés par le juge pour apprécier si cette seconde condition est remplie ainsi que les modalités de calcul du montant de l'allocation à laquelle le bénéficiaire a droit.

Tout d'abord, pour déterminer si la personne réside en France de manière stable et effective, le Conseil d'État juge qu'il convient de prendre en compte plusieurs éléments : son logement, ses activités et toutes les circonstances particulières relatives à sa situation, notamment le nombre, les motifs et la durée d'éventuels séjours à l'étranger ainsi que ses liens personnels et familiaux.

S'agissant du calcul du montant de l'allocation, le Conseil d'État juge qu'en application de l'article R. 262-5 du code de l'action sociale et des familles, dès lors que la personne accomplit des séjours hors de France dont la durée de date à date ou la durée totale par année civile n'excède pas trois mois, elle a droit au versement sans interruption de cette allocation – sous réserve qu'elle remplisse la condition de ressources. En revanche, lorsque ses séjours à l'étranger excèdent cette durée de trois mois, le revenu de solidarité active ne lui est versé que pour les mois civils complets de présence en France.

Au cas d'espèce, la cour s'était bornée, pour apprécier la condition de résidence, à relever que l'intéressée habitait au même endroit lors de ses périodes de présence en France, sans prendre en compte les autres circonstances particulières en termes professionnels et personnels de nature à caractériser l'existence d'une résidence stable et effective. Par suite, le Conseil d'État annule l'arrêt (30 avril 2014, *Département de Loir-et-Cher*, n° 357900, B).

3.2.3. Asile

- M. G. s'était présenté devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) comme un ressortissant de la République populaire démocratique de Corée (du Nord), dont il disait avoir fui le régime totalitaire en vue de demander l'asile en France. De manière inhabituelle, la Cour avait alors sursis à statuer pour permettre au requérant de prendre l'attache des autorités consulaires de Corée du Sud afin que ces dernières « *examinent son droit à la nationalité sud-coréenne* ».

Saisi par M. G. d'un pourvoi en cassation contre cette décision, le Conseil d'État a, en premier lieu, jugé qu'il appartient à la CNDA, qui statue comme juge de plein contentieux, de se prononcer elle-même sur le droit d'un demandeur d'asile à la qualité de réfugié au vu de l'ensemble des circonstances de fait dont elle



a connaissance. Il s'agissait pour le Conseil d'État de rappeler que la Cour peut toujours, à ce titre, prescrire des mesures d'instruction afin d'être pleinement éclairée sur les circonstances nécessaires à la solution du litige, conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article R. 733-18 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Il s'agissait aussi de rappeler qu'il revient à la Cour, le cas échéant, pour déterminer la nationalité d'un demandeur d'asile, d'interpréter les dispositions d'une loi étrangère.

En l'espèce, il ressortait toutefois des constatations auxquelles s'était livrée la Cour que la détermination de la nationalité du demandeur posait une difficulté sérieuse, compte tenu des spécificités de la législation sud-coréenne. Or, il résulte des dispositions de l'article 29 du code civil que l'autorité judiciaire est seule compétente pour connaître de la nationalité étrangère d'une personne.

Aussi le Conseil d'État a-t-il jugé, en second lieu, qu'il revenait à la CNDA, dans un tel cas, de poser une question préjudicielle à l'autorité judiciaire afin de déterminer la nationalité du demandeur. Faute d'avoir posé une telle question, avant de se prononcer sur la qualité de réfugié du demandeur, la Cour avait, en l'espèce, méconnu son office (26 mai 2014, *M. G.* n° 344265, A).

- La décision *M. B.* du 1^{er} octobre 2014 a permis au Conseil d'État de préciser les pouvoirs d'instruction dont dispose le juge administratif, en général et en matière d'asile.

Le Conseil d'État a tout d'abord rappelé « *qu'il appartient au juge administratif, dans l'exercice de ses pouvoirs généraux de direction de la procédure, d'ordonner toutes les mesures d'instruction qu'il estime nécessaires à la solution des litiges* » afin de « *vérifier les allégations des requérants et d'établir sa conviction* ». Il reprenait ce faisant des formules classiques, utilisées notamment dans une décision *Sieur Couespel du Mesnil* (CE, 1^{er} mai 1936, p. 485).

Le Conseil d'État a ensuite mentionné les limites qui encadrent l'exercice par le juge administratif de ses pouvoirs d'instruction, à savoir : le respect des droits des parties, le respect du caractère contradictoire de la procédure et le respect des secrets protégés par la loi, tels que le secret médical ou le secret des affaires.

Enfin, le Conseil d'État a appliqué ces principes au cas de la procédure d'instruction devant la Cour nationale du droit d'asile. En l'espèce, la Cour avait cherché à vérifier l'authenticité d'un jugement produit par le demandeur pour établir la réalité des persécutions, en faisant interroger le greffe de la juridiction en cause par le poste diplomatique français compétent. Or une telle démarche avait de grandes chances, si le demandeur disait vrai, de révéler sa présence en France et sa demande d'asile, en violation du secret protégeant les demandes d'asile, prévu par la convention de Genève et protégé de façon stricte par le Conseil constitutionnel (CC, 22 avril 1997, n° 97-389 DC). Afin de prévenir un tel risque, le Conseil d'État s'en est tenu à une position médiane, en jugeant qu'une telle démarche n'est pas interdite par principe, mais qu'elle doit se faire selon des « *modalités qui assurent pleinement la nécessaire confidentialité des éléments d'information relatifs aux personnes qui sollicitent l'asile* » (CE, Sect., 1^{er} octobre 2014, *M. B.*, n° 349560, A).



La Cimade avait saisi le Conseil d'État d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la note du 5 décembre 2013 par laquelle le ministre de l'intérieur, pour se conformer aux conséquences qu'il avait estimé devoir tirer des dispositions des directives du 27 janvier 2003 et du 1^{er} décembre 2005 relatives à des normes minimales en matière d'asile, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne dans un arrêt *Arslan* du 30 mai 2013, avait invité les préfets à mettre en œuvre un dispositif transitoire de traitement des demandes d'asile présentées par des étrangers placés en rétention administrative en vue de leur éloignement. Ce dernier consistait en substance à permettre à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) de déroger à l'obligation de statuer sur ces demandes d'asile dans un délai de quatre-vingt-seize heures en signalant au préfet une demande non manifestement infondée nécessitant un examen plus approfondi, déclenchant ainsi la fin de la mesure de rétention et la possibilité pour l'intéressé de présenter une demande d'admission au séjour au titre de l'asile.

Bien que le dispositif mis en place par la note attaquée soit plus favorable que celui qui était jusque là en vigueur, le Conseil d'État a d'abord admis l'intérêt à agir de l'association requérante, eu égard tant à son objet social qu'à l'objet de la note attaquée.

En réponse à la critique de la requérante quant à la compétence du ministre de l'intérieur pour mettre en place un tel dispositif à titre transitoire, le Conseil d'État a raisonné en deux temps.

Il a d'abord admis la compétence de principe des ministres, dans le cas où il est clair que les dispositions nationales existantes n'assurent pas pleinement la mise en œuvre du droit de l'Union européenne, et dans l'attente de l'édiction qu'appelle, selon les cas, le plein respect des exigences qui en découlent, pour, d'une part, prescrire aux services placés sous leur autorité de ne pas appliquer ces dispositions et d'autre part, de prendre, sous le contrôle du juge, les mesures qui sont strictement nécessaires au bon fonctionnement de ces services dans des conditions conformes aux exigences découlant du droit de l'Union européenne et dans le respect des règles de compétence nationales.

Faisant application de ces principes, le Conseil d'État a ensuite jugé que ces conditions n'étaient, en l'espèce, pas remplies. En effet, la mission de signalement confiée à l'OFPRA par la note attaquée avait pour conséquence de faire basculer ces demandes de la procédure d'instruction prioritaire vers la procédure d'instruction de droit commun. Or, le ministre de l'intérieur ne pouvait pas prescrire à l'OFPRA, établissement public qui n'est pas au nombre des services placés sous son autorité, de participer à la détermination de la procédure selon laquelle les demandes d'asile doivent être examinées alors que les dispositions nationales qui le régissent lui confient pour seule mission d'examiner le bien-fondé de ces demandes.

Pour déterminer les conséquences nécessaires à tirer de cette annulation, le Conseil d'État a tenu compte de ce qu'indépendamment de cette question de compétence, le dispositif mis en place par la note attaquée n'était pas conforme sur le fond au droit de l'Union européenne. Il a ainsi jugé que, dans l'attente de



l'édition des dispositions législatives et réglementaires nécessaires au plein respect des exigences du droit de l'Union européenne, les services placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur étaient tenus, le cas échéant sur instruction de ce dernier, de procéder à un examen préalable au cas par cas des demandes d'asile présentées par des personnes placées en rétention administrative en vue de leur éloignement, afin de déterminer tant la procédure d'instruction adaptée à leur situation que la nécessité de leur maintien en rétention. Un tel examen individuel préalable n'était en effet pas prévu dans le cadre du dispositif de signalement mis en place par la note attaquée (CE, 30 juillet 2014, *La Cimade*, n° 375430, A).

3.2.4. Communication

Par une décision du 4 avril 2013, l'ARCEP avait modifié l'autorisation de fréquence accordée, en 2009 et pour quinze ans, à la société Bouygues Télécom, afin de permettre à cette société d'utiliser la norme 4G sur sa bande de fréquence, alors qu'auparavant cette autorisation ne permettait que l'utilisation de la norme 2G. Parallèlement à cette modification, le Gouvernement avait engagé une procédure de modification de la redevance payée pour l'utilisation de ces fréquences. Cette procédure avait abouti au décret n° 2013-238 du 22 mars 2013, qui augmentait les tarifs des redevances dans les cas où la bande de fréquence concédée n'était pas utilisée uniquement pour un réseau 2G. Saisi d'un recours de la société Bouygues Telecom, le Conseil d'État a annulé ce décret.

Sur le principe, le Conseil d'État n'a remis en cause ni l'existence de la redevance, ni son rehaussement. En effet, le montant de la redevance dépend de l'avantage économique que l'opérateur retire de l'utilisation de la fréquence : si cet avantage augmente, du fait de l'utilisation de la 4G, le Gouvernement est fondé à augmenter les redevances, à condition de ne pas les fixer à un niveau qui serait manifestement disproportionné.

En l'espèce, en revanche, le Conseil d'État, sans se prononcer directement sur le niveau de la redevance, a estimé que la méthode d'évaluation des avantages économiques retenue par le Gouvernement pour fixer les nouveaux montants de la redevance était entachée d'une double erreur de droit.

D'une part, la valeur économique d'une fréquence 4G avait été estimée sur une durée de quinze ans, soit la durée totale de l'autorisation de fréquence, alors que celle-ci avait déjà été accordée à Bouygues Télécom depuis plusieurs années au moment où les redevances ont été modifiées. Le Conseil d'État a considéré que le nouveau montant de la redevance aurait dû être calculé à partir de la valeur économique de la fréquence concédée sur la durée de l'autorisation restant à courir et non sur la durée totale.

D'autre part, l'évaluation de la valeur de la fréquence 4G concédée reposait sur une hypothèse d'utilisation de la fréquence au seul moyen d'un réseau 4G. Le Conseil d'État a fait droit à l'argumentation de Bouygues Télécom qui soutenait qu'une telle utilisation était en pratique impossible, au moins pendant un certain



temps, l'opérateur devant continuer à acheminer sur sa bande de fréquence un volume notable de communications au moyen de la norme 2G. Il en résultait que l'estimation de la valeur d'une bande de fréquence était structurellement supérieure à l'avantage économique que peut concrètement en tirer un opérateur de télécommunications. (CE, 29 décembre 2014, *Société Bouygues Télécom*, n° 368773, A.)

3.2.5. Concurrence

À l'occasion d'une contestation par un concurrent d'une autorisation de concentration délivrée par l'Autorité de la concurrence sur le marché des matériaux de construction, le Conseil d'État a, d'une part, explicité la manière, pour l'autorité régulatrice, d'analyser les effets concurrentiels d'une opération de concentration relatifs à la probabilité de la création d'une position dominante collective et, d'autre part, rappelé l'office de l'autorité dans l'examen du caractère pertinent et suffisant des engagements visant à remédier aux effets anticoncurrentiels de l'opération.

La société requérante critiquait l'analyse concurrentielle effectuée par l'Autorité de la concurrence pour estimer peu probable la possibilité d'une coordination tacite des acteurs du marché et ainsi écarter le risque de position dominante collective. Elle faisait valoir que l'Autorité ne s'était pas penchée sur chacun des trois critères de détection, de dissuasion et de non-contestation issus de la jurisprudence *Airtours* du tribunal de première instance des Communautés européennes (TPI, 6 juin 2002, *Airtours plc*, aff. T-342/99) : en effet, aux termes de cet arrêt, une position dominante collective peut être identifiée lorsque chacun des membres de l'oligopole est en mesure de connaître de manière suffisamment précise et immédiate l'évolution du comportement des autres, qu'il existe des menaces de représailles crédibles en cas de déviation de la ligne d'action implicitement approuvée par tous et que les réactions prévisibles des consommateurs et des concurrents actuels ou potentiels de l'oligopole ne peuvent suffire à remettre en cause les résultats attendus de la collusion tacite. L'Autorité de la concurrence avait en l'espèce estimé que plusieurs caractéristiques du marché rendaient en tout état de cause peu probable la possibilité d'une coordination tacite, et n'avait donc pas jugé utile de se pencher sur chacun des trois critères.

Pour écarter ce moyen, les 3^{ème} et 8^{ème} sous-sections réunies ont jugé que, pour apprécier si une opération de concentration présente le risque de tels effets coordonnés, il incombe à l'autorité régulatrice de s'interroger, dans le cadre d'une analyse prospective du marché pertinent, sur sa probabilité, en appréhendant, sans s'en tenir à l'application de chacun des trois critères énumérés ci-dessus pris isolément, le mécanisme économique global d'une éventuelle coordination.

Le second apport jurisprudentiel de cette décision *Wienerberger* réside dans la précision de l'office de l'Autorité de la concurrence quand il s'agit de déterminer si des engagements pris pour remédier aux effets anticoncurrentiels d'une opération de concentration sont pertinents et suffisants. Le Conseil d'État a rappelé que l'Autorité de la concurrence devait veiller à rechercher si un engagement était de



nature à pallier les effets anticoncurrentiels de l'opération projetée et à maintenir ainsi une concurrence suffisante. Un tel engagement n'a donc pas vocation à accroître le degré de concurrence qu'il existait sur un marché avant l'opération de concentration. Le Conseil d'État a ainsi jugé que le moyen tiré de ce qu'un engagement visant à remédier aux effets anticoncurrentiels d'une opération de concentration serait insuffisant pour permettre à des concurrents de la nouvelle entité d'accroître la concurrence sur le marché pertinent ne pouvait qu'être écarté (5 novembre 2014, *Société Wienerberger*, n° 373065, A).

3.2.6. Contrats

Par deux décisions du 10 février 2014, *Société Arc Ame* et *Communauté d'agglomération Tour(s) Plus*, le Conseil d'État a été amené à préciser les conditions de rémunération du maître d'œuvre.

La mission de maîtrise d'œuvre donne lieu à une rémunération forfaitaire fixée contractuellement en fonction notamment du coût prévisionnel des travaux. Malgré son caractère forfaitaire, cette rémunération est susceptible d'évoluer dans deux cas de figure. Le premier cas correspond à l'hypothèse où le contrat de maîtrise d'œuvre est conclu avant que ne soit connu le coût prévisionnel des travaux : la rémunération provisoire est alors fondée sur l'enveloppe financière prévisionnelle fixée par le maître de l'ouvrage. La rémunération est ainsi appelée à évoluer si les études de l'avant-projet sommaire ou détaillé conduisent à réévaluer le coût prévisionnel des travaux. Le second cas se situe à un stade ultérieur : le coût prévisionnel des travaux a été arrêté, mais, en cours de contrat, le maître d'ouvrage décide une modification du programme ou demande de nouvelles prestations.

Dans ces deux hypothèses, le contrat de maîtrise d'œuvre doit normalement faire l'objet d'un avenant qui, notamment, arrête le programme modifié et le coût prévisionnel des travaux, et adapte en conséquence la rémunération du maître d'œuvre.

La décision *Communauté d'agglomération Tour(s) Plus* renvoie à la première hypothèse. Le Conseil d'État y a jugé que lorsque, faute de pouvoir établir le coût prévisionnel à la date de la conclusion du contrat de maîtrise d'œuvre, la rémunération forfaitaire du maître d'œuvre est fixée à titre provisoire, les parties au contrat doivent, par la suite, fixer le montant du forfait définitif de rémunération du maître d'œuvre en fonction du coût prévisionnel des travaux arrêté, avant le lancement de la consultation des entreprises pour la passation des marchés de travaux, à partir des études d'avant-projet définitif, lorsque la mission confiée au maître d'œuvre comporte l'assistance au maître de l'ouvrage pour la passation de ou des contrats de travaux (CE, 10 février 2014, *Communauté d'agglomération Tour(s) Plus*, n° 367821, B)

La décision *Société Arc Ame* correspond à la seconde hypothèse. Dans la continuité de la décision *Société Babel* du 29 septembre 2010, le Conseil d'État a rappelé qu'on ne pouvait priver le maître d'œuvre de tout droit à paiement, dans le cas



d'une modification du programme décidée par le maître d'ouvrage, au seul motif qu'aucun avenant n'a été conclu et/ou que le maître d'ouvrage n'a pas donné son accord à une évolution de la rémunération. Ainsi, dans l'hypothèse où une modification du programme ou de prestations a été décidée par le maître de l'ouvrage, le droit du maître d'œuvre à l'augmentation de sa rémunération est uniquement subordonné à l'existence de prestations supplémentaires de maîtrise d'œuvre utiles à l'exécution des modifications décidées par le maître de l'ouvrage (CE, 10 février 2014, *Société Arc Ame*, n° 365828, B).

3.2.7. Contributions et taxes

■ Procédure de flagrance fiscale

Le Conseil d'État a rendu le 17 janvier 2014, avec la décision *Société Expatrium International LTD*, sa première décision relative à la mise en œuvre de la procédure de flagrance fiscale prévue par l'article L. 16-0 BA du livre des procédures fiscales, créée par la loi du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 afin de permettre à l'administration de réagir plus efficacement face aux sociétés éphémères constituées dans un seul but d'évasion fiscale.

Il a d'abord précisé que la faculté, ouverte par la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 et transposée aux articles L. 283 À et suivants du livre des procédures fiscales, de recourir à l'assistance d'un État membre de l'Union européenne en matière de recouvrement des créances fiscales, qui est une procédure facultative dont la mise en œuvre requiert un délai incompatible avec la nécessité de prévenir en urgence une menace sur le recouvrement de créances fiscales, ne faisait pas obstacle à la mise en œuvre de la procédure de flagrance fiscale.

Il s'est ensuite penché sur les conditions d'application de cette procédure de flagrance fiscale, estimant que si sa mise en œuvre était notamment subordonnée à la constatation de circonstances susceptibles de menacer le recouvrement des créances fiscales nées de l'activité exercée par le contribuable, la seule circonstance que l'administration connaisse depuis plusieurs années la situation de la société et de son dirigeant n'était pas susceptible d'avoir une influence sur la régularité de la procédure de flagrance fiscale.

Le Conseil d'État a ensuite précisé les pouvoirs du juge du référé fiscal, mentionné à l'article L. 279 du livre des procédures fiscales, lorsque celui-ci est saisi d'une demande tendant à mettre fin à la procédure de flagrance fiscale en raison de son irrégularité : une telle demande n'est pas subordonnée à une condition d'urgence mais seulement à l'existence d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur la régularité de cette procédure. À cette fin, le juge du référé fiscal, comme le tribunal administratif statuant en appel, doivent se déterminer au vu des éléments qui leur sont soumis par les parties et apprécier souverainement si les circonstances invoquées dans le procès-verbal par l'administration au titre de la menace de non-recouvrement de l'impôt sont suffisamment caractérisées.



Le Conseil d'État a enfin indiqué que le juge du référé fiscal n'était pas compétent pour statuer sur l'application de l'amende mentionnée à l'article 1740 B du code général des impôts. Celle-ci est en effet régie par les dispositions applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires et un litige à son sujet est tranché selon les règles de droit commun (CE, 17 janvier 2014, *Société Expatrium international LTD*, n° 372282, A).

■ Conséquence d'une irrégularité de la procédure d'imposition

Dans la ligne de sa jurisprudence de section *Meyer* (Sect., 16 avril 2012, *M. et Mme Meyer*, n° 320912, A) qui conduit le juge de l'impôt à examiner *in concreto* l'incidence d'une irrégularité dans la procédure d'imposition en recherchant si le contribuable a ou non été privé d'une garantie, le Conseil d'État a confirmé, s'agissant de l'exigence de motivation de la réponse aux observations du contribuable, que la méconnaissance par l'administration d'une disposition procédurale prévue par le livre des procédures fiscales n'entraîne pas la décharge systématique des impositions contestées.

L'on savait déjà que l'administration n'est pas tenue de répondre aux observations du contribuable dans certaines circonstances, notamment lorsque ces observations ne sont relatives qu'à la régularité de la procédure d'imposition, et que l'exigence de motivation qui s'impose à elle dans ses relations avec le contribuable vérifié en application du dernier alinéa de l'article L. 57 du livre des procédures fiscales s'apprécie au regard de l'argumentation de celui-ci. Le Conseil d'État en a déduit que lorsque le contribuable ne présente pas d'observations concernant un redressement ou que ses observations ne permettent pas d'en critiquer utilement le bien-fondé, l'absence de réponse de l'administration sur ce point ne le prive pas de la garantie instaurée par l'article L. 57 du livre des procédures fiscales, ni, lorsque le redressement en cause ne relève pas de la compétence de la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires, de la garantie découlant de la possibilité de saisir cette commission en application de l'article L. 59 du même livre. Cette irrégularité n'entraîne donc la décharge de l'imposition que pour ceux des redressements pour lesquels le contribuable a précisé dans ses observations les motifs de sa contestation, alors même qu'il y a indiqué contester l'ensemble des redressements mis à sa charge (11 avril 2014, *M. Hoarau*, n° 349719, A).

■ Caisses de règlements pécuniaires des avocats

En application des articles 206 et 219 bis du code général des impôts, tels qu'interprétés par le Conseil d'État depuis une jurisprudence *Comité intercoopératif et interprofessionnel du logement* du 12 février 1988 (CE, Sect., 12 février 1988, *Comité intercoopératif et interprofessionnel du logement*, n° 50368, A, p. 57), réaffirmée à plusieurs reprises dans des litiges relatifs à des comités interprofessionnels du logement (CIL), doivent en principe être compris dans les bases d'imposition à l'impôt sur les sociétés au taux réduit les revenus de capitaux mobiliers dont une association dispose, notamment les produits des placements en attente d'emploi, alors même que l'association n'en aurait la disposition qu'à titre de dépositaire. Sont en revanche exceptées de ces bases celles des recettes



de l'association qui lui ont été procurées par une activité indissociable du but non lucratif poursuivi par elle et dont la perception découle, non de la mise en valeur d'un patrimoine ou du placement de sommes disponibles, mais de la réalisation même de la mission désintéressée qui correspond à son objet social.

Par une décision du 4 juillet 2014, la plénière fiscale du Conseil d'État a transposé cette jurisprudence aux caisses de règlements pécuniaires des avocats (Carpa), en tenant compte des spécificités de leurs missions. En effet, une transposition mécanique aurait conduit à juger imposables au taux réduit les produits du placement des sommes en attente d'emploi, détenues par les Carpa dans le cadre de leur mission de conservation des fonds déposés par les avocats. Or, ces produits du placement servent au financement des missions générales des Carpa, qui leur ont été confiées par le pouvoir réglementaire, notamment de l'aide juridictionnelle, c'est-à-dire de missions qui devraient, à défaut de leur financement par les Carpa, être financées sur le budget général de l'État. Ces produits ne procèdent donc pas d'une activité de gestion patrimoniale mais sont inhérents à la réalisation de leur objet social par les Carpa et doivent, par suite, être exceptés des bases d'imposition à l'impôt sur les sociétés au taux réduit (Plén. fisc., 4 juillet 2014, *Caisse de règlements pécuniaires des avocats aux barreaux de Lyon et de l'Ardèche*, n° 361316, A).

■ Responsabilité de l'administration fiscale à l'égard des collectivités territoriales

L'affaire *Commune de Cherbourg-Octeville* (16 juillet 2014, n° 361570) a donné l'occasion au Conseil d'État de préciser plusieurs points du régime de responsabilité de l'État à l'égard des collectivités territoriales, à raison d'une faute commise par l'administration fiscale dans l'établissement de l'assiette des impôts locaux. Par une première décision *Commune de Cherbourg-Octeville* (16 novembre 2011, *Commune de Cherbourg-Octeville*, n° 344621, B, T. p. 874), le Conseil d'État avait étendu aux collectivités territoriales la solution de la décision de section *Krupa* (CE, Sect., 21 mars 2011, *Krupa*, n° 306225, A, p. 101) abandonnant le régime de la faute lourde et soumettant l'administration fiscale au droit commun de la responsabilité de la puissance publique, et jugé que le préjudice subi par la personne publique pouvait être constitué des conséquences matérielles prises par l'administration et notamment du fait de ne pas avoir perçu des impôts ou taxes qui auraient dû être mis en recouvrement.

L'affaire étant revenue devant lui, le Conseil d'État s'est d'abord prononcé sur le point de départ du délai de prescription, de quatre ans, de la créance indemnitaires de la collectivité territoriale : celui-ci ne commence à courir qu'à la date à laquelle la commune peut légitimement soupçonner qu'elle ne perçoit pas les sommes auxquelles elle a droit. Mais cela ne signifie pas pour autant que la collectivité pourra toujours être indemnisée du préjudice résultant pour elle de la sous-évaluation des bases de l'impôt pour les années antérieures à la date à laquelle elle en prend connaissance, et c'est le deuxième apport de la décision : pour les impôts déclaratifs comme la taxe professionnelle, si la commune n'a pas elle-même attiré l'attention de l'administration fiscale sur la situation du contribuable, l'État est dégagé de sa responsabilité au titre des années pour lesquelles le délai



de reprise est expiré, sauf circonstances particulières qui auraient dû le conduire à engager spontanément une vérification de la situation fiscale du contribuable. Enfin, s'il incombe normalement à la victime d'un dommage d'établir l'existence du préjudice qu'elle allègue, le Conseil d'État juge que les éléments de preuve qu'une partie est seule en mesure de détenir ne sauraient être réclamés qu'à celle-ci. C'est donc principalement sur l'administration, qui dispose des éléments permettant d'apprécier si les bases d'imposition ont été correctement évaluées, que pèse en l'espèce la charge de la preuve (16 juillet 2014, *Ministre délégué, chargé du budget, c/ Commune de Cherbourg-Octeville*, n° 361570, A).

■ Principe de sécurité juridique et prescription fiscale

Un contribuable de Polynésie française avait bénéficié au titre des années 1999 à 2002 du crédit d'impôt prévu à l'article 184-2 du code des impôts de ce territoire, à raison du financement d'un projet de construction immobilière. S'apercevant tardivement que le contribuable ne remplissait pas les conditions requises, la Polynésie française a remis en cause, en 2006, le bénéfice de ce crédit d'impôt. Le pourvoi dont il était saisi a conduit le Conseil d'État à trancher la question de savoir si la Polynésie française pouvait légalement remettre en cause à cette date le crédit d'impôt dont avait bénéficié le contribuable.

L'apport de cette affaire réside dans l'application du principe de sécurité juridique aux délais de prescription applicables en matière fiscale. Le Conseil d'État a raisonné en trois temps.

L'article 184-2 du code des impôts de Polynésie française prévoyait que le bénéfice du crédit d'impôt qu'il instituait pouvait être remis en cause en cas de non-respect des conditions requises pour y prétendre « *nonobstant le cas échéant l'expiration des délais de prescriptions* », rendant ainsi les impositions immédiatement exigibles. Contrairement à ce qui était soutenu, le Conseil d'État a d'abord interprété ces dispositions comme excluant tout délai de prescription.

Il a ensuite jugé, par un considérant de principe, que « *le pouvoir réglementaire ne saurait, sans méconnaître le principe de sécurité juridique, instituer au profit de l'administration fiscale un droit de reprise excluant, de façon générale et absolue, l'application de toute prescription* ». En réponse à l'argumentation soulevée devant lui par les requérants, il a également rappelé que si l'existence d'une fraude peut justifier des règles de prescription spécifiques, « *aucun principe constitutionnel ni aucun principe général du droit ne font obstacle à l'application d'un délai de prescription lorsque le bénéfice d'un dispositif a été obtenu par fraude* ».

Enfin, revenant au cas d'espèce qui lui était soumis, le Conseil d'État a appliqué la prescription de droit commun de trois années suivant celle au titre de laquelle l'imposition est due, prévue à l'article 451-1 du code des impôts de Polynésie française dans sa rédaction alors applicable (23 juin 2014, *Polynésie française c/ Zannier*, n° 355801, A).



■ Dispositions fiscales d'une « loi du pays » de Polynésie française

Le Conseil d'État était saisi par des représentants du secteur bancaire, du secteur des assurances, du secteur de la distribution et du secteur de la presse, d'un recours dirigé contre une loi du pays de Polynésie française du 16 juillet 2013 portant modification du code des impôts de ce territoire, contenant de très diverses dispositions de nature fiscale. Cette affaire a en particulier conduit la juridiction à se prononcer sur la validité, au regard du principe de non-rétroactivité, de deux des dispositifs fiscaux institués par ce texte.

Les lois du pays de Polynésie française relatives aux impôts et taxes sont régies par des dispositions spécifiques. Comme les lois du pays intervenant dans d'autres matières, elles revêtent le caractère d'actes administratifs et sont soumises au principe selon lequel les règlements ne disposent que pour l'avenir. Mais, à la différence de ces dernières, elles peuvent parfois entrer en vigueur avant leur publication, l'article 145 de la loi organique statutaire du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française prévoyant en effet que les lois du pays relatives aux impôts et taxes « *entrent en vigueur le 1^{er} janvier qui suit la date de la première réunion de l'assemblée de la Polynésie française consacrée à l'examen du projet de budget alors même qu'elles n'auraient pas été publiées avant cette date.* »

Après avoir rappelé ce cadre juridique, le Conseil d'État a d'abord examiné la création, par la loi du pays attaquée, d'une taxe sur les surfaces commerciales dont le tarif varie en fonction du chiffre d'affaires et de la surface de vente de l'établissement assujéti, directement inspirée de la taxe du même nom en vigueur en métropole. Les requérants soutenaient que les dispositions relatives à cette nouvelle taxe étaient entachées de rétroactivité illégale en ce qu'elles impliquaient nécessairement que la taxe frappe des assiettes définitivement constituées avant son entrée en vigueur. Pour écarter cette critique, le Conseil d'État a d'abord interprété les dispositions en litige comme fixant un fait générateur de cette taxe, constitué par l'existence de l'établissement au 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle la taxe est due. Il a ensuite jugé qu'elles devaient s'interpréter, eu égard à la nature et à l'assiette de la taxe, comme s'appliquant pour la première fois à des situations constituées au 1^{er} janvier 2014. Il en a déduit que les dispositions instituant la taxe critiquée, qui renaient un fait générateur postérieur à leur entrée en vigueur, n'étaient entachées d'aucune rétroactivité.

Les requérants critiquaient par ailleurs l'abaissement de 65 % à 50 % de la limite d'imputation sur l'impôt sur les sociétés ou sur l'impôt sur les transactions d'un crédit d'impôt ouvert aux contribuables participant au financement de programmes d'investissement agréés par la Polynésie française en application de l'article LP 919-21 du code des impôts de ce territoire. La loi du pays attaquée prévoyait en effet que cet abaissement de plafond était applicable aux imputations de crédit d'impôt à compter du 1^{er} janvier 2014 « *quelle que soit l'année de la levée des financements à raison de laquelle les crédits d'impôt sont ouverts et, par dérogation, le cas échéant, à l'article LP 919-21, quelles que soient les règles relatives au fait générateur qui leur sont applicables* ». Le Conseil d'État a jugé



que cette modification apportée aux imputations de crédit d'impôt réalisées à compter du 1^{er} janvier 2014, qui se bornait à modifier les effets futurs attachés à des situations passées sans affecter aucune situation juridiquement constituée ni remettre en cause les imputations de crédit d'impôt réalisées au titre d'exercices clos antérieurs, ne revêtait pas un caractère rétroactif.

Enfin, le Conseil d'État a annulé pour détournement de pouvoir les dispositions de la loi du pays attaquée qui instituaient deux nouveaux taux de 10% et 18% à la taxe sur les recettes de publicité autres que télévisées, qui était jusque-là calculée au taux unique de 5 %. Pour ce faire, le Conseil d'État a, d'une part, relevé que l'application de ces taux, de faible impact budgétaire pour la Polynésie française, était susceptible de menacer la pérennité des deux seules entreprises qui avaient *de facto* vocation à y être assujetties, alors que ces dernières invoquaient l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue le pluralisme des quotidiens d'information politique générale. Il a, d'autre part, estimé que dans les circonstances particulières de l'espèce, l'institution de ces nouveaux taux avait pour objet de sanctionner la ligne éditoriale des journaux édités par les sociétés requérantes (CE, 12 mai 2014, *Fédération générale du commerce et autres*, nos 370600, 370601, 370724 et 371261, A).

■ Lutte contre l'évasion fiscale et liberté d'établissement

Le Conseil d'État s'est prononcé sur la compatibilité avec la liberté d'établissement, protégée par le droit de l'Union européenne, du dispositif de lutte contre l'évasion fiscale prévu à l'article 209 B du code général des impôts, qui, dans sa rédaction antérieure à 2005, visait à dissuader toute société passible en France de l'impôt sur les sociétés de localiser, pour des raisons principalement fiscales, une partie de ses bénéfices dans des sociétés ou groupements soumis, dans d'autres États membres de l'Union européenne ou dans des pays tiers, à un régime fiscal privilégié. Tirant les conséquences des principes fixés par la Cour de justice de l'Union européenne dans un arrêt *Cadbury Schweppes* du 12 septembre 2006 (aff. C-196/04), il a jugé ce dispositif inconciliable avec la liberté d'établissement, mais en tant seulement qu'il vise les résultats localisés à des fins principalement fiscales dans des sociétés étrangères bénéficiant d'un régime fiscal privilégié lorsque ces dernières ne sont pas dépourvues d'implantation réelle dans l'État d'accueil et y exercent une activité économique effective, même subsidiaire. Le dispositif est en revanche compatible avec le traité lorsqu'il s'applique à des sociétés ou groupements qui ont le caractère de montages purement artificiels destinés à éluder l'impôt normalement dû en France, la charge de la preuve de la réalité de l'implantation et de l'effectivité de l'activité économique menée dans l'État d'accueil pesant alors sur le contribuable.

Dans la même décision, le Conseil d'État tire les conséquences, pour l'application de la mesure transitoire d'entrée en vigueur de l'abaissement de 25 à 10 % du seuil de participation déclenchant l'application de l'article 209 B, de la jurisprudence sur la neutralité fiscale des opérations de fusion faites sous le régime de faveur de l'article 210 A du code général des impôts (CE, 11 février 2013, *min. c/ Sté Heineken France*, n° 356519, B), selon laquelle les participations recueillies à l'occasion d'une telle opération doivent être regardées comme figurant dans le patrimoine



de la société absorbante depuis la date de leur acquisition ou de leur création par la société absorbée (Plén. fisc., 4 juillet 2014, *Société Bolloré*, n^{os} 357264 et 359924, A).

■ Imposition des immeubles des non-résidents et liberté de circulation des capitaux

Le Conseil d'État était saisi d'un pourvoi présenté par une ressortissante allemande résidant à Monaco, assujettie en France à l'impôt sur le revenu à raison de la détention d'un bien immobilier dans les Alpes-Maritimes. L'administration fiscale s'était fondée sur les dispositions de l'article 164 C du code général des impôts, qui permettent de soumettre à l'impôt sur le revenu la détention en France d'immeubles d'habitation par des personnes n'ayant pas leur domicile fiscal sur le territoire français, sur une base égale à trois fois la valeur locative réelle du bien à moins que les revenus de source française des intéressés ne soient supérieurs à cette base. Cette affaire a conduit le Conseil d'État à examiner la question de la compatibilité de cet article 164 C avec la liberté de circulation des capitaux garantie par le droit de l'Union européenne.

Le Conseil d'État, réuni en formation de plénière fiscale, a d'abord jugé que les dispositions de l'article 164 C du code général des impôts constituait effectivement une restriction à la libre circulation des capitaux en ce qu'elles avaient pour objet et pour effet de soumettre la détention en France d'immeubles d'habitation à une imposition n'étant due que par les personnes qui n'y sont pas fiscalement domiciliées, et donc de dissuader ces dernières d'y acquérir ou d'y détenir de tels immeubles.

Il a ensuite examiné la question de savoir si une telle restriction était conciliable avec le respect des exigences découlant du droit de l'Union européenne, puisque le traité reconnaît aux États membres le droit d'appliquer les dispositions pertinentes de leur législation fiscale qui établissent des distinctions entre les contribuables qui ne se trouvent pas dans la même situation en termes de résidence à condition qu'une telle distinction ne revête pas le caractère d'une discrimination arbitraire ou d'une restriction déguisée à la libre circulation des capitaux.

Pour apprécier le respect de ces conditions, le Conseil d'État a comparé les situations des personnes résidentes et non résidentes fiscales en France au regard des seules dispositions de l'article 164 C du code général des impôts, indépendamment de leur situation fiscale d'ensemble. Il en a conclu, d'une part, que ces personnes se trouvaient bien dans des situations comparables, et, d'autre part, que la distinction établie n'était motivée par aucune raison impérieuse d'intérêt général, et notamment pas celle, invoquée par le ministre, de soumettre les personnes non résidentes à une imposition progressive de leurs revenus, puisque les immeubles d'habitation visés par les dispositions critiquées sont en principe insusceptibles de produire des revenus.

En conséquence, le Conseil d'État, réglant l'affaire au fond, a écarté l'application à la requérante des dispositions l'article 164 C du code général des impôts



et l'a déchargée des impositions en litige (Plén. fisc., 11 avril 2014, *Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État c/ Mme Lappe*, n° 332885, A).

■ Méthode d'interprétation des conventions fiscales internationales

Lorsque le juge de l'impôt est saisi d'une contestation relative à une convention bilatérale conclue en vue d'éviter les doubles impositions, il doit à la fois appliquer le principe de primauté des conventions internationales de l'article 55 de la Constitution et le principe dit de « subsidiarité » issu de la jurisprudence d'Assemblée du 28 juin 2002 *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ Société Schneider Electric (Ass., 28 juin 2002, n° 232276, A)*. En vertu de ce dernier principe, dès lors qu'une convention bilatérale ne peut pas, par elle-même, directement servir de base légale à une décision relative à l'imposition, il incombe au juge de l'impôt de rechercher d'abord si une imposition contestée a été valablement établie au regard de la loi fiscale nationale, avant de déterminer si une convention bilatérale fait ou non obstacle à l'application de la loi fiscale.

Le Conseil d'État a jugé qu'une cour administrative d'appel ne méconnaît pas ce principe lorsqu'elle constate, en premier lieu, que les impositions qu'une entreprise a supportées dans un État du fait des opérations qu'elle y a réalisées seraient normalement déductibles de son bénéfice imposable en France en vertu de la loi fiscale nationale, puis qu'elle applique, en second lieu, les stipulations claires d'une convention bilatérale excluant, en toutes circonstances, la possibilité de déduire l'impôt acquitté dans cet autre État d'un bénéfice imposable en France : l'ordre d'examen des questions impliqué par le principe de subsidiarité ne fait pas obstacle, en vertu du principe de primauté, à l'application littérale de la convention internationale, et ceci même si la convention prévoit un mécanisme de crédit d'impôt imputable sur l'impôt français, dont l'entreprise concernée n'est pas en mesure de bénéficier du fait de sa situation déficitaire au cours de l'année en cause (12 mars 2014, *Société Céline*, n° 362528, A).

■ Convention fiscale franco-monégasque

Saisi d'un pourvoi en cassation d'un contribuable français né à Monaco, qui y avait toujours résidé depuis sa naissance et qui contestait son imposition à l'impôt sur le revenu en France, le Conseil d'État s'est penché sur l'articulation entre nationalité, résidence et non-discrimination en matière de fiscalité internationale.

Le requérant soutenait, d'une part, que le traitement fiscal réservé aux français de Monaco et issu de la convention fiscale franco-monégasque méconnaissait les stipulations de l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (conv. EDH), qui interdisent les discriminations. La plénière fiscale a toutefois jugé que ces stipulations ne pouvaient pas être invoquées en l'espèce : les États parties à la conv. EDH ne garantissent le respect des droits et libertés reconnus par celle-ci qu'aux personnes relevant de leur juridiction. Dès lors, le requérant ne pouvait se prévaloir du traitement réservé aux personnes qui, résidant à Monaco et ne détenant pas la nationalité française,



ne relevaient pas, en tant que telles, de la compétence fiscale de la France. Pour les mêmes motifs, le requérant ne pouvait pas davantage se prévaloir du traitement réservé aux ressortissants français établis dans un État tiers et dont la situation est de ce fait régie par d'autres conventions fiscales que la convention franco-monégasque.

Le Conseil d'État a donc jugé que le moyen tiré de l'incompatibilité des stipulations de la convention fiscale bilatérale avec celles de la conv. EDH ne pouvait, en tout état de cause, être accueilli par les juges du fond, sans qu'il y ait lieu pour ces juges de rechercher si, en application des principes du droit coutumier relatifs à la combinaison entre elles des conventions internationales, les normes conventionnelles invoquées devant eux pouvaient être conciliées entre elles ou si l'application de l'une d'entre elles devait être écartée.

La plénière fiscale du Conseil d'État a, en revanche, fait droit aux prétentions du requérant en se fondant sur un autre moyen. Il était en effet soutenu que l'article 7 de la convention fiscale franco-monégasque, qui aligne le régime fiscal d'une grande partie des résidents monégasques de nationalité française sur celui des contribuables fiscalement domiciliés en France, ne pouvait être interprété comme incluant les Français nés à Monaco et n'ayant jamais quitté ce territoire. Revenant sur une jurisprudence de sous-sections réunies du 2 novembre 2011 (2 novembre 2011, *M. Rapetto*, n° 340438, B), la plénière fiscale a jugé que ces stipulations, rédigées dans un objectif de lutte contre l'évasion fiscale, excluaient de leur champ d'application les personnes de nationalité française qui, ayant constamment résidé à Monaco depuis leur naissance, n'y ont jamais transféré leur domicile (Plén. fisc., 11 avril 2014, *M. Giorgis*, n° 362237, A).

■ Convention fiscale franco-allemande

Le Conseil d'État a précisé, avec sa décision du 24 novembre 2014, *Ministre c/ société Lufthansa AG*, la portée des stipulations de l'article 6 de la convention fiscale franco-allemande du 21 juillet 1959, relatif au régime d'imposition des entreprises de navigation aérienne et maritime.

La société de transport aérien de droit allemand Lufthansa AG avait été assujettie à la taxe d'habitation à raison des locaux occupés par sa succursale française, sur le fondement des dispositions de l'article 1407 du code général des impôts qui prévoient que cette taxe est due au titre des locaux occupés à titre privatif notamment par les sociétés « *qui ne sont pas retenus pour l'établissement de la taxe professionnelle* » ou, à compter de l'année 2010, de la cotisation foncière des entreprises. La jurisprudence déduit de ces dispositions que la circonstance qu'un organisme soit exonéré de tout impôt direct ne fait pas obstacle à ce qu'il soit soumis à la taxe d'habitation à raison des locaux qu'il occupe.

En l'espèce, il n'était nullement contesté que la succursale française de la société Lufthansa bénéficiait d'une exonération de taxe professionnelle en application des stipulations combinées de l'article 6 de la convention fiscale franco-allemande du 21 juillet 1959, dont le paragraphe 4 prévoit expressément une exonération de la



patente, et du paragraphe 3 de son article 1^{er} qui précise qu'elle « *s'applique à tous autres impôts analogues ou semblables par leur nature qui pourront être institués, après sa signature, dans l'un des États contractants* », soit à la taxe professionnelle puis à la cotisation foncière des entreprises, qui ont succédé à la patente.

Le Conseil d'État a d'abord jugé que des locaux au titre desquels l'occupant était passible de taxe professionnelle ou de cotisation foncière des entreprises au regard du droit interne ne peuvent être regardés comme ayant été retenus pour l'établissement de ces impositions dès lors que le contribuable en a été exonéré, quel que soit le fondement de cette exonération, et sont donc, en principe, imposables à la taxe d'habitation en application de l'article 1407 du code général des impôts.

Mais, faisant application de sa jurisprudence selon laquelle si les stipulations d'une convention fiscale doivent être interprétées conformément au sens ordinaire à attribuer à leurs termes, il y a également lieu de tenir compte de leur contexte et de les interpréter à la lumière de leur objet et de leur but, le Conseil d'État a ensuite jugé que les stipulations du § 4 de l'article 6 de la convention fiscale franco-allemande faisaient obstacle à l'assujettissement de la société Lufthansa AG à la taxe d'habitation sur le fondement de l'article 1407 du code général des impôts. Il a en effet estimé que l'objet de ces stipulations était d'exempter les sociétés de transport aérien implantées dans l'autre État sous forme de succursale non pas uniquement de la patente, mais, plus largement, de toutes les impositions économiques locales lui ayant succédé, y compris, dans l'hypothèse qui était celle de la société Lufthansa, de la taxe d'habitation (Plén. fisc., 24 novembre 2014, *Lufthansa*, n° 368935, A).

3.2.8. Droits civils et individuels

■ Changement de nom

En vertu des dispositions du premier alinéa de l'article 61 du code civil : « *Toute personne qui justifie d'un intérêt légitime peut demander à changer de nom* ». Ce même article précise que le changement de nom est autorisé par décret. Lorsqu'il se heurte à un refus, un administré est susceptible d'en demander l'annulation au juge de l'excès de pouvoir.

Par l'arrêt *MM. D.* (31 janvier 2014, n° 362444, A), le Conseil d'État a, tout d'abord, jugé que le juge de l'excès de pouvoir exerçait un contrôle normal sur l'existence d'un intérêt légitime à changer de nom, soit un contrôle plus approfondi que par le passé. En effet, ce contrôle était auparavant restreint à l'erreur manifeste d'appréciation (27 septembre 1985, *Consorts Bonnet*, n° 62103, A ; CE, 30 décembre 1993, *Mme Taïeb*, n° 125210, B), ce dont témoignaient des décisions récentes (Ass., 19 mai 2004, *Consorts Bourbon*, n° 236470, A ; 23 novembre 2011, *Garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés c/ MM. Bovagnet*, n° 343068, A). Il est toutefois apparu nécessaire de procéder à un revirement de jurisprudence, notamment sous l'effet d'évolutions législatives ayant accordé une place plus grande aux volontés individuelles, au moins dans le choix du nom par les parents



pour leur descendance (lois n° 2002-304 du 4 mars 2002 relative au nom de famille et n° 2003-516 du 18 juin 2003 relative à la dévolution du nom de famille), et pour prendre en compte la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a progressivement affirmé une vision plus souple des possibilités de changement de nom que celles retenues par le droit français (CEDH, 22 février 1994, *Burghartz c/ Suisse*, n° 16213/90).

Le Conseil d'État a, ensuite, jugé que des motifs d'ordre affectif peuvent, dans des circonstances exceptionnelles, caractériser l'intérêt légitime requis par l'article 61 du code civil pour déroger aux principes de dévolution et de fixité du nom établis par la loi. S'inscrivant dans une ligne jurisprudentielle ouverte par une décision *Garde des Sceaux c/ Mlle Maillard* (12 décembre 2012, n° 357865, B), cette position a conduit le Conseil d'État à donner raison aux requérants au fond. En l'espèce, ceux-ci avaient été abandonnés brutalement par leur père, alors qu'ils étaient âgés de 11 et 8 ans : le père, après avoir quitté le domicile familial, n'avait plus eu aucun contact avec eux et n'avait subvenu ni à leur éducation ni à leur entretien (31 janvier 2014, *MM. D.*, n° 362444, A).

■ Associations

L'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure prévoit la dissolution d'associations ou groupements de fait qui présentent le caractère de groupes de combat ou de milices privées ainsi que d'associations ou groupements qui soit provoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, soit encouragent de tels comportements. Par un décret du 12 juillet 2013, le Gouvernement a prononcé la dissolution, d'une part, de deux groupements de fait « Jeunesses nationalistes révolutionnaires » et « Troisième voie », au motif qu'ils constituaient des milices privées et provoquaient à la haine, à la discrimination et à la violence dans des conditions justifiant leur dissolution, d'autre part, de l'association « Envie de rêver », au motif qu'elle n'avait pour seule activité réelle que de permettre la tenue des réunions de « Troisième Voie » et des « Jeunesses Nationalistes Révolutionnaires » et présentait ainsi les mêmes caractéristiques que les deux groupements.

Par une décision du 30 juillet 2014, *Association « Envie de rêver » et autres*, le Conseil d'État, saisi d'un recours contre ce décret, a, en premier lieu, jugé légale la dissolution des deux groupements de fait « Jeunesses nationalistes révolutionnaires » et « Troisième voie », estimant que s'il n'était pas établi, contrairement à ce qu'avait estimé le Gouvernement, qu'ils auraient provoqué à la haine, à la discrimination ou à la violence au sens du 6° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, ils avaient en revanche le caractère d'une milice privée au sens du 2° du même article. Le Conseil d'État a ainsi substitué au motif retenu par le Gouvernement ce nouveau motif justifiant la dissolution.

Il a en revanche, en second lieu, annulé la dissolution de l'association « Envie de rêver », estimant que si les dispositions de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure permettent effectivement de dissoudre des associations qui affichent publiquement un objet et des activités légaux si elles ont par ailleurs des



agissements qui contreviennent à l'ordre public, les liens unissant l'association aux groupements dissous étaient en l'espèce insuffisants pour caractériser à eux seuls une atteinte à l'ordre public par l'association. En particulier, la circonstance que des membres de « Troisième Voie » et des « Jeunesses nationalistes révolutionnaires » se réunissaient dans le local de l'association « Envie de rêver » ne saurait suffire, à elle seule, à justifier sa dissolution (30 juillet 2014, *Association « Envie de rêver » et autres*, n^{os} 370306 et 372180, A).

3.2.9. Élections

Le Conseil d'État, par une décision du 5 février 2014, *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques contre M. Bay*, a précisé les conditions du remboursement par l'État des dépenses de campagne électorale correspondant à des prestations assurées à titre onéreux par un parti ou groupement politique. L'article L. 52-8 du code électoral prévoit que, par dérogation à l'interdiction faite aux personnes morales de participer au financement des campagnes électorales, les partis et groupements politiques peuvent fournir aux candidats des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués, sous le contrôle de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). Dans un avis d'Assemblée *Mme Beuret* (Ass., 30 juin 2000, n^o 218461, A) le Conseil d'État avait précisé que la fourniture de prestations à titre onéreux par un parti politique à des candidats pouvait donner lieu au remboursement public des dépenses électorales ainsi supportées par le candidat, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que ce parti reçoive par ailleurs un financement public au titre de la loi du 11 mars 1988.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a jugé l'article L. 52-11-1 du code électoral relatif au remboursement public des dépenses électorales conforme à la Constitution sous réserve que ce remboursement ne conduise pas à un enrichissement sans cause (décisions n^o 95-363 DC du 11 janvier 1995, et n^o 2011-117 QPC du 8 avril 2011, *M. Huchon*).

Venant préciser l'application de ce principe, le Conseil d'État a jugé qu'il incombe à la CNCCFP, en application de l'article L. 52-15 de ce code et sous le contrôle du juge, non seulement de relever les irrégularités éventuelles des dépenses facturées par les formations politiques tenant, notamment, à l'inexistence des prestations ou à leur surévaluation et de réformer en conséquence les comptes de campagne dont elle est saisie, mais aussi, à ce titre, de vérifier si les dépenses relatives à ces prestations ont été exposées spécifiquement en vue de l'élection ou si elles correspondent à des charges relevant du fonctionnement habituel de la formation politique, qui auraient été supportées par celle-ci en dehors de toute circonstance électorale. Ainsi, des frais de location de locaux facturés à un candidat à une élection par sa formation politique ne peuvent ouvrir droit au remboursement par l'État que si les dépenses correspondantes ont été exposées par cette formation politique spécifiquement en vue de cette élection (5 février 2014, *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques c/ M. Bay*, n^o 367086, A).



3.2.10. Enseignement

Saisi d'une requête pour excès de pouvoir contre le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 réformant les rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires, le Conseil d'État devait répondre à la question de savoir si l'absence de consultation du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) du ministère de l'éducation nationale était de nature à entraîner son annulation.

Créés, à la suite des « accords de Bercy », par la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social, les CHSCT ont remplacé les anciens comités d'hygiène et de sécurité avec des compétences élargies. Ils sont en effet chargés de « *contribuer à la protection de la santé physique et mentale et de la sécurité des agents dans leur travail, à l'amélioration des conditions de travail et de veiller à l'observation des prescriptions légales prises en ces matières* ». Comme les comités techniques, compétents en matière d'organisation du service, ils doivent être consultés sur les questions ou les textes qui relèvent de leur domaine de compétence. Dans la décision *Association autonome des parents d'élèves de l'école Emile Glay et autre*, le Conseil d'État a tranché la question de la procédure à suivre lorsqu'une question ou un projet de texte a trait à des sujets relevant à la fois du comité technique et du CHSCT.

Le Conseil d'État a jugé qu'une question ou un projet de disposition ne doit être soumis à la consultation du CHSCT que si le comité technique ne doit pas lui-même être consulté sur la question ou le projet de disposition en cause. Ainsi, la consultation du CHSCT n'est obligatoire que lorsque la question ou le projet de disposition concerne exclusivement la santé, la sécurité ou les conditions de travail. En revanche, lorsqu'une question ou un projet de disposition concerne ces matières et l'une des matières relevant de la compétence du comité technique, seul le comité technique doit être obligatoirement consulté.

Le comité technique peut aussi, le cas échéant, saisir le CHSCT de toute question qu'il juge utile de lui soumettre, comme l'administration a toujours la faculté, si elle le souhaite, de consulter ce comité. (2 juillet 2014, *Association autonome des parents d'élèves de l'école Emile Glay et autre*, nos 367179 et 367190, A).

3.2.11. Environnement

■ Parcs naturels

Le Conseil d'État, saisi d'un recours en excès de pouvoir contre un décret portant classement d'un parc naturel régional, a précisé les modalités d'articulation entre la charte d'un parc naturel régional, prévue par l'article L. 333-1 du code de l'environnement, et le schéma départemental des carrières, prévu par l'article L. 515-3 du même code.

La charte du parc édictée par le décret attaqué comportait des orientations stratégiques relatives à l'exploitation des carrières sur le territoire du parc dont plusieurs fédérations d'exploitants de carrière estimaient qu'elles auraient dû relever du schéma départemental des carrières.



Le Conseil d'État s'est placé dans le cadre défini par sa décision *UNICEM de Rhône-Alpes* (Sect., 8 février 2012, *Union des industries de carrières et matériaux de construction de Rhône-Alpes*, n° 321219, A), qui a précisé le contenu et la portée de la charte d'un parc naturel régional. Il a ainsi rappelé que si les orientations de protection, de mise en valeur et de développement du territoire du parc définies par la charte sont nécessairement générales, les mesures permettant de les mettre en œuvre peuvent être précises et se traduire par des règles de fond avec lesquelles les décisions des pouvoirs publics devront être cohérentes. Leur légalité est cependant subordonnée, notamment, à leur compatibilité avec l'objet que le législateur a assigné aux parcs naturels régionaux et à leur caractère nécessaire pour la mise en œuvre des orientations de la charte.

Faisant application de ces principes, le Conseil d'État a jugé que, dès lors que l'activité d'extraction était susceptible de provoquer des nuisances environnementales et paysagères, une charte de parc naturel régional pouvait légalement comporter les mesures précises dans ce domaine et imposer, en particulier, une localisation de cette activité dans des zones particulières.

Il a en outre précisé que lorsque le zonage du schéma départemental des carrières est différent de celui de la charte d'un parc naturel régional, il appartient à l'État de veiller à ce que les décisions qu'il prend dans l'exercice de ses autres compétences soient cohérentes avec les prescriptions de la charte (25 juin 2014, *Union nationale des industries de carrière et des matériaux de construction*, n° 366007).

■ Déchets

Par une décision *Société Unibail-Rodamco*, le Conseil d'État est venu apporter des précisions sur les conditions dans lesquelles le propriétaire d'un terrain peut être regardé comme responsable des déchets qui y sont entreposés, au sens des dispositions de la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, aujourd'hui codifiées aux articles L. 541-1 et suivants du code de l'environnement.

En vertu de ces dispositions, sont en principe responsables des déchets entreposés sur un terrain les producteurs ou détenteurs de ces déchets.

Le Conseil d'État a cependant déjà jugé que, dans certaines hypothèses, en l'absence de producteur ou autre détenteur connu des déchets, le propriétaire du terrain sur lequel ils sont entreposés peut être regardé comme leur détenteur, au sens de l'article L. 541-2 du code de l'environnement. Il résulte ainsi d'une décision *Commune de Palais-sur-Vienne* (26 juillet 2011, n° 328651, B) que le propriétaire d'un terrain sur lequel sont entreposés des déchets peut être regardé comme leur détenteur, et donc être assujéti à l'obligation de les éliminer, s'il a fait preuve de négligence à l'égard d'abandons sur son terrain.

La décision *Société Unibail-Rodamco* confirme et prolonge cette solution en jugeant que le propriétaire d'un terrain peut également être regardé comme le détenteur des déchets qui y sont entreposés s'il est établi qu'il ne pouvait ignorer, à la date à laquelle il est devenu propriétaire de ce terrain, d'une part, l'existence de ces



déchets, d'autre part, que la personne y ayant exercé une activité productrice de déchets ne serait pas en mesure de satisfaire à ses obligations (24 octobre 2014, *Société Unibail-Rodamco*, n° 361231, B).

3.2.12. Étrangers

- L'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose que : « *Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions et organes de l'Union* ». Le paragraphe 2 de ce même article précise que : « *Ce droit comporte notamment : / - Le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre (...)* ».

Par l'arrêt *M. Halifa* (4 juin 2014, n° 370515, A), le Conseil d'État a précisé la portée qu'il convient d'accorder à ces dispositions lorsqu'un étranger fait l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire français. Il a tout d'abord rappelé que le droit d'être entendu implique que l'autorité préfectorale, avant de prendre à l'encontre d'un étranger une décision portant obligation de quitter le territoire français, mette l'intéressé à même de présenter ses observations écrites et lui permette, sur sa demande, de faire valoir des observations orales, de telle sorte qu'il puisse faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue sur la mesure envisagée avant qu'elle n'intervienne.

Le Conseil d'État a ensuite précisé que dans le cas particulier où la décision portant obligation de quitter le territoire français est prise concomitamment au refus de délivrance d'un titre de séjour, le droit d'être entendu n'implique pas que l'administration ait l'obligation de mettre l'intéressé à même de présenter ses observations de façon spécifique sur la décision l'obligeant à quitter le territoire français. Cette position tient au fait que lorsqu'il demande à bénéficier d'un titre de séjour, l'étranger est déjà conduit à préciser à l'administration les motifs pour lesquels il demande que lui soit délivré un tel titre et qu'il lui est loisible, au cours de l'instruction de sa demande, de faire valoir auprès de l'administration toute observation complémentaire utile.

Ce faisant, le Conseil d'État a pleinement tiré les conséquences de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 10 septembre 2013, *M. G. et N. R. c/ Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 2^{ème} chambre, C-383/13. Par cette décision, la Cour de justice avait en effet jugé que les États membres disposaient d'une forte autonomie procédurale quant à la portée à donner au droit d'être entendu en matière d'éloignement des étrangers. La Cour avait ajouté que la méconnaissance du droit à être entendu ne devait entraîner l'annulation d'une décision que si, eu égard à l'ensemble des circonstances et de droit propre à la procédure en cause, cette violation était de nature à priver celui qui l'invoquait de la possibilité de mieux faire valoir sa défense (4 juin 2014, *M. Halifa*, n° 370515, A). Par la suite, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé que le droit de l'Union européenne ne s'oppose pas à ce qu'une autorité nationale n'entende pas le ressortissant d'un pays tiers spécifiquement au sujet



d'une décision de retour lorsque, après avoir constaté le caractère irrégulier de son séjour sur le territoire national à l'issue d'une procédure ayant pleinement respecté son droit d'être entendu, elle envisage de prendre à son égard une telle décision (CJUE, 5 novembre 2014, *Sophie Mukarubega*, affaire C-166/13).

En vertu des stipulations du paragraphe 1 de l'article 3 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant du 26 janvier 1990 : « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

Le Conseil d'État juge de longue date que ces stipulations sont d'effet direct (22 septembre 1997, *Mlle Cinar*, n° 161364, A), ce qui signifie qu'elles peuvent être invoquées à l'encontre d'un acte régissant la situation juridique d'un enfant mineur, qu'il s'agisse par exemple d'un refus de visa (9 décembre 2009, *Sekpon*, n° 305031, A) ou d'un refus de délivrance d'un document de circulation (3 octobre 2012, *Moutei*, n° 351906, B). Il restait toutefois à savoir si un étranger adulte pouvait utilement s'en prévaloir à l'encontre d'une décision de refus de séjour le concernant lui personnellement, mais affectant son enfant mineur.

Par l'arrêt *Mme D.*, le Conseil d'État répond à cette question en jugeant que ces stipulations sont applicables non seulement aux décisions qui ont pour objet de régler la situation personnelle d'enfants mineurs mais aussi à celles qui ont pour effet d'affecter, de manière suffisamment directe et certaine, leur situation. En l'espèce, il a ainsi jugé que le refus de délivrance d'une autorisation de séjour provisoire à la mère d'un enfant mineur malade constituait une décision concernant un enfant au sens des stipulations de l'article 3 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant du 26 janvier 1990 (25 juin 2014, *Mme D.*, n° 359359).

3.2.13. Fonction publique

- Par un avis du 28 mai 2014, *M. Le Mignon et M. Communal*, le Conseil d'État a précisé la portée des dispositions de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 relatives à la répétition des rémunérations indument versées aux agents des personnes publiques.

En application de ces dispositions, une somme indument versée par une personne publique à l'un de ses agents au titre de sa rémunération peut, désormais, être répétée dans un délai de deux ans à compter du premier jour du mois suivant celui de sa date de mise en paiement sans que puisse y faire obstacle la circonstance que la décision créatrice de droits qui en constitue le fondement ne peut plus être retirée. Par exception, lorsque les paiements en question ont pour fondement une décision créatrice de droits prise en application d'une disposition réglementaire ayant fait l'objet d'une annulation contentieuse ou une décision créatrice de droits irrégulière relative à une nomination dans un grade, la somme doit être répétée dans le délai de droit commun prévu à l'article 2224 du code civil.



Ces principes sont applicables aux différents éléments de la rémunération d'un agent de l'administration. Ils ne concernent pas en revanche l'indemnité versée à un agent public irrégulièrement évincé.

En application de ces principes, lorsque l'administration retire illégalement une décision pécuniaire, l'annulation par le juge de ce retrait illégal n'entraîne pas nécessairement le versement des sommes en cause à l'agent. En effet, eu égard à la possibilité donnée par les dispositions de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 à l'administration de demander le remboursement des sommes qui seraient versées en application de la décision illégalement retirée, l'annulation par le juge du retrait d'une décision illégale attribuant un avantage financier à un agent au motif qu'il est intervenu postérieurement à l'expiration du délai de retrait n'implique pas nécessairement qu'il soit enjoint à l'administration de verser les sommes correspondantes à l'agent si elles ne l'ont pas été avant qu'intervienne le retrait. Il lui appartient seulement de lui enjoindre de réexaminer la situation de l'agent.

De même, l'administration n'est pas tenue de verser les sommes dues en application d'une décision illégale attribuant un avantage financier qu'elle ne peut plus retirer dès lors qu'elle pourrait les répéter dès leur versement en application des dispositions de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 (Avis, 26 mai 2014, *M. Le Mignon et M. Communal*, n^{os} 376501 et 376573, A).

- Par une loi du 12 mars 2012, le législateur a ouvert la liste des agents pouvant être détachés dans le corps des magistrats des chambres régionales des comptes aux « *fonctionnaires civils et militaires issus de corps et cadres d'emplois appartenant à la même catégorie et de niveau comparable, apprécié au regard des conditions de recrutement ou du niveau des missions prévues par les statuts particuliers* ».

Par une décision du 25 juin 2014, *Syndicat des juridictions financières*, le Conseil d'État a été amené à se prononcer, pour la première fois, sur l'application de cette règle de la double équivalence de catégorie et niveau de corps applicable à l'ensemble de la fonction publique non juridictionnelle depuis 2009, et reprise à l'identique par le statut particulier du corps des magistrats des chambres régionales des comptes.

Dans cette affaire, le candidat au détachement dans le corps des magistrats des chambres régionales des comptes était un officier de gendarmerie.

Le Conseil d'État a tout d'abord jugé que la circonstance que le corps des officiers de gendarmerie ne soit pas classé dans une des catégories hiérarchiques traditionnelles (A,B et C) ne faisait pas obstacle à ce qu'il puisse être assimilé, compte tenu notamment de son niveau de recrutement et des missions dévolues aux membres de ce corps, à un corps de catégorie A.

Il a, par ailleurs, considéré qu'au regard tant des conditions de leur recrutement que du niveau des missions qui leur sont confiées, le corps des officiers de gendarmerie, qui constitue l'encadrement supérieur de la gendarmerie nationale, devait être regardé comme étant de « niveau comparable » à celui des magistrats des chambres régionales des comptes sans que la circonstance que les dispositions



législatives prévoient que la comparaison se fait entre corps ou cadres d'emplois de niveau comparable permettent de réserver le bénéfice du détachement aux officiers de gendarmerie ayant atteint un certain grade (25 juin 2014, *Syndicat des juridictions financières*, n° 365207, A).

- En vertu de la décision *Deberles* (Ass., 7 avril 1933, n° 4711, A), un agent public irrégulièrement licencié de la fonction publique a droit à la réparation intégrale du préjudice qu'il a effectivement subi du fait de la mesure illégalement prise à son encontre. En particulier, il a droit à être indemnisé de la perte des rémunérations auxquelles il aurait pu prétendre s'il était resté en fonctions.

Le plus souvent, l'agent public intéressé demande d'abord l'annulation de la décision d'éviction de la fonction publique. Si cette décision est illégale, il a droit à être réintégré.

Le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser les règles applicables lorsque l'agent n'a pas demandé l'annulation de la mesure d'éviction mais sollicite directement le versement d'une indemnité en réparation de l'illégalité dont il estime que cette mesure est entachée.

Dans un litige de responsabilité des personnes publiques, le juge statue en tant que juge de plein contentieux, c'est-à-dire qu'il s'intéresse uniquement aux droits de l'intéressé et apprécie l'indemnité éventuelle à la date à laquelle il statue.

Le Conseil d'État juge que, dans cette circonstance, il appartient au juge de plein contentieux de forger sa conviction au vu de l'ensemble des éléments produits par les parties et, le cas échéant, d'accorder à l'intéressé une indemnité pour solde de tout compte.

Le montant de cette indemnité est déterminé en tenant compte notamment de la nature et la gravité des illégalités affectant la mesure d'éviction, de l'ancienneté de l'intéressé, de sa rémunération antérieure ainsi que, le cas échéant, des fautes qu'il a commises (22 septembre 2014, *Mme Delgado*, n° 365199, B).

- Mme Marchesini, agent administratif au sein d'un centre hospitalier, a cherché à bénéficier du recrutement par voie de liste d'aptitude dans le corps des secrétaires médicaux et a fait valoir qu'elle bénéficiait d'une ancienneté de neuf années de service public, conformément aux dispositions législatives et réglementaires applicables. Sa demande a été rejetée au motif qu'elle ne remplissait pas cette condition d'ancienneté dans la mesure où les périodes de travail effectuées dans le cadre d'un contrat « emploi solidarité » (CES) et d'un contrat « emploi consolidé » (CEC), qui sont des contrats de droit privé, ne pouvaient être comptabilisées au titre des neuf années de service public.

Le Conseil d'État a jugé qu'en égard à l'objet des dispositions instituant cette modalité spécifique de recrutement, qui est de favoriser la promotion du personnel appartenant déjà à l'administration, la condition tenant à la condition d'ancienneté devait s'entendre comme visant toutes les personnes ayant servi pendant au moins neuf années en qualité d'agent d'un service public administratif, y compris celles qui ont été employées, pendant tout ou partie de cette période,



dans le cadre de contrats relevant du droit privé. Cette décision se distingue de la jurisprudence du Conseil d'État relative à la condition de services publics exigée pour être admis à concourir à un concours interne, qui exige que les candidats aient servi pendant la durée requise en qualité d'agents de droit public (1^{er} octobre 2014, *Mme Marchesini*, n° 363482, A).

3.2.14. Pensions

À la suite du décès d'un fonctionnaire civil, son conjoint a droit à une pension, dite de réversion, égale à 50 % de la pension obtenue par le fonctionnaire ou qu'il aurait pu obtenir au jour de son décès.

La pension obtenue par le fonctionnaire est en principe définitive, dès lors qu'elle a été notifiée avec mention des voies et délais de recours, et ne peut alors être révisée ou supprimée à l'initiative de l'administration ou sur demande de l'intéressé que dans deux cas, prévus à l'article L. 55 du code des pensions civiles et militaires de retraite : soit à tout moment en cas d'erreur matérielle, soit dans un délai d'un an à compter de la notification de la décision de concession initiale de la pension en cas d'erreur de droit.

Saisi d'un litige par lequel l'épouse d'un fonctionnaire contestait le rejet de sa demande de révision de sa pension de réversion, le Conseil d'État juge que le titulaire d'une pension de réversion peut, à l'appui d'un recours contre la décision de concession initiale de cette pension de réversion ou à l'appui d'une demande de révision de celle-ci, se prévaloir d'une illégalité entachant le calcul de la pension d'origine du fonctionnaire décédé.

Il encadre toutefois strictement cette possibilité qui n'est ouverte que lorsque la pension du fonctionnaire ne peut être regardée comme définitive. Cette condition est remplie dans deux cas : soit la pension du fonctionnaire a, à l'origine, été notifiée sans mention des voies et délais de recours, ce qui permet de contester sa légalité à tout moment ; soit une demande de révision pouvait encore, à la date de son décès, être adressée à l'administration, dans les conditions prévues par l'article L. 55 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Cette dernière hypothèse correspond au cas où le décès intervient moins d'un an après la notification de la décision de concession initiale de sa pension. Le conjoint survivant doit alors saisir l'administration d'une demande de révision avant que ce délai d'un an n'expire.

En l'espèce, le Conseil d'État a relevé que la décision de concession initiale de la pension ne comportait pas l'indication des voies de recours et n'était donc pas devenue définitive. Puis il a jugé que le fonctionnaire décédé aurait pu prétendre au bénéfice de la bonification d'ancienneté d'un an par enfant prévue pour les personnes qui ont assuré l'éducation de leurs enfants au b) de l'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Il en déduit que son épouse est fondée à demander la révision de sa pension de réversion pour que soit prise en compte cette bonification (7 mai 2014, *Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État c/ Mme Le Dréau*, n° 355961, A).



3.2.15. Procédure

Le Conseil d'État a précisé le raisonnement que doit tenir le juge d'appel lorsqu'il est saisi, en application des dispositions de l'article R. 811-5 du code de justice administrative, d'une demande de sursis à exécution d'un jugement prononçant l'annulation d'une décision administrative. Il n'est alors pas tenu par l'effet dévolutif de l'appel, principe en vertu duquel le juge d'appel est saisi de l'ensemble du litige soumis au premier juge et peut, dans ce cadre, être conduit à examiner tant les moyens soulevés devant lui que ceux qui ont été soulevés en première instance. Dans l'hypothèse particulière du sursis à exécution, il n'incombe au juge d'appel de statuer qu'au vu de l'argumentation développée devant lui par l'appelant et par le défendeur et en tenant compte, le cas échéant, des moyens qu'il est tenu de soulever d'office.

Cela le conduit à procéder en deux temps : il examine tout d'abord, après avoir analysé dans les visas ou les motifs de sa décision les moyens des parties, si l'un d'entre eux est de nature, en l'état de l'instruction, à justifier l'annulation ou la réformation du jugement attaqué. C'est seulement s'il apporte une réponse positive à cette première question qu'il lui appartient alors de vérifier si un moyen soulevé devant lui ou qu'il relève d'office est néanmoins de nature, en l'état de l'instruction, à confirmer l'annulation de la décision administrative litigieuse. En pareil cas, il rejette la demande de sursis. Dans le cas inverse, il y fait droit, sans avoir à examiner si un autre moyen soulevé en première instance et non repris devant lui aurait été, dans l'état de l'instruction, de nature à confirmer l'annulation de la décision (26 mars 2014, *Commission de protection des eaux de Franche-Comté*, n° 370300, A).

Devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, le code de justice administrative prévoit que l'instruction est close soit à la date fixée par une ordonnance du président de la formation de jugement soit, en l'absence d'une telle ordonnance, trois jours francs avant la date de l'audience. Par une décision *Deny All* du 23 juin 2014, le Conseil d'État a précisé les conséquences à tirer de la décision du président de la formation de jugement de soumettre au contradictoire une production de l'une des parties après la date prévue de clôture de l'instruction.

Le Conseil d'État avait déjà jugé, par une décision *Département de la Haute-Garonne* du 7 décembre 2011 (n° 330751, B), que lorsqu'il décide de verser au contradictoire après la clôture de l'instruction un mémoire qui a été produit par les parties avant ou après celle-ci, le président de la formation de jugement doit être regardé comme ayant rouvert l'instruction et qu'il lui appartient dès lors de clore l'instruction ainsi rouverte et, le cas échéant, de fixer une nouvelle date d'audience. La décision *Deny All* précise que si la décision de soumettre la nouvelle production au contradictoire conduit dans tous les cas à rouvrir l'instruction, ce n'est que lorsque le délai qui reste à courir jusqu'à la date de l'audience prévue ne permet pas l'intervention de la clôture automatique trois jours francs avant cette date que le président de la formation de jugement est tenu de clore l'instruction



ainsi rouverte par une décision expresse. Dans le cas contraire, l'absence de décision expresse clôturant l'instruction conduit à une clôture trois jours francs avant l'audience prévue, le président de la formation ayant bien entendu toujours la faculté de fixer, s'il l'estime nécessaire, une nouvelle date d'audience (23 juin 2014, *Société Deny All*, n° 352504, A).

- Dans le cadre d'un recours en appréciation de légalité sur renvoi du juge judiciaire, le Conseil d'État a été amené à se prononcer sur l'existence, en contentieux de la légalité, d'un principe général dit de « l'estoppel ». En vertu de ce principe issu de la *common law* et surtout utilisé en arbitrage et en matière contractuelle une partie ne saurait se contredire dans la procédure contentieuse au détriment d'une autre partie.

En l'espèce, des salariés protégés avaient saisi le juge judiciaire en réparation du préjudice qu'ils estimaient avoir subi du fait de leur licenciement. Or, l'inspecteur du travail, dont l'autorisation de licenciement était nécessaire à l'employeur dès lors qu'il s'agissait de salariés protégés, avait autorisé leur licenciement en raison de leur volonté expresse d'être licenciés. La cour d'appel de Grenoble a saisi la justice administrative pour qu'elle se prononce sur la légalité de la décision de l'inspecteur du travail. C'est dans ce contexte que l'employeur faisait valoir le principe d'estoppel : il estimait que les salariés ne pouvaient, d'une part, devant l'inspecteur du travail, se déclarer favorables à leur propre licenciement, d'autre part, demander devant le juge judiciaire réparation pour ces licenciements au motif qu'ils étaient illégaux. Un arrêt de la Cour de cassation a d'ores et déjà reconnu (*Société Sédéa électronique*, n° 07-19841, Bull.) qu'un tel principe pouvait, dans certaines conditions, être utilement soulevé.

Le Conseil d'État quant à lui avait jugé que ce principe n'était pas compatible avec la nature objective du contentieux en matière fiscale (1^{er} avril 2010, *SAS marsadis*, n° 334465, A). Si le moyen soulevé n'était en tout état de cause pas opérant dans l'affaire, le Conseil d'État a décidé de se prononcer sur l'existence d'un tel principe dans le champ, plus large que la seule matière fiscale, du contentieux de la légalité. Il a ainsi confirmé sa position initiale et jugé qu'un tel principe n'existait pas dans les contentieux de cette nature. Le juge, en effet, n'y a pas pour office de donner raison à l'une ou l'autre des parties, mais de juger de la légalité ou de l'illégalité d'une décision administrative. Le comportement des parties est, en réalité, sans incidence sur le caractère légal ou illégal d'une décision. Cette décision exclut donc que l'estoppel puisse être opérant dans ce type de contentieux, mais laisse ouverte la question de son application dans d'autres contentieux (2 juillet 2014, *Société Pace Europe*, n° 368590, A).

Saisi d'un litige portant sur un arrêté préfectoral autorisant l'extension d'une usine de compostage de déchets ménagers, le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser la façon dont le juge du plein contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement apprécie le respect des règles fixant la composition du dossier de demande d'autorisation.



Il a ainsi jugé que les obligations relatives à la composition du dossier de demande d'autorisation d'une installation classée relèvent des règles de procédure dont le juge apprécie le respect au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date de la délivrance de l'autorisation, à la différence des règles de fond régissant l'installation, dont le respect s'apprécie au regard des circonstances de fait et de droit prévalant à la date à laquelle il se prononce. Etait en cause, en l'espèce, la justification du dépôt d'une demande de permis de construire exigée par l'article R. 512-4 du code de l'environnement.

Le Conseil d'État a précisé que les inexactitudes, omissions ou insuffisances affectant ce dossier ne sont susceptibles de vicier la procédure et ainsi d'entacher d'irrégularité l'autorisation que si elles ont eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

Par ailleurs, abandonnant la solution retenue dans une décision du 31 août 2008 (*Société normande de nettoyage*, n° 285690, B), le Conseil d'État a jugé qu'eu égard à son office, le juge du plein contentieux des installations classées pouvait prendre en compte la circonstance, appréciée à la date à laquelle il statue, que de telles irrégularités ont été régularisées, sous réserve qu'elles n'aient pas eu pour effet de nuire à l'information complète de la population. C'est ainsi qu'en l'espèce, le juge pouvait tenir compte de ce que le vice tenant au défaut de justification du dépôt de la demande de permis de construire avait été régularisé à la suite du dépôt de nouvelles demandes de permis de construire, ayant conduit à la délivrance d'un permis, postérieurement à la décision contestée (22 septembre 2014, *Syndicat mixte pour l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères* (SIETOM) de la région de Tournan-en-Brie, n° 367889, B).

La loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics instaure une prescription quadriennale au profit de ces autorités administratives. Toutes les créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis sont ainsi prescrites.

Par une décision de section *Ville de Toulouse c/ M. Tomps* (29 juillet 1983, n° 23828, A), confirmant une précédente décision relative à la déchéance quadriennale, le Conseil d'État avait jugé que, pour les communes, seul le maire, ou l'adjoint qu'il délègue à cet effet, a qualité pour opposer la prescription quadriennale au nom de la commune. Par conséquent, devant le juge, la prescription ne pouvait être régulièrement opposée par l'avocat de la commune. La section du contentieux du Conseil d'État a abandonné cette jurisprudence en jugeant que l'avocat à qui l'administration a donné mandat pour la représenter en justice peut régulièrement opposer la prescription quadriennale.

Le Conseil d'État a notamment relevé que l'article 6 de la loi du 31 décembre 1968 interdisait en principe à l'administration de renoncer à opposer la prescription, sauf à en relever le créancier selon la procédure ou pour les motifs que cet



article prévoit. Il a également constaté que les dispositions de cette même loi ne déterminent pas l'autorité ayant qualité pour opposer l'exception de prescription et ne régissent pas les formes dans lesquelles cette autorité peut l'invoquer devant la juridiction du premier degré. La décision de la section se fonde enfin sur la circonstance que ni les dispositions de la loi, ni aucun élément tenant à la nature de la prescription ne font obstacle à ce que celle-ci soit opposée par une personne ayant reçu de l'autorité compétente une délégation ou un mandat à cette fin.

Cette solution rejoint le principe selon lequel l'avocat, à qui l'administration a donné mandat pour la représenter en justice est, à ce titre, habilité à opposer pour la défense des intérêts de cette dernière toute fin de non-recevoir et toute exception. Il doit donc être regardé comme ayant été également mandaté pour opposer l'exception de prescription aux conclusions du requérant tendant à la condamnation de cette administration à l'indemniser. Elle converge également avec la solution retenue par le juge judiciaire, qui reconnaît aux avocats le droit d'opposer la prescription quadriennale. (Sect. 5 décembre 2014, *Commune de Scionzier*, n° 359769, A).

- Dix ans après la décision de section du 27 février 2004 *Préfet des Pyrénées orientales c. M. Abounkhila*, n° 252988, A, qui avait énoncé les règles de prise en compte des communications postérieures à la clôture de l'instruction, le Conseil d'État, par sa décision de section *M. Lassus* (Sect. 5 décembre 2014, n° 340943, A) a revisité cette jurisprudence. Il rappelle que, dans l'intérêt d'une bonne justice, le juge administratif a toujours la faculté de rouvrir l'instruction, qu'il dirige, lorsqu'il est saisi d'une production postérieure à la clôture de celle-ci. Il lui appartient, dans tous les cas, de prendre connaissance de cette production avant de rendre sa décision et de la viser. S'il décide d'en tenir compte, le juge administratif doit rouvrir l'instruction et soumettre au débat contradictoire les éléments contenus dans cette production qu'il doit, en outre, analyser dans sa décision.

Le Conseil d'État juge que, dans le cas particulier où cette production contient l'exposé d'une circonstance de fait ou d'un élément de droit dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction et qui est susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire, le juge doit alors en tenir compte, à peine d'irrégularité de sa décision.

En l'espèce, avait été produite devant le juge d'appel, après la clôture de l'instruction, une décision pénale qui concernait les faits en cause dans l'affaire soumise au juge administratif et qui relaxait le requérant au bénéfice du doute. Cet arrêt pénal avait été rendu après la clôture de l'instruction devant le juge administratif, ce qui expliquait pourquoi le requérant n'avait pu le produire avant. Quoique cette décision de relaxe au bénéfice du doute ne fût pas revêtue de l'autorité absolue de la chose jugée, le Conseil d'État estime qu'elle constituait « *une circonstance nouvelle dont [le requérant] ne pouvait faire état avant la clôture de l'instruction et qui était susceptible d'exercer une influence sur le jugement du litige* ». Il juge donc que dans un tel cas la réouverture de l'instruction est obligatoire.



3.2.16. Responsabilité

Par la décision *Mme Data* du 23 juillet 2014, le Conseil d'État a précisé les règles de prescription applicables aux actions tendant à la réparation de dommages liés à une vaccination obligatoire ou à une contamination transfusionnelle. En effet, si le régime de prescription de droit commun de créances détenues sur les personnes publiques est celui de la prescription quadriennale, en application de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics, la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé a institué un régime spécifique de prescription décennale applicable aux actions tendant à la réparation des dommages résultant d'actes de prévention, de diagnostic ou de soins dirigés contre des professionnels et établissements de santé, codifié à l'article L. 1142-28 du code de la santé publique.

Le Conseil d'État a apporté des précisions quant au champ d'application de cette prescription décennale, notamment lorsque l'action indemnitaire est dirigée contre l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) que le législateur a chargé de l'indemnisation de certains dommages. Il a ainsi jugé qu'en adoptant les dispositions de la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé et de la loi du 30 décembre 2002 relative à la responsabilité civile médicale, le législateur avait cherché à soumettre à la prescription décennale les actions engagées contre l'ONIAM afin d'obtenir la réparation des conséquences anormales d'un acte médical ou des préjudices particulièrement graves résultant d'une infection nosocomiale dans la mesure où l'ONIAM est alors appelé à indemniser les demandeurs en lieu et place d'un professionnel de santé ou d'un établissement d'un dommage causé dans l'accomplissement d'actes de prévention, de diagnostic ou de soins.

Il a en revanche jugé que le législateur n'avait pas entendu rendre applicable la prescription décennale aux actions en responsabilité tendant à la réparation de dommages liés à des actes médicaux mais dirigés contre des personnes autres que des professionnels ou des établissements de santé. Ainsi, il a précisé que les actions engagées au titre des dommages imputables aux vaccinations obligatoires demeurent soumises à la prescription quadriennale, même lorsque l'ONIAM se substitue à l'État pour la prise en charge de ces dommages au titre de la solidarité nationale. Il en va de même pour les actions par lesquelles les victimes de contaminations transfusionnelles recherchent la responsabilité du centre de transfusion sanguine ayant élaboré les produits sanguins transfusés, même lorsque l'indemnisation de ces dommages a été confiée à l'ONIAM, dans la mesure où l'office n'est pas appelé à assurer une réparation en lieu et place du professionnel ou de l'établissement qui a procédé à l'administration des produits sanguins (23 juillet 2014, *Mme Data*, n° 375829, A).

Par une décision *Consorts Deltrieux* du 5 décembre 2014, le Conseil d'État a simplifié les règles relatives à la détermination du point de départ du délai de prescription quadriennale en matière de dommages corporels.



La jurisprudence antérieure en matière de dommages corporels opérait une distinction entre les préjudices ayant une nature temporaire, pour lesquels le délai de prescription commençait à courir le premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle le dommage est survenu et les préjudices permanents, pour lesquels le point de départ était fixé au premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les infirmités liées à ce dommage ont été consolidées. La décision *Consorts Deltrieux* abandonne cette distinction, pour retenir un point de départ unique : désormais, en matière de dommages corporels, le point de départ du délai de la prescription quadriennale est le premier jour de l'année suivant celle à laquelle les infirmités liées à ce dommage ont été consolidées, pour tous les postes de préjudices, qu'ils soient temporaires ou permanents. Ce point de départ unique vaut aussi bien pour les préjudices demeurés à la charge de la victime que pour ceux qui ont été réparés par un tiers, tel qu'un organisme de sécurité sociale.

La fixation de ce point de départ unique, qui dépend de la date de consolidation du dommage, rejoint la jurisprudence de la Cour de cassation et les dispositions du code civil en matière de dommages corporels, ainsi que l'approche retenue pour l'application des dispositions relatives à la prescription décennale en matière de responsabilité médicale, applicables par le juge administratif comme par le juge judiciaire.

La décision *Consorts Deltrieux* a également été l'occasion pour le Conseil d'État de préciser qu'en matière de contentieux de la responsabilité hospitalière, un arrêt qui rejette comme prescrites tant les demandes de la victime que celles de la caisse de sécurité sociale ne peut, le cas échéant, qu'être annulé dans sa totalité, y compris lorsqu'une seule de ces deux parties a formé un pourvoi en cassation (Sect. 5 décembre 2014, *Consorts Deltrieux*, n° 354211, A).

3.2.17. Sanction

Par sa décision d'Assemblée *Marie* du 17 février 1995 (n° 97754, A), le Conseil d'État avait ouvert la possibilité d'introduire un recours pour excès de pouvoir contre certaines sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des détenus qui étaient auparavant qualifiées de mesures d'ordre intérieur et donc, en tant que telles, insusceptibles de recours.

Par une décision du 21 mai 2014, le Conseil d'État a appliqué cette solution à la décision par laquelle le chef d'établissement pénitentiaire, en sa qualité de président de la commission de discipline, prononce une sanction d'avertissement à l'encontre d'un détenu.

Le Conseil d'État a d'abord tenu compte de la nature de la mesure d'avertissement. Le code de procédure pénale la range parmi les sanctions disciplinaires dont sont passibles les personnes détenues, ce qui déclenche l'application d'un régime protecteur pour le détenu sanctionné qui bénéficie de garanties identiques quelles que soient la gravité des faits reprochés et la sanction encourue. Il peut notamment contester l'avertissement, comme toute autre sanction, par un recours administratif préalable obligatoire devant le directeur interrégional des services pénitentiaires.



Il a également pris en compte les effets de l'avertissement sur la situation du détenu. Le Conseil d'État a relevé que le juge de l'application des peines, qui est avisé de l'adoption d'une telle décision, peut en tenir compte pour refuser une réduction de peine, une permission de sortir ou un aménagement de peine. En outre, la sanction d'avertissement, qui figure au dossier disciplinaire de la personne détenue, peut constituer, en cas de nouvelles poursuites disciplinaires, une circonstance aggravante prise en compte par la commission de discipline (21 mai 2014, *Garde des sceaux, ministre de la justice c/ Mme A.*, n° 359672, A).

3.2.18. Santé

En vertu de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ».

Saisi d'une requête tendant à l'annulation d'un décret relatif à la protection de la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante dans les immeubles bâtis, le Conseil d'État apporte deux précisions relatives à l'application du principe défini à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

Tout d'abord, il admet que ce principe puisse être invoqué à l'encontre d'un décret, dès lors que ce décret ne se borne pas à tirer les conséquences nécessaires d'une loi. Ensuite, il juge que les mesures en cause, relatives à la protection de la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante dans les immeubles bâtis, se rattachent au droit de vivre dans un environnement respectueux de la santé. Confrontant alors les mesures prises au droit de vivre dans un environnement respectueux de la santé, le Conseil d'État a jugé qu'en l'espèce ce droit n'était pas méconnu.

Par ailleurs, était en cause l'absence de définition par le décret d'un seuil, dit de gestion, de fibres courtes d'amiante, qui déclenche l'obligation d'engager des travaux de désamiantage. Le Conseil d'État applique le « principe de précaution », défini à l'article 5 de la Charte de l'environnement, qui oblige les autorités publiques, lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, à mettre en œuvre des procédures d'évaluation des risques et à adopter des mesures provisoires et proportionnées pour parer à la réalisation du dommage.

En l'espèce, il a relevé que les connaissances scientifiques disponibles ne permettent pas de définir un seuil pertinent pour les fibres courtes d'amiante et souligné que la fixation d'un tel seuil conduirait à imposer la réalisation de travaux de désamiantage et de confinement exposant eux-mêmes à des risques pour l'environnement en l'état des moyens techniques existant à la date de la décision, les opérateurs susceptibles de réaliser ces travaux, les intervenants voire les occupants. Par suite, il a écarté le moyen tiré de la méconnaissance du principe de précaution et rejette la requête (26 février 2014, *Association Ban Asbestos France et autres*, n° 351514, B).



La situation d'un patient victime de lésions cérébrales graves, hors d'état d'exprimer sa volonté et dont le maintien en vie dépend d'une alimentation et d'une hydratation artificielles a donné lieu à deux décisions d'une grande importance de l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État sur la portée de la loi n° 2005-370 du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie.

Saisi en appel du jugement rendu en référé par le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne le 16 janvier 2014, qui avait suspendu l'exécution de la décision d'arrêter l'alimentation et l'hydratation de ce patient prise quelques jours auparavant par le médecin responsable du service dans lequel il est hospitalisé, le Conseil d'État avait ordonné une expertise de son état de santé et, d'autre part, invité l'Académie nationale de médecine, le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, le Conseil national de l'Ordre des médecins et M. Jean Leonetti à lui adresser « *des observations écrites de caractère général de nature à l'éclairer utilement sur l'application des notions d'obstination déraisonnable et de maintien artificiel de la vie au sens de l'article L. 1110-5 du code de la santé publique (CSP)* » (Ass. 14 février 2014, Mme Lambert et autres, n^{os} 375081, 375090, 375091, A).

Dans sa décision du 24 juin 2014, le Conseil d'État a finalement jugé légale la décision du médecin.

En adoptant la loi du 22 avril 2005, le législateur a défini les conditions dans lesquelles un médecin peut prendre une décision de limiter ou d'arrêter un traitement qui traduirait une obstination déraisonnable, et ce que le patient soit ou non en fin de vie. Le Conseil d'État a relevé qu'une obstination déraisonnable pouvait exister notamment, aux termes de la loi, dans le cas d'un traitement n'ayant « *d'autre effet que le seul maintien artificiel de la vie* ». Il a rappelé, comme il l'avait jugé dans sa première décision, que l'alimentation et l'hydratation artificielles constituent des traitements au sens de la loi du 22 avril 2005. Il a par ailleurs jugé que cette loi était compatible avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dont l'article 2 protège le droit à la vie.

Le Conseil d'État a ensuite précisé que, pour décider d'un éventuel arrêt d'alimentation et d'hydratation artificielles d'un patient en état végétatif hors d'état d'exprimer sa volonté, le médecin doit se fonder sur un ensemble d'éléments dont le poids respectif ne peut être prédéterminé et dépend des circonstances particulières et de la situation singulière propres à chaque patient. Parmi ces éléments figurent les données médicales, qui doivent concerner une période suffisamment longue, être analysées collégialement et porter notamment sur l'état actuel du patient, sur l'évolution de son état depuis la survenance de l'accident ou de la maladie, sur sa souffrance et sur le pronostic clinique. Le médecin doit en outre accorder une importance toute particulière à la volonté que le patient peut avoir, le cas échéant, antérieurement exprimée, sous la forme de directives anticipées ou sous une autre forme. Si la volonté du patient demeure inconnue, son refus de poursuivre le traitement ne peut être présumé. Enfin, le médecin doit prendre en compte les avis de la personne de confiance que le patient peut avoir désignée, des membres de sa famille ou de ses proches, en s'efforçant de dégager



un consensus. Le Conseil d'État a précisé que le médecin devait, dans l'examen de la situation propre de son patient, être avant tout guidé par le souci de la plus grande bienfaisance à son égard.

En l'espèce, le Conseil d'État a estimé que la décision d'arrêt des traitements avait respecté les conditions posées par la loi. Il a jugé que la procédure collégiale préalable à l'adoption de la décision d'arrêt des traitements du 11 janvier 2014 n'a été entachée d'aucune irrégularité. S'agissant des éléments médicaux, il s'est notamment appuyé sur les résultats de l'expertise effectuée à la suite de sa décision du 14 février dernier dont les conclusions ont mis en évidence une dégradation de l'état de conscience du patient, lequel correspond désormais à un état végétatif. Le Conseil d'État a estimé que les conclusions unanimes des experts confirmaient l'analyse faite par le médecin sur l'irréversibilité des lésions cérébrales et le mauvais pronostic clinique. S'agissant de la volonté du patient, le Conseil d'État a relevé qu'il résultait de l'instruction qu'il avait clairement et à plusieurs reprises exprimé le souhait de ne pas être maintenu artificiellement en vie dans l'hypothèse où il se trouverait dans un état de grande dépendance. Le Conseil d'État a donc jugé que le médecin ayant pris la décision d'arrêt des traitements avait fait une exacte interprétation des souhaits manifestés par le patient avant son accident.

La décision du Conseil d'État met ainsi fin à la suspension, qui avait été prononcée par le tribunal administratif, de la mise en œuvre de la décision du 11 janvier 2014. Il rappelle que la loi prescrit au médecin, lorsqu'il prend une décision d'arrêt de traitement, de sauvegarder la dignité du patient et de lui dispenser des soins palliatifs (Ass., 24 juin 2014, *Mme Lambert et autres*, nos 375081, 375090, 375091, A).

Cette décision concerne exclusivement la situation personnelle d'un patient. En effet, le Conseil d'État a souligné que la circonstance qu'une personne soit dans un état irréversible d'inconscience ou, à plus forte raison, de perte d'autonomie la rendant tributaire d'un mode artificiel d'alimentation et d'hydratation ne saurait caractériser, par elle-même, une situation dans laquelle la poursuite de ce traitement apparaîtrait injustifiée au nom du refus de l'obstination déraisonnable. Chaque cas particulier doit faire l'objet, sur la base des éléments médicaux et non médicaux le concernant, d'une appréciation individuelle en fonction de la singularité de la situation du patient.

3.2.19. Travail

Le Conseil d'État devait se prononcer sur la juridiction territorialement compétente pour connaître d'un recours pour excès de pouvoir contre une décision d'homologation ou de validation d'un plan de sauvegarde de l'emploi. Ces décisions administratives ont été instaurées par la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, applicable aux procédures de licenciements collectifs engagées depuis le 1^{er} juillet 2013.

La règle générale de compétence posée par l'article R. 312-1 du code de justice administrative est celle de la compétence du tribunal administratif dans le ressort



duquel se trouve le siège de l'autorité administrative qui a pris la décision attaquée. Toutefois, cette règle, qui n'est applicable qu'en l'absence de dispositions contraires, comprend des exceptions, notamment en matière de litiges relatifs aux législations régissant la réglementation du travail. Ces litiges relèvent, en vertu de l'article R. 312-10, de la compétence du tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve l'établissement ou l'exploitation dont l'activité est à l'origine du litige.

Le Conseil d'État a donc jugé que la juridiction compétente devait être déterminée en fonction du lieu de l'activité professionnelle à l'origine du litige et non en fonction du siège de l'autorité administrative à l'origine de la décision. Lorsque les établissements auxquels sont rattachés les emplois dont la suppression est envisagée relèvent de tribunaux administratifs différents, le tribunal compétent est alors celui dans le ressort duquel se trouve le siège de cette entreprise (24 janvier 2014, *Comité d'entreprise de la société Ricoh France*, n° 374163, A).

Par une décision *M. Vincent* du 12 mars 2014, le Conseil d'État a précisé les modalités de rémunération des détenus employés sous le régime de la concession de main-d'œuvre pénale. Ce régime permet à l'administration pénitentiaire de mettre des personnes détenues à la disposition d'entreprises privées pour réaliser des travaux de production.

En vertu de l'article 717-3 du code de procédure pénale, les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail. Leurs modalités de rémunération sont fixées par décret. L'article D. 104 du code de procédure pénale, alors en vigueur, renvoyait à des clauses et conditions générales arrêtées par le ministre de la justice le soin de préciser les conditions de travail des détenus employés sous le régime de la concession. Leurs modalités de rémunération résultaient ainsi de ces clauses et conditions générales d'emploi, complétées par une circulaire et un cahier des clauses techniques particulières des marchés de fonctionnement des établissements pénitentiaires à gestion mixte adoptés par le ministre de la justice.

Ces dispositions, dont le Conseil d'État a jugé qu'elles revêtaient un caractère réglementaire, instaurent un système de rémunération fondé sur un « seuil minimal de rémunération » (SMR), correspondant à la rémunération horaire minimale des détenus, fixé chaque année selon un barème établi par l'administration pénitentiaire. Les textes mentionnés ci-dessus prévoyaient que le niveau moyen de la rémunération horaire versée chaque mois aux détenus employés au sein d'un atelier donné ne pouvait être inférieur au SMR.

Le Conseil d'État a été saisi d'un litige portant sur la demande indemnitaire d'un détenu employé sous le régime de la concession de main-d'œuvre pénale qui arguait de ce que sa rémunération horaire individuelle était inférieure au SMR.

Le Conseil d'État a jugé que le SMR constituait non pas un salaire minimum individuel, mais un minimum collectif moyen de rémunération. Dès lors, la rémunération individuelle perçue par les détenus travaillant dans un même atelier pouvait, selon leur productivité, être inférieure, égale ou supérieure au SMR.



Le Conseil d'État a en outre précisé les obligations pesant, dans ce cadre, sur l'administration pénitentiaire. Celle-ci doit s'assurer chaque mois que la rémunération globale versée aux détenus travaillant dans un même atelier, divisée par le nombre d'heures de travail effectuées, atteint, dans des conditions normales de productivité, le SMR. Lorsqu'elle constate un écart significatif et persistant entre le niveau moyen des rémunérations servies au sein de l'atelier et le SMR, elle doit en rechercher les causes avec l'entreprise concessionnaire et, le cas échéant, compte tenu de la productivité des détenus, prendre ou prescrire des mesures correctrices (12 mars 2014, *M. Vincent*, n° 349683, A).

La directive européenne 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail interdit, de manière générale, les discriminations à raison de l'âge. Elle autorise néanmoins les différences de traitement reposant sur un critère d'âge sous certaines conditions strictement définies, en matière notamment de sécurité publique ou lorsque, en raison de la nature de l'activité professionnelle ou des conditions de son exercice, une différence de traitement de cette nature constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante, pour autant que l'objectif soit légitime et que l'exigence soit proportionnée.

Or, l'article 3 de la loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989 relative au corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne impose aux ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne – qui sont des fonctionnaires de l'État – une limite d'âge de 57 ans, sans possibilité de report. La loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a prévu le relèvement progressif de cette limite d'âge pour la porter à 59 ans à compter du 1^{er} janvier 2022. Plusieurs contrôleurs aériens avaient cependant demandé à l'administration à être maintenus en activité au-delà de cet âge limite de 57 ans. Leurs demandes avaient été rejetées.

Le Conseil d'État devait donc se prononcer sur la compatibilité de cette limite d'âge avec les objectifs de la directive européenne. Il a estimé en l'espèce que l'application de cette limite d'âge, autorisée pour les contrôleurs aériens en vertu de la directive européenne 2006/23/CE du 5 avril 2006, répond tout d'abord à un objectif de sécurité publique, mais aussi que, compte tenu des facultés particulières d'attention, de concentration et de vigilance attendues des contrôleurs aériens, cette limite d'âge est, dans son principe, nécessaire, et que son niveau est proportionné au but poursuivi. (*Ass.*, 4 avril 2014, *Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie c/ M. Z.*, n° 362785, A).



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

Avertissement – la présente rubrique présente un choix de décisions émanant des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs. Ce choix, nécessairement très limité au regard de la production annuelle de ces juridictions, a été opéré parmi la sélection effectuée par les chefs des juridictions eux-mêmes, en fonction de l'intérêt que ces décisions étaient susceptibles de présenter pour les lecteurs du rapport annuel, que ce soit du point de vue de leur importance économique, politique ou médiatique, ou qu'il s'agisse de la mise en œuvre d'une législation ou d'une question de droit nouvelles. Ce choix ne saurait préjuger ni le caractère définitif de ces décisions, certaines faisant l'objet de recours – les décisions frappées d'appel ou ayant fait l'objet d'un pourvoi en cassation au 31 janvier 2015 sont précédées du signe (*) dans le texte – ni, bien entendu, la confirmation de la solution qu'elles retiennent par le Conseil d'État.

3.3.1. Agriculture

Le juge des référés du tribunal administratif de Grenoble a été amené à se prononcer sur un **arrêté préfectoral autorisant la destruction d'un loup** sur les territoires de cinq communes de la Drôme, entre le 20 septembre et le 18 novembre 2014. La suspension de cet arrêté a été estimée comme ne revêtant pas un caractère d'urgence, eu égard à l'ensemble des intérêts en présence, les informations fournies au juge des référés faisant apparaître un juste équilibre entre la préservation d'une espèce protégée et le maintien d'un élevage, notamment ovin, viable. La condition d'urgence a en revanche été retenue, au vu des pièces produites en l'espèce, par une autre ordonnance du même jour, pour une décision préfectorale autorisant la destruction de deux loups en Savoie (7 octobre 2014, *Association pour la protection des animaux sauvages et autres*, n° 1405704 et n° 1405641).

3.3.2. Art et lettres

Le juge administratif peut être amené à trancher des litiges intéressant le domaine culturel, tant en urgence qu'au fond.

* L'exercice de la liberté d'expression et de la liberté de création est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Il appartient aux autorités chargées de la police administrative de prendre les mesures nécessaires à l'**exercice de la liberté de réunion ou de la liberté d'expression**. Les atteintes portées, pour des exigences d'ordre public, à l'exercice de ces libertés fondamentales doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées.

Une représentation théâtrale ou manifestation artistique, au cours de laquelle sont proférés des propos de caractère raciste, qui incitent à la haine raciale, ou dont le parti-pris ou la mise en scène tendent à faire l'apologie du racisme, en méconnaissance de la dignité de la personne humaine, peut, dans ces conditions, faire l'objet d'une interdiction si une telle mesure est seule de nature à préserver l'ordre public. Par une ordonnance du 9 décembre 2014, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a estimé que la représentation « Exhibit B », qui a pour objet de dénoncer, sans ambiguïté, l'asservissement des populations noires lors de la période coloniale ainsi que des traitements contraires au principe de respect de la dignité humaine ou aux droits de l'homme dans le monde contemporain et alors même qu'elle peut être perçue par les spectateurs ou ses détracteurs comme suscitant, du fait des spécificités de la mise en scène et des sujets abordés, une très forte émotion, ne porte pas atteinte au respect de la dignité de la personne humaine. Par suite, en l'absence d'atteinte portée par la représentation en cause au respect des valeurs et principes, notamment de dignité de la personne humaine, consacrés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et par la tradition républicaine, les autorités administratives n'ont pas commis, en n'interdisant pas la représentation « Exhibit B », d'illégalité grave et manifeste (9 décembre 2014, *Centre Dumas-Pouchkine des diasporas et cultures africaines et autres*, n° 1430123 confirmé par CE, juge des référés, 11 décembre 2014, n° 386328).

- Par un jugement du 13 mars 2014, le tribunal administratif de Paris a rejeté la requête de M. de V. demandant l'annulation du **refus de certificat d'exportation** opposé par le ministre de la culture pour un manuscrit daté de 1681, au motif qu'il a fait partie des collections de la Bibliothèque royale, et qu'il appartient toujours à l'État. Le manuscrit pour lequel le certificat d'exportation était demandé, en possession de la famille du demandeur depuis 1828, avait été à l'origine acquis en 1719 par la Bibliothèque royale lors de l'achat de la bibliothèque de Colbert, mais avait été irrégulièrement remplacé entre 1719 et 1735 par un double de moindre intérêt, ce dernier étant conservé à la Bibliothèque nationale de France. Aucun élément du dossier ne permettant de considérer que l'ouvrage original aurait pu sortir régulièrement du domaine public, lequel est inaliénable, le tribunal a estimé qu'il était resté propriété de l'État, et que la possession ancienne du manuscrit par la famille du demandeur était sans effet sur la propriété du bien, conformément au principe d'imprescriptibilité du domaine public. Toutefois, eu égard à son ancienneté et sa notoriété, la possession de fait de ce bien par la famille de l'intéressé entre dans le champ de la protection de l'article 1^{er} du 1^{er} protocole additionnel de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le tribunal a néanmoins estimé que l'intérêt public du point de vue de l'histoire, du patrimoine et de la culture qui s'attache à la conservation par l'État de cet ouvrage précieux et rare justifie que l'État puisse faire valoir à tout moment sa propriété sur ce bien et puisse, en l'espèce, s'opposer à l'exportation du manuscrit dont M. de V. reste en possession (13 mars 2014, *M. de V.*, n° 1307679).



3.3.3. Collectivités territoriales

Dans le domaine des collectivités territoriales, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs ont tranché des litiges qui intéressent tant les services publics locaux que l'exercice de la démocratie municipale ou l'intercommunalité, ou bien encore qui portent sur la fusion de communes.

Par un arrêt du 25 avril 2014, la cour administrative de Marseille a fait application du principe selon lequel les usagers des services publics sont recevables, à condition que leur intérêt soit affecté de manière suffisamment directe et certaine, à contester les actes réglementaires relatifs aux conditions d'organisation et de fonctionnement du service public. La **pratique du « fini-parti »** en vigueur au sein de la communauté urbaine Marseille Provence métropole étant, dans les circonstances de l'espèce, susceptible d'avoir une influence sur la qualité du service rendu de l'enlèvement des ordures ménagères, le requérant, habitant un secteur de Marseille concerné par le « fini-parti », et usager du service public en cause, justifie d'un intérêt suffisant lui donnant qualité pour demander l'annulation de la décision implicite du président de la communauté urbaine MPM refusant d'abroger le « fini-parti » dans l'organisation du service de l'enlèvement des ordures ménagères, règle révélée et prévue au point 4.2 du titre 4 du règlement intérieur de la direction de la propreté urbaine de la communauté urbaine établi en 2007 et relative à l'organisation et le fonctionnement même du service. La Cour annule, en conséquence, le jugement du tribunal. La Cour juge par ailleurs que, dans la mesure où la décision instituant le « fini-parti » constitue un acte réglementaire organisant le service public de l'enlèvement des ordures ménagères, la décision litigieuse refusant d'abroger cet acte réglementaire ne saurait être assimilée à une mesure d'ordre intérieur insusceptible de recours pour excès de pouvoir et, par suite, doit être annulée (25 avril 2014, *M. C.*, n° 12MA00569).

La cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé que le département des Landes a pu, sans commettre d'erreur de droit ni méconnaître le principe de l'égalité devant les charges publiques, se fonder sur le critère du mode de **gestion du service d'eau et d'assainissement des communes** pour moduler les subventions attribuées à ces dernières. Cette incitation des communes rurales et de leurs groupements à exploiter leurs services d'eau et d'assainissement en régie en vue de faire bénéficier les usagers de ces services de tarifs moins élevés que ceux pratiqués par les mêmes services exploités par voie d'affermage, répondent à l'intérêt général et ne portent pas atteinte au principe de libre administration des communes et de leurs groupements tels que définis par les articles L. 1111-4 et L. 3232-1 du code général des collectivités territoriales, pas plus qu'elles ne sont de nature à entraver la liberté de choix du mode de gestion de leur réseau par les collectivités bénéficiaires. Si les collectivités territoriales doivent entièrement financer les investissements relatifs aux réseaux qu'elles exploitent en régie, aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obstacle à ce que, pour les réseaux affermés, le fermier participe à ce financement, de sorte que ces collectivités ne sont pas placées dans la même situation au regard du coût de leurs investissements selon que le service des eaux ou celui de l'assainissement est affermé ou exploité en



régie Enfin, dès lors que les délibérations contestées n'entravent pas la liberté des communes et de leurs groupements de choisir le mode de gestion de leurs réseaux, elles ne peuvent être regardées comme portant atteinte au libre exercice de l'activité professionnelle des sociétés fermières (3 mars 2014, *Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E)*, n° 12BX02263).

La cour administrative de Nantes a annulé le refus du maire de la commune de Chartres de publier la **tribune de l'opposition municipale dans le bulletin d'information de la commune**. Par cette tribune, les membres de l'opposition municipale dénonçaient les conditions dans lesquelles le maire de Chartres aurait obtenu sa réélection en qualité de député et faisaient part de leur crainte de voir des élus appartenant au Front national intégrer la prochaine équipe municipale. La cour précise l'étendue du pouvoir du maire en cette matière. En vertu de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales, la commune est tenue de réserver dans son bulletin d'information municipale, lorsqu'elle diffuse un tel bulletin, un espace d'expression réservé à l'opposition municipale et ne saurait contrôler le contenu des articles publiés dans ce cadre, lesquels n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs. Pour la cour, cela ne fait pas obstacle à ce que le maire pris en sa qualité de directeur de publication de ce bulletin, refuse, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de publier une telle tribune dans le cas où il estimerait que son contenu contreviendrait aux dispositions de la loi du 29 juillet 1881 au motif qu'il porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou présente un caractère injurieux. En l'espèce, la cour relève que si elle a été rédigée sur un ton volontairement polémique et accusateur et comporte des termes parfois vifs et désobligeants à l'égard du maire, cette tribune ne saurait pour autant être regardée comme présentant un caractère diffamatoire ou outrageant de nature à justifier qu'il soit fait obstacle au droit d'expression d'élus n'appartenant pas à la majorité municipale, droit consacré par l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales, ni davantage comme excédant les limites de la liberté d'expression reconnue aux élus. La cour rejette ainsi la requête d'appel de la commune de Chartres et confirme l'annulation par le tribunal administratif d'Orléans de la décision du maire de cette commune (14 novembre 2014, *Commune de Chartres*, n° 13NT00014).

Par un arrêt du 6 novembre 2014, la cour administrative d'appel de Versailles a jugé que le droit instauré par un conseil général, pour dix mille habitants au moins, originaires de quinze cantons différents, de demander, sous la forme d'une pétition, l'inscription d'un sujet à l'ordre du jour de l'assemblée départementale, droit qui, par son objet et ses modalités, vise à permettre, sur initiative populaire, de demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité sans que cette inscription soit de droit, ne peut être regardé comme un droit différent du **droit de pétition institué par l'article 72-1** de la Constitution. En conséquence un conseil général ne peut étendre ce droit à des habitants du département non inscrits sur les listes électorales sans méconnaître les articles 34 et 72-1 de la Constitution qui réservent au législateur le droit d'intervenir dans cette matière. La cour a également jugé que la suprématie conférée par l'article 55 de la Constitution aux engagements internationaux ne s'appliquant pas, dans l'ordre



interne, aux dispositions de nature constitutionnelle, le moyen tiré de ce que l'article 72-1 de la Constitution relatif à l'exercice du droit de pétition dans les collectivités locales, méconnu par les délibérations contestées devant le juge administratif, méconnaîtrait lui-même les stipulations d'engagements internationaux ne peut qu'être écarté (6 novembre 2014, *Département de l'Essonne*, n° 13VE03124).

Par un jugement du 14 octobre 2014, le tribunal administratif de Toulouse a considéré que la délibération du conseil municipal d'une commune de 27 habitants qui décidait une **augmentation de 73 % de l'indemnité de fonction du maire** et de 135 % de l'indemnité de fonction des adjoints au maire pour les porter aux montants maxima prévus par les dispositions des articles L. 2123-23 et L. 2123-24 du code général des collectivités territoriales était entachée d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des fonctions effectivement exercées par ces élus dès lors que la commune avait transféré l'ensemble de ses compétences à un établissement public de coopération intercommunale à l'exception de celles portant sur les bâtiments communaux et l'état civil et que le montant total de ces indemnités représentait 40 % du budget de fonctionnement de la commune (14 octobre 2014, *M. C.*, n° 1102475).

Par une ordonnance du 8 décembre 2014, le juge des référés du tribunal administratif de Marseille a suspendu l'exécution d'un arrêté inter-préfectoral portant **rattachement d'une commune à une communauté d'agglomération** et retrait de la communauté de communes à laquelle elle appartenait jusque-là. Le juge des référés a d'abord admis l'urgence eu égard à la circonstance que les transferts en cause devaient prendre effet au 1^{er} janvier 2015. Il a ensuite retenu comme de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté inter-préfectoral le moyen tiré de ce qu'il avait été pris sur le fondement d'une disposition déclarée inconstitutionnelle par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014, à savoir l'article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel ayant précisé que sa décision était applicable aux affaires nouvelles ainsi qu'aux affaires non jugées définitivement à la date de publication de sa décision, le juge des référés a pu en faire application dès lors que la commune requérante avait saisi le tribunal le 12 mai 2014 d'une requête en annulation de l'arrêté inter-préfectoral en litige puis le 29 octobre 2014 de la requête en référé-suspension (8 décembre 2014, *Commune de Plan d'Aups-Sainte-Baume*, n° 1407760).

Par un jugement du 23 octobre 2014, le tribunal administratif de Poitiers s'est prononcé sur **l'étendue de la compétence liée du préfet pour engager une procédure dite de « défusion » de communes**, prévue par l'article L. 2112-2 du code général des collectivités territoriales. Il a estimé que le préfet est en situation de compétence liée pour prescrire l'enquête publique, sous réserve d'un motif d'intérêt général s'opposant à ce qu'il soit fait droit à la demande qui lui est présentée, le juge administratif exerçant un contrôle normal sur l'appréciation à laquelle se livre le préfet pour refuser de prescrire l'enquête publique. Il juge notamment que le motif retenu par le préfet pour s'opposer à la demande tendant à l'engagement de la procédure, tiré de ce que la « défusion » serait en contradiction avec l'objectif poursuivi par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales



visant à renforcer la cohérence des périmètres de l'intercommunalité, ne permet pas de caractériser un motif d'intérêt général suffisant. En effet, la loi n'a pas modifié la possibilité pour le tiers des électeurs d'une portion de territoire de solliciter la modification des limites du territoire, et un tel motif, par son caractère imprécis, conduirait nécessairement à refuser toute demande tendant à l'engagement de la procédure de détachement d'une portion de territoire (23 octobre 2014, *Association une commune pour Saint-Seurin d'Uzet*, n° 1201826).

3.3.4. Compétences juridictionnelles

Les tribunaux administratifs ont examiné des affaires intéressant la question de la répartition des compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire.

Le tribunal administratif de Paris a rejeté le recours indemnitaire lié aux **erreurs commises par le service du casier judiciaire national** au motif que la juridiction administrative était incompétente pour en connaître. Il a considéré que dès lors qu'ils font suite à une décision du juge judiciaire, les actes du service du casier judiciaire national et notamment les erreurs d'inscription qui peuvent être commises, doivent être regardés comme participant de l'exécution de cette décision et n'en sont pas dissociables. L'établissement et la transmission des fiches pénales au service du casier judiciaire national et leur enregistrement par ce service, les actions en rectification des mentions portées au casier ainsi que l'indemnisation du préjudice qui peut résulter de ces actes sont relatifs au fonctionnement de la justice judiciaire, ce dont il n'appartient pas au juge administratif de connaître (27 novembre 2014, *M. M.*, n° 1302182).

De même, le tribunal administratif de Poitiers, saisi par Mme B. d'une demande de condamnation pécuniaire de la commune de Ternant (Charente-Maritime), à la suite d'une inhumation dans un emplacement du cimetière communal qui lui avait été concédé à titre perpétuel en 1961, s'est estimé incompétent au profit de l'ordre judiciaire. Le tribunal transpose, dans le cas particulier de l'**atteinte irréversible due à l'inhumation réalisée, au droit réel immobilier** dont bénéficiait la titulaire de la concession sur le domaine public communal, la solution dégagée par la décision du tribunal de conflits (TC, 9 décembre 2013, *M. et Mme P. c/ Commune de Saint-Palais-sur-Mer*, 3931, A) dans le cas où l'atteinte a pour effet l'extinction du droit de propriété, pour caractériser une emprise irrégulière et rejeter, comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître, la requête de l'intéressée. (7 mai 2014, *Mme B.*, n° 1101407).

3.3.5. Contrats

Le contentieux contractuel a amené les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs à prendre position sur de nombreuses questions, notamment sur les conditions pratiques dans lesquelles les candidats sont mis en concurrence, mais aussi sur le régime juridique des contrats de partenariat ou encore sur les conditions et les conséquences de résiliation contractuelle.



S'agissant des **procédures de mise en concurrence**, la cour administrative d'appel de Douai a jugé que le conseil régional de l'ordre des architectes justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation d'une décision d'une commune refusant de modifier le montant de l'indemnité susceptible de rémunérer les candidats non retenus à un concours de maîtrise d'œuvre. La détermination du montant de cette rémunération est susceptible, en effet, d'exercer une influence sur l'accès au marché des membres de cette profession (31 décembre 2013, *Conseil régional de l'ordre des architectes du Nord-Pas-De-Calais*, n° 12DA00822).

* En ce qui concerne le régime juridique des contrats de partenariat, la cour administrative d'appel de Bordeaux a été amenée à préciser la **notion de coût prévisionnel global** au sens de l'article L. 1414-10 du code général des collectivités territoriales. Dès lors que l'obligation prévue par l'article L.1414-10 du code général des collectivités territoriales vise à informer les élus des coûts auxquels la collectivité territoriale est exposée en raison de la conclusion d'un contrat de partenariat durant toute sa durée, la présentation d'un coût prévisionnel global du contrat en moyenne annuelle, calculé en prenant en compte, d'un côté, les redevances payées par la personne publique pour rémunérer le titulaire du contrat des prestations qu'il a effectuées à raison de ce contrat, de l'autre, les recettes générées par le contrat et reversées à la personne publique, satisfait à ces dispositions. En conséquence, les autres sommes qui pourraient être versées au partenaire ou au contraire, versées à la personne publique en cours d'exécution du contrat, ne sont pas au nombre de celles devant être intégrées dans le coût prévisionnel global au sens de cet article (17 juin 2014, *M. R.*, n° 13BX00563).

* Cette même cour a jugé que la **convention tripartite conclue par la commune de Bordeaux et la société Bordeaux Stade Atlantique avec des établissements bancaires** qui a pour objet de garantir la continuité du financement du projet, objet du contrat de partenariat, en cas de recours des tiers contre ce contrat ou l'un de ses actes détachables et d'annulation ou de déclaration ou de constatation de nullité du contrat de partenariat par le juge ne constitue pas un marché public au sens du code des marchés publics et des directives européennes applicables. Sa passation est cependant soumise au respect des obligations d'égalité de traitement des candidats et de transparence auxquelles est subordonnée la conclusion de tout contrat de commande publique. Cette convention qui détermine la garantie due par la commune de Bordeaux, en cas de recours des tiers contre le contrat de partenariat ou de l'un de ses actes détachables, sur la base de l'ensemble des dépenses utilement exposées par la société Stade Bordeaux Atlantique pour la bonne exécution du contrat de partenariat, y compris les frais financiers engagés, n'a pas pour effet de contraindre la personne publique à verser une libéralité prohibée par la règle d'ordre public issue de la jurisprudence *Mergui* (17 juin 2014, *M. R.*, n° 13BX00564).

Pour sa part, le juge des référés précontractuels du tribunal administratif de Basse-Terre, saisi d'une requête présentée par une entreprise qui contestait la procédure de passation d'un contrat de partenariat, a considéré que la procédure avait été irrégulière, et susceptible de léser la société requérante. En effet, dès lors que le **contrat de partenariat était fractionné en deux tranches**, avec une tranche ferme



qui ne comportait pas l'ensemble des éléments de la mission globale qui doit être confiée au cocontractant en application de l'article L. 1414-1 du code général des collectivités territoriales, et une tranche conditionnelle qui certes les comprenait mais dont l'affermissement restait incertain, la procédure engagée, méconnaissait les dispositions législatives régissant la passation d'un tel contrat (11 décembre 2014, *U.*, n° 1401158).

Par un arrêt du 3 avril 2014 rendu en formation plénière, la cour administrative d'appel de Paris a admis que l'Établissement public du Palais de justice de Paris (E.P.P.J.P.) avait pu à bon droit décider, en vue de la réalisation du nouveau palais de justice de Paris sur le site de la zone d'aménagement concerté de Clichy-Batignolles, de **recourir à un contrat de partenariat** et de conclure celui-ci selon la **procédure du dialogue compétitif**, au regard des conditions prévues par les articles 2 et 5 de l'ordonnance du 17 juin 2004. La cour a en effet constaté, d'une part, l'urgence s'attachant à la nécessité de mettre fin à la dispersion géographique des services du tribunal de grande instance de Paris et à la dégradation de la situation matérielle de cette juridiction, qui sont préjudiciables au bon fonctionnement du service public de la justice, et, d'autre part, la complexité du projet envisagé, qui revêt une ampleur exceptionnelle et se caractérise par des contraintes techniques et fonctionnelles très spécifiques. À noter que le pourvoi formé contre cet arrêt a fait l'objet d'une décision de non-admission (3 avril 2014, *Association « La Justice dans la Cité » et M. B.*, n°s 13PA02769, 13PA02766 et 13PA02770).

La cour administrative de Nantes, saisie d'un litige portant sur la **résiliation pour faute par la personne publique d'un contrat de concession** au motif notamment que la société concessionnaire avait cédé les titres constituant son capital sans avoir demandé l'autorisation de la personne publique, a été amenée à en préciser les conditions et les conséquences. Le concessionnaire qui ne sollicite pas une telle autorisation de cession de la totalité de son capital à un tiers et procède à cette cession, commet une faute susceptible de revêtir un caractère d'une particulière gravité. La personne publique peut alors retenir ce grief pour prononcer, le cas échéant au vu également d'autres griefs, la résiliation de la concession aux torts du concessionnaire. Par ailleurs la cour précise aussi pour le calcul de l'indemnité de résiliation de la concession que, dans le cas où le concessionnaire n'a pas inscrit au bilan ses investissements ou ne les a inscrits que pour une valeur inférieure à leur montant réel, cette circonstance ne saurait faire échec à ses droits. Dans ce cas, il lui appartient de justifier par tous moyens la réalité et le montant exact des investissements qu'il a réalisés. Il y a alors lieu de déduire les amortissements se rapportant à ces investissements en se fondant non sur ceux, erronés, mentionnés au bilan mais sur ceux qui auraient dû normalement être pratiqués selon la durée d'usage des installations ou, à défaut de toute indication produite par le concessionnaire, en calculant cet amortissement sur la durée correspondant à celle de la concession, afin que les biens soient regardés comme étant totalement amortis au terme normal de celle-ci (31 octobre 2014, *Société CEP-A Port Guillaume*, n° 13NT00699).

Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a jugé que le **principe de prohibition des engagements perpétuels** fait obstacle à ce qu'une partie à un contrat administratif soit engagée pour une durée indéterminée et indéterminable *a priori*



sans disposer de la faculté, même non écrite, de s'en libérer. Faisant application de ce principe, il a estimé qu'un contrat conclu en 1955 avec EDF par lequel un propriétaire privé lui donnait à bail une partie d'un terrain pour l'édification d'un transformateur électrique, sans que ce dernier puisse d'une quelconque manière se libérer de son engagement, était entaché d'un vice, présentant un caractère d'ordre public, qui justifiait la résiliation du contrat avec un effet différé, compte tenu notamment des nécessités du service public de distribution de l'électricité (18 mars 2014, *ERDF*, n° 1103221).

3.3.6. Contributions et taxes

En matière fiscale, sont à signaler des arrêts et des jugements qui ont pris position tant sur les différentes questions relatives au bien-fondé de l'imposition que sur plusieurs aspects de la procédure d'établissement de cette imposition.

* Par un arrêt du 4 mars 2014, la cour administrative d'appel de Versailles a jugé que les **ventes de quotas d'émission de gaz à effet de serre** par une entreprise autorisée à en émettre, effectuées en conformité avec la législation environnementale sur le marché européen du carbone, participent de l'activité normale d'exploitation de cette entreprise. Eu égard aux caractéristiques économiques des quotas d'émission, il n'y a pas lieu d'écarter l'application de la règle comptable pour le calcul de la valeur ajoutée définie à l'article 1647 B *sexies* du code général des impôts. Par suite, les plus-values et les moins-values réalisées sur les cessions de quotas d'émission de gaz à effet de serre sont à prendre en compte dans ce calcul, au titre de la production de l'exercice pour les premières, et de la consommation en provenance des tiers pour les secondes (4 mars 2014, *Union des sociétés coopératives agricoles TEREOS*, n° 12VE01061).

Saisi par une société titulaire d'une **autorisation d'exploitation de sables marins**, au large de Saint-Nazaire, à qui avait été notifié un avis d'imposition d'un montant de 1 207 556 euros, au titre de la première tranche de la redevance d'archéologie préventive, le tribunal administratif de Nantes, a relevé, d'une part, que les activités d'extraction de granulats marins étaient soumises aux dispositions du code minier sans que, pour autant, le régime légal des carrières leur soit applicable, en vertu de l'exception mentionnée à l'article L. 311-I du code minier et que, d'autre part, l'étude d'impact dont doivent être précédées ces activités était requise au titre du décret 2006-798 du 7 juillet 2006. Le tribunal a, par ailleurs, estimé, en ce qui concerne le fait générateur, que l'autorisation d'exploitation qui portait sur une vaste superficie d'environ 2 464 400 m², ne pouvait être regardée comme la « réalisation d'un projet » faisant l'objet d'une « emprise » au sens des dispositions du b de l'article L. 524-4 du code du patrimoine, ni assimilé à des travaux d'affouillement au sens du c) de ces mêmes dispositions. La décharge de cette redevance a été accordée, en conséquence, à la société requérante (2 décembre 2014, *Société Les Sablières de l'Atlantique*, n° 1210174).

Le tribunal administratif de Pau a quant à lui été amené à se prononcer sur le **régime fiscal de certains spectacles taurins**. Ces spectacles – qui ne sauraient en aucun cas être confondus avec les courses landaises – consistent, au sein d'arènes



démontables, à proposer au public, principalement lors de la période estivale et dans des stations balnéaires, divers jeux et numéros comiques ou acrobatiques en présence de vaches landaises et d'ânes et, parfois, en fonction de la capacité des arènes, des numéros équestres. Si, comme le soutient l'administration, l'agressivité des vaches landaises est un des éléments constitutifs de ces spectacles, ceux-ci comprennent également des prestations impliquant un dressage de ces animaux ainsi que des ânes et des chevaux. Par suite, c'est à tort que l'administration a estimé que les spectacles taurins organisés par la société L. ne pouvaient être assimilés aux spectacles de cirque, au sens des dispositions du b bis de l'article 279 du code général des impôts et, partant, a remis en cause l'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée à l'activité de la société requérante (27 février 2014, *Société L.*, n^{os} 1200230, 1200940).

En ce qui concerne les **garanties de procédure des contribuables vérifiés**, le tribunal administratif de Strasbourg applique la jurisprudence *Distel* (CE, 28 juillet 2000, *Sarl Distel*, n^o 185401) et juge que la circonstance que l'administration ne soit pas tenue, à la suite d'un report sollicité par le contribuable et accepté par le vérificateur, d'adresser un nouvel avis de vérification rectificatif, ne la dispense pas de respecter les garanties accordées au contribuable au nombre desquelles figure notamment celle relative au délai suffisant afin de permettre au contribuable de se faire assister du conseil de son choix. En l'espèce, en acceptant le 30 mars 2009 de reporter au 1^{er} avril 2009 la date de la première intervention, la société requérante n'a pas disposé d'un délai suffisant pour se faire assister d'un conseil (27 novembre 2014, *SARL Fix France*, n^o 1101711).

S'agissant de la possibilité pour le contribuable vérifié de remettre à l'administration une copie des fichiers de ses **écritures comptables sous forme dématérialisée**, la cour administrative d'appel de Lyon a jugé que si ces fichiers informatiques remis doivent en principe répondre aux normes prévues par les I, II et III de l'article A47 A-1 du LPF, le contribuable et le vérificateur peuvent toutefois, d'un commun accord, retenir d'autres solutions d'échange. Tel peut être le cas de fichiers PDF. Elle a également précisé que lorsque le contribuable a effectivement remis au vérificateur la copie dématérialisée de ses écritures comptables demandée par celui-ci, l'administration, après avoir, le cas échéant, effectué des tris, classements ainsi que tous calculs aux fins de s'assurer de la concordance entre la copie des enregistrements comptables et les déclarations fiscales du contribuable, doit restituer à ce dernier, avant la mise en recouvrement, les copies des fichiers transmis et ne peut en conserver aucun double (3 juillet 2014, *Ministre de l'économie et des finances / EURL Cortansa France*, n^o 13LY00556).

S'agissant des **voies de recours ouvertes aux contribuables**, le tribunal administratif de Toulon a jugé qu'un contribuable dont les revenus ne sont pas imposables et qui ne peut, de ce fait, saisir le juge de l'impôt, est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre le refus des services fiscaux de lui permettre de revenir sur son choix initial de non-rattachement d'un enfant majeur à son foyer fiscal dès lors que cette décision a des conséquences sur l'attribution de prestations sociales versées par son employeur (12 avril 2014, *M. P.*, n^o 1300951).



3.3.7. Cultes

Plusieurs tribunaux administratifs ont rendu des jugements intéressants les cultes.

* Le tribunal administratif d'Orléans a jugé que l'appartenance à la communauté chrétienne invoquée par le requérant ne suffisait pas à lui donner un **intérêt pour agir** contre la décision par laquelle le ministre de l'intérieur a autorisé à titre exceptionnel et par dérogation à l'article L 2223-10 du code général des collectivités territoriales l'inhumation de l'archevêque émérite de Tours dans le caveau des archevêques de la cathédrale, et ce quand bien même cette décision serait entachée d'inexistence (13 février 2014, *M. T.*, n° 1302244).

Le tribunal administratif de Nantes a annulé la décision du président du conseil général de la Vendée de ne pas faire usage de ses pouvoirs de police issus des dispositions de l'article L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales, dans le but de faire respecter les principes de laïcité et de neutralité, pour éviter ou supprimer l'**installation dans le hall de l'hôtel du département d'une crèche de la Nativité**. Il a en effet estimé que cette crèche constituait un emblème religieux dont la symbolique dépasse la simple célébration traditionnelle familiale et populaire de cette période de fête, et porte atteinte aux dispositions de l'article 28 la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État (14 novembre 2014, *Fédération de Vendée de la libre pensée*, n° 12011647).

À l'inverse, le tribunal administratif de Melun a rejeté le recours présenté par la Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne dirigé contre la décision implicite par laquelle le maire de la ville de Melun a refusé de **désinstaller la crèche de la Nativité** placée sous le porche de l'hôtel de ville. Il a en effet estimé que cette crèche doit être regardée comme une des décorations festives de Noël et non comme un emblème religieux (22 décembre 2014, *Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne*, n° 1300483).

Le tribunal administratif de Cayenne a annulé les arrêtés par lesquels le président du conseil général de la Guyane a mis fin à la **prise en charge de la rétribution des prêtres catholiques par le budget départemental**. La Guyane reste en effet régie par un système particulier des cultes. Le tribunal a annulé pour incompétence les 26 arrêtés concernés, en relevant que la délibération du 19 décembre 2011, dont les arrêtés prétendaient faire application, avait d'ailleurs prévu un régime transitoire de maintien de la rétribution de 32 prêtres, sans remplacement des bénéficiaires jusqu'à l'avènement de la collectivité unique (29 décembre 2014, *Conseil d'administration de la mission catholique de Guyane*, n° 1400708).

3.3.8. Domaine

Les tribunaux administratifs ont rendu des jugements concernant tant le domaine public que le domaine privé.

Saisi d'un déféré préfectoral et d'une requête présentée par Gaz réseau Distribution France (GrDF), le tribunal administratif de Besançon a jugé de la légalité de la



décision par laquelle le conseil municipal de Belfort a fixé, pour l'année 2013, le **montant de la redevance annuelle pour occupation du domaine public communal** due par l'exploitant du réseau de transport et de distribution de gaz (GRDF). Le conseil municipal de Belfort avait estimé être en droit, sur le fondement du principe de libre administration des collectivités territoriales et des principes protecteurs du domaine public, de tenir directement compte des résultats de l'exploitant afin d'évaluer l'avantage tiré, par ce dernier, de l'occupation du domaine. Le tribunal a rappelé à la commune qu'elle ne pouvait légalement écarter les dispositions réglementaires applicables, qui déterminent le plafond de la redevance selon une formule tenant compte notamment de la longueur des canalisations, et qui, en dépit du faible montant d'une telle redevance par comparaison aux résultats de l'exploitation, s'inscrivent dans le cadre des spécificités du service public de distribution du gaz naturel, telles que rappelées à l'article L. 452-1 du code de l'énergie et à l'article L. 2333-84 du code général des collectivités territoriales (21 juillet 2014, *Préfet du Territoire de Belfort et Gaz réseau distribution France*, n° 1301389-1301477).

Le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté la **demande d'indemnisation** présentée par le « Collectif la ville dans la tribu » à la suite du **démontage par les services municipaux de neuf cases édifiées sur un parking public**. En effet, le maire de Nouméa avait autorisé le « Comité 150 ans après » à occuper le domaine public du vendredi 21 septembre 2012 au lundi 1^{er} octobre 2012. Une association distincte de celle qui avait obtenu cette autorisation d'occupation avait entrepris de reconstruire ces cases, représentant chacune des aires coutumières kanakes, et d'en pérenniser l'installation. Les négociations menées par la mairie de Nouméa et tendant au départ des membres de cette dernière association n'ayant pas abouti, le maire de la commune et son premier adjoint intervinrent dans la nuit du 13 novembre 2012 accompagnés de personnels municipaux afin de procéder, au moyen d'engins de terrassement et de camions au démontage et au ramassage des matériaux et mobiliers occupant ainsi le parking public. Tout en reconnaissant une faute de la commune, le tribunal administratif n'en a pas moins rejeté la demande d'indemnisation en raison de la faute exonératoire commise par l'association requérante (30 avril 2014, *Association « Collectif la ville dans la tribu »*, n° 1300140).

* En ce qui concerne l'**aliénation de parcelles** relevant du domaine privé, le tribunal administratif de Grenoble a jugé qu'elle n'est pas soumise au respect des principes de la commande publique. En effet, la prospection lancée par le centre hospitalier spécialisé de la Savoie auprès de quelques professionnels privés, que l'établissement avait discrétionnairement sélectionnés en vue de lui présenter une offre financière et urbanistique succincte concernant les terrains à vendre de son domaine privé, ne portait ni sur la livraison à titre onéreux de travaux, de services ou de fournitures, ni sur la délégation de missions de service public, seules catégories de contrats constitutifs de commande publique. Dès lors, les principes de transparence des procédures et d'égalité de traitement des candidats, exclusivement applicables à ces contrats, ne peuvent être utilement invoqués contre le choix de l'acquéreur de ces biens par les opérateurs dont la proposition d'achat n'a pas été retenue (21 janvier 2014, *Sociétés Procedim et Sinfimmo*, n° 1104072).



3.3.9. Droits civils et individuels

Les tribunaux administratifs ont rendu des jugements intéressant les droits et libertés, notamment en matière de grève et de mariage.

* Le tribunal administratif de Bordeaux a précisé les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut déclarer **la caducité d'un préavis de grève**. Il résulte des dispositions des articles L. 2512-1 et L. 2512-2 du code du travail que les salariés, qui sont seuls titulaires du droit de grève, ne sont pas tenus de cesser le travail pendant toute la durée indiquée par le préavis, et qu'il n'appartient qu'à l'organisation syndicale qui a déposé le préavis de grève limité dans le temps d'y mettre un terme avant l'échéance prévue, seule ou, le cas échéant, par un accord passé avec l'entreprise dans le cadre de la négociation. En revanche, dans le cas d'un préavis de grève illimité, eu égard aux objectifs poursuivis par l'obligation de préavis dans les services publics destinée à permettre la continuité du service, l'administration est fondée à en constater la caducité lorsque, pendant une période significative au regard de l'organisation du service, aucun des agents concernés n'a cessé le travail alors qu'il se trouvait normalement en service. Dans un tel contexte, l'employeur ne saurait être regardé comme décidant de la fin d'un mouvement de grève, dès lors qu'il se borne à prendre acte de la fin de la validité du préavis (15 mai 2014, *Syndicat CGT CHU Pellegrin*, n° 1301455).

Par un jugement du 10 juillet 2014, le tribunal administratif de Limoges a annulé, sur déféré préfectoral, la délibération d'un conseil municipal annonçant que le maire, ainsi que les adjoints et les conseillers ayant voté la délibération, démissionneraient de leurs fonctions de conseillers municipaux pour le cas où ils seraient contraints de procéder au mariage d'un couple de personnes de même sexe « *qu'ils désapprouvent formellement* ». Le tribunal a estimé que la délibération, bien que dépourvue de caractère décisoire, était au nombre des actes que le préfet est recevable à déférer au juge administratif en application de l'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales. Il a considéré qu'en motivant sa délibération par la liberté de conscience et de religion des membres du conseil municipal et par la référence à une loi naturelle « *supérieure aux lois humaines* » qui s'opposerait au mariage entre personnes du même sexe, ouvert par la loi n° 2013-404 du 17 mai 2013, **le conseil municipal s'était réclamé d'opinions philosophiques contraires au principe de neutralité des services publics** (10 juillet 2014, *Préfet de l'Indre*, n° 1301846).

3.3.10. Éducation

Au cours de l'année passée, les cours et tribunaux administratifs se sont notamment penchés sur les conditions dans lesquels les enfants handicapés exercent leur droit à l'éducation.

S'agissant de **la scolarisation des enfants handicapés**, le tribunal administratif de Bastia a jugé que s'il incombe à l'État, au titre de sa mission d'organisation générale du service public de l'éducation, de prendre l'ensemble des mesures et de mettre



en œuvre les moyens nécessaires pour garantir le droit à l'éducation et l'obligation scolaire, et s'il doit particulièrement veiller à ce que ce droit et cette obligation aient pour les enfants handicapés un caractère effectif, il n'est pas assujéti à une obligation de résultats s'agissant du niveau devant être atteint par chaque élève (30 janvier 2014, *MM. et Mme P.*, n° 1200987).

La cour administrative de Marseille a, pour sa part, rappelé qu'il incombe à l'État, au titre de sa mission d'organisation générale du service public de l'éducation, de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que le droit à l'éducation et l'obligation de scolarisation aient, pour les enfants handicapés, un caractère effectif, et d'adopter toutes les mesures adéquates afin d'assurer une **prise en charge éducative au moins équivalente** à celle dispensée aux enfants scolarisés en milieu ordinaire. En l'espèce, elle a jugé que la carence de l'État à mettre en œuvre une décision d'orientation prise par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) relative à l'orientation vers un enseignement approprié d'un enfant présentant un handicap est constitutive d'une décision implicite de rejet illégale et d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'État. Par conséquent, la cour annule la décision implicite du ministre de l'éducation nationale, lui enjoint de prendre toutes mesures appropriées exigées par la loi afin d'assurer au jeune adolescent l'assistance d'un enseignant spécialisé dans un délai de deux mois, et condamne l'administration à indemniser les parents au nom de leur enfant et au titre de leur propre préjudice (7 juillet 2014, *M. et Mme T.*, n° 12MA01201).

3.3.11. Élections et référendum

Les tribunaux administratifs ont été amenés à rendre des jugements en matière électorale, notamment en matière d'éligibilité des candidats mais aussi sur la détermination du corps électoral.

Par un jugement du 15 mai 2014, le tribunal administratif de Caen s'est prononcé sur les **conditions d'inéligibilité des préfets délégués aux élections municipales**. Alors que le premier alinéa de l'article L. 231 du code électoral dispose que ne sont pas éligibles dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de trois ans les préfets de région et les préfets, le tribunal a considéré que les fonctions de préfet délégué auprès d'un préfet de zone de sécurité et de défense s'exercent dans un ressort territorial et entrent donc dans le champ d'application de cet article, qui ne procède à aucune distinction parmi les préfets et vise indifféremment les préfets de département, les préfets de police, les préfets de zone de sécurité et de défense ou les préfets délégués auprès d'eux. Il a donc déclaré inéligible un ancien préfet dans une commune située dans le ressort où il avait exercé des fonctions de préfet délégué auprès du préfet de la région Bretagne, préfet de la zone de défense Ouest, depuis moins de trois ans (15 mai 2014, *Mme A.*, n° 1400613).



* La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a déféré au tribunal administratif de Toulouse le compte de campagne de la maire sortante d'une commune du Tarn, candidate à sa propre succession. Le tribunal a jugé que la publication et la diffusion d'articles de presse aux frais de la commune constituent une **campagne de promotion publicitaire prohibée** par les dispositions du second alinéa de l'article L.52-1 du code électoral et que le financement de cette campagne par la commune constitue un avantage consenti à la maire sortante prohibé par les dispositions de l'article L.52-8 du code électoral. Ce manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales présentant un caractère délibéré, justifie, même s'il n'a pas altéré de manière sensible l'égalité entre les candidats, le rejet de son compte de campagne et qu'en application des dispositions de l'article L.118-3 du code électoral, elle soit déclarée inéligible pour une durée d'un an (21 octobre 2014, *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques c/ Mme B*, n° 1403998.)

S'agissant de la détermination du corps électoral, le tribunal administratif de Lille a jugé que le législateur, qui n'assimile pas l'internat en médecine à une « formation à la recherche et par la recherche » au sens de l'article L612-7 du code de l'éducation, n'a pas non plus entendu que les internes soient regardés comme des doctorants pour **l'élection des membres de la commission de recherche de l'université Lille 2 « Droit et Santé »** (11 juin 2014, *M. M. et l'intersyndicat national des internes*, n°s 1402464, 1402532).

Le tribunal administratif de Montpellier a été amené à préciser la **portée du principe de parité**. Un préfet de département avait saisi le juge de l'élection d'une demande de rectification des résultats du scrutin organisé dans un conseil municipal en vue de la désignation des membres du collège électoral des élections sénatoriales tendant à la réintégration des voix, écartées par le bureau, qui s'étaient portées sur une candidature isolée qu'il considérait comme constituant une liste incomplète. Le tribunal administratif rejette cette protestation en jugeant que le principe constitutionnel de parité entre les sexes présente un caractère contraignant et que, par suite, dans un scrutin de liste exclusif où doivent s'appliquer simultanément les règles de parité et d'alternance, la « liste incomplète » (c'est-à-dire comportant moins de noms que de sièges à pourvoir) est celle qui comporte au minimum deux noms, alternativement d'un homme et d'une femme, et qu'une candidature isolée ne peut donc être considérée comme telle (3 juillet 2014, *Préfet de l'Hérault*, n° 1403101).

3.3.12. Étrangers

La cour administrative de Lyon a rendu plusieurs arrêts relatifs aux échanges contradictoires entre le préfet et l'étranger qui sollicite un titre de séjour en invoquant son état de santé. Par un arrêt du 24 avril 2014, la cour a précisé que l'étranger qui justifie d'un avis du médecin de l'agence régionale de santé qui lui est favorable doit être regardé comme apportant des éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence ou l'absence d'un **état de santé de nature à justifier**



la délivrance ou le refus d'un titre de séjour. Dans ce cas, il appartient au préfet, dans le respect des règles relatives au secret médical, de produire tous éléments permettant d'apprécier l'état de santé de l'étranger et, le cas échéant, l'existence ou l'absence d'un traitement approprié dans le pays de renvoi. La conviction du juge, à qui il revient d'apprécier si l'état de santé d'un étranger justifie la délivrance d'un titre de séjour, se détermine au vu de ces échanges contradictoires et, en cas de doute, il lui appartient de compléter ces échanges en ordonnant toute mesure d'instruction utile (24 avril 2014, *Préfet de la Haute-Savoie c/ Mme R.*, n° 13LY01822).

Dans un second arrêt, la cour a indiqué que n'étant pas lié par l'avis rendu par le médecin de l'agence régionale de santé, le préfet, saisi par un étranger d'une demande de **titre de séjour en qualité d'étranger malade**, peut rejeter la demande au motif que les soins nécessaires sont disponibles dans le pays d'origine du requérant en se fondant sur la nationalité de ce dernier et les éléments dont il dispose sur le système de santé dans le pays considéré, nonobstant l'avis contraire du médecin de l'agence régionale de santé et sans de ce fait méconnaître le secret médical. Il appartient alors au préfet de justifier devant le juge des éléments sur lesquels il s'est fondé pour prendre sa décision, puis à l'étranger de justifier par tout moyen soit que la maladie dont il souffre ne peut être soignée dans son pays soit, si des soins sont effectivement disponibles pour cette maladie, qu'ils ne seraient pas appropriés à la gravité ou à la particularité de son état (10 avril 2014, *M. M.*, n° 13LY02263).

Le tribunal administratif de Dijon estime, pour sa part, que le port, non du voile intégral, mais d'un simple foulard qui recouvre la tête sans dissimuler le visage ne constitue pas, à lui seul, un **défaut d'intégration républicaine** justifiant le refus d'un titre de séjour valable dix ans (15 avril 2014, *Mme P.*, n° 1202245).

Précisant la **notion de membre de la famille d'un ressortissant communautaire**, le tribunal administratif de Lille a estimé qu'un « contrat de vie commune » conclu en Belgique constitue un partenariat enregistré au sens de la législation belge qui doit être regardé, eu égard à ses effets dans un grand nombre de situations sociales juridiquement protégées, comme équivalent au mariage au sens de la directive du 29 avril 2004. Par suite un étranger qui a contracté un partenariat enregistré selon la législation belge, est fondé à se prévaloir, en France, de la qualité de partenaire. Le tribunal prononce par conséquent l'annulation du refus de titre de séjour fondé sur la circonstance que l'étranger en cause n'avait pas la qualité de conjoint d'un ressortissant communautaire (5 février 2014, *M. B.*, n° 1204631).

3.3.13. Expropriation pour cause d'utilité publique

Par un jugement du 22 décembre 2014, le tribunal administratif de Nantes a rejeté les requêtes dirigées contre l'arrêté du 25 janvier 2013 par lequel le préfet de la Vendée a déclaré d'utilité publique **l'expropriation, par l'État, des biens exposés au risque de submersion marine** menaçant gravement des vies humaines sur le territoire de la commune de L'Aiguillon-sur-Mer. Dans cette affaire, qui fait suite à



la tempête Xynthia, le tribunal a jugé qu'eu égard à l'intérêt général qui s'attache à la protection des populations, ni les atteintes portées à la propriété privée, ni le coût de l'opération, lequel est évalué à la somme de 9,2 millions d'euros, ni les autres inconvénients de cette dernière n'étaient excessifs par rapport à l'intérêt qu'elle présente.

3.3.14. Fonctionnaires et agents publics

Plusieurs jugements intéressant des régimes juridiques spécifiques ont été rendus par les tribunaux administratifs, concernant notamment les droits et obligations des fonctionnaires et agents publics d'outre-mer, des chambres de commerce et d'industrie ou encore des sapeurs pompiers.

Par une ordonnance du 29 août 2014, le juge des référés du tribunal administratif de la Polynésie française, saisi sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, a suspendu l'exécution d'un arrêté procédant à la **mutation immédiate d'un agent** vivant et travaillant depuis plus de 34 ans aux Iles Marquises à la subdivision des Iles Sous-le-Vent. En l'espèce, l'arrêté litigieux portait une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée et familiale de la requérante, garanti par les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (9 août 2014, *Mme K.* n° 1400484).

* Le tribunal administratif de Paris a annulé le refus de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris de faire bénéficier ses agents contractuels en contrat à durée déterminée du **supplément familial de traitement**. En effet, le tribunal a estimé que la chambre de commerce et d'industrie, qui ne faisait état d'aucune raison objective de nature à justifier une différence de traitement, ne pouvait, sans méconnaître les dispositions précises et inconditionnelles de la directive 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée, refuser à un agent, au motif de la durée déterminée de son contrat, le bénéfice de ce supplément de rémunération dont bénéficient, par ailleurs, les agents titulaires et les agents contractuels à durée indéterminée de la chambre (4 février 2014, *Mme C.*, n° 1301473).

Saisi par le préfet des Alpes-Maritimes, le tribunal administratif de Nice a annulé les délibérations du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) des Alpes Maritimes fixant le **nouveau régime de travail des sapeurs-pompiers professionnels en sections opérationnelles**. Il a estimé que le SDIS avait non seulement méconnu le principe d'égalité en attribuant trois gardes de plus par an aux sapeurs pompiers les moins expérimentés mais également la législation sur la durée du travail en accroissant la durée de chaque garde afin d'en réduire le nombre (19 décembre 2014, *Préfet des Alpes-Maritimes*, n°s 1401493 et 1403597).



3.3.15. Nature et environnement

Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a jugé qu'en se bornant, au stade de l'enquête publique, à renvoyer à des études ultérieures les mesures visant à compenser la suppression de 198 hectares de zones humides, le préfet avait privé le public de son droit à être informé et à présenter ses observations sur un **élément substantiel du projet soumis à enquête publique**, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 214-6 du code de l'environnement. Il a donc prononcé l'annulation de l'autorisation délivrée par le préfet des Ardennes à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement pour l'exécution de divers travaux hydrauliques à l'occasion de la construction d'une voie autoroutière d'une trentaine de kilomètres de longueur (11 février 2014, *Association France Nature Environnement*, n° 1101772).

Le tribunal administratif de Limoges a, pour sa part, apporté des précisions quant à la **rémunération des commissaires enquêteurs suppléants**. Il a estimé qu'en application des dispositions combinées des articles L. 123-4, R. 123-5 et R. 123-25 du code de l'environnement, les frais exposés par le suppléant d'un commissaire enquêteur et les heures consacrées par lui, le cas échéant, à la prise de connaissance du dossier, ne pouvaient être mis à la charge du responsable du projet, plan ou programme mis à l'enquête, lequel ne doit supporter que les frais engagés par le commissaire enquêteur pour les besoins de sa mission, ainsi que les vacations correspondant aux heures consacrées à l'enquête publique par le commissaire enquêteur (26 février 2014, *Syndicat mixte du pays d'Issoire Val d'Allier Sud*, n° 1200844).

* La cour administrative d'appel de Nantes a estimé que la responsabilité de l'État était engagée à l'égard du propriétaire du cheval décédé lors d'une chute dans une vasière recouverte par des algues vertes en décomposition. La cour a relevé que la prolifération des algues vertes sur les plages avait pour cause principale les pollutions d'origine agricole des eaux superficielles et souterraines dont la teneur en nitrates était excessive. Elle a jugé que la responsabilité pour faute de l'État était ainsi de nature à être engagée, la France ayant méconnu les obligations lui incombant, les **mesures destinées à lutter contre la prolifération des algues vertes** sur le littoral breton ayant été tardives et insuffisantes. En l'espèce, le décès du cheval avait été provoqué par une intoxication liée au dégagement brutal d'hydrogène sulfuré résultant de la décomposition d'un amas important d'algues vertes recouvrant la vasière dans laquelle ce cheval était tombé. La cour a toutefois pris en compte l'imprudence du cavalier, qui connaissait bien cette plage, et a laissé les deux-tiers des conséquences dommageables des préjudices subis à la charge de l'intéressé. L'État a ainsi été condamné à lui verser 2 200 euros (21 juillet 2014, *M. P.*, n° 12NT02416).

* S'agissant du **gaz de schiste**, le tribunal administratif de Melun rappelle que les dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique, telles qu'elles ont été interprétées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013, pose un



principe d'interdiction générale et absolue de recourir à des forages suivis de la fracturation hydraulique de la roche pour rechercher et exploiter des hydrocarbures sur le territoire national. La juridiction indique qu'aucune technique éprouvée alternative à la fracturation hydraulique des roches-mères ne permet, en l'état des connaissances et des techniques, de connaître avec précision les ressources d'hydrocarbures non conventionnels techniquement récupérables, non plus que les réserves économiquement exploitables. Par suite, le préfet de Seine-et-Marne a commis une erreur d'appréciation en donnant acte à la société Z. de sa déclaration de travaux miniers en cause sans rechercher si les travaux susceptibles d'être engagés présentaient ou non des inconvénients graves pour l'environnement et privé, de surcroît, sa décision de base légale (12 mars 2014, *Commune de Nonville Communauté de communes de Moret Seine et Loing*, n° 1210920).

3.3.16. Outre-mer

Par jugement du 13 novembre 2014, rendu en formation plénière, le tribunal administratif de Saint-Barthélemy s'est prononcé, à l'occasion d'une affaire relative à une autorisation d'urbanisme, sur les **limites de la compétence de la collectivité d'outre-mer de Saint-Barthélemy au regard de l'article 74 de la Constitution** et des dispositions du code général des collectivités territoriales définissant le statut de la collectivité d'outre-mer de Saint-Barthélemy. Le tribunal a jugé que la compétence attribuée par l'article LO 6214-3 du code général des collectivités territoriales à la collectivité d'outre-mer de Saint-Barthélemy en matière d'urbanisme ne l'autorisait pas à modifier des règles nationales relatives à la procédure administrative contentieuse, alors même qu'elles seraient régies par le code de l'urbanisme national, dès lors que ces règles relèvent de la compétence exclusive de l'État. Le tribunal en a déduit que la circonstance que la collectivité d'outre-mer de Saint-Barthélemy a abrogé, sur son territoire, le code de l'urbanisme national pour établir son propre code de l'urbanisme, ne saurait avoir rendu inapplicables sur son territoire les règles nationales de la procédure administrative contentieuse spécifiques à l'urbanisme et qui sont notamment énoncées aux articles L. 600-1 à L. 600-9 et R. 600-1 à R. 600-3 du code de l'urbanisme (13 novembre 2014, *Société C.*, n° 1100057).

Le tribunal administratif de Matu-Utu a eu à trancher la question de la **compétence du préfet administrateur supérieur des îles Wallis-et-Futuna** pour mettre fin à l'affectation de deux ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement au sein des services de l'État en raison d'insuffisances dans leur façon de servir. Les dispositions de l'article 8 de la loi du 29 juillet 1961 (restant, en l'absence de loi organique, la loi définissant le statut du territoire) habilite ce préfet à prendre, si l'urgence le commande, les mesures de gestion des agents publics y exerçant. Le tribunal a toutefois estimé que de telles mesures ne pouvaient avoir qu'un caractère provisoire. Ainsi, en application de la règle du parallélisme des formes, seule l'autorité ayant prononcé l'affectation des deux requérants, en l'espèce, le ministre de l'agriculture, était compétente pour mettre définitivement fin à leur affectation avant son terme (17 novembre 2014, *M. I et Mme H.*, n°s 1460006 et 1460007).



3.3.17. Police

Plusieurs jugements intéressant le domaine de polices spéciales ont été rendus par les tribunaux administratifs.

* Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a rejeté le recours formé par un ingénieur dans le domaine nucléaire s'étant vu retirer son **autorisation annuelle d'accès à la centrale nucléaire** de Nogent-sur-Seine par le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Il a jugé que ce refus d'accès peut valablement être fondé sur une note de la direction centrale du renseignement intérieur si celle-ci comporte des éléments précis qui ne sont pas utilement contredits. En l'espèce, la note produite faisait état de relations de l'intéressé avec des personnes provenant des milieux salafistes ou terroristes, sans qu'il soit pour autant établi qu'il aurait lui-même été engagé dans un islam violent (1^{er} septembre 2014, *M. C.*, nos 1401546 et 1401573).

Le tribunal administratif de Lyon a jugé que le maire d'une commune, **autorité de police des cimetières**, est tenu de refuser une demande formulée par une famille d'exhumation des restes mortels inhumés dans un ossuaire. En effet, les dispositions législatives ou réglementaires, notamment celles du code général des collectivités territoriales, ne prévoient pas la possibilité pour la famille d'un défunt de disposer des restes mortels de ce dernier inhumés dans l'ossuaire aménagé à cet effet dans le cimetière communal, après avoir été exhumés d'une sépulture en terrain commun, ou à la suite de la reprise d'une concession funéraire (29 janvier 2014, *Mme B.*, n° 1101904).

Le tribunal administratif de Versailles a jugé qu'en cas d'usage de cannabis, l'infraction de conduite après usage de stupéfiants n'est légalement établie qu'à condition que l'analyse sanguine révèle un taux en 9 tétrahydrocannabinol (THC) supérieur ou égal à 1ng /l de sang. Pour en arriver à cette solution, il a interprété l'article R. 235-10 du code de la route à la lumière de la décision n° 2011-204 QPC du 9 décembre 2011 du Conseil constitutionnel selon laquelle le législateur n'a pas méconnu le principe de légalité des délits et des peines en ne précisant pas le taux de THC à partir duquel l'infraction est caractérisée puisqu'il appartient au pouvoir réglementaire de fixer les **seuils minima de détection témoignant de l'usage de stupéfiants** (19 septembre 2014, *M. L.*, n° 1303885)

3.3.18. Procédure

Par un arrêt du 18 décembre 2014, la cour administrative d'appel de Nancy a annulé l'arrêté par lequel la directrice générale du centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière (CNG) avait révoqué un médecin du corps des praticiens hospitaliers. La cour a jugé que la présence au délibéré du conseil de discipline du rapporteur désigné par le président du conseil de discipline, qui avait affirmé être convaincu de la responsabilité du médecin dans la mort de plusieurs patients et avait proposé



que lui soit infligé une sanction empêchant toute récidive, était contraire au **principe d'impartialité**. Ce vice de procédure ayant privé l'agent d'une garantie constitue une irrégularité de nature à entacher la légalité de la sanction prononcée à l'encontre de celui-ci (18 décembre 2014, *M. R.*, n° 13NC01485).

3.3.19. Professions, charges et offices

S'agissant de l'accès à l'activité de **mandataire judiciaire à la protection des majeurs**, le tribunal administratif de Rouen a jugé que bien que le préfet soit tenu de rejeter une demande d'agrément lorsque le procureur de la République émet un avis défavorable à la demande, il appartient au juge de contrôler la régularité et le bien-fondé de cet avis. (25 février 2014, *Mme B.*, n° 1201083).

3.3.20. Responsabilité de la puissance publique

Le contentieux de la responsabilité des personnes publiques a conduit les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs à aborder différentes conditions de mise en jeu de cette responsabilité.

Par un arrêt du 17 février 2014, la cour administrative d'appel de Paris a jugé que le **manque à gagner résultant de l'impossibilité d'exploiter un fonds de commerce ayant fait l'objet d'une spoliation** en application des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation entraine, au même titre que la perte du fonds de commerce lui-même, dans le champ des préjudices indemnisables en vertu du décret du 10 septembre 1999 ayant institué une commission d'indemnisation des victimes de ces spoliations. La cour a estimé que la période à prendre en considération pour l'évaluation de ce manque à gagner devait être celle comprise entre la cessation de l'activité de l'entreprise et le rétablissement de la légalité républicaine dans les conditions prévues par l'ordonnance du 9 août 1944, soit, à Paris, le 25 août 1944 (17 février 2014, *M. C. et autres*, n° 12PA03276).

Par un jugement du 9 janvier 2014, le tribunal administratif de Limoges a condamné un centre hospitalier à raison de l'**erreur de diagnostic** commise par les experts de son centre de référence, dont l'avis erroné a conduit à l'interruption d'un traitement administré à une femme enceinte qui, s'il avait été poursuivi, aurait eu d'importantes chances d'empêcher le décès de l'enfant qu'elle portait quelques jours seulement après sa naissance. Le tribunal a, en effet, considéré, que cette responsabilité pouvait être retenue dès lors que les médecins de ce centre hospitalier s'étaient vus confier une mission d'expertise de haut niveau au plan national dans le cas d'une pathologie extrêmement rare, et que leur avis était revêtu, du fait de cette spécialisation, d'une autorité permettant de retenir un lien de causalité entre leurs conseils et le traitement mis en œuvre par les praticiens du centre hospitalier les ayant consultés (23 janvier 2014, *M. et Mme R. contre Centre Hospitalier Universitaire de Limoges*, n° 130926).



* Par un jugement du 23 juin 2014, rendu parmi plusieurs autres dans le cadre des requêtes formées par les victimes des inondations liées à la crue du Rhône le 3 décembre 2003 entre les communes de Tarascon et d'Arles, le tribunal administratif de Marseille a estimé que la **responsabilité de l'administration à l'occasion d'un événement revêtant le caractère d'un cas de force majeure**, s'agissant d'une crue excédant de manière très significative le niveau de la crue centennale, ne pouvait être retenue que pour autant que les conséquences dommageables de cet événement ont été aggravées par un ouvrage public par rapport à ce qu'elles auraient été en son absence ou que les services de l'administration ont commis des fautes ayant pu avoir pour conséquence d'aggraver les dommages subis par les victimes (23 juin 2014, *Société BPCE Assurances*, n° 1100193).

Le tribunal administratif de Nice a reconnu la responsabilité sans faute de l'État dans l'accident dont a été victime un spectateur assistant à un match de football, atteint à un œil par une balle tirée par un agent des forces de l'ordre qui utilisait un lanceur de balles de défense de type « flash-ball » pour parer une charge menée contre elle par un groupe de supporters violents. Il a considéré que l'utilisation par les forces de l'ordre de ce type d'arme à feu entrainait dans le champ d'application de la jurisprudence selon laquelle la responsabilité de la puissance publique se trouve engagée, même en l'absence de faute lourde, dans le cas où le personnel de la police fait **usage d'armes ou d'engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens**, et où les dommages subis dans de telles circonstances excèdent, par leur gravité, les charges qui doivent être normalement supportées par les particuliers en contrepartie des avantages résultant de l'existence de ce service public (28 octobre 2014, *M. L.*, n° 1202762).

3.3.21. Santé publique

Plusieurs jugements sont à signaler dans le domaine sanitaire.

Le tribunal administratif de Bordeaux a jugé que la **préparation de médicaments en piluliers par un pharmacien d'officine** à destination de pensionnaires de maisons de retraite, dans le respect notamment des prescriptions médicales et des règles sanitaires, qui implique seulement le changement de conditionnement des médicaments, n'est contraire à aucune règle de droit ou principe juridique. Par suite, le contrat par lequel un établissement d'hébergement pour personnes âgées et dépendantes confie une telle mission à une pharmacie d'officine ne présente pas un caractère illicite (5 novembre 2014, *EURL S.*, n° 1201353).

* Le tribunal administratif de Caen a jugé que les membres d'une commission spécialisée de l'organisation des soins doivent, avant d'instruire les demandes d'autorisation d'activités interventionnelles sous imagerie médicale présentées par des établissements de soins, souscrire à la **déclaration publique d'intérêt**. L'absence d'une telle souscription, qui a pour objet la prévention des conflits d'intérêts dans le domaine de la santé publique et de la sécurité sanitaire, a entaché d'irrégularité les avis rendus par cette commission, sans que la production à l'instance d'attestations sur l'honneur de ses membres ne puisse y suppléer (9 octobre 2014, *Fédération hospitalière de France*, n° 1302113).



Le tribunal administratif de Montreuil a jugé que la mise en quarantaine de greffons, dont le producteur allemand bénéficiait de l'autorisation prévue par la directive 2004/23/CE, instituant des normes élevées de qualité et de sécurité des **tissus et cellules d'origine humaine à usage thérapeutique**, décidée sur le fondement d'une inspection diligentée par l'ANSM en Allemagne, et dont le rapport final n'avait pas été endossé par l'autorité sanitaire allemande, était contraire aux règles communautaires. Il a considéré, en l'espèce, qu'une telle inspection ne pouvait trouver une base légale dans les dispositions dérogatoires de l'article 5 2) b) de la décision 2010/453/UE de la commission, applicables dans l'hypothèse où une autorité sanitaire nationale solliciterait, faute d'expertise humaine ou technique suffisante, l'assistance de l'autorité sanitaire d'un autre État membre (27 novembre 2014, *Société Tutogen médical GMBH et Société Tutogen Médical France*, n° 1404827).

Le tribunal administratif de Saint-Denis a choisi d'annuler la décision conjointe de la présidente du conseil général et de la directrice de l'ARS confiant, après un appel à projets et conformément aux conclusions des instructeurs auprès de la commission de sélection, la **réalisation d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées** à une association, complètement financée par le conseil général, dont le président est un assureur local. La juridiction a considéré que l'ensemble des erreurs d'appréciation sur les différents critères conduisait à retenir une erreur manifeste d'appréciation sur le choix retenu. À titre d'exemple, les instructeurs avaient donné 13/15 sur le critère du financement du projet à l'association attributrice qui ne gérait qu'une autre maison de retraite et n'avait pas de financement propre contre 11/15 à la société requérante qui était gestionnaire de 240 établissements, propriétaire du terrain d'assiette du projet, et qui le finançait complètement (2 octobre 2014, *Société Domusvi Réunion*, n° 1201047).

3.3.22. Service public pénitentiaire

Le juge des référés du tribunal administratif de Fort-de-France a ordonné une série de mesures visant à améliorer les **conditions de détention des prisonniers** de l'établissement pénitentiaire de Ducos, souffrant d'une surpopulation importante, sur le fondement de la violation de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il a prescrit des mesures tendant à l'amélioration directe des conditions de détention (dératisation plus régulière, fourniture de produits d'hygiène et d'entretien des cellules...) mais a rejeté les demandes tendant à la réorganisation du service judiciaire local (17 octobre 2014, *Section française de l'observatoire international des prisons*, n° 14000673).

3.3.23. Sports et jeux

Le tribunal administratif de Bordeaux a jugé que si une décision prononçant, sur le fondement des dispositions de l'article 9 des règlements généraux de la Ligue de football professionnel, une **mesure conservatoire** dans l'attente du résultat de poursuites disciplinaires engagées, n'a pas le caractère d'une sanction, elle doit



cependant intervenir après que la personne concernée a été mise en mesure de présenter utilement sa défense, dès lors que la décision est prise en considération de la personne faisant l'objet de cette mesure (15 janvier 2014, *M. P.*, n° 1100776).

3.3.24. Travail

Les juridictions administratives ont jugé des affaires intéressant divers aspects du droit du travail : représentativité des organisations syndicales, règlement intérieur, licenciement de salariés protégés et plans de sauvegarde de l'emploi.

Par plusieurs arrêts du 24 novembre 2014, la cour administrative d'appel de Paris a, dans le cadre de la compétence de premier et dernier ressort qui lui a été dévolue par l'article 5 du décret du 13 août 2013, rejeté diverses requêtes des syndicats Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO) dirigées contre les arrêtés du ministre chargé du travail fixant la **liste des organisations syndicales reconnues comme représentatives au niveau national et interprofessionnel et au niveau des branches d'activité**, au regard du critère de leur audience auprès des salariés, en vertu de l'article L. 2121-1 du code du travail. La cour a en effet estimé que, si des difficultés avaient pu être constatées dans l'organisation des élections et la collecte des résultats, celles-ci n'avaient pas été de nature à remettre en cause la représentativité et le poids respectif des organisations syndicales, tels que fixés par les arrêtés attaqués (24 novembre 2014, *Confédération générale du travail - Force ouvrière*, n° 13PA02876 et autres arrêts du même jour).

* Le tribunal administratif de Nîmes a jugé que l'insertion, dans le règlement intérieur d'une entreprise de travaux publics, d'une obligation pour les salariés de se soumettre à un **test salivaire de dépistage de l'usage de stupéfiants**, diligenté par le supérieur hiérarchique et dont les résultats peuvent donner lieu à une sanction allant jusqu'au licenciement, n'est pas entachée d'illégalité. Contrairement à l'inspecteur de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de la région Languedoc-Roussillon (DIRECCTE), il a estimé que les dispositions combinées des articles L. 6211-1 et L. 6211-3 du code de la santé publique ne rendait pas obligatoire le recours à un médecin spécialiste pour effectuer un test salivaire. Il a également jugé que les dispositions des articles L. 1121-1 et L. 1321-3 du code du travail n'avaient pas été méconnues dans la mesure où le test salivaire en cause était envisagé selon des modalités de contrôle aléatoire des salariés affectés à des postes dits hypersensibles, d'une part, et que le salarié visé par le test était informé du motif du contrôle, se voyait réclamer son consentement et bénéficiait de la présence d'un témoin lors de la réalisation du test, d'autre part (27 mars 2014, *Société Sud Travaux*, n° 1201512).

Le tribunal administratif de Nancy a eu à trancher la délicate question du **champ d'application de la protection des salariés protégés** aux agents de droit privé faisant l'objet de conventions collectives spéciales, employés par un établissement public à caractère administratif. Le tribunal a d'abord rappelé qu'en vertu d'une lecture combinée des articles L. 2111-1, L. 2411-1 et L. 2411-2 du code du travail,



les délégués syndicaux des personnes publiques employés dans des conditions de droit privé bénéficient des dispositions protectrices en cas de licenciement, sous réserve de dispositions particulières ayant le même objet résultant du statut qui régit ce personnel, instituées par voie conventionnelle. Il a ensuite jugé que ni l'article 29 de la convention collective nationale des praticiens-conseils du régime général de sécurité sociale du 4 avril 2006, dans sa version en vigueur au jour des décisions attaquées, ni aucune autre disposition invoquée par le ministre n'avaient pour objet d'exclure ces salariés de la protection instituée par l'article L. 2411-1 du code du travail précité (11 juillet 2014, *M. R.*, n° 1200615).

* Par un arrêt du 23 juin 2014, la cour administrative d'appel de Nancy a confirmé le jugement du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne du 11 février 2014 qui annulait la décision du directeur régional des entreprises, de la consommation, du travail et de l'emploi de Champagne-Ardenne homologuant le **plan de sauvegarde de l'emploi** de l'entreprise ODCF. Par cet arrêt, qui est un des premiers à statuer en ce domaine à la suite de l'intervention de la loi du 14 juin 2013 attribuant compétence en cette matière au juge administratif, la cour a été amenée à préciser la portée du contrôle exercé dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, par le juge administratif sur la décision homologuant le plan de sauvegarde de l'emploi. Le juge administratif, qui opère un contrôle normal de la qualification juridique des faits, porte une appréciation, d'une part, sur le caractère adapté des mesures contenues dans le plan de sauvegarde de l'emploi, notamment au regard du secteur économique et des profils des salariés concernés, et, d'autre part, sur le caractère proportionné desdites mesures au regard des moyens dont dispose l'entreprise, l'unité économique et sociale et le groupe. La cour a en particulier jugé que la proportionnalité des mesures ne devait pas s'apprécier au regard des seuls moyens dont disposait la société concernée, laquelle avait en l'espèce été placée en liquidation judiciaire, mais au regard des moyens de l'ensemble du groupe, nonobstant la circonstance que le groupe avait d'ores et déjà répondu à une demande de la société d'abondement du plan de sauvegarde de l'emploi (23 juin 2014, *Ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social*, n°s 14NC00528, 14NC00635 et 14NC00675).

La cour administrative d'appel de Bordeaux a apprécié la régularité et la validité du **plan de sauvegarde de l'emploi** concernant la société IPL Atlantique dans le cadre de son contrôle de la légalité de la décision d'homologation du document unilatéral de l'employeur par la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Dans cette affaire, elle s'est prononcée sur les compétences de l'administrateur judiciaire, le périmètre de recherche de reclassement des salariés concernés par le plan, la portée de l'obligation de reclassement incombant à l'employeur, ainsi que les mentions à inclure dans le document unilatéral, tout en précisant qu'il n'appartient pas au juge administratif, dans le cadre de son contrôle juridictionnel, d'apprécier les choix économiques qui ont conduit un employeur à engager une procédure de licenciement collectif pour motif économique dans le cadre d'un projet de réorganisation d'une société. À l'issue de ce contrôle, elle a estimé que l'autorité administrative avait pu, sans commettre ni erreur de droit, ni erreur d'appréciation, estimer que le plan de sauvegarde soumis à son homologation comportait un ensemble de mesures réelles, consistantes et proportionnées tendant à limiter



le nombre de licenciements ou à faciliter le reclassement des salariés dont le congédiement était inévitable et présentait ainsi un caractère suffisant (30 juin 2014, *Comité d'entreprise de la société IPL Atlantique et autres*, n° 14BX01084).

* Par un arrêt du 30 septembre 2014, la cour administrative d'appel de Versailles a jugé qu'en **l'absence de production de nouvelles désignations à la suite des dernières élections professionnelles**, les mandats des délégués syndicaux d'une organisation signataire d'un accord collectif doivent être regardés comme ayant expiré à la date de la tenue de ces élections. Par suite l'accord et son avenant n'ont pas été valablement signés par cette organisation et n'ont dès lors pas été signés par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives ayant recueilli au moins 50 % des suffrages exprimés, faute pour l'autre organisation signataire d'obtenir à elle seule ce niveau de suffrages exprimés. (30 septembre 2014, *Fédération Nationale des industries chimiques CGT et autres, M. R. et autres*, n°s 14VE02163, 14VE02167).

Par un autre arrêt du 22 octobre 2014, cette même juridiction a jugé que la **définition du périmètre d'application des critères d'ordre des licenciements** à un niveau inférieur à celui de l'entreprise n'est envisageable que dans le cadre d'un accord collectif, les dispositions des articles L. 1233-24-2 et L. 1233-24-4 du code du travail dans leur rédaction issue de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, éclairées par les travaux préparatoires, n'ayant pas entendu remettre en cause un tel principe. Par suite, l'administration du travail méconnaît les dispositions de l'article L. 1233-57-3 du même code, en homologuant un document unilatéral fixant un tel périmètre (27 octobre 2014, *Société Mory-Ducros et autres*, n°s 14VE02408, 14VE02409).

* Toujours en matière de plan de sauvegarde de l'emploi, la cour administrative d'appel de Marseille a jugé, s'agissant de la recevabilité et des délais impartis aux salariés pour contester une décision d'**homologation du document élaboré par le liquidateur** d'une société en liquidation judiciaire par le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, qu'aucune disposition n'impose que la décision de validation ou d'homologation soit affichée sur les lieux de travail en cas de redressement ou de liquidation judiciaires de l'entreprise, alors notamment que le personnel peut ne plus avoir accès aux locaux de l'entreprise lorsque la liquidation a été prononcée avec cessation immédiate de l'activité. Le délai de recours contentieux ouvert aux salariés n'en commence pas moins à courir à compter de la date à laquelle cette décision, ainsi que l'indication des voies et délais de recours, a été portée à leur connaissance, par tout autre procédé permettant de donner date certaine. Elle a précisé que la notification de la décision au comité d'entreprise et, le cas échéant, aux organisations syndicales représentatives signataires n'emporte pas connaissance acquise de cette décision par les salariés et n'est dès lors pas de nature à faire courir à leur égard le délai de recours contentieux. Dans la même affaire, il a été jugé qu'une décision prise par le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi doit être motivée, non seulement lorsqu'elle refuse l'homologation demandée, mais également quand elle y procède. Dans ce dernier cas, la motivation doit attester que l'administration a vérifié l'ensemble des points sur lesquels doit porter son contrôle et a mis en œuvre les critères légalement définis aux 1° à 3° de



l'article L. 1233-57-3 du code du travail. Enfin, le même arrêt considère que le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle normal sur le **caractère suffisant des mesures de reclassement et d'accompagnement** prévues dans le plan de sauvegarde de l'emploi au regard des moyens de l'entreprise, de l'unité économique et sociale et du groupe (1^{er} juillet 2014, *SA Milonga*, n° 14MA01909 et *Ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social c/ M. A et autres*, n° 14MA01963).

Le tribunal administratif de Paris a jugé que si les dispositions de l'article L. 1233-24-4 du code du travail n'imposent pas à l'employeur de consulter le comité d'entreprise sur le document qu'il élabore unilatéralement avant de le soumettre à l'autorité administrative pour homologation, il doit néanmoins être consulté sur les mesures sociales d'accompagnement prévues par le plan de sauvegarde de l'emploi. Par conséquent, la procédure de consultation est entachée d'irrégularité si le plan de sauvegarde de l'emploi inclus dans le document unilatéral comporte des mesures sociales d'accompagnement substantiellement différentes de celles soumises à la **consultation du comité d'entreprise** antérieurement à l'élaboration de ce document. Ne constituent pas des différences substantielles des modifications mineures portant sur le montant de certaines mesures d'accompagnement et apportant des améliorations aux mesures initialement prévues (23 mai 2014, *Comité d'entreprise de l'hôtel Lutetia et syndicat CGT des salariés des hôtels de prestige et économiques*, n° 1402928).

3.3.25. Urbanisme

Le droit de l'urbanisme a donné lieu à des arrêts et des jugements intéressants tant la portée des nouvelles dispositions spécifiques à ce contentieux que l'élaboration des documents d'urbanisme ou la compétence des collectivités d'Outre-mer.

Par un arrêt du 6 juin 2014, la cour administrative d'appel de Paris a été amenée à préciser, dans le cadre du contentieux relatif au projet immobilier lié à la réhabilitation de l'ancienne gare d'Auteuil, la **portée de la décision Commune de Saint-Martin-le-Vinoux** du 9 avril 2014 (n° 338363) par laquelle le Conseil d'État a jugé qu'un permis de construire modificatif délivré à seule fin de tirer les conséquences d'un jugement frappé d'appel ne pouvait avoir pour effet de régulariser les illégalités affectant le permis initial et de rendre inopérants les moyens tirés de ces illégalités. La cour a considéré qu'un permis modificatif, en ses dispositions n'ayant pas pour objet de tirer les conséquences d'un jugement frappé d'appel annulant partiellement le permis initial, pouvait, en revanche, régulariser les illégalités invoquées devant le juge d'appel et rendre inopérants les moyens tirés de ces illégalités (6 juin 2014, *S.C.I. Suchet Montmorency, Association de sauvegarde Auteuil-Bois de Boulogne, Association Porte d'Auteuil environnement*, n°s 12PA03899, 12PA03901 et 12PA03931).

Après avoir constaté, d'une part, l'irrégularité de l'enquête publique relative à la **révision d'un plan local d'urbanisme**, d'autre part, l'erreur manifeste d'appréciation dans le classement d'une parcelle par le plan approuvé et son caractère régularisable par une simple procédure de modification, le tribunal



administratif de Lyon prononce un sursis à statuer sur le fondement de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et accorde à la commune un délai maximum de neuf mois à compter de la notification de son jugement pour régulariser son plan (12 décembre 2014, *Mme P.*, n° 1202081).

* Le tribunal administratif d'Orléans a rejeté la requête dirigée contre le refus opposé par le préfet à une demande de **permis de construire onze éoliennes** de 100 m de haut dans une zone située à proximité du site du Val de Loire classé au patrimoine mondial de l'UNESCO et du château de Talcy classé monument historique. Relevant la covisibilité du parc éolien, qui serait de nature à modifier profondément le paysage, avec le château le Tribunal écarte le moyen tiré de l'erreur d'appréciation au regard des dispositions de l'article R 111-21 du code de l'urbanisme (4 mars 2014, *Société V.*, n° 1300392).



3.4. Éléments de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile

3.4.1. Compétence de la CNDA

La cour a rappelé qu'elle n'est pas compétente pour examiner les litiges relatifs à la décision par laquelle l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) s'est dessaisi d'une demande d'asile au profit d'un autre État membre de l'UE en application des dispositions du règlement 604/2013 « Dublin III »⁸. Elle s'était vu transmettre par le tribunal administratif de Montpellier, en application de l'article R. 351-3 du code de justice administrative (CJA)⁹, deux requêtes tendant à la suspension et l'annulation d'une décision par laquelle le directeur général de l'OFPRA s'était dessaisi d'une demande d'asile au profit des autorités chypriotes. La cour a dès lors renvoyé le dossier au président de la section du contentieux du Conseil d'État afin que ce dernier règle la question de compétence, en application des dispositions de l'article R. 351-6 du CJA¹⁰ (CNDA, ord., 24 juin 2014, *M. W.*, n° 14017848 R).

3.4.2. Devoirs du juge de l'asile

Eu égard au caractère essentiel et à la portée de la garantie que constitue pour les demandeurs d'asile l'audition devant l'Office¹¹, la cour considère qu'elle est tenue, lorsqu'elle est saisie de conclusions en ce sens, d'apprécier le caractère manifestement infondé des éléments présentés à l'appui d'une demande de réexamen d'une demande d'asile devant l'OFPRA, sauf si elle est en mesure de prendre une décision positive sur la demande de protection. Pour exercer ce contrôle de la procédure suivie devant l'OFPRA, le juge de l'asile, qui se place à la date de la décision de l'Office, considère que l'Office met alors en œuvre le droit de l'Union européenne et doit en respecter les principes généraux, se référant ici à la jurisprudence de la CJUE (CJUE, 22 novembre 2012, *MM*, C 277/11). Une demande

8 Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

9 Art. R. 351-3 du CJA : « *Lorsqu'une cour administrative d'appel ou un tribunal administratif est saisi de conclusions qu'il estime relever de la compétence d'une juridiction administrative autre que le Conseil d'État, son président, ou le magistrat qu'il délègue, transmet sans délai le dossier à la juridiction qu'il estime compétente* ».

10 Art. R. 351-6 du CJA : « *Lorsque le président d'une juridiction administrative autre qu'une cour administrative d'appel ou un tribunal administratif, à laquelle un dossier a été transmis en application du premier alinéa de l'article R. 351-3, estime que cette juridiction n'est pas compétente, il transmet le dossier, dans le délai de trois mois suivant la réception de celui-ci, au président de la section du contentieux du Conseil d'État, qui règle la question de compétence et attribue le jugement de tout ou partie de l'affaire à la juridiction qu'il déclare compétente* ».

11 CE, 10 octobre 2013, *OFPRA c/ M. Y.*, nos 362798, 362799 A.

de réexamen sera considérée comme manifestement infondée « *si le demandeur n'invoque pas d'élément nouveau, s'il présente des éléments qu'il ne pouvait ignorer lors de sa précédente demande, si l'Office établit que les faits nouveaux allégués reposent sur des éléments dépourvus de valeur probante ou ne se rattachent pas aux critères prévus pour la reconnaissance d'une protection* ». Si tel n'est pas le cas, le juge de l'asile devra annuler la décision qui lui est déférée et renvoyer l'examen de la demande d'asile à l'OFPRA (CNDA, GF, 11 avril 2014, *M. A.*, n° 13020725 R).

3.4.3. Notion de persécution

Dans le cas d'une veuve d'origine albanaise ressortissante du Kosovo, qui invoquait des craintes de perdre la garde de ses enfants en application du droit coutumier et d'être victime de violences de la part de sa belle-famille en soutenant appartenir de ce fait à un certain groupe social, la Grande formation de la cour a rappelé la nécessité de se prononcer sur le bien-fondé de la crainte exprimée avant de déterminer si cette crainte peut se rattacher à l'un des motifs de persécutions énoncés par la Convention de Genève. Après avoir constaté, au vu de sources d'information géopolitique publiques, que la situation des veuves au Kosovo n'est plus problématique aujourd'hui s'agissant de la garde de leurs enfants, la cour a considéré que les agissements invoqués par la requérante ne revêtaient pas un degré de gravité tel qu'ils puissent être constitutifs d'actes de persécutions au sens de la directive 2011/95/UE¹² (CNDA, GF, 31 janvier 2014, *Mme H. veuve T.*, n° 12013217 R).

La cour a par ailleurs considéré qu'en interdisant, au seul motif de son ascendance palestinienne, l'accès au territoire égyptien à un homme né en Égypte, de mère égyptienne et de père d'origine palestinienne, les autorités égyptiennes ont privé celui-ci de l'exercice de ses droits fondamentaux et que l'intéressé craignait de ce fait avec raison d'être persécuté en cas de retour dans ce pays où il avait établi sa résidence habituelle. Après avoir relevé que le requérant ne pouvait se prévaloir ni de la protection de l'Autorité palestinienne, ni de la nationalité égyptienne, la cour, au vu de la situation personnelle du requérant et de la situation générale de la minorité palestinienne en Égypte, a conclu que le requérant a été privé « *de l'exercice de ses droits fondamentaux par les autorités égyptiennes qui agissent dans un but politique et à des fins dissuasives et qui refusent de lui accorder leur protection effective en raison de son origine palestinienne* » (CNDA, 22 mai 2014, *M. A. K.*, n° 11030207 C+).

12 Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.



3.4.4. Principe de l'unité de famille

À la suite de l'avis du Conseil d'État du 20 novembre 2013¹³, la Grande formation de la cour a considéré que le droit de mener une vie familiale normale résultant du dixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 3 et 9 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant et de l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ne donne pas aux parents d'un réfugié mineur droit à la reconnaissance de la qualité de réfugié. Après avoir rappelé les fondements et les conditions d'application du principe de l'unité de famille, elle a ensuite considéré que « *[les principes généraux du droit applicables aux réfugiés] n'imposent pas que le statut de réfugié doive être accordé aux parents d'une réfugiée mineure qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugiée en raison de son appartenance à un groupe social d'enfants ou d'adolescentes non mutilées et des risques de mutilations sexuelles féminines qu'elle encourt personnellement, dès lors qu'ils ne sont pas exposés aux risques de persécution qui ont conduit à ce que le statut de réfugié soit accordé à leur enfant* » (CNDA, GF 20 janvier 2014, *M. F. et Mme D. épouse F.*, n° 12006532 et n° 12006533 R).

3.4.5. Transfert du statut de réfugié – Cas particulier où le pays de refuge est un État membre de l'UE

La cour s'est penchée une nouvelle fois sur la demande d'asile d'un requérant russe d'origine tchétchène, reconnu réfugié en Pologne mais alléguant être exposé à des persécutions dans ce pays du fait de l'incapacité des autorités polonaises à lui assurer la protection à laquelle il est en droit de prétendre. Elle a appliqué les principes posés par la décision du Conseil d'État (CE, 13 novembre 2013, *M. O.*, n°s 349735, 349736) selon lesquels une personne reconnue réfugiée dans un pays tiers ne peut ni revendiquer en France les droits qu'elle tient de la Convention de Genève sans y avoir été préalablement admise au séjour, ni être reconduite dans son pays de nationalité tant que le statut de réfugié lui est maintenu dans cet autre État. Néanmoins, s'il est établi que la protection à laquelle elle a droit n'est plus assurée dans le pays qui lui a octroyé le statut de réfugié, il appartient alors aux autorités françaises d'examiner sa demande comme une première demande d'asile et d'apprécier les risques encourus par cette personne dans son pays d'origine. Enfin, lorsque le pays tiers est un État membre de l'Union européenne (UE), les craintes invoquées en raison d'un tel défaut doivent, en principe, être présumées non fondées¹⁴, sauf si l'intéressé apporte, par tout moyen, la preuve contraire (CNDA, 12 juin 2014, *M. O.*, n° 09009538 R).

13 CE, Avis 20 novembre 2013, *M. F. et Mme D. épouse F.*, n° 368676 A.

14 Cette présomption ne valant pas « *lorsque cet État membre a pris des mesures dérogeant à ses obligations prévues par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sur le fondement de l'article 15 de cette convention, ou dans le cas où seraient mises en œuvre à l'encontre de cet État membre les procédures, prévues à l'article 7 du Traité sur l'Union européenne, soit de prévention, soit de sanction d'une violation des valeurs qui fondent l'Union européenne* » (CE, 13 novembre 2013, *M. O.*, n°s 349735, 349736).



Concernant des ressortissants albanais reconnus réfugiés en Grèce, non admis au séjour en France, qui soutenaient avoir été l'objet sur le territoire grec de menaces émanant de personnes originaires d'Albanie, la cour a estimé que les éléments invoqués n'étaient pas suffisants pour renverser la présomption du caractère non fondé de leur demande quant à l'incapacité des autorités grecques à leur assurer la protection conventionnelle à laquelle ils ont droit. Elle a relevé que si la pratique grecque en matière d'asile a été dénoncée dans une note d'information du Haut Commissariat pour les Réfugiés du 15 avril 2008 et un rapport du Haut Commissariat aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe du 4 février 2009, ces informations ont trait aux seuls demandeurs d'asile et qu'il ne résultait pas de l'instruction que la situation soit comparable pour les personnes ayant été reconnues réfugiées. La cour en a ensuite déduit qu'il y avait lieu de rejeter les demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié présentées en France par les requérants à raison des craintes qu'ils déclaraient éprouver en cas de retour dans leur pays de nationalité (CNDA, 28 octobre 2014, *M. G. et Mme J. épouse G.*, n^{os} 14004102, 14004103 C+).

3.4.6. Exclusion du bénéfice d'une protection

La cour rappelle que le financement du terrorisme est, aux termes de la résolution n^o 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies, assimilable à un agissement contraire aux buts et principes des Nations Unies visé à l'article 1 F c) de la Convention de Genève.

Sur le recours d'un ressortissant srilankais, ancien responsable politique local des Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE) devenu après son arrivée en France cadre du Comité de coordination Tamoul-France (CCTF), responsable de la collecte de fonds, la cour s'est d'abord référée à la résolution n^o 1373 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, en date du 28 septembre 2001¹⁵, pour estimer que les actions terroristes imputables au mouvement des LTTE doivent être qualifiées d'actes contraires aux buts et principes des Nations Unies, y compris la participation directe ou indirecte à l'organisation, à la préparation ou à l'exécution d'actes terroristes. Elle a ensuite rappelé, conformément à l'arrêt B. et D. de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 9 novembre 2010¹⁶, que l'exclusion du statut de réfugié d'une personne ayant appartenu à une organisation criminelle ou terroriste est subordonnée à un examen individuel permettant d'établir l'existence de raisons sérieuses de lui imputer une responsabilité personnelle en tant qu'organisateur, auteur ou complice (CNDA, 15 juillet 2014, *M. S.*, n^o 11016153 C+).

S'agissant d'un membre de la garde rapprochée du président centrafricain F. Bozizé, l'existence de craintes fondées de persécutions pour des motifs politiques en cas de retour en Centrafrique est apparue incontestable. La cour a ensuite fait

15 Paragraphe 5 de la résolution n^o 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 28 septembre 2001 : « *Les actes, méthodes et pratiques du terrorisme sont contraires aux buts et principes de l'Organisation des Nations unies et le financement et l'organisation d'actes de terrorisme ou l'incitation à de tels actes en connaissance de cause sont également contraires aux buts et principes de l'Organisation des Nations- Unies* ».

16 CJUE, Gde Ch, 9 novembre 2010, *B. et D. (Allemagne)*, C-57/09 et C-101/09.



application du c) du paragraphe F de l'article 1^{er} de la Convention de Genève après avoir communiqué ce moyen soulevé d'office, à l'issue d'une première audition. Elle a jugé qu'un faisceau d'indices suffisant, en dépit des dénégations réitérées du requérant, lui permettait d'avoir de sérieuses raisons de penser qu'il avait eu une responsabilité particulière dans les missions de la garde présidentielle à une époque où des exactions systématiques de la part de ses membres étaient répertoriées et dénoncées par la communauté internationale, sans avoir tenté de les prévenir ou de s'en dissocier. Elle a enfin relevé que les propos de l'intéressé s'agissant de ses prétendues tentatives de se désolidariser des actions de la garde présidentielle centrafricaine n'étaient pas crédibles (CNDA, 7 octobre 2014, *M. B. Y.*, n° 13003572 C+).

3.4.7. Procédure de réexamen

La cour juge que la demande de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) tendant à la suspension de la procédure d'éloignement menaçant le requérant¹⁷, produite au dossier, est une circonstance devant être considérée comme un élément nouveau impliquant le réexamen de la demande de l'intéressé. À cet égard, elle prend en compte la jurisprudence et la pratique de la CEDH qui ne demande à un État de s'abstenir d'expulser ou d'éloigner une personne que lorsque, après avoir examiné toutes les informations pertinentes, elle considère qu'il y a un risque que cette dernière subisse des dommages graves et irréversibles si elle était renvoyée (CNDA, 7 octobre 2014, *M. B. Y.*, n° 13003572 C+).

17 Au titre de l'article 39 Mesures provisoires du Règlement de la CEDH.



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

4.1. Bilan d'activité du bureau d'aide juridictionnelle (BAJ)

Demandes d'aide juridictionnelle

En 2014, **3 752** dossiers ont été enregistrés au BAJ, contre **3 524** en 2013, soit une augmentation de 6 %.

Ces demandes concernent en premier lieu le droit des étrangers qui représente 51 % des demandes d'aide juridictionnelle, soit 1915 affaires enregistrées en 2014 (1 877 en 2013). Sur ces 1915 affaires, 587 demandes concernent des refus de titre de séjour (contre 595 en 2013), 1 251 (65,33 % du contentieux des étrangers) le contentieux des réfugiés (contre 1 137 en 2013), 16 des expulsions et 9 des extraditions.

Deux grands types de contentieux apparaissent : celui lié à l'aide sociale (216 demandes en 2014 ; 5,75 % des demandes), et au logement (225 demandes en 2014, soit 6 % des demandes). Quatre autres types de contentieux ressortent des statistiques : le contentieux des pensions (109 dossiers dont 69 concernent les pensions militaires d'invalidité), celui de la fonction publique (94 dossiers enregistrés en 2014) celui des naturalisations-réintégrations (42 dossiers) et enfin le contentieux fiscal (104 en 2014).

501 demandes ont été déposées en matière de référé (dont 370 référés-suspension, 7 référés « provision », 64 référés « injonction », 49 référés « mesures utiles »), soit 26,4 % des demandes.



Décisions rendues

Le nombre de décisions rendues en 2014 s'élève à **3 710** contre **3 570** en 2013 (+3,77 %). Ces décisions se répartissent entre **3 486** ordonnances du président du BAJ, contre 3346 en 2013, et **196** décisions ont été prises par le bureau d'aide juridictionnelle statuant en formation collégiale, contre 188 en 2013.

Cette répartition situe la part des ordonnances du président, à **93,96 %** du total des décisions rendues.

■ Stock, durée de traitement et délai de notification

Le stock qui était de **56** dossiers au 1^{er} janvier 2014 est passé à **65** au 1^{er} janvier 2015.

La durée moyenne de traitement des demandes, qui était passée de 4 mois et 23 jours en 2008 à 3 mois et 19 jours en 2009 puis de 2 mois et 17 jours en 2010 à 54 jours en 2011, et 25 jours en 2012 a été réduite à 11 jours en 2013, puis **10 jours** en 2014 (34 jours pour les dossiers en séance du Bureau d'aide juridictionnelle).

Le délai de notification est désormais **d'un à deux jours** pour les rejets et **d'une semaine** pour les admissions, qui nécessitent un passage par l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation pour désignation des avocats.

Les décisions du BAJ sont depuis 2010 systématiquement motivées.

■ Sens des décisions

En 2014, **3 251 rejets** ont été prononcés contre **2 974** en 2013, tandis que le nombre d'aides accordées est passé de **498** en 2013 à **337** en 2014. **Le taux d'admission qui était de 13,95 % en 2013 est donc passé à 9,08 %.**

Le BAJ a également prononcé 3 désistements, 85 incompétences, 7 non-lieux et 27 caducités.

■ Nature des contentieux et matières concernées

Compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'État : 38 décisions du BAJ (dont 18 admissions), soit 1,02 % du total des décisions rendues.

Cassation des décisions rendues par les tribunaux administratifs (autres que les référés) : 785 décisions du BAJ (dont 86 admissions), soit 21,16 %.

Cassation des décisions rendues par les tribunaux administratifs en matière de référé : 436 décisions du BAJ (dont 47 admissions), soit 11,75 %.

Cassation des décisions rendues par les cours administratives d'appel : 1064 décisions du BAJ (dont 134 admissions), soit 28,68 %.

Cassation des décisions par les autres juridictions (réfugiés, PMI) : 1 306 décisions du BAJ (dont 44 admissions), soit 35,2 %.

501 décisions ont été rendues en matière de référé (dont 376 référés-suspension, 5 référés « provision », 65 référés « injonction », 47 référés « mesures utiles »), soit 13,5 % des décisions.



La répartition des dossiers par principales matières est la suivante :

Contentieux des étrangers (1 877 décisions ; 50,59 % des décisions) : 581 décisions prises concernant des refus ou retraits de titres de séjour, soit 15,66 % du total des décisions (avec 51 admissions), 1 180 décisions prises le sont en matière de réfugiés soit 31,8 % du total (avec 28 admissions).

Contentieux du logement : 219 décisions (5,90 %), dont 23 admissions

Contentieux de l'aide sociale : 207 décisions (5,58 %), dont 24 admissions.

Contentieux des pensions : 115 dossiers traités (3,1 % du total des décisions) dont 17 admis : 73 concernent le contentieux des pensions militaires d'invalidité et 42 concernent les pensions de retraite.

Contentieux fiscal : 108 décisions (2,91 %) dont 7 admissions.

Contentieux de la fonction publique : 97 décisions (soit 2,61 % des décisions rendues), dont 21 admissions.

■ Statistiques

Tableau 1 - Évolution de l'activité du bureau d'aide juridictionnelle de 2007 à 2014

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Affaires traitées | 3 372 | 3 803 | 3 020 | 3 472 | 4 110 | 3 683 | 3 570 | 3 710 |
| Aides accordées | 301 | 271 | 330 | 664 | 740 | 425 | 498 | 337 |
| Rejets | 2 970 | 3 532 | 2 690 | 2 681 | 3 217 | 3 019 | 2 974 | 3 251 |

Tableau 2 - Évolution du stock au 31 décembre

| Année | Nombre d'affaires en stock au 31/12 | Année | Nombre d'affaires en stock au 31/12 | Année | Nombre d'affaires en stock au 31/12 |
|-------|-------------------------------------|-------|-------------------------------------|-------|-------------------------------------|
| 1997 | 362 | 2003 | 698 | 2009 | 874 |
| 1998 | 559 | 2004 | 562 | 2010 | 817 |
| 1999 | 666 | 2005 | 1 108 | 2011 | 182 |
| 2000 | 1 083 | 2006 | 815 | 2012 | 49 |
| 2001 | 676 | 2007 | 621 | 2013 | 56 |
| 2002 | 615 | 2008 | 889 | 2014 | 65 |



**Tableau 3 - Sens des décisions rendues en 2014
par principaux types de saisines**

| | Nombre de décisions lues | Sens | | | | |
|---------------------------------|--------------------------|-------|-----------|-------------|----------|--------------|
| | | rejet | admission | désistement | non-lieu | incompétence |
| Premier ressort | 38 | 18 | 18 | 0 | 0 | 2 |
| Appel | 14 | 9 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Cassation TA (référés) | 436 | 386 | 47 | 0 | 0 | 3 |
| Cassation TA (autres) | 785 | 623 | 86 | 2 | 2 | 68 |
| Cassation CAA | 1 064 | 914 | 134 | 1 | 0 | 1 |
| Cassation (autres juridictions) | 1 306 | 1 253 | 44 | 0 | 3 | 3 |

**Tableau 4 - Sens des décisions rendues en 2014
par principaux types de matières**

| | Nombre de décisions lues | Sens | | | | |
|----------------------------------|--------------------------|-------|-----------|-------------|----------|--------------|
| | | rejet | admission | désistement | non-lieu | incompétence |
| Réfugiés | 1 180 | 1 146 | 28 | 0 | 2 | 2 |
| Étrangers (hors réfugiés) | 697 | 616 | 70 | 0 | 0 | 11 |
| Logement | 219 | 162 | 23 | 0 | 0 | 34 |
| Aide sociale | 207 | 182 | 24 | 0 | 0 | 1 |
| Contentieux fiscal | 108 | 93 | 7 | 1 | 0 | 0 |
| Fonction publique | 97 | 64 | 21 | 0 | 0 | 11 |
| Pensions militaires d'invalidité | 73 | 61 | 11 | 0 | 1 | 0 |
| Pensions de retraite | 42 | 35 | 6 | 0 | 1 | 0 |

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



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

Le code de justice administrative énonce, dans ses articles L. 911-1 à L. 911-10, R. 921-1 à R. 921-8 et R. 931-1 à R. 931-9, les dispositions applicables à l'exécution des décisions rendues par les juridictions administratives.

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

En vertu de ces dispositions, le Conseil d'État, ainsi que les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, ont pour mission le suivi des demandes d'exécution des décisions de justice. La section du rapport et des études du Conseil d'État répond, en outre, aux demandes d'éclaircissement adressées par les autorités administratives et peut être amenée à réaliser toute mission d'expertise juridique dans ses domaines de compétence.

■ En matière d'exécution des décisions de justice

Le Conseil d'État est responsable de l'exécution de ses propres décisions, ainsi que de celles rendues par les juridictions administratives spécialisées. En son sein, la section du rapport et des études est notamment chargée d'accomplir les diligences permettant d'obtenir l'exécution de la décision de justice. Les personnes pouvant se prévaloir d'une décision de justice rendue au détriment de l'administration peuvent saisir le Conseil d'État selon deux procédures distinctes :

- soit une demande d'aide à l'exécution, prévue par l'article R. 931-2 du code de justice administrative, procédure non contentieuse ouverte devant la section du rapport et des études après l'expiration d'un délai de trois mois suivant la notification d'une décision juridictionnelle. S'il le juge nécessaire, le président de la section du rapport et des études peut, sur le fondement de l'article R. 931-7 du code de justice administrative, proposer au président de la section du contentieux l'ouverture d'une procédure d'astreinte d'office ;

- soit une demande d'exécution sous astreinte de la décision de justice prévue par l'article R. 931-3 du code de justice administrative, procédure contentieuse ouverte devant la section du contentieux après l'expiration d'un délai de six mois suivant la notification de la décision de justice. Ces dispositions prévoient, dans ce cas, la saisine de la section du rapport et des études afin que soient accomplies les diligences nécessaires pour favoriser l'exécution de ladite décision.



Les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs sont, quant à eux, responsables de l'exécution des arrêts ou des jugements qu'ils ont rendus. L'exécution d'une décision frappée d'appel relève, dans tous les cas, de la compétence de la juridiction d'appel.

Les articles L. 911-4, R. 921-5 et R. 921-6 du code de justice administrative organisent une procédure spécifique qui comprend deux phases successives : une première phase, non contentieuse, au cours de laquelle des diligences sont menées auprès de l'administration en vue d'aboutir à une complète exécution et une seconde phase, juridictionnelle, intervenant en cas d'échec de la première.

La phase juridictionnelle est ouverte par une ordonnance du président :

- à tout moment, dès lors que le président estime que les diligences accomplies ne permettront pas de parvenir à une exécution complète et rapide de la décision de justice ;
- à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la demande d'exécution en cas d'échec de la phase amiable dans ce délai ;
- en cas de contestation par le requérant, dans le délai d'un mois suivant la notification de la décision de classement administratif de sa demande.

L'article R. 921-8 prescrit à chaque président de cour administrative d'appel et de tribunal administratif de rendre compte au président de la section du rapport et des études du Conseil d'État, à l'issue de chaque année, des difficultés d'exécution qui leur ont été soumises.

■ En matière de demande d'éclaircissement

La section du rapport et des études peut être saisie, sur le fondement de l'article R. 931-1 du code de justice administrative, d'une demande présentée par l'administration à laquelle il revient d'exécuter une décision d'une juridiction administrative et souhaitant être éclairée sur les modalités d'exécution de cette décision de justice.

4.2.1. Les clarifications apportées en 2014 par la jurisprudence en matière d'exécution des décisions de justice

Les procédures juridictionnelles d'exécution doivent respecter le délai raisonnable de jugement. Le Conseil d'État l'a confirmé en jugeant qu'un délai excessif dans l'exécution d'une décision juridictionnelle engage, en principe, la responsabilité de la personne publique à qui incombait cette exécution, mais que lorsque la carence de cette personne donne lieu à une procédure juridictionnelle d'exécution, celle-ci doit être jugée dans un délai raisonnable : une durée de jugement excessive engage donc également la responsabilité de l'État en raison du fonctionnement défectueux du service public de la justice (CE, 4/5 SSR, 23 juin 2014, *M. Wespelaere et autres*, n° 369946). Ainsi, lorsqu'une astreinte a été prononcée, la juridiction doit se prononcer rapidement sur le sort de celle-ci. À cet égard, le Conseil d'État



a confirmé la possibilité pour le juge de l'exécution de constater par ordonnance, sur le fondement du 3° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, qu'il n'y a pas lieu de liquider l'astreinte (CE, 3/8 SSR, 16 juillet 2014, *Mme Talbaux*, n° 362230.)

Par ailleurs, le champ des astreintes du livre IX du code de justice administrative a été précisé. Les dispositions de ce livre ne s'appliquent qu'aux astreintes que le Conseil d'État, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel peuvent prononcer à l'encontre d'une personne morale de droit public ou d'un organisme privé chargé de la gestion d'un service public. Elles ne sauraient, en revanche, s'appliquer lorsque le juge administratif, saisi par l'administration en vue de mettre fin à l'occupation irrégulière d'une dépendance du domaine public, fait application du principe général selon lequel les juges ont la faculté de prononcer une astreinte en vue de l'exécution de leurs décisions (CE, 15 octobre 2014, *Voies navigables de France*, nos 338746, 338747, 338751, 338753, 338754).

Les astreintes prononcées dans le cadre de la procédure spécifique prévue à l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation ne relèvent pas non plus du livre IX du code de justice administrative : ce régime d'astreinte est exclusif du régime d'astreinte de droit commun de l'article L. 911-4 (CE, 10 février 2014, *Vandeven*, n° 361426). Il convient toutefois de préciser qu'en matière de droit au logement, les recours dirigés contre les refus de la commission départementale de médiation de reconnaître comme prioritaire une demande de logement ou d'hébergement d'urgence peuvent donner lieu, en cas d'annulation, au prononcé d'une injonction, assortie le cas échéant d'une astreinte de droit commun. Cette injonction consiste alors en une obligation, pour la commission départementale de médiation, de préciser les caractéristiques du logement adapté au demandeur.

Enfin, s'agissant des demandes d'éclaircissement, le Conseil d'État n'a pas admis le pourvoi formé contre un jugement du tribunal administratif de Paris du 20 septembre 2013 jugeant que la réponse donnée par la section du rapport et des études à une demande d'éclaircissement présentée en application de l'article R. 931-1 du code de justice administrative par une administration ne constitue pas un document administratif communicable, cette réponse devant être regardée comme un avis rendu par une section administrative du Conseil d'État. Les autres parties à l'instance ayant donné lieu à la demande d'éclaircissement ne détiennent donc pas à un droit à en obtenir la communication (CE, *M. Danthony*, 30 juillet 2014, n° 373389).



4.2.2. Les caractéristiques générales de l'activité de la juridiction administrative en matière d'aide à l'exécution en 2014

Une légère diminution du nombre de saisines

Le nombre total de demandes d'exécution des décisions juridictionnelles a connu une légère baisse en 2014. Ainsi, 2 150 saisines (demandes d'éclaircissement, demandes d'aide à l'exécution, demandes d'astreinte) ont été adressées à la juridiction administrative en 2014, contre 2 345 en 2013. Cette diminution globale cache des évolutions divergentes, puisque le nombre de saisines est demeuré stable devant les cours administratives d'appel (524 en 2014 contre 520 en 2013) alors qu'il a baissé devant les tribunaux administratifs (1 535 en 2014 contre 1 695 en 2013) et surtout devant le Conseil d'État (91 en 2014 contre 130 en 2013). L'on peut retenir qu'une décision juridictionnelle sur 100, environ, a donné lieu à une difficulté d'exécution, que 80 % des demandes ont été réglées en phase administrative, que seule une cinquantaine d'astreintes ont été prononcées par les juridictions, et que le nombre total de liquidations d'astreintes n'a été que de 26. Ainsi, les procédures juridictionnelles ne sont que très rarement nécessaires pour régler les difficultés d'exécution.

Il est à noter que, parmi les décisions juridictionnelles non exécutées ou exécutées avec retard, figurent un nombre non négligeable d'ordonnances rendues par des juges des référés. C'est alors le juge des référés qui prononce, éventuellement, une astreinte et qui, le cas échéant, la liquide (CE, 21 mai 2003, *Petit*, n^{os} 252872, 253384). La liquidation de l'astreinte se rattache, en effet, à la même instance contentieuse que celle qui a été ouverte par la demande d'astreinte dont elle est le prolongement procédural. L'exécution des ordonnances des juges des référés revêtant, par essence, un caractère urgent, les juridictions se sont organisées pour traiter les demandes le plus rapidement possible, tout en veillant au respect du principe du contradictoire. L'ouverture de la phase juridictionnelle, en cas d'échec de la phase amiable préalable, est décidée généralement quelques jours ou quelques semaines après la réception de la demande d'aide à l'exécution.

Curieusement, ont été enregistrées en 2014, tant par les tribunaux administratifs que par le Conseil d'État, plusieurs demandes d'exécution de décisions juridictionnelles très anciennes (la plus ancienne ayant été rendue en 1986). Il est naturellement difficile de traiter de telles demandes, les dossiers correspondants étant archivés, les changements dans les circonstances de droit et de fait rendant même fréquemment impossible l'exécution sollicitée, et la prescription quadriennale pouvant faire obstacle au versement effectif de condamnations très anciennes. Certaines juridictions s'interrogent, à cette aune, sur l'utilité que pourrait présenter l'introduction d'un délai pour saisir le juge de l'exécution.

Les chiffres commentés ci-dessus ne sauraient toutefois être regardés comme une mesure fiable du « taux d'inexécution » ou du « taux d'exécution tardive » des décisions rendues par la juridiction administrative.



En premier lieu, ils n'incluent pas les astreintes prononcées à l'encontre de l'État, dans le contentieux du droit de logement opposable, en application de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation. En vertu de ces dispositions, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne, lorsqu'il constate que la demande de logement ou d'hébergement provisoire a été reconnue comme prioritaire par la commission de médiation et que n'a pas été offert au demandeur un logement ou un hébergement, ordonne le logement de celui-ci ou son accueil dans une structure d'hébergement, cette injonction étant en général assortie d'une astreinte. La liquidation de l'astreinte en faveur du fonds prévu à l'article L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation est effectuée par ordonnance, conformément aux dispositions de l'article R. 778-8 du code de justice administrative. Or, le nombre d'astreintes ainsi prononcées à l'encontre de l'État est en forte croissance. Pour le seul tribunal administratif de Paris, 2433 injonctions assorties d'une astreinte ont été décidées en 2014. La liquidation de ces astreintes s'avère nécessaire, sur demande ou d'office, lorsque la situation du demandeur demeure inchangée, ce qui correspond au cas le plus fréquent. Cette situation se traduit pour les quelques juridictions concernées, confrontées parfois à un stock important de dossiers, par une importante charge de travail.

Par ailleurs, les chiffres globaux mentionnés ci-dessus n'incluent pas les cas d'inexécution qui ne sont pas portés à la connaissance des juridictions, ni les cas d'inexécution de décisions juridictionnelles passées en force de chose jugée et condamnant l'administration au paiement d'une somme d'argent. Dans cette dernière hypothèse, les bénéficiaires mettent en œuvre, en effet, la procédure de « paiement direct » prévue à l'article L. 919-9 du code de justice administrative.

À l'inverse, une partie des demandes d'exécution concerne des décisions d'ores et déjà exécutées mais pour lesquelles les requérants se méprennent sur la portée du dispositif. Le cas le plus fréquent est celui des décisions enjoignant à l'administration de réexaminer une demande de titre de séjour ou « la situation » d'un étranger et qui n'impliquent pas nécessairement la délivrance de ce titre. De même, les agents publics ayant obtenu l'annulation d'une mesure d'éviction estiment souvent que cette annulation implique nécessairement l'indemnisation des préjudices résultant de cette éviction illégale, alors que cette question relève d'un litige distinct.

Les difficultés d'exécution se concentrent sur certains types de décisions juridictionnelles

À l'instar des années précédentes, les inexécutions ou les exécutions tardives se concentrent sur trois types de décisions juridictionnelles : celles condamnant l'administration au paiement d'une somme d'argent ou mettant à sa charge les frais visés à l'article L. 761-1 du code de justice administrative, celles intervenues en matière de fonction publique, enfin celles annulant des refus de titre de séjour ou des obligations de quitter le territoire français.

La difficile exécution des **décisions mettant à la charge de l'administration une somme au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative** a déjà été soulignée à maintes reprises dans de précédents rapports annuels. Les dispositions



de l'article L. 911-9 du code de justice administrative, qui reproduisent celle de l'article 1^{er} de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, organisent pourtant, pour l'exécution de ces décisions une procédure spécifique, dite de « paiement forcé », permettant au créancier de l'État d'obtenir, à défaut d'ordonnancement dans un certain délai, le paiement de la somme due sur simple présentation de la décision de justice au comptable assignataire. Les mêmes dispositions prévoient, lorsqu'un établissement public ou une collectivité territoriale a été condamné au paiement d'une somme d'argent dont le montant a été fixé par la décision juridictionnelle et qu'il n'est pas procédé à l'ordonnancement ou au mandatement de cette somme, la possibilité d'un mandatement d'office par l'autorité de tutelle dans le premier cas, par le préfet dans le second.

Il est toutefois difficile de mesurer le nombre total de demandes de mise en œuvre de la procédure de paiement d'office qui ont été, en 2014, adressées à l'ensemble des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels. Les juridictions ne sont en effet informées de ce type d'inexécutions que lorsqu'elles sont saisies « par erreur » par les bénéficiaires des condamnations (elles doivent alors inviter l'intéressé à mettre en œuvre la procédure de « paiement forcé ») ou lorsque leur sont signalées des cas d'échec de cette procédure. Outre le renforcement des contraintes budgétaires, qui incite probablement les administrations à différer les paiements, les dysfonctionnements, probablement temporaires, résultant de la mise en place des plates-formes régionales de l'application « Chorus », utilisées pour l'ensemble des dépenses de l'État, ont été incriminés.

S'agissant du **contentieux de la fonction publique**, il convient de relever, outre les difficultés récurrentes relatives aux reconstitutions de carrière rendues nécessaires par l'annulation de mesures d'éviction illégales, le développement du contentieux d'exécution lié à l'avantage spécifique d'ancienneté accordé à certains fonctionnaires de police. Ce contentieux a représenté, par exemple, 23 des 27 demandes d'exécution recensées, en matière de fonction publique, par le tribunal administratif de Toulon. Son origine résulte des difficultés de mise en œuvre des dispositions de l'article 11 de la loi 26 juillet 1991 modifiée portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, selon lesquelles les fonctionnaires de l'État et les militaires de la gendarmerie affectés pendant une durée fixée par décret en Conseil d'État dans un quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles, ont droit, pour le calcul de l'ancienneté requise au titre de l'avancement d'échelon, à un avantage spécifique d'ancienneté dans des conditions fixées par ce même décret. En vertu de l'article 1^{er} du décret n° 95-313 du 21 mars 1995 pris pour l'application de ces dispositions, les quartiers urbains où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles doivent correspondre « *en ce qui concerne les fonctionnaires de police, à des circonscriptions de police ou à des subdivisions de ces circonscriptions désignées par arrêté conjoint du ministre chargé de la sécurité, du ministre chargé de la ville, du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget* ». Un arrêté a été adopté le 17 janvier 2001, rendant bénéficiaires du dispositif les fonctionnaires de police en fonction dans le ressort territorial des circonscriptions de police relevant des secrétariats généraux pour l'administration de la police de Paris et de Versailles.



Mais par une décision du 16 mars 2011, *Mme Leducq*, n° 327428, le Conseil d'État, statuant sur la légalité d'un refus opposé à un fonctionnaire de police qui avait été affecté dans la circonscription de Dreux, a jugé que cet arrêté était illégal, dès lors qu'il écartait par principe du bénéfice de l'avantage spécifique d'ancienneté les fonctionnaires affectés en dehors du ressort territorial des circonscriptions de police relevant des secrétariats généraux pour l'administration de la police de Paris et de Versailles, sans égard à la situation concrète des circonscriptions de police ou de leurs subdivisions au regard du critère fixé par l'article 11 de la loi du 26 juillet 1991. De nombreuses décisions de refus d'attribution de l'avantage spécifique d'ancienneté ont été, depuis lors, annulées par les juridictions, celles-ci enjoignant au ministère de l'intérieur de réexaminer les demandes présentées par les fonctionnaires de police concernés. Ce sont les difficultés liées à ce réexamen, lequel implique de déterminer au cas par cas si le lien d'affectation se situait dans une circonscription correspondant à un quartier ouvrant droit au bénéfice de l'avantage, qui sont à l'origine des demandes d'aide à l'exécution adressées aux juridictions.

S'agissant du **contentieux des étrangers**, c'est avant tout l'importance du nombre de dossiers devant être réexaminés conformément aux injonctions prononcées en application de l'article L. 911-2 du code de justice administrative qui explique les difficultés d'exécution, les préfetures ne parvenant pas toujours à effectuer ce réexamen dans le délai prescrit. Des progrès ont toutefois été constatés dans certaines juridictions. Ainsi, s'agissant du tribunal administratif de Montreuil, l'engagement pris en 2013 par la préfeture de la Seine-Saint-Denis d'apurer le stock des jugements restés sans exécution et de respecter pour l'avenir les délais impartis par les jugements semble avoir porté ses fruits, puisque le nombre de demandes d'aide à l'exécution a été divisé par trois entre 2013 et 2014.

S'ajoute à l'engorgement des préfetures l'erreur, commise par certaines d'entre elles, consistant à attendre que l'étranger réitère sa demande de titre de séjour ou se présente à nouveau spontanément au guichet, alors que le réexamen doit s'effectuer d'office (CE, 22 février 2002, *M. Dieng*, n° 224496). Certains tribunaux administratifs ont également signalé les difficultés liées à l'exécution d'injonctions de réexamen prononcées concomitamment à l'annulation de décisions refusant implicitement la délivrance d'un titre de séjour, lorsqu'il apparaît ultérieurement, au stade de l'exécution, qu'une décision expresse de refus avait, en réalité, été prise par le préfet avant même la saisine initiale du tribunal administratif : si l'utilité d'un nouveau réexamen de la demande de séjour peut parfois être mise en doute, il n'en demeure pas moins que c'est à la lumière des motifs du jugement que la situation de l'étranger doit être réexaminée.

Le retard d'exécution est beaucoup plus fréquent que le refus d'exécution

La faiblesse du nombre de liquidations d'astreinte traduit, au moins pour partie, le caractère exceptionnel des refus d'exécution. C'est l'absence d'exécution spontanée ou le délai d'exécution qui, le plus souvent, peut être reproché aux administrations, certains ministères, France-Télécom, ou encore Pôle-emploi semblant être particulièrement concernés par cette inertie. S'agissant des collectivités territoriales, l'inertie se constate



notamment en présence d'une injonction, prononcée à raison de l'annulation d'une décision de préemption, de proposer à l'acquéreur évincé l'acquisition du bien en cause au prix mentionné dans la déclaration d'intention d'aliéner. De manière générale, l'appel est parfois considéré encore par certaines administrations, à tort, comme un instrument permettant de différer l'exécution d'un jugement.

Plusieurs juridictions ont souligné le dépassement presque systématique des délais impartis par les « injonctions préventives » de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, tout en admettant que ces délais sont parfois « inappropriés », en particulier lorsque le réexamen d'une demande nécessite l'intervention de plusieurs administrations ou la saisine d'un organisme consultatif. À titre d'exemple, l'exécution d'un jugement enjoignant à l'administration pénitentiaire d'instaurer, dans un délai de trois mois, dans un centre de détention un tarif de 8 euros mensuels pour les prestations de télévision en cellule, s'est heurtée à la nécessité de résilier le contrat de location des téléviseurs en cours et de conclure un nouveau contrat au terme d'une procédure de passation nécessairement assez longue.

Les refus d'exécution résultent parfois d'erreurs de droit commises par l'administration, comme l'illustre le cas suivant. Le tribunal administratif de Nantes avait enjoint au ministre de l'intérieur de délivrer des visas de court séjour à deux enfants mineurs haïtiens, afin que ceux-ci puissent se soumettre à des tests génétiques en France, prescrits par le juge judiciaire dans le cadre d'une action de recherche en maternité. L'administration n'entendait pas délivrer ces visas au motif qu'une circulaire des autorités haïtiennes refuserait la sortie du territoire haïtien aux enfants mineurs en l'absence de preuve que la requérante était leur mère, alors que l'octroi d'un visa s'apprécie uniquement au regard du droit français ou européen régissant leur délivrance.

De très rares refus persistants d'exécution, en dépit du prononcé d'une astreinte, voire de plusieurs liquidations successives, ont été signalés par quelques juridictions. À titre d'illustration, une commune située dans un département d'outre-mer se refuse à prendre les mesures conservatoires, ordonnées par le juge des référés, nécessaires pour protéger une habitation du danger constitué par la modification du lit d'une rivière. Il est rappelé que, selon l'article L. 313-7 du code des juridictions financières, « *Toute personne mentionnée à l'article L. 312-2 dont les agissements auront entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à une astreinte en raison de l'inexécution tardive ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice sera passible d'une amende...* ». Il résulte de l'article de l'article L. 313-2 du code des juridictions financières que les autorités exécutives des collectivités territoriales, qui ne sont pas justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, le sont néanmoins lorsqu'ils ont commis l'infraction définie par l'article L. 313-7 du code (Cour de discipline budgétaire et financière, 20 décembre 2001, *M. Janky c/ Région Guadeloupe et Mme Michaux-Chevry*). Le refus persistant d'un maire d'adopter les mesures ordonnées par le juge administratif, ou d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal la mise en œuvre de telles mesures est donc susceptible de relever du champ de ces dispositions.



4.2.3. Commentaires particuliers à certaines affaires d'exécution et d'éclaircissement traitées par la section du rapport et des études

Quelques affaires traitées par la section du rapport et des études méritent d'être citées.

Dans une première affaire, la section du rapport et des études a été saisie d'un dossier de liquidation d'astreinte pour lequel elle n'a pu que proposer un non-lieu à statuer.

En 2007, le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a délivré, pour une durée de quatre ans, un permis de recherches de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux, dit « permis de Mairy » (Marne), à la société Hess Oil France. Celle-ci en a demandé la prolongation, en 2011. En application des dispositions de l'article 49 du décret n° 2006-648 du 2 juin 2006 relatif aux titres miniers et aux titres de stockage souterrain, une décision de rejet est née du silence gardé par le ministre pendant plus de quinze mois sur cette demande de prolongation. La société Hess Oil France a formé un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de cette décision devant le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne et, simultanément, a saisi le juge des référés de ce tribunal sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, en lui demandant de suspendre cette décision et d'enjoindre au ministre, sous astreinte, de prolonger la durée du permis de recherches ou, à titre subsidiaire, de réexaminer sa demande de prolongation.

Par une ordonnance du 17 janvier 2013, le juge des référés du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a rejeté cette demande. La société Hess Oil France a alors formé le 15 février 2013 un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État. Par une décision n° 365671 du 17 juillet 2013, le Conseil d'État a annulé cette ordonnance pour erreur de droit, puis statuant en tant que juge des référés, a suspendu l'exécution de la décision implicite de rejet du 14 mai 2012 et a enjoint au ministre de procéder, dans un délai de deux mois, au réexamen de la demande de prolongation du permis dit « de Mairy ».

L'injonction ainsi prononcée par le Conseil d'État étant restée sans effet pendant deux mois, la société Hess Oil France a demandé au Conseil d'État, par une requête enregistrée le 14 octobre 2013, de prononcer sur le fondement de l'article L. 911-5 du code de justice administrative une astreinte de 10 000 euros par jour de retard à l'encontre de l'État, en vue d'obtenir l'exécution de la décision n° 365671 du 17 juillet 2013. Par une décision n° 372770 rendue le 30 avril 2014, le Conseil d'État a prononcé une astreinte à l'encontre de l'État s'il ne justifiait pas avoir, dans le délai d'un mois suivant la notification de la décision, exécuté l'injonction prononcée le 17 juillet 2013 : le taux de cette astreinte a été fixé à 10 000 euros par jour de retard, à compter de l'expiration de ce délai d'un mois.

Toutefois, par un jugement du 6 mai 2014, le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne s'est prononcé sur le recours tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du refus implicite de prolongation du permis, avant même que soit notifiée



aux parties la décision du Conseil d'État du 30 avril 2014. Le tribunal a annulé cette décision et a enjoint au ministre de réexaminer, dans un délai d'un mois, la demande de la société Hess Oil France du 14 février 2011 en y répondant par une décision expresse. Le tribunal administratif n'a pas assorti cette injonction du prononcé d'une astreinte, laquelle était pourtant demandée par la société requérante.

Ce jugement a eu pour effet de priver d'effet l'astreinte prononcée par le Conseil d'État le 30 avril 2014. En effet, les ordonnances rendues par le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative ont un caractère provisoire, de sorte que les mesures qu'il ordonne prennent fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision administrative attaquée. L'astreinte dont est assortie une injonction prononcée en référé, revêt dès lors, comme cette injonction, un caractère provisoire ; et elle cesse de produire ses effets lorsque le juge du fond se prononce sur le recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision administrative en cause.

Dans ces conditions, la section du rapport et des études a proposé de considérer qu'il n'y avait pas lieu de procéder à la liquidation de l'astreinte décidée par le Conseil d'État le 30 avril 2014.

Une ordonnance du 14 décembre 2014 de la présidente de la sixième sous-section a suivi cette proposition et a constaté qu'il n'y avait pas lieu de liquider l'astreinte dans la mesure où « *l'injonction prononcée par le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne se substitue à l'injonction provisoire qu'avait ordonnée le juge des référés et à l'astreinte dont elle était assortie* ».

Si une nouvelle astreinte peut, le cas échéant, être prononcée par le tribunal administratif, il aurait été préférable de parvenir, en l'espèce, à une « continuité » entre l'injonction sous astreinte prononcée en référé et l'injonction préventive prononcée par le juge du fond, sous la forme d'une astreinte « a priori » que ce dernier aurait pu prononcer.

Dans une deuxième affaire, la section du rapport a été saisie d'un dossier de demande d'astreinte concernant l'exécution d'une décision du Conseil d'État annulant une décision du conseil d'administration d'une université, prise en application des dispositions du 3° de l'article 46 du décret du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs d'université et du corps des maîtres de conférences (CE, 23 septembre 2013, *M. Monferran*, n° 361259). Ce conseil d'administration n'avait transmis au ministre chargé de l'enseignement supérieur aucune des candidatures retenues par le comité de sélection pour un poste de professeur des universités en littérature française du XVI^e siècle. Le Conseil d'État a jugé que cette décision du conseil d'administration s'expliquait par le refus de proposer toute autre nomination que celle du maître de conférences habilité à diriger les recherches dans la spécialité en cause à l'université de Strasbourg et dont le poste aurait pu être supprimé, et qu'un tel motif n'était pas au nombre de ceux pouvant légalement justifier l'interruption du concours qui avait été ouvert, alors même que l'université faisait valoir que le recrutement d'une deuxième personne pour enseigner la littérature du XVI^e siècle entraînerait une charge



budgétaire excessive. La section du rapport et des études a estimé que l'exécution de cette décision du Conseil d'État impliquait une nouvelle délibération du conseil d'administration de l'université afin de procéder au classement des candidats retenus par le comité de sélection. Le conseil d'administration s'étant finalement réuni pour procéder à ce classement, il n'y avait pas lieu de prononcer l'astreinte sollicitée. Le requérant s'est finalement désisté de sa demande d'astreinte.

Une troisième affaire significative est également relative au recrutement des enseignants-chercheurs. Un établissement d'enseignement supérieur a souhaité être éclairé, en application des dispositions de l'article R. 931-1 du code de justice administrative, sur les modalités d'exécution d'une décision du Conseil d'État annulant la délibération du conseil d'administration de l'école refusant de proposer un candidat à un poste de professeur des universités en philosophie générale et enjoignant au conseil d'administration d'examiner à nouveau la candidature de l'intéressé, qui avait été retenue par le comité de sélection. Il a été précisé qu'il résultait des dispositions de l'article L. 952-6-1 du code de l'éducation, éclairées par la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-20-21 QPC du 6 août 2010 que lorsque le conseil d'administration siégeant dans une formation restreinte aux enseignants-chercheurs prend, au vu de la délibération du comité de sélection, une délibération propre par laquelle il établit sa proposition, il lui incombe d'apprécier l'adéquation des candidatures à la stratégie de l'établissement sans remettre en cause l'appréciation des mérites scientifiques des candidats retenus par le comité de sélection (CE, 15 décembre 2010, *Syndicat national de l'enseignement supérieur et autres*, n°s 316927, 316986). La section du rapport et des études en a déduit qu'il appartenait au conseil d'administration d'apprécier si la candidature de l'intéressé était conforme à la stratégie de l'établissement en 2014 et, le cas échéant, de procéder à la réaffectation en philosophie générale d'un poste de professeur des universités, en application de l'article L. 712-3 du code de l'éducation.

Dans une quatrième affaire relative à une demande d'aide à l'exécution, la section du rapport et des études a été amenée à préciser que la recevabilité de telles demandes s'appréciait à la date à laquelle elles étaient présentées.

Les circonstances étaient les suivantes. Par une décision n° 342957 du 20 mars 2013, *Comité Harkis et Vérité*, le Conseil d'État, tirant les conséquences de la décision n° 2010-93 QPC du Conseil constitutionnel du 4 février 2011 a annulé certaines dispositions de la circulaire interministérielle du 30 juin 2010 « *relative à la prorogation de mesures prises en faveur des anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie et de leurs familles : allocation de reconnaissance, mesures en faveur de l'emploi – actions économiques et sociales* », en tant qu'elles réservent le bénéfice de l'allocation de reconnaissance versée au profit des anciens membres des formations supplétives en Algérie aux personnes qui, parmi eux, étaient placées avant 1962 sous le « *statut civil de droit local* ». En effet, compte-tenu de la décision du Conseil constitutionnel relative à la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 que la circulaire interprétait, l'exclusion du champ des mesures d'aide des personnes qui, avant l'indépendance de l'Algérie, relevaient du statut civil de droit commun, ne reposait plus sur aucune base légale.



En septembre 2014, la section du rapport et des études a été saisie d'une demande d'aide à l'exécution présentée par un ancien membre d'une formation supplétive, qui bénéficiait avant 1962 du statut civil de droit commun. Cette personne, bien que non partie à l'instance ayant donné lieu à la décision n° 342957 du 20 mars 2013, soutenait être « *bénéficiaire de la décision* » et avoir effectué en vain plusieurs démarches, depuis 2013, pour obtenir l'allocation de reconnaissance prévue par loi n° 2005-158 du 23 février 2005.

Selon les dispositions de l'article R. 931-2 du code de justice administrative, « *seules les parties intéressées* » peuvent saisir la section du rapport et des études du Conseil d'État d'une demande tendant à obtenir l'exécution d'une décision de justice rendue par le Conseil d'État. Toutefois, en matière d'astreinte, la jurisprudence du Conseil d'État relative à l'article R. 931-3 du code de justice administrative assimile aux parties à l'instance, « *les personnes directement concernées par l'acte qui a donné lieu à l'instance* » (CE, Section, 13 novembre 1987, *Mme Tusques et M. Marcaillou*, n° 75473). Est « *directement concernée* » par la décision de justice, toute personne qui a « *vocation* » à bénéficier de son exécution (CE, 25 janvier 1995, *M. Melot*, n° 155647). La section du rapport et des études a déjà transposé à plusieurs reprises cette jurisprudence aux demandes d'exécution. En l'espèce, il aurait donc été possible d'admettre la recevabilité de la demande d'aide à l'exécution. Toutefois, à la date de la demande, le législateur avait adopté des dispositions (article 52 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013) prévoyant à nouveau que l'allocation de reconnaissance de la Nation était réservée aux anciens harkis relevant avant 1962 du statut civil de droit local et disposant que cette condition s'appliquait à toutes les demandes d'allocation présentées avant l'entrée en vigueur de cette loi et n'ayant pas donné lieu à une décision de justice passée en force de chose jugée.

L'intéressée ne bénéficiant pas, à la date de sa demande d'aide à l'exécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée, elle ne pouvait être regardée comme ayant vocation à bénéficier de l'exécution de la décision n° 342957 du 20 mars 2013 et, par suite, ne pouvait pas être considérée comme une « *partie intéressée* » à l'exécution de cette décision au sens de l'article R. 931-2 du code de justice administrative. La section du rapport et des études a, dès lors, procédé au classement de la demande.

Dans une cinquième affaire, saisie d'une demande d'aide à l'exécution puis exerçant ses diligences pour l'instruction d'une demande d'astreinte, la section du rapport et des études s'est prononcée sur les conséquences de l'annulation par le Conseil d'État d'une disposition d'un arrêté ministériel créant, pour favoriser le dialogue avec les agents, des instances régionales de concertation (CE, 11 février 2013, *Fédération Force ouvrière de l'équipement, de l'environnement, des transports et des services*, n° 356008). Cette disposition avait été annulée en tant qu'elle fixait les modalités de désignation des représentants du personnel au sein de cette nouvelle instance, en méconnaissance du principe général de représentativité.

La section du rapport et des études a estimé que cette annulation « en tant que » laissait l'administration libre de ses choix puisque les instances régionales de concertation ne présentent pas un caractère obligatoire, et que la dissolution, par le ministère, de ces instances correspondait à l'une des modalités possible d'exécution de la décision du Conseil d'État.



La section du contentieux a entériné cette analyse par une décision du 11 juin 2014, n° 373926, en jugeant qu'« en raison du caractère facultatif de l'instance de concertation régionale, il reste loisible au ministre, sans méconnaître l'autorité de la chose jugée par le Conseil d'État, de décider des mesures propres à assurer l'exécution de cette décision ; que le 1^{er} juillet 2013, le ministre a demandé aux directeurs régionaux de l'environnement, de l'aménagement et du logement de dissoudre les instances de concertation régionale, ce qu'il pouvait faire, même si cela allait au-delà de ce qu'impliquait l'exécution de la décision du Conseil d'État, et a indiqué estimer que les décisions des directeurs régionaux fixant la liste des organisations habilitées à désigner les représentants du personnel et la répartition des sièges étaient « frappées de caducité » et qu'il en allait de même du point 1-2 de l'instruction du 13 janvier 2012 ; que, par ailleurs, la contestation des modalités de concertation, telles qu'elles demeuraient pratiquées dans les directions régionales après cette décision du ministre, relève d'un litige distinct ».

4.2.4. Statistiques

Tableau 1 - Demandes d'exécution devant les juridictions administratives en 2014, toutes saisines confondues

| | CE | CAA | TA | Total |
|-----------------------|----|-----|------|-------------|
| Affaires enregistrées | 91 | 524 | 1535 | 2150 |
| Affaires réglées | 94 | 525 | 1675 | 2296 |

Tableau 2 - Évolution des demandes d'exécution formées devant le Conseil d'État

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|------------|------------|------------|------------|-----------|
| Aides à l'exécution | 122 | 79 | 93 | 83 | 67 |
| <i>Dont demandes d'éclaircissement</i> | 7 | 11 | 9 | 2 | 5 |
| Autres saisines | 13 | 8 | 3 | 15 | 3 |
| Procédures d'astreinte | 43 | 38 | 50 | 32 | 16 |
| <i>Dont liquidation d'astreinte</i> | 6 | 9 | 19 | 13 | 5 |
| Total | 178 | 125 | 146 | 130 | 94 |

Tableau 3 - Détail de l'activité des juridictions administratives en matière d'exécution en 2014

Conseil d'État

| | |
|---|-----------|
| Affaires enregistrées | 91 |
| Affaires réglées (1+2) | 94 |
| Dont affaires réglées dans le cadre de l'aide à l'exécution (1) | 73 |
| <i>Dont réponses à des demandes d'éclaircissement</i> | 4 |
| <i>Dont autres saisines</i> | 2 |
| Dont affaires réglées dans le cadre de la procédure d'astreinte (2) | 21 |
| <i>Dont astreintes prononcées par la section du contentieux</i> | 7 |
| <i>Dont astreintes liquidées par la section du contentieux</i> | 1 |

Cours administratives d'appel

| | |
|---|---------------------------------------|
| Affaires enregistrées | 524 |
| Affaires réglées (1+2) | 525 |
| Dont affaires réglées en phase administrative (1) | 415 |
| Dont décisions juridictionnelles rendues (2) | 110 |
| | <i>Dont astreintes prononcées</i> 30 |
| | <i>Dont liquidations prononcées</i> 1 |
| Affaires passées en phase juridictionnelle | 85 |

Tribunaux administratifs

| | |
|---|--|
| Affaires enregistrées | 1 535 |
| Total des affaires réglées (1+2) | 1 675 |
| Affaires réglées en phase administrative (1) | 1 284 |
| Décisions juridictionnelles rendues (2) | 391 |
| | <i>Dont astreintes prononcées</i> 47 |
| | <i>Dont liquidations prononcées</i> 25 |
| Affaires passées en phase juridictionnelle | 417 |

Tableau 4 - Évolution de l'activité des juridictions administratives en matière d'exécution

| Conseil d'État | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Affaires enregistrées | 178 | 125 | 146 | 130 | 91 |
| <i>Dont séries</i> | - | - | - | - | - |
| Affaires réglées | 173 | 127 | 140 | 162 | 94 |
| <i>Dont séries</i> | - | - | - | - | - |

| Cours administratives d'appel | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Affaires enregistrées | 569 | 568 | 504 | 520 | 524 |
| <i>Dont séries</i> | - | - | - | - | - |
| Affaires réglées | 548 | 630 | 502 | 562 | 525 |
| <i>Dont séries</i> | - | - | - | - | - |

| Tribunaux administratifs | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------------------------|-------------|----------------------|----------------------|-------------|-------------|
| Affaires enregistrées | 1 270 | 1 376 ⁽¹⁾ | 1 509 ⁽²⁾ | 1 695 | 1 535 |
| <i>Dont séries</i> | - | 50 | 67 | - | - |
| Affaires réglées | 1 193 | 1 259 | 1 635 | 1 556 | 1 675 |
| <i>Dont séries</i> | - | - | - | - | - |

⁽¹⁾ dont une série de 50 dossiers au tribunal administratif d'Orléans

⁽²⁾ dont une série de 44 dossiers au tribunal administratif de Cayenne et une autre de 23 dossiers au tribunal administratif de Montpellier

4.3. Mission permanente d'inspection des juridictions administratives

■ Inspection des juridictions administratives

En 2014, la mission a procédé à l'inspection de neuf tribunaux administratifs : Lille, Clermont-Ferrand, Saint Denis de la Réunion - Mayotte, Dijon, Nîmes, Cergy-Pontoise, Rouen et Paris. La mission a par ailleurs mené une lourde inspection auprès de la CNDA (Cour nationale du droit d'asile) qui a mobilisé huit missionnaires avec une présence plus longue qu'à l'accoutumée dans la juridiction.

Toutes les missions dans les juridictions administratives de droit commun ont été conduites selon le guide méthodologique défini par la note du 3 décembre 2009 du vice-président du Conseil d'État comprenant notamment un entretien préalable avec le chef de juridiction quelques semaines avant la mission pour préparer celle-ci, la dissociation précise des préconisations de la mission, les observations du chef de juridiction, la diffusion du rapport au sein de la juridiction.

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

Les référentiels de mission comprennent désormais plus de cent dix points (contre quatre-vingts en 2013) analysés au cours d'une mission, regroupés au sein de quatre sous-ensembles (« management de la juridiction », « activité juridictionnelle », « gestion de la juridiction » et « la juridiction et les justiciables »). Déjà complétés en 2012 sur quelques points tels la qualité des mentions portées par les rapporteurs publics sur le logiciel SAGACE (système automatisé de gestion des affaires du Conseil d'État) ou l'utilisation de l'application Chorus, ils ont été substantiellement enrichis en 2014 pour assurer le suivi du traitement des contentieux sociaux et la mise en place de Télérecours. Un certain nombre de points ont par ailleurs été précisés ou adaptés, s'agissant notamment de la participation des magistrats aux commissions administratives, des pratiques en matière de dispense de conclusions des rapporteurs publics, des indemnisations des commissaires-enquêteurs ou encore du traitement du contentieux des plans de sauvegarde de l'emploi.

Les tableaux des recommandations de la mission, qui comportent les réponses du chef de juridiction, ont comporté entre treize et trente-cinq recommandations dont le suivi peut être assuré lors d'un retour sur mission.

Un référentiel spécifique d'audit de la CNDA a été élaboré pour cette première inspection de la juridiction. Il permettra d'en assurer le suivi et pourra être utilisé, moyennant quelques ajustements, pour une prochaine inspection.

■ Présidence de groupe de travail

Après que le comité d'évaluation de l'expérimentation menée au Conseil d'État dans quatre sous-sections, présidé par le président Pinault, a remis son rapport qui préconisait l'extension du champ de l'expérimentation sur la rédaction des décisions juridictionnelles aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel, celle-ci a été engagée dans deux cours administratives d'appel (Paris et Nancy) et cinq tribunaux administratifs (Paris, Cergy-Pontoise, Lyon, Poitiers, Besançon). Un comité de pilotage présidé par le chef de la mission, qui associe la présidente de la 1^{ère} sous-section du Conseil d'État aux présidents des sept chambres expérimentatrices, s'est réuni en mai 2014 pour la première fois. Grâce à la mise au point de modèles de rédaction, les nouvelles formules de rédaction des visas ont été mises en œuvre pour toutes les décisions issues des chambres participantes à partir de septembre 2014. Une réunion du comité de pilotage TA-CAA en novembre a confirmé le caractère très positif des nouvelles formules ainsi testées.

Chargé d'assurer le relais entre la section du contentieux du Conseil d'État et les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel pour la diffusion des bonnes pratiques s'agissant des nouvelles méthodes de rédaction des décisions, et de veiller à la bonne articulation des expérimentations menées au sein de la juridiction administrative, le chef de la mission participe au comité de pilotage mis en place au sein de la section du contentieux.

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

Le chef de la mission permanente, en vertu des dispositions de l'article L. 232-2 du code de justice administrative, est membre du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, qu'il préside de plein droit en cas d'empêchement du vice-président du Conseil d'État. Il est à ce titre associé à la gestion du corps des magistrats, au travers des avis qu'il est amené à rendre sur diverses mesures touchant au déroulement de carrière des membres de ce corps et, plus encore peut-être, au travers des diverses tâches de sélection qu'il est amené à remplir.

Il exerce ainsi, en vertu de l'article R. 233-8 du code de justice administrative, la présidence du jury du concours de recrutement direct. 497 candidats se sont inscrits pour le concours ouvert au titre de l'année 2015 pour 25 postes ouverts au concours (respectivement 534 en 2013 pour 25 postes, 648 candidats en 2012 pour 30 postes). 53 candidats ont été déclarés admissibles et tous les postes ont été pourvus à l'issue de l'épreuve orale.

La loi du 12 mars 2012 ayant modifié l'intitulé du concours de recrutement complémentaire devenu concours de recrutement direct et ayant institué un concours interne, le chef de la mission avait proposé, après concertation, une modification du concours externe par l'adjonction d'une épreuve supplémentaire à l'écrit et à l'admission, une définition des épreuves du concours interne et un



élargissement du programme du concours avec le souci de conserver un concours de recrutement de haut niveau de spécialistes de droit public ayant une ouverture sur le monde contemporain. Ces propositions ont été reprises dans le décret 2012-1088 du 28 septembre 2012 définissant les épreuves du concours et de l'arrêté du même jour définissant le programme des épreuves. La deuxième édition de ce nouveau concours a donc été organisée en 2014 au titre du recrutement 2015. Sur les 25 postes ouverts, 15 ont été pourvus au titre du concours externe et 10 au titre du concours interne.

S'agissant des autres modes de recrutement dans le corps des conseillers de tribunal administratif et de cours administrative d'appel (détachement et tour extérieur), le chef de la mission préside la formation restreinte issue du conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel pour procéder à la sélection des candidats. Cette formation, qui comprend des membres élus du corps et une des personnes qualifiées siégeant au sein du conseil supérieur, a procédé à la présélection sur dossier et aux auditions des candidats. Le rapport est ensuite présenté au conseil supérieur par le chef de la mission. Ont été ainsi recrutés six premiers conseillers et cinq conseillers au tour extérieur. Le conseil supérieur a en 2014, comme il l'avait fait en 2012, utilisé la possibilité offerte par les dispositions de l'article 82 de la loi du 12 mars 2012 permettant de reporter sur le grade de conseiller les emplois non proposés au grade de premier conseiller. Enfin, cinq conseillers ou premiers conseillers ont été recrutés en détachement dont un au titre de la procédure spécifique aux officiers.

S'agissant enfin des recrutements au sein du Conseil d'État, le chef de la mission a procédé, en vue de la présentation au bureau du Conseil d'État, aux auditions des candidats aux postes de maître des requêtes (deux recrutements) et au poste ouvert cette année de conseiller d'État (un recrutement).

Le chef de la mission a procédé à l'entretien professionnel des présidents de tribunaux administratifs chefs de juridiction selon les modalités renouvelées par le décret n° 2007-1365 du 17 septembre 2007 et l'arrêté du 12 mai 2009, modalités qui se traduisent par l'abandon de la note chiffrée et par un modèle d'évaluation spécifique comportant des rubriques plus centrées sur les tâches propres aux chefs de juridiction comme l'animation des équipes composant le tribunal et le respect des objectifs qualitatifs et quantitatifs assignés à la juridiction. Afin que les objectifs définis pour la juridiction soient en phase avec ceux arrêtés par le secrétariat général, le chef de la mission a participé aux conférences de gestion ou pris connaissance de leur teneur, gardant toutefois sa liberté d'appréciation.

En application de l'article L. 236-1 du code de justice administrative, le chef de la mission a saisi, après instruction, le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel en vue d'une mesure disciplinaire. Une sanction d'exclusion temporaire a été prise.

Le chef de la mission assure enfin l'instruction des réclamations individuelles adressées au Conseil d'État par des justiciables mécontents de certains aspects du déroulement des procédures devant les tribunaux et les cours. Quatre-vingt-



dix-neuf réclamations ont été enregistrées en 2014 : elles concernent le plus souvent des interrogations sur des délais de jugement. Pour le reste, il s'agit de signalement de dysfonctionnements allégués au sein de juridictions. Si certains faits ont pu donner lieu à observations à l'égard du chef de juridiction, aucun fait signalé n'a revêtu un caractère de gravité nécessitant une inspection. Chaque réclamation nouvelle donne lieu, après instruction, à une réponse circonstanciée, même lorsqu'elle apparaît dénuée de fondement.

■ **Coopération internationale**

Le chef de la mission a participé à l'accueil de trois délégations étrangères :

- un juge de la Cour administrative suprême de Finlande dans le cadre d'une visite d'études qu'elle effectuait au Conseil d'État ;
- une délégation du Conseil d'État d'Égypte, composée d'un des vice-présidents et de deux juges en mars 2014, ;
- la présidente de la cour administrative de Serbie accompagnée par un conseiller pour la réforme de la juridiction administrative serbe, en novembre 2014, dans le cadre de leur visite d'études au Conseil d'État¹⁸.

18 V. « L'activité internationale des juridictions administratives », p. 407.



Activité consultative



Les avis rendus par le Conseil d'État dans le cadre de sa fonction consultative sont transmis au Gouvernement qui apprécie les suites qu'il entend leur donner. Ils ne préjugent pas les solutions qui pourraient être retenues par les juridictions compétentes et, en particulier, par le juge administratif



Présentation générale

Cette partie du rapport public rend compte du bilan de l'activité consultative du Conseil d'État en proposant une sélection de plus de cent soixante avis émis par les différentes formations consultatives : assemblée générale, commission permanente, sections administratives, à l'occasion de l'examen des projets de texte qui leur ont été soumis en 2014. Les développements qui suivent ne se limitent pas à constituer un recueil des principales questions de droit tranchées lors de l'examen des projets de texte ; ils ont pour ambition de proposer une analyse ordonnée de l'activité consultative du Conseil d'État. Dans cette perspective, la partie consultative du rapport public se subdivise elle-même en quatre sous-parties.

■ **La partie « 1. observations d'ordre général »** – Le rapport s'ouvre par un ensemble d'informations synthétiques relatives à l'activité consultative du Conseil d'État : nature et flux des textes examinés, conditions de saisine, contenu des dossiers accompagnant les projets de texte, délais d'examen et de transmission au Gouvernement.

■ **La partie « 2. Sélection d'affaires marquante de l'année »** – Cette sélection recense les affaires qui ont paru particulièrement importantes ou sensibles au cours de l'année écoulée. Le poids juridique que revêtent les affaires signalées ou encore la dimension en termes de gestion publique qu'elles comportent ont constitué les critères de sélection. Sur ce fondement, **douze sujets** ont été retenus cette année

■ **La partie « 3. Questions communes aux sections administratives »** – Cette partie propose, selon un plan thématique ordonné, les avis que le Conseil d'État a rendus à l'occasion de l'examen de près de cent projets de loi, d'ordonnance et de décret. **Dix grands thèmes transversaux relatifs à l'action administrative** regroupent des rubriques telles que, par exemple, *le respect de la hiérarchie des normes, les libertés et droits fondamentaux, les consultations, l'organisation et la gestion de l'administration, les collectivités territoriales, le droit des étrangers, l'outre-mer, l'Union européenne...* Si ces rubriques ont vocation à être pérennes, leur nombre peut varier d'une année sur l'autre en fonction des affaires signalées par les sections administratives. De nouveaux thèmes, non présents cette année, pourraient figurer les années suivantes (*congrégations, droit des associations, interventions économiques, médiation, police administrative, police judiciaire, professions, responsabilité du fait des lois...*) tandis que d'autres, présents cette année (*élections, traitements de données à caractère personne...*), n'y figureraient pas.

■ **La partie « 4. Politiques publiques »** – Une soixantaine d'avis apportent un éclairage juridique et institutionnel sur la mise en œuvre d'**une vingtaine de grandes politiques publiques**. Cette rubrique fait ressortir que le Conseil d'État ne se limite pas à assurer la sécurité juridique des politiques publiques, mais qu'il se prononce réellement sur ces politiques, notamment par la définition des meilleures conditions de leur mise en œuvre, dans le souci constant de favoriser les pratiques de bonne administration.

Un index, des informations statistiques et une liste d'avis sur questions du Gouvernement ou des autorités d'outre-mer complètent cette partie du rapport.

- Un **index** comportant près de cinquante items permet de retrouver aisément les principaux sujets d'intérêt du lecteur, notamment grâce à un lien hypertexte utile à la consultation en ligne du rapport (V. page 353).
- Les informations **statistiques**, annuelles et pluriannuelles, présentent les principaux indicateurs de l'activité consultative (V. page 363).
- La liste **des vingt-quatre avis** que le Gouvernement et les autorités d'outre-mer ont demandés au Conseil d'État en 2014 sur des questions complexes de droit, indépendamment de la présentation d'un projet de texte, et dont ils ont autorisé la publication figure page 371 (V. *infra* « Consultation des avis sur *ConsiliaWeb* »)

Notes méthodologiques

- La date à laquelle est émis l'avis du Conseil d'État peut avoir une certaine importance pour la compréhension des événements qui ont pu suivre la saisine du Conseil. Aussi, sauf mention expresse contraire, la date à laquelle les avis et appréciations mentionnés dans le présent rapport sont délivrés correspond à celle de leur examen par les formations consultatives du Conseil d'État, avant toute intervention du conseil des ministres, du Parlement ou du Conseil constitutionnel.
- Pour permettre au lecteur d'identifier la formation consultative ayant rendu l'avis, la convention suivante a été retenue : la formule « *le Conseil d'État, au rapport de la section...* » signifie que **l'avis a été rendu par l'assemblée générale (AG)** ; la formule « *le Conseil d'État (section...)* » signifie que **l'avis a été rendu par la section concernée** (INT : intérieur ; FIN : finances ; TP : travaux publics ; SOC : sociale ; ADM : administration);
 - en cas d'examen d'un projet de texte par plusieurs sections administratives, la section mentionnée peut ne pas être la section saisie, à titre principal, du projet de texte (dite section pilote), mais la section ayant examiné l'article commenté.
 - lorsque, pour des raisons d'urgence, le texte a été examiné par la **commission permanente (CP)** du Conseil d'État, en lieu et place de la section et de l'assemblée générale, la mention en est expressément faite.

Consultation des avis sur *ConsiliaWeb*

Les avis mentionnés dans le présent rapport d'activité figurent dans l'application *ConsiliaWeb*, accessible gratuitement depuis la page d'accueil du site internet du Conseil d'État : www.conseil-etat.fr.

ConsiliaWeb est dotée d'un moteur de recherche permettant d'effectuer des requêtes par numéro d'avis, par date ou par mots-clés. L'application permet ainsi l'accès à une sélection de près de 3 500 références d'avis rendus par les formations consultatives du Conseil d'État dans leur fonction de conseil du Gouvernement. Les **avis sur questions du Gouvernement** sont communiqués dans leur intégralité de 1947 à 1989 et, à partir de 1990, lorsqu'ils ont été rendus publics ; les **avis sur projets de texte** sont communiqués sous forme d'extraits du rapport public d'activité du Conseil d'État depuis l'année 2011.



1. Observations d'ordre général

1.1. Une activité consultative soutenue en 2014

L'activité de l'ensemble des formations consultatives a atteint, en 2014, un niveau particulièrement élevé, dépassant ceux relevés les deux années antérieures. Le nombre total d'affaires enregistrées (1160) nettement supérieur à ceux constatés en 2013 (967) et en 2012 (1106)¹⁹.

En effet, si le nombre de projets de loi examinés en 2014 est comparable à celui observé en 2013, 96 contre 102, en revanche le nombre de décrets réglementaires a fortement crû (756 au lieu de 556). L'activité réglementaire a été importante notamment dans le domaine de la formation professionnelle, des collectivités territoriales, du droit des étrangers, de la justice et de la sécurité. De plus, cette année, les textes relatifs au droit électoral, avec notamment les décrets portant sur les découpages cantonaux ont occupé une part substantielle des délibérations de la section de l'intérieur.

Une mention particulière doit être faite du quasi doublement du nombre d'ordonnances soumises par le Gouvernement à l'avis du Conseil d'État en 2014 : 54 contre 23 en 2013, 29 en 2012 ; l'année 2011 en avait compté 48). La montée en charge d'une législation déléguée à laquelle il semble désormais résolument recouru pour des textes relevant de domaines spécifiques : transposition de directives, codification, mesures de simplification, extension et adaptation outre-mer...

Par ailleurs, l'urgence, l'ampleur et la complexité des textes examinés ont également contribué à élever l'activité des sections administratives à un niveau soutenu par le nombre et la durée des séances des formations consultatives tout au long de l'année 2014.

Trois exemples très différents illustrent cette situation.

- Le Conseil d'État a été saisi successivement de plusieurs volets du projet de loi sur **l'organisation territoriale de la République**. Après la publication de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, il était saisi, en avril, du deuxième acte de la réforme : le projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République qui devait substituer à la clause de compétence générale permettant jusqu'à présent aux régions et aux départements d'intervenir en dehors de leurs missions principales, des compétences précises à chaque niveau de collectivité. Ce projet de loi n'ayant pas fait l'objet d'un

¹⁹ V. partie 6, « Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État », p. 363.



dépôt au Parlement, sa substance a été néanmoins été reprise, en partie, par le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, examiné en juin par le Conseil d'État. Enfin, le Conseil d'État a été saisi, également en juin, d'un projet de loi relatif à la délimitation des régions et aux élections régionales et départementales qu'il a dû examiner, pour raison d'urgence déclarée, dans le cadre de sa commission permanente.

- Les sections administratives ont dû examiner pas moins de 43 projets de décret identifiant **les exceptions au principe selon lequel le silence gardé par l'administration portant sur une demande individuelle vaudra désormais accord et non rejet**. Le champ de ces exceptions a nécessité, après avoir fait l'objet, à la demande du Premier ministre, d'une étude du Conseil d'État, un important travail de réécriture et de coordination entre les textes présentés par différents ministères. La loi avait en effet renvoyé de manière très encadrée, au décret en Conseil d'État et dans certains cas, au décret en Conseil d'État et en conseil des ministres, la mise en place de ces exceptions au nouveau principe. Il est rendu compte de ce travail ci-après (partie 2.10. et partie 3.8.).

- Enfin, dans les tout derniers jours de l'année, le Conseil d'État a examiné, au rapport de toutes ses sections administratives, **le projet de loi pour l'activité et la croissance** dont les 107 articles traitent de sujets aussi différents que des mesures destinées à moderniser le marché des biens et services notamment en révisant le cadre des professions réglementées du droit, à stimuler l'investissement en favorisant une intervention plus efficace de l'État actionnaire, à développer l'emploi et le dialogue social en modifiant la législation sur l'ouverture dominicale et en soirée du commerce de détail. La procédure devant le Conseil d'État a fait l'objet de sept saisines rectificatives de la part du gouvernement.

1.1.1. L'Assemblée générale du Conseil d'État : 65 textes examinés en 41 séances

L'activité de l'assemblée générale en 2014 atteste cette charge et cette densité de travail.

L'assemblée générale, présidée par le vice-président du Conseil d'État, examine la plupart des projets de loi et d'ordonnance ainsi que les autres affaires (projets de décret ou demandes d'avis) dont l'importance le justifie. Tous ces textes ont préalablement fait l'objet d'une instruction en section ou en sections réunies.

L'assemblée générale a tenu **41 séances** en 2014, dont 6 séances plénières (41 en 2013, dont 7 séances plénières). Elle a examiné **65 textes et rapports dont 1 proposition de loi, 32 projets de loi, 20 projets d'ordonnance et 8 demandes d'avis** présentés par le Gouvernement. L'assemblée générale a également délibéré sur 4 projets de rapport présentés par la section du rapport et des études²⁰.

20 Elle a également délibéré sur le plan détaillé de l'étude annuelle présenté par la section du rapport et des études. L'ensemble des statistiques est retracé dans les tableaux figurant dans la partie 6. *Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État*.

Ces nombres ne donnent qu'une vue partielle de l'activité de l'assemblée générale. En effet, comme il a été dit, certains textes examinés ont été plus complexes et plus longs que ceux dont elle avait eu à connaître les années précédentes et les séances concernées ont été, en conséquence, notablement allongées.

1.1.2. La commission permanente : 8 textes examinés en urgence

En cas d'urgence, certaines affaires sont soumises à la commission permanente dont l'examen se substitue alors à la fois à celui de la section compétente et à celui de l'assemblée générale. En 2014, la commission permanente a examiné 8 textes en **6 séances** (10 textes en 9 séances en 2012).

La commission permanente a notamment examiné le projet de loi relatif à la délimitation des régions et aux élections régionales et départementales, le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019, ainsi que certains articles du projet de loi de finances rectificative pour 2014 et du projet de loi de finances pour 2015.

1.1.3. Des délais moyens d'examen maîtrisés

La complexité des projets de texte examinés en assemblée générale ne s'est pas traduite, pour autant, par un allongement du délai moyen relevé entre l'enregistrement des textes et leur examen, bien au contraire, puisque **90 % des textes dont elle a été saisie ont été examinés en moins de deux mois** comme en 2012 et 2013. Depuis 2012, l'assemblée générale statue, en moyenne, en moins de 30 jours sur les projets de texte qui lui sont présentés par le Gouvernement (28 jours en 2013 et 24 jours en 2012), contre une moyenne de plus de 40 jours les années précédentes (43 jours en 2010 et 42 jours en 2011). Cette forte mobilisation témoigne de l'effort d'adaptation des formations administratives aux situations d'urgence signalées par le Gouvernement pour l'examen des projets des textes qui leur sont soumis.

En commission permanente, 50 % des textes ont été examinés en moins de 15 jours.

Les sections administratives ont traité en **moins de deux mois 90 %** des projets de loi, d'ordonnance et de décret dont elles ont été saisies.

Enfin, après l'examen des textes par l'assemblée générale ou par la commission permanente, **la transmission** au Gouvernement des minutes et notes du Conseil d'État intervient toujours dans **un délai toujours très bref (un à trois jours)**.

L'ensemble des données statistiques relatives aux différentes formations consultatives du Conseil d'État figure ci-après page 363.



1.1.4. Des conditions de travail améliorées

L'année 2014 a été marquée par la poursuite de l'amélioration déjà très sensible des conditions de travail grâce à la modernisation des équipements et des applications informatiques des membres des formations consultatives. L'ergonomie générale des postes de travail et des salles, non conçues initialement pour une activité numérisée et dématérialisée, facilitent les recherches en séance et favorisent une réflexion collégiale plus efficace et soucieuse d'économiser le support « papier ».

1.2. Le Conseil d'État, conseiller du Parlement

La mission historique de conseiller du Gouvernement du Conseil d'État a été élargie par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Cette réforme a introduit à l'article 39 de la Constitution une disposition permettant au président d'une Assemblée parlementaire de soumettre au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par un membre de son assemblée, sauf si celui-ci s'y oppose.

En 2014, le Conseil d'État a été saisi, pour avis, d'une proposition de loi. Celle-ci émanait de l'Assemblée nationale et était relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence. Le rapporteur était M. Christian Eckert. Cette proposition est devenue la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence, publiée au Journal officiel du 15 juin 2014.

En 2013, le Conseil d'État avait été saisi de six propositions de loi, dont cinq émanant du Sénat portant sur les droits des malades en fin de vie et l'assistance médicalisée pour mourir et une de l'Assemblée nationale, visant à donner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel. Depuis la mise en place de la réforme, ce sont 15 propositions de loi que le Conseil d'État aura examiné : une en 2009, deux en 2010, cinq en 2011, aucune en 2012 et six en 2013, une en 2014.

1.3. Les conditions de saisine des projets de texte

Les formations consultatives du Conseil d'État se sont toujours efforcées de faire face aux urgences signalées par le Gouvernement. S'il est des cas où la saisine en urgence du Conseil d'État se justifie pleinement comme, par exemple, celui de certains articles de projets de loi de finances, initiale ou rectificative, d'autres n'étaient pas réellement justifiés. La planification du travail gouvernemental doit

permettre, pour les échéances connues longtemps à l'avance, de saisir le Conseil d'État dans un délai raisonnable et proportionné à la longueur et à la complexité des textes.

Les sections administratives ont ainsi pu relever le caractère tardif de certaines saisines, la multiplication de saisines rectificatives et l'absence anormale de chiffrage de mesures proposées.

1.4. La qualité des études d'impact ou des évaluations préalables

Exigences requises pour les lois ordinaires et financières – Exemples d'insuffisances relevées

Le Conseil d'État a relevé que, même si des progrès notables sont à mettre au crédit des administrations, la qualité des études d'impact ou, s'agissant des lois de finances comme des lois de financement de la sécurité sociale, des évaluations préalables, doit encore être sensiblement améliorée pour répondre aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution qui dispose que les études d'impact doivent comporter une « *évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales* » des projets de loi.

Plusieurs cas d'insuffisance ont été relevés au cours de l'examen des projets de loi soumis à l'avis du Conseil d'État dans cinq domaines :

- insuffisances dans l'exposé des objectifs de la réforme envisagée ;
- insuffisances dans l'exposé des raisons des choix retenus ;
- insuffisances de l'évaluation des conséquences des mesures proposées sur les démarches administratives et la complexité procédurale ;
- insuffisances de l'évaluation des conséquences du nouvel ordonnancement juridique qui en résultera ;
- insuffisance de chiffrage des mesures proposées.

En particulier, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, le Conseil d'État a constaté que, dans le projet initial dont il était saisi, les fiches d'impact de certains articles étaient dépourvues des éléments de chiffrage requis en ce qui concerne, par exemple, le bilan des dispositifs modifiés, le coût des mesures nouvelles envisagées, le nombre des bénéficiaires et l'effet attendu des mesures en question. Il est vrai que, souvent, les administrations qui encourent, pour ces raisons, le risque de retrait du texte des dispositions en cause, s'efforcent de produire des éléments complémentaires entre l'examen en section et celui de l'assemblée générale. Cette situation reste néanmoins très insatisfaisante.



Si des éléments pertinents d'étude d'impact peuvent être effectivement rassemblés en quelques jours, il est rappelé que c'est lors de la saisine initiale du Conseil d'État qu'il convient de produire une étude d'impact ou une évaluation préalable satisfaisant aux prescriptions de la loi organique du 15 avril 2009 ci-dessus mentionnée.

Un autre exemple a été fourni par l'examen du projet de loi pour la croissance et l'activité. Le Conseil d'État n'a pu que déplorer, à la date de sa saisine du projet de loi, le caractère lacunaire et les graves insuffisances de l'étude d'impact sur de nombreuses dispositions du projet. Si, après des demandes en ce sens, des progrès ont pu être relevés lors de la présentation du projet de loi devant l'assemblée générale, le Conseil d'État appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité de fournir dès le stade de sa saisine une étude d'impact propre à satisfaire aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009.

D'autres cas d'insuffisances de l'étude d'impact ont été relevés.

S'agissant des dispositions habilitant le Gouvernement à prendre une ordonnance, en vue de la mise en place au profit des entreprises d'un dispositif électronique qui garantira leur identité dans leurs relations dématérialisées avec l'administration et les tiers, tels que leurs clients et fournisseurs, le Conseil d'État a relevé que l'étude d'impact ne présentait pas l'état du droit existant en la matière, notamment les textes qui régissent déjà les relations électroniques entre particuliers, inclus dans le code civil, ou les relations électroniques entre usagers et administrations, telle que l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et l'administration. Elle ne comportait pas davantage d'éléments sur l'insuffisance de ce droit déjà existant pour atteindre l'objectif poursuivi, sur les options possibles en dehors du recours à une nouvelle loi et était enfin succincte sur la nécessité de recourir à la loi.

S'agissant des dispositions du projet qui visait à simplifier les régimes d'autorisation préalable et de déclaration auxquels sont soumises les entreprises, le Conseil a regretté l'absence de précisions sur les domaines dans lesquels le Gouvernement souhaitait supprimer ou alléger les régimes d'autorisation préalable et de déclaration auxquels sont soumises les entreprises, ainsi que les domaines pour lesquels il n'envisage pas de recourir à cette possibilité.

Enfin, à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la délimitation des régions et aux élections régionales et départementales²¹, le Conseil d'État a relevé l'insuffisance de l'étude d'impact dans la justification de l'option retenue par le Gouvernement de rapprocher, à terme, les élections régionales et intercommunales dans une perspective de suppression du département. À cet égard, il a recommandé au Gouvernement de la compléter pour tous éléments utiles sur les avantages et les inconvénients de cette concomitance, et sur les moyens propres à assurer une bonne administration de quatre élections territoriales simultanées dans toutes les communes.

21 V. INT/CP-388834



2. Sélection d'affaires marquantes de l'année

Cette sélection recense les affaires qui ont paru particulièrement importantes ou sensibles au cours de l'année écoulée. Le poids juridique que revêtent les affaires signalées ou encore la dimension en termes de gestion publique qu'elles comportent ont constitué les critères de sélection. Sur ce fondement, douze sujets ont été retenus cette année.

2.1. Réformes en matière d'énergie : le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte

L'objet du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte est de faire évoluer le modèle énergétique national dans le double objectif de lutter contre le dérèglement climatique et de réduire la facture énergétique de la France.

Les différents titres du projet traduisent cette ambition : il s'agit de favoriser en particulier le développement des énergies renouvelables (titre V) tout en réduisant la consommation d'énergie dans les bâtiments par leur rénovation thermique (titre II), en incitant à recourir aux transports « propres » (titre III) et en luttant contre toutes les formes de gaspillage d'énergie (titre IV). Le projet comprend également des mesures importantes relatives au renforcement de la sûreté nucléaire, au développement de l'information des citoyens (titre VI), à la simplification des procédures gouvernant les marchés de l'électricité et du gaz (titre VII) et à la maîtrise de notre avenir énergétique (titre VIII).

Le Conseil d'État a écarté du projet de loi de nombreuses dispositions dénuées de portée normative, en conservant cependant celles qui revêtaient un caractère programmatique, notamment les objectifs assignés par le projet au Gouvernement, qui ont été regroupées au début du texte.

Les principales observations du Conseil d'État ont porté sur les points suivants.



Opérateurs – Électricité d’origine nucléaire – Plafonnement des capacités de production à leur niveau actuel – Atteinte à la liberté d’entreprendre – Restriction de la liberté d’établissement – Justification par des motifs impérieux d’intérêt général – Autorisation d’exploiter des capacités nouvelles (TP/AG - 24 juillet 2014 - 388911)

Le Conseil d’État a estimé que le plafonnement des capacités totales de **production d’électricité d’origine nucléaire** à leur valeur actuelle, prévu par l’article L. 311-5-5 ajouté par le projet au code de l’énergie, pouvait être admis dans la mesure où l’atteinte ainsi portée à la liberté d’entreprendre et la restriction ainsi faite à la liberté d’établissement garantie par le Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne, peuvent être regardées comme justifiées par des motifs impérieux d’intérêt général. Ceux-ci sont liés en particulier aux enjeux qui s’attachent à la diversification des modes de production de l’électricité et à la réduction de la part de l’électricité nucléaire dans cette production. Ces mesures sont propres à atteindre les objectifs poursuivis et ne sont pas disproportionnées au regard de ceux-ci. Il a ainsi paru possible d’inscrire, parmi les critères au vu desquels une autorisation d’exploiter une installation de production d’électricité d’origine nucléaire peut être délivrée, l’effet qu’aurait une telle délivrance sur le dépassement éventuel du plafond autorisé.

En revanche, le Conseil d’État a écarté la disposition permettant l’échange d’une autorisation d’exploiter une installation de production d’électricité d’origine nucléaire en cours de validité contre l’autorisation d’exploiter une nouvelle installation qui, à défaut, ne pourrait être délivrée en raison de l’existence du plafonnement des capacités totales. Une telle mesure aurait, en fait, pour effet de légaliser le monopole d’Electricité de France (EDF) sur la production d’électricité d’origine nucléaire, lequel ne trouve aucun fondement dans la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l’électricité et du gaz, et serait en violation de la liberté d’établissement et des dispositions du droit de l’Union européenne qui imposent l’ouverture du marché de la production d’électricité.

Opérateurs – Sujétions particulières imposées au producteur de plus d’un tiers de l’électricité nationale – Plan stratégique compatible avec la programmation pluriannuelle de l’énergie – Institution d’un commissaire du Gouvernement (TP/AG - 24 juillet 2014 - 388911)

La différence de situation dans laquelle se trouve un **producteur de plus d’un tiers de l’électricité nationale** par rapport à d’autres producteurs justifie, dans l’intérêt de la sécurité d’approvisionnement en électricité sur l’ensemble du territoire national et pour permettre la réalisation des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d’amélioration de l’efficacité énergétique et de développement des énergies renouvelables fixés dans les documents de planification qu’institue le projet de loi, que des sujétions particulières puissent lui être imposées. Le Conseil d’État a donc admis que ce producteur se voie imposer l’obligation d’établir un plan stratégique compatible avec la programmation pluriannuelle de l’énergie mise en place par l’article L. 141-1 du code de l’énergie dans sa rédaction issue du projet. Il en est de même de l’institution auprès de ce producteur d’un commissaire du Gouvernement ayant pour fonction d’être informé des projets d’investissement et



de pouvoir s'opposer à tout investissement incompatible avec ce plan stratégique ou avec la programmation pluriannuelle de l'énergie, en l'absence de plan stratégique compatible avec celle-ci.

Opérateurs – Ouverture du capital d'une société de production d'électricité à partir d'énergie renouvelable aux riverains du projet ou à la collectivité du lieu d'implantation – Atteinte au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre non proportionnée à l'objectif poursuivi (TP/AG 388911)

Le Conseil d'État a estimé que l'obligation faite aux actionnaires d'une société constituée pour porter un projet de production d'électricité à partir d'une énergie renouvelable de proposer, lors de la **constitution du capital**, une part minimale de ce dernier aux **habitants résidant habituellement à proximité de l'installation projetée** et, en cas de souscription insuffisante, aux collectivités territoriales concernées, porte atteinte au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre. Le motif de cette mesure était de surmonter des réticences locales à l'implantation d'installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables. Or, la plupart des projets sont portés soit par des sociétés déjà existantes auxquelles cette disposition ne sera pas applicable, soit par des sociétés créées par des développeurs dont le capital sera ensuite modifié au moment de la réalisation des installations par l'entrée de nouveaux actionnaires. Cette limitation n'apparaît ainsi pas proportionnée à l'objectif poursuivi, qui est de développer le recours aux énergies renouvelables.

Contributions et taxes – Financement de l'aide aux dépenses d'énergie des ménages à bas revenus par des impôts de répartition – Fixation par la loi de la masse, du périmètre et des critères de détermination de l'impôt (TP/AG - 24 juillet 2014 - 388911)

Le projet instituait une nouvelle forme d'aide sociale, appelée « **chèque énergie** », destinée à permettre aux foyers à faibles revenus d'assumer plus aisément les dépenses d'énergie liées à leur logement, y compris celles résultant de l'utilisation du fioul ou du bois, ou de réaliser des travaux de nature à réduire leur consommation d'énergie. Ce dispositif devait se substituer, tout en adoptant un périmètre plus large, aux tarifs sociaux du gaz et de l'électricité prévus aux articles L. 333-7 et L. 445-5 du code de l'énergie, dont le coût pour les fournisseurs est compensé par la contribution aux charges du service public de l'électricité (CSPE) et par la contribution due par les fournisseurs de gaz. Pour financer le coût de cette aide, était prévu un prélèvement sur le produit de la CSPE et de la contribution des fournisseurs de gaz, lesquels constituent des impôts de répartition. Le projet de loi renvoyait à un arrêté interministériel le soin de définir la part des dépenses du « chèque énergie » qui serait financée par ces contributions.

Le Conseil d'État a relevé que l'article 34 de la Constitution dispose en matière d'imposition que la loi « *fixe l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature* ». S'agissant d'impôts de répartition, la loi doit ainsi déterminer la masse ou le périmètre à financer par l'impôt ou ses critères de détermination, les contribuables assujettis et la clé de répartition de la masse à financer entre ces contribuables.



Afin d'assurer la conformité de ce dispositif à la Constitution, le Conseil d'État a donc suggéré au Gouvernement de définir dans la loi la fraction des dépenses du « chèque énergie » devant être financée par l'une et l'autre contributions et prévoir que le reste de la charge serait assumé par des subventions de l'État.

Procédures consultatives – Information et participation du public – Substitution d'une concertation au débat public pour les projets d'ouvrages de transport d'électricité – Régime dérogatoire justifié par une différence de nature de ces infrastructures ou par la réglementation communautaire – Absence (TP/AG - 24 juillet 2014 - 388911)

Le projet créait, pour les projets d'ouvrages de transport d'électricité relevant en principe de la Commission nationale du débat public (CNDP), un régime dérogatoire de participation du public consistant à prévoir, en lieu et place d'un débat public, une **participation du public sous forme d'une concertation avec la désignation d'un garant** chargé de veiller au déroulement de l'opération.

Le Conseil d'État a estimé que l'institution d'une procédure particulière au profit de cette catégorie d'ouvrages n'était pas justifiée par une différence de nature, au regard de l'objet de la procédure en cause, qui puisse appeler une différence de traitement, au sein de la catégorie des infrastructures énergétiques linéaires, entre les ouvrages de transport de l'électricité et les ouvrages de transport du gaz ou du pétrole. Une telle disposition contrevenait également au règlement (UE) n° 374/2013 du Parlement et du Conseil du 17 avril 2013 concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes, qui n'opère aucune différenciation de cet ordre, mais prescrit une procédure commune applicable à l'ensemble des infrastructures de transport de l'électricité, du gaz et du pétrole.

2.2. Réforme de l'organisation territoriale de la République

2.2.1. Projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République

Le Gouvernement a engagé une réforme profonde de l'organisation territoriale, dont le premier acte a été posé par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Cette loi a eu notamment pour objet la création des métropoles, qui se substitueront aux structures intercommunales existantes dans les plus grandes aires urbaines. Le Conseil d'État a été saisi en avril du deuxième acte de la réforme : le projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République, qui avait en particulier pour objet de substituer à la clause de compétence générale qui permettait jusqu'à présent aux régions et aux départements d'intervenir en dehors de leurs missions



principales, des compétences précises à chaque niveau de collectivité. Le conseil d'État, au rapport de la section de l'intérieur, lui a donné un avis favorable sous réserve des observations suivantes.

Collectivités territoriales – Régions – Compétences – Pouvoir réglementaire (INT/AG - 7 mai 2014 - 388727)

Il a écarté la disposition de l'article 1^{er} du projet de loi qui portait sur le **pouvoir réglementaire des régions**. Cette disposition n'était pas utile et sa portée était incertaine, faute pour le projet de comporter des dispositions analogues pour les autres catégories de collectivités territoriales. En effet, dès lors qu'aux termes de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales « *disposent d'un pouvoir règlementaire pour l'exercice de leurs compétences* », une telle disposition générale n'aurait pas de portée normative propre, ainsi que le Conseil d'État l'avait déjà rappelé dans son avis du 15 novembre 2012 sur les conditions d'exercice de leur pouvoir règlementaire par les collectivités territoriales²².

Validité des actes administratifs – Compétence – Principes fondamentaux de libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources – Tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre – Interdiction (INT/AG – 7 mai 2014 - 388727)

Pour éviter tout risque de méconnaissance du principe également énoncé à l'article 72 de la Constitution selon lequel **aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre**, le Conseil d'État a substitué à une obligation de « conformité » des actes des autres collectivités territoriales au schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, élaboré et adopté par la région, une obligation de « compatibilité ». Il a en outre maintenu la disposition du projet subordonnant l'entrée en vigueur du schéma à l'approbation du représentant de l'État, propre à garantir tant la cohérence entre les interventions économiques de l'État et celles des collectivités territoriales et de leurs groupements que le caractère non prescriptif de ses orientations à l'égard des actes des autres collectivités territoriales.

Collectivités territoriales – Département – Attributions – Transports scolaires – Transfert de compétences vers la région – Participation financière du département aux frais de transport individuel – Absence (INT/AG - 7 mai 2014 - 388727)

Le projet du Gouvernement maintenait les dispositions de l'article L. 3111-10 du code des transports en tant qu'elles prévoient que le département peut participer au financement des frais de transport individuel des élèves vers les établissements scolaires dont il a la charge ainsi qu'au financement des transports scolaires dans les périmètres de transports urbains. Relevant que le département ne disposera plus de **compétence en matière de transports scolaires** après le transfert de celle-ci à la région, le Conseil d'État a estimé qu'un tel maintien n'était pas cohérent avec l'objectif, affirmé par le projet de loi, de clarifier les compétences et responsabilités respectives des différentes catégories de collectivités territoriales.

²² L'avis est consultable dans son intégralité sur le site internet du Conseil d'État dans l'application *ConsiliaWeb*, www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/ConsiliaWeb, avis n° 387095.



1° Aide sociale – Aide sociale aux personnes âgées – Aide sociale aux personnes handicapées – Transfert de compétences – Cohérence d’une approche globale de l’autonomie de la personne – 2° Collectivités territoriales – Dispositions générales – Aide sociale – Transfert de compétences (INT/AG - 7 mai 2014 - 388727)

Le Conseil d’État a également appelé l’attention du Gouvernement sur le risque que comporte le **transfert de la compétence « personnes âgées »** (article L. 113-2 du code de l’action sociale et des familles) du département à la métropole en raison d’une dissociation entre la compétence « personnes âgées », exercée par la métropole, et la compétence « personnes handicapées », exercée par le département, au moment où le Gouvernement s’efforce de faire prévaloir une approche globale de l’autonomie de la personne.

1° Budget et comptabilité publique – Certification des comptes – Cour des comptes – Chambre régionale des comptes – Budget des collectivités territoriales – Procédure de fiabilisation des comptes – Expérimentation – 2° Collectivités territoriales – Dispositions financières – Certification des comptes des collectivités territoriales par des juridictions financières – Expérimentation (FIN/AG - 7 mai 2014 - 388727)

Le projet prévoyait que la Cour des comptes coordonnerait, pour une durée de cinq ans, une **expérimentation d’aide à la fiabilisation des comptes des collectivités territoriales** et de leurs groupements sur la base du volontariat pour la certification de ces comptes. Le Conseil d’État estime que l’activité de certification des comptes des administrations autres que celles de l’État constitue une activité marchande, qui doit respecter les règles de la commande publique et de la libre prestation de services. Dès lors, les collectivités territoriales qui souhaiteront voir leurs comptes certifiés devront le faire dans le cadre de ces règles. Si la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes souhaitent assurer elles-mêmes cette activité, leurs services devront être proposés à ces collectivités conformément à ces obligations et, notamment, en respectant leur liberté de choix et en assurant la facturation des prestations fournies dans les conditions du marché.

Validité des actes législatifs – Consultations – Comités techniques de la fonction publique territoriale – Conséquences du regroupement de régions pour les personnels – Principe constitutionnel de participation des travailleurs à la détermination des conditions de travail – Obligation de consultation – Existence (INT/AG - 7 mai 2014 - 388727)

Le projet du Gouvernement prévoyait que les comités techniques étaient seulement informés des **conséquences du regroupement de régions pour les personnels**, et non consultés sur ces dernières. Compte tenu des dispositions de l’article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, lesquelles imposent la **consultation des comités techniques** sur l’organisation et le fonctionnement des services ainsi que sur les évolutions des administrations ayant un impact sur les personnels, une telle disposition aurait pour effet de priver de garanties légales le principe constitutionnel de participation des travailleurs à la détermination des conditions de travail. Elle a été en conséquence écartée.



1° Collectivités territoriales – Région – Organisation de la région – Regroupement des régions – 2° Validité des actes administratifs – Atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales – Absence (INT/AG - 7 mai 2014 - 388727)

Le Conseil d'État a enfin estimé qu'en habilitant le Gouvernement à prononcer, par décret en Conseil d'État, le **regroupement de deux ou plusieurs régions** conformément aux délibérations concordantes des conseils élus de chacune des régions concernées, le projet ne portait atteinte ni au principe de libre administration des collectivités territoriales, ni au droit au suffrage, ni à aucun autre principe constitutionnel. Il en est ainsi alors même que n'étaient pas consultés les électeurs des régions concernées ou que, l'ayant été, la majorité d'entre eux se sont prononcés contre la fusion.

2.2.2. Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) :

1° Collectivités territoriales – Région – Organisation de la région – Regroupement des régions – 2° Pouvoirs publics – Organisation des services déconcentrés de l'État – Adaptation à la nouvelle carte des régions métropolitaines – Nécessité (INT/AG - 12 juin 2014 - 388833)

Si le projet de loi mentionné au 2.2.1., examiné en avril 2014, n'a pas fait l'objet d'un dépôt au Parlement, sa substance a été reprise par le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, qui a été examiné en juin par le Conseil d'État. Ce dernier, au rapport de la section de l'intérieur, lui a donné un avis favorable sous réserve d'observations déjà faites à propos du précédent projet de loi et d'observations supplémentaires.

Il considère à cet égard que la modification de la carte des régions métropolitaines aura nécessairement des **conséquences sur l'organisation territoriale de l'État**. Si, pour les préfets, les dispositions du code général des collectivités territoriales, comme du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, auront pour effet d'adapter automatiquement le nombre des préfets de région à celui des nouvelles régions, cette adaptation pourrait être moins aisée pour les services déconcentrés de l'État. Le Conseil d'État recommande ainsi que soient prises les mesures réglementaires clarifiant la conduite des services et établissements d'État au niveau régional, en évitant de créer ou maintenir des échelons administratifs intermédiaires entre les nouvelles régions et les départements. Le choix opéré de création de «grandes régions» doit en effet avoir pour conséquence la simplification et l'efficacité du système administratif.

Le Conseil d'État estime, de plus, que le Gouvernement doit compléter rapidement les projets de loi présentés par des textes déterminant les ressources fiscales et financières des collectivités territoriales telles que celles-ci vont être recomposées.



2.2.3. Projet de loi relatif à la délimitation des régions et aux élections régionales et départementales

Saisi d'un autre volet de la réforme territoriale visant à renforcer l'échelon régional en élargissant le domaine des compétences des régions tout en réduisant sensiblement le nombre de ces dernières, le Conseil d'État (commission permanente) a donné un avis favorable à un projet de loi relatif à la délimitation des régions et aux élections régionales et départementales. Il a cependant émis les réserves suivantes.

Collectivités territoriales – Région – Organisation de la région – Regroupement des régions – Choix du siège du chef-lieu de la nouvelle région – Consultation du conseil régional (INT/CP - 14 juin 2014 - 388834)

Si la nouvelle carte des régions n'a méconnu aucune exigence constitutionnelle, en particulier celle relative à la libre administration des collectivités territoriales, le Conseil d'État a estimé, en revanche, souhaitable de permettre aux nouveaux conseils des régions issues des regroupements prévus, de délibérer à titre consultatif sur le **choix du siège du chef-lieu de la région créée**. En effet, un tel choix constitue un aspect important de la réforme engagée qu'il lui paraît utile de soumettre à l'avis des élus directement concernés. Le Conseil propose que le lieu de la réunion nécessaire à cette consultation soit fixé, par tirage au sort, au chef-lieu d'une des régions préexistantes dont est issue la nouvelle région.

Élections – Élections régionales – Mode de scrutin régional – Modification – Atteinte à l'objectif constitutionnel d'intelligibilité du mode de scrutin (INT/CP - 14 juin 2014 - 388834)

La question de la représentativité électorale des départements dans cette nouvelle organisation a été examinée avec soin par le Conseil d'État. Ce dernier a écarté la disposition du projet qui modifiait le **mode de scrutin régional** de manière à assurer que chaque département de la région ait au moins un élu. Le mécanisme envisagé pouvait en effet aboutir à ce que l'unique représentant élu d'un département ait été présenté par la liste arrivée en tête dans la région, mais ayant obtenu dans ce département moins de voix que les listes rivales. Il en a déduit que cette disposition compromettrait sans justification d'intérêt général, l'intelligibilité du mode de scrutin régional dont le Conseil constitutionnel a déjà relevé la complexité et les effets déconcertants pour les électeurs.

Élections – Élections aux conseils régionaux et départementaux – Opérations préliminaires aux élections – Définition du calendrier (INT/CP - 14 juin 2014 - 388834)

Le Conseil d'État a adressé au Gouvernement plusieurs recommandations relatives à l'articulation des **calendriers électoraux des futurs conseils régionaux et départementaux** dans un cadre territorial substantiellement modifié.



S'agissant des élections régionales, il a relevé la nécessité de laisser aux candidats un laps de temps suffisant pour faire campagne dans les nouveaux ressorts régionaux résultant du présent projet. La clarté du scrutin régional milite pour que celui-ci ait lieu après la publication de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, qui réaménage les compétences respectives de la région et du département ou, à tout le moins, après que le débat parlementaire eut été engagé dans les deux assemblées sur ce texte. Le report des élections départementales se justifierait quant à lui, d'une part, par l'opportunité d'une concomitance des deux élections propre à favoriser la participation des électeurs et d'autre part, par la nécessité d'une information complète des électeurs et des candidats, lors de l'élection, sur les nouvelles compétences départementales.

1° Validité des actes législatifs – Études d'impact – Avantages et inconvénients de l'option retenue par le législateur – 2° Élections – Élections aux conseils régionaux et départementaux – Durée du mandat électoral (INT/CP - 14 juin 2014 - 388834)

Le projet prévoit l'achèvement anticipé, en mars 2020 et non en mars 2021, des **mandats des conseillers départementaux et régionaux** élus en 2015 et l'élection simultanée à cette date des conseillers municipaux, communautaires, départementaux et régionaux. Le Conseil d'État a recommandé que l'étude d'impact qui justifie l'option retenue par le rapprochement à terme des élections régionales et intercommunales dans une perspective de suppression des départements soit complétée par tous éléments utiles sur les avantages et inconvénients de cette concomitance, et sur les moyens propres à assurer la bonne administration de quatre élections territoriales organisées en même temps dans toutes les communes.

2.3. Réformes en matière de santé publique

Le projet de loi relatif à la santé, soumis à l'avis du Conseil d'État, comportait de nombreuses mesures couvrant l'ensemble du domaine de la santé publique. Il proposait ainsi de renforcer la prévention et la promotion de la santé, de faciliter au quotidien le parcours de santé des Français, d'innover pour garantir la pérennité du système de santé et de conforter l'efficacité des politiques publiques et la démocratie sanitaire. De plus, il prévoyait plusieurs mesures de simplification.

Le Conseil d'État, au rapport de la section sociale, a formulé les principales observations qui suivent.

1° Sécurité sociale – Relations avec les professions et les établissements sanitaires – Mécanisme du tiers payant – Généralisation – 2° Validité des actes législatifs – Objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (SOC/AG - 9 octobre 2014 - 389005)

Il a d'abord examiné les dispositions tendant à **généraliser le mécanisme dit du « tiers payant »** qui permet de dispenser l'assuré social de payer directement aux professionnels de santé la part des honoraires remboursable par les régimes obligatoires d'assurance-maladie. Il a constaté que le paiement direct



des honoraires par le malade figurait parmi les cinq « *principes déontologiques fondamentaux* » énoncés par l'article L. 162-2 du code de la sécurité sociale et visant, selon cet article, à garantir « *le respect de la liberté d'exercice et de l'indépendance professionnelle et morale des médecins* ».

Le paiement direct des honoraires constitue pour les praticiens dont les interventions bénéficient d'une prise en charge par l'assurance-maladie, une règle d'organisation du système de santé et d'assurance-maladie qu'il appartient au législateur d'aménager, de modifier, voire de remettre en cause. Le Conseil d'État a estimé que la réforme tendant à la généralisation du tiers payant ne se heurtait à aucun obstacle constitutionnel. De plus, il a observé que ce principe ne s'applique pas à une part très importante du corps médical exerçant la médecine en qualité de salariés, de fonctionnaires ou d'agents publics, notamment dans les établissements de santé. Il a enfin noté que ce principe n'est pas reconnu comme un principe déontologique dans de nombreux pays.

En revanche, il a considéré qu'en procédant à cette réforme, sans modifier l'article L. 162-2 du code de la sécurité sociale, le projet de loi introduisait dans la législation de sécurité sociale une contradiction interne qui paraît contraire à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Il a donc supprimé le principe du paiement direct des honoraires par le malade de la liste des « *principes déontologiques fondamentaux* » figurant à cet article.

1° Santé publique – Établissements publics de santé – Notion de service public hospitalier – Intégration de droit des établissements publics de santé et les hôpitaux des armées dans le service public hospitalier – Établissements privés de santé – Participation des établissements privés de santé au service public hospitalier – 2° Validité des actes législatifs – Règles de fond s'imposant au législateur – Dépassement d'honoraires dans les établissements publics de santé – Rupture d'égalité de traitement – Absence – Conformité avec les règles de libre prestation de services résultant du droit européen (SOC/AG - 9 octobre 2014 - 389005)

Le Conseil d'État a estimé que les dispositions du projet qui redéfinissent la **notion de service public hospitalier** n'appelaient pas d'objection de nature constitutionnelle ou conventionnelle. Elles s'inscrivent dans la tradition juridique de l'organisation hospitalière française mise en place notamment par les ordonnances des 11 et 30 décembre 1958 et la loi du 31 décembre 1970. En outre, elles établissent un régime juridique globalement plus favorable aux établissements privés que celui qui prévalait avant l'intervention de la loi du 21 juillet 2009 dite *loi Hôpital, Patients, Santé, Territoires* (HPST). La plupart des missions précédemment réservées aux établissements du service public hospitalier, notamment l'enseignement et la recherche, peuvent désormais être exercées par tous les établissements de santé. Seule l'aide médicale urgente est une mission exclusive du service public hospitalier. Si les établissements publics de santé et les hôpitaux des armées sont intégrés de droit dans le service public hospitalier, aucun établissement privé n'en est exclu par principe. Le Conseil d'État a en effet constaté qu'une telle intégration est subordonnée, pour un établissement privé, à des conditions définies de manière préalable, accessible et claire, par le projet.



Il s'est, en revanche, interrogé sur la différence de traitement résultant de ce que les médecins exerçant au sein des hôpitaux publics, autorisés à exercer une activité libérale sur le fondement de l'article L. 6154-1 du code de la santé publique, pourraient pratiquer des dépassements d'honoraires alors que l'ensemble des médecins libéraux intervenant dans les cliniques privées assurant le service public hospitalier seraient tenus de respecter les tarifs de la sécurité sociale pour les actes réalisés dans ces établissements. Cependant, il a considéré que la possibilité pour une petite fraction du corps médical exerçant dans les établissements publics de santé d'exercer une activité libérale, dans des conditions limitées par les statuts de ces praticiens, ne pouvait être comparée avec la situation qui résulterait de l'autorisation pour tous les médecins exerçant dans les établissements de santé privés de pratiquer des dépassements d'honoraires pour l'ensemble de leur activité. Ces dispositions ne créent donc pas de rupture d'égalité entre les établissements publics et privés et ne sont pas de nature à les faire regarder comme méconnaissant le principe constitutionnel d'égalité devant la loi ou les règles de libre prestation de services résultant du droit européen.

1° Juridictions administratives et judiciaires – Règles générales de procédure – Nouvelle catégorie de recours – Action de groupe – 2° Procédure – Introduction de l'instance – Intérêt pour agir – Existence d'un intérêt – Intérêt lié à une qualité particulière – Syndicats, groupements et associations – Requête collective – Action de groupe – 3° Validité des actes législatifs – Règles s'imposant au législateur – Exigences du respect des droits de la défense (SOC/AG – 9 octobre 2014 - 389005)

Le Conseil d'État a jugé nécessaire, avec l'accord du Gouvernement, de modifier les dispositions relatives à l'**action de groupe en matière de santé** afin d'assurer leur conformité aux exigences du respect des droits de la défense, telles que précisées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014. Il a considéré en premier lieu que le juge se prononçant à la demande d'une association agréée, sur l'existence d'un manquement imputable au défendeur, doit déterminer, par le même jugement, les composantes du groupe de victimes susceptibles de se prévaloir, dans la seconde phase consacrée à la réparation de chaque préjudice individuel, du bénéfice de la chose jugée par ce premier jugement. Il a estimé en second lieu que la victime choisissant de bénéficier de l'action de groupe doit justifier, dans cette seconde phase, non seulement de son adhésion au groupe mais aussi qu'elle satisfait aux critères d'appartenance à celui-ci, tels que déterminés contradictoirement par le jugement au terme de la première phase. Le Conseil a, en revanche, admis que rien ne s'oppose à ce que la victime adhérant au groupe ait le choix de donner ou non mandat à l'association pour l'exercice de l'action en réparation de son préjudice individuel. La nature spécifique des préjudices en cause, qui touchent à la vie privée de l'intéressé, suffit à justifier cette différence avec la procédure applicable en matière de dommages matériels dans un litige de consommation relevant de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.



1° Traitement automatisé de données relatives à la santé – Données sensibles – Création d’un « système national des données de santé » – Conditions de légalité du traitement – Formalités préalables à sa mise en œuvre – Traitement soumis à autorisation de la CNIL – Prérogative du Gouvernement – 2° Validité des actes législatifs – Règles de fond s’imposant au législateur – Conciliation entre le respect de la vie privée et le droit à la santé (SOC/AG - 9 octobre 2014 - 389005)

Le Conseil d’État a enfin examiné la création par le projet d’un « **système national des données de santé** » établi sur la base des données recueillies notamment par les systèmes d’information déjà existants des organismes de sécurité sociale et des établissements de santé. Il a signalé les difficultés juridiques que pouvait poser le dispositif envisagé.

En constituant une « mégabase » de données en matière de santé, il a estimé qu’un tel projet répondait à une exigence de santé publique par les potentialités d’investigation, indéniables et attendues, que cette base offre à la recherche. Il a en outre considéré qu’aucune norme constitutionnelle ou conventionnelle n’était méconnue dès lors que ce qui était en cause n’était pas l’éventuelle atteinte au respect de la vie privée pour un motif d’intérêt général, comme cela avait été le cas lors de la constitution d’un registre national des crédits aux particuliers²³, mais la conciliation entre deux principes de valeur constitutionnelle : le respect de la vie privée et le droit à la santé. Il a, ensuite, procédé à une refonte substantielle du texte envisagé pour prendre en considération les observations de la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL), qui avait émis un avis réservé sur le projet. Il a notamment différencié, par des règles d’accès et de fond distinctes, ce qui relevait de la diffusion des données générales et anonymes au public le plus large (« *open data* ») et ce qui relevait de l’accès des chercheurs et des organismes publics aux données personnelles de santé.

Par ailleurs, ont été ajoutées au texte initial une série de garanties tenant à la limitation de l’accès aux données en fonction de la finalité de chacun des traitements de recherche, à la gestion séparée par un organisme indépendant des codes permettant l’identification des personnes, au pouvoir de décision reconnu à la CNIL en matière d’autorisation de ces traitements de recherche, aux garanties que devaient présenter les responsables des traitements, aux conditions de traçabilité et de durée de conservation des données, à la définition d’un ordre public régissant l’utilisation de ces données comme, par exemple, la circonstance que l’exploitation de ces données ne pouvait servir en aucun cas de fondement à une décision défavorable pour la personne intéressée.

Enfin, s’agissant plus particulièrement du pouvoir de décision conféré par le projet à la CNIL, le Conseil d’État, tout en prenant acte qu’il sera subordonné à l’avis préalable de comités d’experts permettant d’éclairer cette autorité sur les enjeux de santé publique des traitements dont l’autorisation est demandée, attire néanmoins l’attention du Gouvernement sur l’intérêt qui s’attacherait à ce qu’il soit donné aux autorités publiques la faculté d’exprimer, dans le cadre de la procédure, leur position, voire leur opposition, sur l’accès au système national de données de santé, eu égard aux objectifs poursuivis par le traitement en cause.

23 V. le rapport public d’activité 2014, avis n° 387597, p. 189



2.4. Mesures en faveur de la relance économique et de la compétitivité

Au rapport de toutes ses sections administratives, le Conseil d'État a examiné le projet de loi pour l'activité et la croissance, qui poursuit trois objectifs principaux. Les dispositions du titre I^{er} révisent le cadre des professions réglementées du droit en introduisant la liberté d'installation tout en confirmant l'exclusivité de leurs missions **(A)**. Elles engagent également des réformes sectorielles dans le domaine des transports et dans le marché immobilier. Le titre II comprend des dispositions destinées à stimuler l'innovation et l'investissement en simplifiant et accélérant les procédures en faveur des projets industriels et innovants, en achevant la rénovation du cadre d'intervention de l'État actionnaire et en allégeant les obligations des entreprises dans lesquelles l'actionnariat salarié est également favorisé **(B)**. Les dispositions du titre III sont relatives au développement de l'emploi et comportent des mesures visant à améliorer au profit des salariés et des commerçants les dérogations exceptionnelles à l'interdiction du travail le dimanche et en soirée et à renforcer l'efficacité du fonctionnement des conseils des prud'hommes **(C)**.

A) Dans le champ du titre 1^{er} du projet de loi, le Conseil d'État a notamment examiné, au rapport de la section de l'intérieur, **les dispositions du projet relatives aux professions juridiques et judiciaires**. Il a émis un avis favorable sous réserve des observations ou modifications qui suivent.

Professions, charges et offices – Réforme des tarifs des officiers publics et ministériels – Respect du principe d'égalité entre usagers (INT/AG - 8 décembre 2014 - 389494)

Des dispositions du projet, relatives aux **tarifs des officiers publics et ministériels**, confiaient à un arrêté le soin d'établir, pour chaque profession, le tarif de chaque prestation, en rapport avec les coûts et en fixant un maximum et, pour certains tarifs, un minimum.

Le Conseil d'État a estimé plus conforme au principe d'égalité entre usagers que, pour une prestation donnée, la fixation d'un maximum soit toujours accompagnée de celle d'un minimum, le maximum ne pouvant dépasser le double du minimum. Il a également considéré que le tarif (ou tarif médian) d'une même prestation devait être défini comme la somme des coûts directs et indirects du service fourni et d'une rémunération raisonnable, un mécanisme de péréquation pouvant être mis en œuvre entre prestations d'une même profession pour favoriser l'accessibilité du service aux catégories modestes.



1° Professions, charges et offices – Condition d'exercice des professions – Professions réglementées judiciaires – Liberté d'installation – 2° Validité des actes législatifs – Règles de fond s'imposant au législateur – Bloc de constitutionnalité – Atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques – 3° Responsabilité de la puissance publique – Faits susceptibles d'ouvrir une action en responsabilité – Responsabilité du fait de la loi – 4° Autorités administratives indépendantes – Autorité de la concurrence – Nombre et implantation des offices – Indemnisation des professionnels déjà installés – Compétence décisionnaire – Absence – Compétence consultative – Existence (INT/AG - 8 décembre 2014 - 389494)

Le Conseil a réaménagé les dispositions du projet relatives à la **liberté d'installation des notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires**, afin de les rendre conformes aux exigences constitutionnelles. À cet égard, si l'article 13 de la Déclaration de 1789 n'interdit pas de faire supporter, pour un motif d'intérêt général, à certaines catégories de personnes des charges particulières, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques²⁴. De plus, s'il est à tout moment loisible au législateur de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, il méconnaîtrait la garantie des droits proclamés par l'article 16 de la Déclaration si, sans motif d'intérêt général suffisant, il portait atteinte aux situations légalement acquises ou remettait en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations²⁵. Ainsi, en prévoyant que « *toute personne répondant à des conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience et d'assurance est titularisée dans le lieu d'établissement de son choix* », le projet du Gouvernement, même en poursuivant un objectif d'intérêt général (susciter une offre plus dense, plus diversifiée et plus ouverte des services fournis par les offices, aménager un débouché aux professionnels salariés), portait aux professionnels existants, à défaut de progressivité suffisante ou en l'absence d'un dédommagement adéquat, un préjudice trop grave pour ne pas méconnaître les exigences constitutionnelles rappelées ci-dessus.

Le projet prévoyait deux mesures afin de concilier la liberté d'installation des nouveaux officiers ministériels et le respect des droits des titulaires d'offices existants. D'une part, le ministre de la justice pouvait refuser d'autoriser l'implantation d'offices supplémentaires qui « *serait de nature à porter atteinte à la continuité de l'exploitation des offices existants et risquerait de compromettre la qualité du service rendu* ». D'autre part, le titulaire d'un office existant pouvait obtenir, auprès de l'Autorité de la concurrence, d'être indemnisé par le titulaire d'un office nouvellement installé du « *préjudice grave, spécial et certain* » que lui aurait causé cette installation.

Le Conseil d'État a estimé que, par le caractère restrictif des hypothèses envisagées, comme par l'imprécision du mécanisme d'indemnisation prévu, ces mesures ne suffisaient pas à prévenir une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques aux dépens des titulaires des offices actuels et que l'Autorité de la concurrence serait conduite à statuer sur un préjudice qu'elle aurait contribué

24 CC, n° 2000-440 DC du 10 janvier 2001, cons. 2, 5 à 8 ; n° 2010-624 DC du 20 janvier 2011, cons. 17 et 19.

25 CC n° 2007-550 DC du 27 février 2007, cons. 4 et 10 ; n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, cons 14.

elle-même à causer. Le projet du Gouvernement a été modifié de façon à répondre à ces objections, notamment en précisant le mécanisme d'indemnisation et en confiant celui-ci au juge. Il est toutefois apparu que, même ainsi amendé, le dispositif présentait de sérieux inconvénients du point de vue de son effectivité comme des risques financiers qu'il faisait peser sur les professionnels intéressés, voire sur les crédits publics. En prévoyant que les professionnels nouvellement installés dédommageraient leurs confrères en place, le législateur se déchargerait sur eux d'une responsabilité qui lui incombe : la responsabilité du fait des lois. Ce transfert à des tiers de la réparation du préjudice anormal causé par le législateur pourrait être regardé par lui-même comme contraire au principe d'égalité devant les charges publiques, car la réparation d'un préjudice anormal causé aux professionnels en place imposera par définition une dépense anormale au professionnel nouvellement installé.

Pour ces motifs, le Conseil d'État a jugé préférable un mécanisme permettant, dans chaque zone géographique, une **augmentation progressive du nombre d'offices** sans faire peser la charge d'une indemnisation ni sur l'État ni sur les professionnels nouvellement installés et sans retirer au ministre de la justice la responsabilité qui est la sienne dans l'établissement de la carte des offices publics et ministériels, l'Autorité de la concurrence n'ayant plus qu'un rôle consultatif.

Un tel mécanisme présente l'avantage de pouvoir être mis en œuvre dans le cadre légal actuel. Seuls appellent l'intervention du législateur l'avis de l'Autorité de la concurrence sur l'ouverture des offices et l'abrogation du *numerus clausus* fixé à l'article 31 de la loi du 25 ventôse an XI. Il n'est nullement incompatible avec la procédure d'appel à manifestation d'intérêts prévue dans les zones où le nombre d'offices est insuffisant par le projet du Gouvernement.

Professions réglementées judiciaires – Profession de mandataire judiciaire – Intégration dans la nouvelle profession de commissaire de justice – Absence (INT/AG – 8 décembre 2014 - 389494)

Le Conseil d'État a écarté, pour les motifs qui suivent, l'inclusion de la profession de mandataire judiciaire dans la nouvelle profession de l'exécution à laquelle le projet confiait la mission de tirer les conséquences de la défaillance d'un débiteur et, en conséquence, de mettre en œuvre les mesures d'exécution forcée à son encontre.

Tout d'abord, les mandataires judiciaires, qui n'interviennent que sur mandat de justice et n'ont pas de clientèle, procèdent, non à des mesures d'exécution forcée, mais à la mise en œuvre, dans le cadre des procédures collectives, des actes nécessaires au déroulement de la procédure à charge d'en rendre compte à la juridiction.

Ensuite, les trois professions concernées présentent des différences statutaires sensibles en droit interne (les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires ont la qualité d'officier public et ministériel que ne possèdent pas les mandataires judiciaires), comme dans le droit de l'Union européenne (les officiers publics et ministériels sont exceptés de la liberté d'établissement par l'article 51 du TFUE et du champ d'application de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur).



Enfin, l'intégration des mandataires judiciaires dans la **profession multifonctionnelle de commissaire de justice** méconnaîtrait les exigences d'indépendance des intéressés qui s'imposent tout particulièrement à eux dans l'exercice de leur mandat. La suppression, opérée en 1985, de la profession de syndic et la répartition de ses missions entre deux professions distinctes avaient précisément pour but de prévenir tout conflit d'intérêts en établissant une incompatibilité de la profession de mandataire judiciaire avec toute autre profession.

B) Dans le champ du titre II du projet de loi, le Conseil d'État a notamment examiné, au rapport de la section de l'intérieur, **les dispositions du projet relatives aux mécanismes de « dilution forcée »** et, au rapport de la section des finances, les questions relatives aux **« actions spécifiques » et aux prises de participation des sociétés étrangères.**

Commerce, industrie, intervention économique de la puissance publique – Dispositif de prévention de la disparition d'une société d'au moins 150 salariés – Mesure de « cession forcée » – Mesure de « dilution forcée » – Atteinte aux exigences constitutionnelles du droit de propriété – Absence – Conformité avec le droit de l'Union européenne (INT/AG - 8 décembre 2014 - 389494)

Le projet du Gouvernement tend à **prévenir la disparition d'une société d'au moins 150 salariés**, de nature à causer un trouble grave à l'économie et au bassin d'emploi, si la modification du capital apparaît comme la seule solution permettant d'éviter ce trouble et d'assurer la poursuite d'activité. Il est ainsi prévu, lorsque le plan de redressement comporte le vote par l'assemblée générale d'une nécessaire augmentation du capital social, une faculté alternative, pour le tribunal, de prononcer soit la cession des parts sociales des associés ou actionnaires majoritaires s'opposant à cette modification (« cession forcée »), soit la désignation d'un mandataire chargé de voter cette augmentation à leur place (« dilution forcée »).

Compte tenu des précautions prises, dans ce nouveau dispositif, par rapport à la **mesure de « cession forcée »** examinée par le Conseil d'État quelques mois plus tôt dans son avis n° 388389 du 6 mars 2014²⁶, – précautions tenant au seuil de 150 salariés, au débat et à la décision judiciaires, à l'engagement du souscripteur ou du cessionnaire à garder ses actions pendant le plan –, il a considéré que l'atteinte ainsi portée aux droits de l'actionnaire répondait, cette fois de façon proportionnée, à l'objectif d'intérêt général de préserver l'activité d'une entreprise d'une importance économique et sociale avérée.

S'agissant du **mécanisme de « dilution forcée »**, le Conseil d'État a estimé qu'il ne portait atteinte ni aux exigences constitutionnelles du droit de propriété, dont le droit de vote de l'associé ou de l'actionnaire est un attribut, ni aux prescriptions des articles 29 et 33 de la directive 2012/30/UE du 25 octobre 2012, selon lesquelles toute augmentation du capital d'une entreprise doit être décidée par l'assemblée générale et comporter, en cas d'augmentation de capital souscrite par apports en numéraire, un droit préférentiel de souscription au profit des actionnaires. En effet, il a considéré que ces risques pouvaient être surmontés en raison d'une part, de l'impérieuse nécessité de sauver l'entreprise lorsqu'il n'existe plus d'autre

²⁶ V. rubrique « 4.9. Économie », page 309.



solution que l'arrivée d'un nouvel actionnaire majoritaire ainsi que du fait, d'autre part, que, par la « dilution forcée », l'ancien actionnaire majoritaire demeure le seul propriétaire de ses actions, conserve les droits qui naîtraient pour lui de la liquidation de la société et peut librement céder ses actions.

- Au rapport de la section des finances, le Conseil d'État a examiné les articles du projet de loi qui modifient, d'une part, le **régime des actions spécifiques** que l'État peut instaurer, lors de leur privatisation, dans des entreprises dont il détient une part de capital et, d'autre part, le contrôle, dans ces mêmes entreprises, des **prises de participation étrangères**, régime issu de l'article 10 de la loi du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations. Le Conseil d'État a émis un avis favorable, sous réserve des observations suivantes.

Entreprises publiques – Privatisation – Institution d'une action spécifique dotée de prérogatives particulières – Conditions – Protection des intérêts essentiels du pays en matière d'ordre public, de santé publique, de sécurité publique ou de défense nationale – Conformité avec le droit de l'Union européenne (FIN/AG - 8 décembre 2014 - 389494)

1° Le projet permet, lors de la privatisation d'une entreprise publique, la transformation par décret d'une action ordinaire détenue par l'État en une **action spécifique dotée de prérogatives particulières**. Eu égard à la jurisprudence stricte et constante de la Cour de Justice de l'Union européenne à propos de tels dispositifs²⁷, le Conseil d'État en a restreint le champ d'application. Ce dernier sera ainsi circonscrit à la protection des intérêts essentiels du pays en matière d'ordre public, de santé publique, de sécurité publique ou de défense nationale au sens du droit de l'Union, soit un champ d'application analogue à celui de l'article L. 151-3 du code monétaire et financier, relatif à l'agrément préalable de certains investissements étrangers. Par ailleurs, le projet limite dans le temps la possibilité d'instaurer de telles actions.

Si ce dispositif a pu être admis compte tenu de ces modifications, le Conseil d'État a cependant appelé l'attention du Gouvernement sur l'obligation de pouvoir justifier, dans chaque cas où une telle action spécifique serait instituée, des motifs qui commandent la mesure et du caractère nécessaire, adéquat et proportionné de chacun des pouvoirs attachés à l'action spécifique.

Entreprises publiques – Prise de participations étrangères excédant 5 % – Agrément du ministre chargé de l'économie – Conditions – Secteurs pouvant faire l'objet d'une action spécifique (FIN/AG - 8 décembre 2014 - 389494)

2° Le Gouvernement a souhaité reconduire les dispositions prévues à l'article 10 de la loi du 6 août 1986 prévoyant un agrément obligatoire par le ministre chargé de l'économie des **prises de participation étrangères** excédant 5 % dans les entreprises publiques. Le Conseil d'État a cependant estimé nécessaire de restreindre le champ aux secteurs qui, compte tenu de l'enjeu qu'ils représentent, pouvaient précisément faire l'objet d'une action spécifique.

²⁷ V. sa décision *Commission c/ France* (4 juin 2002, C-483/99) par laquelle a été censurée la création d'une action spécifique lors de la privatisation de la société Elf-Aquitaine.



Entreprises publiques – Prise de participations étrangères excédant 5 % – Agrément du ministre chargé de l'économie – Sanction du défaut d'agrément – Vente forcée des titres – Conformité avec le droit de l'Union européenne (INT/AG - 8 décembre 2014 - 389494)

3° Le Conseil a clarifié le champ d'application de la vente forcée des titres de la personne ayant acquis ses participations en violation des dispositions précédentes en la réservant aux entreprises qui exercent leur activité dans les secteurs qui relèvent, non seulement, des intérêts essentiels de la défense nationale mais aussi de ceux mentionnés à l'article 346 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

C) Dans le champ du titre III du projet de loi, le Conseil d'État, au rapport de la section sociale, a également examiné les **dispositions du projet de loi relatives au « travail le dimanche »**.

Travail et emploi – Conditions de travail – Repos hebdomadaire – Modalités d'octroi – Régime dérogatoire du « travail le dimanche » – Repos hebdomadaire par roulement dans les zones touristiques internationales – Consultation obligatoire des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs intéressés (SOC/AG - 8 décembre 2014 - 389494)

Il a d'abord modifié les dispositions instituant **les zones touristiques internationales** au sein desquelles les établissements de vente au détail peuvent donner le repos hebdomadaire par roulement pour tout ou partie de leur personnel. À cet égard, il a prévu que la décision des ministres intéressés créant une telle zone est prise après avis des syndicats d'employeurs et de salariés intéressés, à l'instar de ce qui est prévu pour la création des zones touristiques et des zones commerciales. Il a en effet estimé que cette procédure était nécessaire pour assurer le respect de l'exigence de consultation des « *organisations représentatives des employeurs et des travailleurs intéressés* » sur « *toute mesure portant sur l'application des dispositions des paragraphes 1, 2 et 3 du présent article* », c'est-à-dire, notamment, « *pour soumettre, le cas échéant, des catégories déterminées de personnes ou des catégories déterminées d'établissements comprises dans le champ d'application de la présente convention à des régimes spéciaux de repos hebdomadaire* », telle qu'elle est prévue à l'article 7 de la Convention internationale du travail n° 106 concernant le repos hebdomadaire dans le commerce et les bureaux.

1° Travail et emploi – Conditions de travail – Repos hebdomadaire – Modalités d'octroi du repos hebdomadaire du personnel – Régime dérogatoire du « travail le dimanche » – Soumission à un accord collectif – Aménagements pour la conclusion d'accords dans les petits établissements – 2° Commerce, industrie, intervention économique de la puissance publique – Liberté d'entreprendre (SOC/AG - 8 décembre 2014 - 389494)

Le Conseil d'État a aussi modifié les dispositions prévoyant de subordonner la **faculté de donner le repos hebdomadaire par roulement pour tout ou partie du personnel un autre jour que le dimanche**, ouverte par les articles L. 3132-24, L. 3132-25 et L. 3132-25-1 du code du travail aux établissements définis à ces



articles, à la condition exclusive pour ces derniers d'être couverts par un accord collectif (soit un accord de branche, d'entreprise ou d'établissement, soit un accord conclu à un niveau territorial). Il a en effet estimé que cette règle serait de nature à porter atteinte au principe de direction de l'employeur qui est une composante de la liberté d'entreprendre, dès lors qu'elle ne permettrait pas de prendre en compte la difficulté qu'auraient certaines petites entreprises dépourvues de représentation du personnel et de délégués syndicaux, de parvenir à la conclusion d'un tel accord. Elles seraient ainsi privées d'une modalité de l'exercice de leur activité économique. Aussi, a-t-il ajouté, pour les établissements en cause, la faculté de recourir, en outre, à un accord conclu dans les conditions mentionnées au II de l'article L. 5125-4 du code du travail, lequel prévoit des aménagements pour la conclusion d'accords dans les petits établissements.

Sur le principe même de la mesure, il a toutefois attiré l'attention du Gouvernement sur le caractère peu fréquent dans le code du travail d'un dispositif subordonnant à la conclusion d'un accord collectif le champ d'application d'une loi qui fixe les principes fondamentaux du droit du travail, ce qui suscite des interrogations au regard du principe d'égalité. Le projet de loi pourrait conduire, en outre, s'agissant des établissements situés notamment en zone touristique comme des petites entreprises, au résultat inverse de l'objectif recherché qui est de faciliter davantage le travail dominical sous la réserve d'octroyer aux salariés volontaires des compensations sociales.

2.5. Réformes en matière de formation professionnelle, d'organisation des branches professionnelles et de financement du paritarisme

Le Conseil d'État, au rapport de la section sociale, a examiné le projet de loi relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Ce projet vise à introduire deux séries de modifications importantes au code du travail. Il comprend, en premier lieu, une réforme de la formation professionnelle qui constitue un changement majeur par rapport à une disposition fondamentale de la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue, en ce qu'est substituée à l'obligation d'un effort financier de chaque entreprise pour la formation de ses salariés, la constitution d'un compte personnel de formation pour chaque salarié. En second lieu, le projet de loi prolonge la réforme de l'audience des organisations syndicales, en organisant la mesure de la représentativité patronale aux niveaux interprofessionnel, multi-professionnel et des branches professionnelles, en fixant le cadre du financement du paritarisme ; il prévoit, de plus, le contrôle des finances des syndicats et des comptes des comités d'entreprise. Le Conseil d'État a fait les observations suivantes.



Fonctionnaires et agents publics – Statuts, droits, obligations et garanties – Droit individuel à la formation – Extension et adaptation du compte personnel de formation aux fonctionnaires et agents publics (SOC/AG - 16 janvier 2014 - 388253)

Il a relevé que le champ d'application prévu à l'article L. 6111-1 du code du travail pour le **compte personnel de formation (CPF)** qui s'étend à « *toute personne âgée de plus de seize ans occupant un emploi ou à la recherche d'un emploi ou accompagnée dans un projet d'orientation et d'insertion professionnelle* », n'est pas rédigé en des termes qui excluent les fonctionnaires. Il a donc attiré l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'étendre et d'adapter le régime du CPF à la situation des fonctionnaires, ceux-ci bénéficiant d'une législation autonome au titre du droit individuel de formation (DIF) auquel le CPF est appelé à se substituer à compter du 1^{er} janvier 2015.

1° Travail et emploi – Conditions de travail – Durée hebdomadaire du travail – Suspension de l'application des dispositions du code du travail (art. L. 3123-14-1) fixant à vingt-quatre heures la durée hebdomadaire minimale de travail du salarié à temps partiel – 2° Actes législatifs et administratifs – Application dans le temps – Entrée en vigueur – Absence de rétroactivité – Motif d'intérêt général suffisant (SOC/AG - 16 janvier 2014 - 388253)

Le Conseil d'État a admis que le Gouvernement pouvait prévoir une disposition qui suspend l'application des dispositions du code du travail (art. L. 3123-14-1) fixant à vingt-quatre heures la **durée hebdomadaire minimale de travail du salarié à temps partiel**. Il a constaté que le Gouvernement fondait la nécessité de cette suspension d'une part, sur l'intérêt de la négociation collective de branche et d'autre part, sur l'existence de contreparties ou de garanties à une durée hebdomadaire inférieure à vingt-quatre heures. Mais il n'a pu admettre qu'une telle suspension prenne effet à la date d'adoption du projet de loi par le conseil des ministres, faute d'un motif d'intérêt général suffisant pour le justifier.

1° Travail et emploi – Extension des conventions collectives – Pouvoirs du ministre – Fusion du champ d'application des conventions collectives de certaines branches – Condition de seuil et condition de fonds – 2° Validité des actes législatifs – Bloc de constitutionnalité – Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 – Principe de participation – Pouvoirs étendus du ministre en matière d'organisation des branches professionnelles – Domaine du législateur – Atteinte à la liberté contractuelle proportionnée à l'objectif de participation – Absence (SOC/AG -16 janvier 2014 - 388253)

Le Conseil d'État a reformulé largement les dispositions de l'article L. 2261-32 du code du travail, issues du projet du Gouvernement qui tendaient à ouvrir au ministre chargé du travail la faculté d'exercer des **pouvoirs étendus en matière d'organisation des branches professionnelles** pour le seul motif tiré de ce que moins de 5 % des entreprises des branches concernées entrant dans le champ d'application de la convention collective, adhéraient aux organisations d'employeurs représentatives. Certains de ces pouvoirs s'analysaient comme des prérogatives



intrinsèquement nouvelles permettant au ministre notamment de prononcer la fusion du champ d'application des conventions collectives de certaines branches. Le Conseil d'État a estimé que l'atteinte portée par de telles dispositions à la liberté contractuelle, à la liberté des partenaires sociaux de conclure des conventions et accords collectifs, ne pouvait être admise que sous réserve de transformer le seuil de 5 % en une condition préalable permettant d'envisager le recours aux pouvoirs élargis du ministre du travail. Il a ainsi considéré qu'une fois cette condition remplie, devaient être définis les motifs de fond susceptibles de fonder la mise en œuvre effective de ces pouvoirs renforcés, en distinguant les situations d'affaiblissement prolongé de la production conventionnelle d'une branche, de celles où les caractéristiques objectives de la branche ne permettent pas, compte tenu de sa taille limitée et du faible nombre de ses entreprises, le développement d'une activité conventionnelle régulière et durable, en rapport avec la vocation normale d'une branche professionnelle. Des garanties de procédure supplémentaires au bénéfice des partenaires sociaux concernés ont dû également être introduites pour la mise en œuvre des pouvoirs renforcés conférés au ministre. Sous ces réserves, le Conseil d'État a estimé que les dispositions projetées se rattachent à la compétence du législateur pour définir les conditions de mise en œuvre du principe de participation énoncé au huitième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. L'atteinte qu'elles portent à la liberté contractuelle ne paraît pas excessive au regard des motifs d'intérêt général qui s'attachent à la nécessité de revitaliser la négociation de branche et de renforcer l'effectivité de la mise en œuvre du principe constitutionnel de participation.

1° Travail et emploi – Syndicats – Fonds paritaire géré par une association administrée par les partenaires sociaux – Financement de missions d'intérêt général – Accord national interprofessionnel – Représentativité – Mesure de l'audience – Organisation professionnelle d'employeur – Rupture d'égalité de traitement – Motif d'intérêt général – 2° Articles 34 et 37 de la Constitution – Mesures relevant du domaine de la loi – Règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature (SOC/AG - 16 janvier 2014 - 388253)

Le projet du Gouvernement a créé un nouveau dispositif de **fonds paritaire géré par une association administrée par les partenaires sociaux** dans des conditions déterminées par un accord national et interprofessionnel, pour assurer de manière mutualisée et transparente le financement de missions d'intérêt général dans les domaines des politiques paritaires, des politiques de l'État et de la formation économique, sociale et syndicale des salariés. Ce dispositif a vocation à se substituer aux financements actuels issus du paritarisme et bénéficie d'un niveau équivalent de ressources globales et d'un niveau égal de contribution financière des entreprises.

Le Conseil d'État a donné un avis favorable à ce dispositif sous réserve des observations suivantes.



a) En premier lieu, il a estimé que le prélèvement obligatoire prévu au 1° de l'article L. 2135-10 nouveau du code du travail pour doter le fonds, ne peut être qualifié ni de rémunération pour service rendu, ni de cotisation sociale, ni de contribution obligatoire à caractère professionnel, mais revêt le caractère d'une **imposition de toute nature**. Il a en conséquence modifié le texte du projet pour satisfaire aux exigences de l'article 34 de la Constitution relatives aux règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature.

b) En deuxième lieu, il a considéré que, pour assurer le respect des dispositions du second alinéa de l'article 2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui subordonnent l'affectation à un tiers d'une imposition de toute nature à la condition que lui soit confiée une **mission de service public**, il convenait de renforcer les prérogatives du commissaire du Gouvernement auprès de l'association gestionnaire, désigné par le ministre chargé du travail. Compte tenu de l'équilibre à préserver entre le contrôle de l'État et l'autonomie de gestion des partenaires sociaux dans le cadre d'un tel dispositif, il importait également de qualifier expressément comme telle dans la loi la mission de service public qui sera assurée par l'association gestionnaire du fonds.

c) En troisième lieu, le Conseil d'État a admis que la fixation du taux de la contribution mise à la charge des entreprises par le 1° de l'article L. 2135-10 nouveau du code du travail, dans les limites d'un taux minimum et d'un taux maximum qui ont été introduits dans le projet, puisse être renvoyée à titre principal à un **accord national interprofessionnel**, sous la réserve de la soumission de cet accord à un agrément ministériel. La fixation de ce taux par voie réglementaire n'interviendra, le cas échéant, qu'à défaut d'un tel accord.

d) Enfin, le projet ouvre l'**accès aux crédits du fonds**, non seulement aux organisations syndicales de salariés et aux organisations professionnelles représentatives, mais aussi aux organisations syndicales de salariés dont la vocation statutaire revêt un caractère national et interprofessionnel qui recueillent plus de 3 % des suffrages exprimés lors des élections dont les résultats servent de base à la mesure de leur audience. En outre, le Conseil d'État a estimé que l'absence d'une extension similaire de l'accès aux crédits du fonds aux organisations professionnelles d'employeurs, remplissant des conditions analogues, est de nature à porter atteinte au principe d'égalité, sans qu'aucun motif d'intérêt général en rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur, ne soit invoqué pour justifier cette différence de traitement.



2.6. Lutte contre le terrorisme

Afin de mieux prévenir et réprimer les actes de terrorisme, le Gouvernement a présenté un projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme. Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'intérieur, a donné un avis favorable au projet devenu la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme. Il a cependant émis les observations suivantes.

Étrangers – Expulsion – Séjours ou transits fréquents d'étrangers en France – Interdiction administrative d'entrée et de circulation sur le territoire (INT/AG 3 juillet 2014 - 388885)

Le projet de loi prévoit l'**expulsion des étrangers qui « séjournent ou transitent fréquemment » en France** mais qui n'y résident pas habituellement et n'y sont pas présents, alors que l'expulsion prévue à l'article L. 521-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) a vocation actuellement à ne s'appliquer qu'aux personnes présentes sur le territoire français ou qui y résident habituellement. Le Conseil d'État a estimé que la mesure proposée, qui tend à faire relever d'un même régime des personnes ayant des liens d'une intensité très variable avec la France, n'est pas adaptée à l'objectif légitime consistant à vouloir empêcher l'entrée sur le territoire français d'individus menaçant l'ordre public qui n'y résident pas habituellement et y pénètrent dans le cadre de la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen. Il a considéré qu'un tel objectif pouvait être atteint par d'autres moyens et a suggéré au Gouvernement de créer une interdiction administrative d'entrée et de circulation sur le territoire.

Sanctions pénales – Atteinte aux systèmes de traitement automatisé de données contre des « opérateurs d'importance vitale » – Aggravation des peines – Atteintes à la prévisibilité de la loi pénale et au principe de légalité des délits et des peines (INT/AG 3 juillet 2014 - 388885)

Le Conseil d'État a écarté l'**aggravation des peines** envisagées par le projet lorsque les **atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données** mentionnées aux articles 323-1 à 323-3 du code pénal ont été commises à l'égard « *des opérateurs d'importance vitale définis aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 du code de la défense* » (établissements comportant par exemple des installations nucléaires), qui font l'objet d'une classification confidentiel défense. Pour se conformer aux exigences de prévisibilité de la loi pénale et au principe de légalité des délits et des peines, cette disposition implique en effet que soit définie et publiée la liste des catégories d'établissements ainsi protégés au titre des intérêts fondamentaux de la Nation.



2.7. Gouvernance des sociétés à participation publique

Le Conseil d'État a été saisi d'un projet d'ordonnance relatif à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique, pris sur le fondement de l'article 10 de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises. Ce projet comporte de nombreuses mesures modifiant les règles applicables aux sociétés dans lesquelles l'État ou ses établissements publics détiennent seuls ou conjointement, directement ou indirectement, une participation, majoritaire ou minoritaire. Le Conseil a donné, au rapport de la section des finances, un avis favorable sous réserve des observations suivantes.

Entreprises appartenant au secteur public – Gouvernance – Participations directes ou indirectes de l'État – Droit applicable aux entreprises ou aux établissements publics concernés (FIN/AG - 24 juillet 2014 - 388938)

1° Il a estimé que cette ordonnance ne constituait qu'une première étape dans la remise en ordre et la **simplification du droit applicable aux entreprises publiques**, car si elle répond aux objectifs et aux domaines d'intervention assignés par la loi d'habilitation, elle a pour effet de faire coexister désormais plusieurs corps de règles. Relevant qu'une telle situation contrevenait à l'objectif général de clarification et de simplification du droit poursuivi par la loi d'habilitation, le Conseil d'État a appelé l'attention du Gouvernement sur la nécessité de clarifier en particulier les dispositions relatives aux participations détenues par les collectivités territoriales. Il en est de même pour la gouvernance des entreprises publiques, puisque la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public continuera de s'appliquer aux entreprises publiques en forme d'établissement public et que la plupart des législations propres à certaines entreprises ou certains secteurs sont maintenues.

Entreprises appartenant au secteur public – Notion – Gouvernance – Représentants de l'État au sein des conseils d'administration ou de surveillance – Rémunération des dirigeants d'entreprises – Possibilité de désigner un commissaire du Gouvernement (FIN/AG - 24 juillet 2014 - 388938)

2° Le projet extrait de la loi de 1983 précitée le bloc constitué par les sociétés commerciales dans lesquelles l'État détient une participation au capital, pour leur appliquer un **nouveau modèle de gouvernance se rapprochant du droit commun**. Ainsi, leur conseil d'administration ou de surveillance ne comporte plus de personnalités qualifiées mais des représentants de l'État, désignés unilatéralement par lui qui représentent la personne morale État actionnaire, des administrateurs désignés par l'organe compétent de la société, le cas échéant sur proposition de l'État, enfin et dans des conditions inchangées, des représentants des salariés. L'ordonnance, soumise à l'avis du Conseil d'État, comporte par ailleurs un nombre important de mesures visant à préciser la capacité d'intervention ou d'influence de l'État.



- Le Conseil d'État a précisé la **fonction et le rôle des membres des conseils d'administration** ou de surveillance ou de l'organe délibérant en tenant lieu, qui sont désignés par l'organe compétent de la société sur proposition de l'État, dans les sociétés dans lesquelles il détient seul directement de 10 % à 50 % du capital, en indiquant qu'« *ils représentent les intérêts de l'État en sa qualité d'actionnaire* ».

- Les dispositions du projet ont pour objet de réserver à l'État deux sièges dans le conseil d'administration, le conseil de surveillance ou l'organe délibérant en tenant lieu, des sociétés dont il détient directement et à lui seul plus de 10 % du capital. Afin de les rendre compatibles avec le principe de libre circulation des capitaux garantis par l'article 63 du TFUE, tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), le Conseil d'État a modifié ces dispositions. Le texte désormais prévoit, d'abord, que le **nombre de sièges réservés à l'État** est en principe proportionnel à la participation qu'il détient ; ensuite, que si l'État fait usage de la faculté de nommer un représentant, celui-ci est déduit du nombre de sièges dont il peut disposer et, enfin, que l'État ne peut bénéficier de deux sièges au moins que dans les conseils comportant plus de 10 membres. Cette modification évite la sur-représentation de l'État dans les conseils d'administration de sociétés dont il ne détient qu'une participation minoritaire de 10 %.

- Le Conseil d'État a précisé les dispositions qui prévoient que la **rémunération des dirigeants des entreprises** dans lesquelles l'État détient une participation majoritaire doit être approuvée par l'organe compétent de la société dans le respect d'un plafond fixé par voie réglementaire. Pour les sociétés dans lesquelles l'État ou ses établissements publics détiennent, seuls ou conjointement, directement ou indirectement, plus de la moitié du capital, les sociétés concernées figurent sur une liste établie par arrêté du ministre chargé de l'économie en fonction de la nature de l'activité de ces sociétés.

- Il a également encadré la possibilité pour l'État de désigner, en plus, un **commissaire du Gouvernement** au sein des sociétés dans lesquelles il détient une participation. Il a précisé que cette faculté s'appliquait aux sociétés dont il détient directement, seul ou conjointement avec ses établissements publics, plus de la moitié du capital et à celles dont il détient directement à lui seul plus de 10 % du capital. Il a en outre indiqué que le rôle de ce commissaire du Gouvernement consistait à exposer le cas échéant, la politique du Gouvernement dans le secteur d'activité.

Nationalisations et entreprises nationalisées – Entreprises appartenant au secteur public – Notion – Privatisation – Institution d'une action spécifique dotée de prérogatives particulières (FIN/AG - 24 juillet 2014 - 388938)

3° Le projet du Gouvernement maintient en vigueur l'article 10 de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations, tout en lui apportant des ajustements. Cet article permet, lors de la privatisation d'une société publique, la transformation par décret d'une action ordinaire détenue par l'État en **une action spécifique dotée de prérogatives particulières**.



2.8. Investissements étrangers soumis à autorisation préalable

Intervention économique de la puissance publique – Libre circulation des capitaux – Investissements étrangers réalisés en France – Activités jugées essentielles à la garantie des intérêts de la Nation – Atteinte à la liberté d'établissement – Absence – Régime d'autorisation préalable des investissements étrangers – Conformité avec le droit de l'Union (FIN/CP - 13 mai 2014 - 388752)

En vue d'une meilleure protection des secteurs d'importance stratégique, le Gouvernement a souhaité étendre par décret, le **régime d'autorisation préalable des investissements étrangers réalisés en France** prévus au code monétaire et financier (articles L. 151-3 et R. 153-1 à R. 153-12), aux **activités jugées essentielles à la garantie des intérêts de la Nation en matière d'ordre public et de sécurité publique**. La liste de ces intérêts est définie à l'article R. 153-2 de ce code.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a donné un avis favorable à ce projet.

Il a d'abord estimé qu'il ressortait tant des travaux parlementaires relatifs à l'article 30 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit que de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) que les notions d'« ordre public » et de « sécurité publique », prévues à l'article L. 151-3 du code monétaire et financier, renvoient à des notions du droit de l'UE et doivent ainsi être analysées au regard de ce droit tel qu'interprété par la Cour de Luxembourg.

Au regard du droit de l'UE, le Conseil a considéré que les intérêts nationaux énumérés aux a) à f) du 12° de l'article R. 153-2 du code monétaire et financier entraînent dans le champ du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE, art. 65-1-b), qui autorise les États membres à adopter des mesures restrictives à la libre circulation des capitaux pour des motifs liés « à l'ordre public ou à la sécurité publique ». Par suite, l'extension du régime d'autorisation préalable pour les investissements en provenance de pays tiers réalisés dans les activités jugées essentielles à la garantie de ces intérêts nationaux est compatible avec le droit de l'UE. En outre, la CJUE juge que les restrictions à la liberté d'établissement ne sont que la conséquence directe des obstacles à la libre circulation des capitaux (V. CJCE, 4 juin 2002, *Commission c/ France*, aff. C-483/99 point 56).

Dès lors, le régime d'autorisation préalable pour les investissements en provenance de pays tiers (article R. 153-2 de ce code) peut, sans porter atteinte à la liberté d'établissement prévue à l'article 49 du TFUE, être étendu aux investissements en provenance de l'UE et de l'Espace économique européen (article R. 153-4) et aux investissements réalisés par des entreprises françaises contrôlés par des actionnaires étrangers (article R. 153-5-2). De même, aucun autre engagement international de la France ne fait obstacle à l'extension du régime d'autorisation préalable des investissements étrangers réalisés dans ce pays.



2.9. Réformes en matière de droit des étrangers

2.9.1. Projet de loi relatif au droit des étrangers

Le Conseil d'État a examiné, au rapport de la section de l'intérieur, un projet de loi relatif au droit des étrangers en France, poursuivant trois objectifs principaux : approfondir la politique d'accueil des migrants, créer une nouvelle catégorie de titres de séjour pluriannuel d'une durée maximale de quatre ans et améliorer l'efficacité des procédures d'éloignement grâce à des mesures nouvelles permettant notamment à l'administration de contraindre les étrangers faisant l'objet de mesure d'éloignement à se rendre à leur consulat en vue de la préparation de leur départ. Un tel projet a appelé les remarques suivantes.

Étrangers – Obligation de quitter le territoire français – Assignation à résidence – Procédure d'escorte au consulat par les services de police ou de gendarmerie – Atteinte proportionnée à la liberté individuelle (INT/AG - 17 juillet 2014 - 388844)

- Le Conseil d'État a donné son aval aux nouvelles dispositions de l'article L. 513-5 du CESEDA, qui permettent à l'autorité administrative, lorsque l'étranger assigné à résidence n'a pas déféré à une précédente demande de celle-ci pour l'accomplissement des démarches auprès des autorités consulaires nécessaires à la préparation de son départ, de le **faire escorter par les services de police ou les unités de gendarmerie à destination du consulat**. Ces dispositions n'autorisent pas l'interpellation de l'étranger à son domicile et l'escorte n'est possible qu'en vue de cette démarche, dans les conditions et pour le temps strictement nécessaires à celle-ci. Le Conseil d'État a donc estimé que l'atteinte portée à la liberté individuelle est proportionnée et qu'une telle mesure ne nécessite pas l'information du procureur de la République pour permettre à celui-ci de mettre fin à l'opération à tout moment.

Étrangers – Obligation de quitter le territoire français – Assignation à résidence – Intervention des services de police ou de gendarmerie au domicile – Autorisation du juge des libertés et de la détention – Atteinte à l'inviolabilité du domicile et à la liberté individuelle – Absence (INT/AG - 17 juillet 2014 - 388844)

- Le II du nouvel article L. 561-2 du CESEDA prévoit la possibilité, pour l'autorité administrative, de solliciter du juge des libertés et de la détention l'autorisation de requérir les services de police et de gendarmerie aux fins d'**intervention au domicile des personnes assignées à résidence** pour assurer l'exécution de la mesure d'éloignement dont ils font l'objet ou notifier leur placement en rétention. Le Conseil d'État a estimé qu'étaient suffisantes au regard de l'inviolabilité du domicile et de la liberté individuelle, les garanties entourant ce nouveau dispositif : motivation de l'ordonnance du juge qui doit être notifiée dans une langue comprise



par l'étranger, effet exécutoire limité à quatre-vingt-seize heures, instauration d'une procédure d'appel de l'ordonnance et enfin, intervention au domicile qui n'est possible qu'entre 6 heures et 21 heures.

Étrangers – Obligation de quitter le territoire français pour abus de droit – Interdiction de circuler sur le territoire français – Possibilité de cumul – Conformité avec le droit de l'Union (INT/AG - 17 juillet 2014 - 388844)

- Le nouvel article L. 511-3-2 du CESEDA permet à l'autorité administrative d'assortir l'obligation de quitter le territoire français pour abus de droit, prononcée à l'encontre d'un citoyen d'un pays membre de l'Union européenne, d'une **interdiction de circulation sur le territoire français d'une durée de trois ans**. Le Conseil d'État a estimé que cette mesure respecte la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. L'article 35 de cette directive permet en effet aux États membres d'adopter les mesures nécessaires pour « *refuser, annuler ou retirer tout droit conféré par la présente directive en cas d'abus de droit ou de fraude* ».

Étrangers – Création d'une mesure de police administrative d'interdiction du territoire – Étranger non résident habituel en France – Menace à l'ordre public – Justification par un objectif légitime (INT/AG - 17 juillet 2014 - 388844)

- Le Gouvernement a prévu de créer, ainsi que l'y avait invité le Conseil d'État à l'occasion du projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme (voir ci-dessus l'avis n° 388885), une **nouvelle mesure de police administrative d'interdiction du territoire** visant des étrangers qui ne résident pas habituellement en France et ne se trouvent pas sur le territoire national. Le Conseil d'État a confirmé qu'une telle mesure est adaptée à l'objectif légitime consistant à empêcher l'entrée sur le territoire français d'individus menaçant l'ordre public qui n'y résident pas habituellement et y pénètrent dans le cadre de la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen.

1° Droits civils et individuels – Libertés publiques et libertés individuelles – Accès des journalistes aux zones d'attente et aux lieux de rétention administrative – Conciliation entre exigences constitutionnelles dans les lieux de privation de liberté – Respect de la vie privée – Liberté de communication – Exigence de sécurité et d'ordre public – 2° Presse – Liberté de la presse – Accès des journalistes aux zones d'attente et aux lieux de rétention administrative (INT/AG - 17 juillet 2014 - 388844) ²⁸

- Les articles L. 221-6 et L. 553-7 du CESEDA, dans la rédaction que leur donne le projet de loi, permettent aux journalistes d'accéder aux zones d'attente et aux lieux de rétention administrative dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État. L'autorité administrative compétente n'autorisera **la prise d'images des étrangers, des personnels et des intervenants dans les zones d'attente** qu'avec leur accord préalable. Les prises d'images se dérouleront dans le respect de

²⁸ V. sur cette question partie « 3. 1. Actes et respect de la hiérarchie des normes », « 3.1.3. Domaine respectif de la loi et du règlement », avis n° 388632, page 229..



l'anonymat patronymique et physique des mineurs. Ces dispositions assurent une juste conciliation entre le respect de la vie privée des personnes retenues, la liberté de communication, à laquelle se rattache l'accès des journalistes à des lieux de privation de liberté, et les exigences de sécurité et d'ordre public propres à ces lieux. Le Conseil d'État estime que ces dispositions encadrent avec une précision suffisante l'intervention du pouvoir réglementaire.

2.9.2. Projet de loi relatif à la réforme de l'asile

Le projet de loi relatif à la réforme de l'asile vise à renforcer l'efficacité des procédures de demande d'asile avec pour objectif de réduire sensiblement les délais, d'améliorer les garanties des demandeurs d'asile aux différents stades de la procédure et de mettre en place un dispositif plus cohérent d'accueil des personnes concernées. Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'intérieur, a formulé les observations suivantes.

1° Asile – Protection internationale et protection subsidiaire – Définition des actes de persécution et des pays d'origine sûrs – Portée des règles du droit de l'Union européenne – 2° Union européenne – Portée des règles du droit de l'Union européenne – Directive – Transposition par renvoi

La directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 « *concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection* » précise, dans son article 9 § 1 et 2, les actes susceptibles d'être considérés comme des actes de persécution au sens de l'article 1^{er}, section A, de la convention de Genève et, dans son article 10 §1, les éléments dont doivent tenir compte les États membres lorsqu'ils évaluent les motifs de la persécution.

Compte tenu des particularités de la matière, le Conseil d'État a admis que la loi assurant la transposition de cette directive se borne, lorsqu'elle traite de l'appréciation des **actes de persécution et des motifs de persécution**, à renvoyer aux conditions prévues par ces articles.

Il a appliqué le même raisonnement pour la transposition de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2014 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, qui donne, à son article 37 combiné avec l'annexe I, une définition des pays d'origine sûrs et précise les éléments à prendre en compte pour évaluer les différents pays en vue de leur inscription sur la liste des pays d'origine sûrs. La nouvelle définition des pays d'origine sûrs continue, pour des raisons de lisibilité, de figurer dans le CESEDA, mais la loi de transposition peut renvoyer aux dispositions de la directive pour les éléments à prendre en compte pour l'évaluation des différents pays.



Demande d'admission à l'asile – Examen par l'OFPRA – Entretien conduit par les officiers de protection – Anonymat des officiers de protection – Atteinte au principe d'identification de l'auteur d'une décision administrative – Absence (INT/AG - 17 juillet 2014 - 388830)

Les officiers de protection de l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) conduisent les entretiens personnels avec les demandeurs d'asile, font une proposition d'octroi ou non d'une protection à l'autorité décisionnaire ou peuvent, le cas échéant, recevoir délégation pour en décider eux-mêmes. Au regard des risques inhérents à leurs missions, qui les distingue d'autres catégories d'agents publics, il apparaît justifié de **garantir l'anonymat des officiers de protection** conduisant les entretiens. Pour autant, ne doit pas être remis en cause le principe selon lequel l'auteur d'une décision administrative doit être identifié, y compris s'il s'agit d'un officier de protection.

1° Procédure « accélérée » devant l'OFPRA – Procédure devant la CNDA – Juge unique – 2° Validité des actes législatifs – Règles de fond s'imposant au législateur – Atteinte au principe d'égalité devant la justice et aux règles du procès équitable – Absence (INT/AG - 17 juillet 2014 - 388830)

Le projet de loi prévoit que, selon l'appréciation qu'il a portée sur le caractère sérieux, cohérent et non dilatoire de la demande d'asile, l'OFPRA peut mettre en œuvre une procédure dite « accélérée ». Dans une telle hypothèse, l'éventuel recours formé par le demandeur d'asile contre la décision de rejet de l'office est jugé par **la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), non en formation collégiale**, mais par le président de la Cour ou un président désigné à cet effet. Le Conseil d'État a considéré que ce dispositif n'était acceptable, au regard du principe d'égalité devant la justice et des règles du procès équitable, que si la CNDA réexaminait, au besoin d'office, le bien-fondé de l'appréciation ayant conduit l'OFPRA à mettre en œuvre la « procédure accélérée ». Ce réexamen peut prendre la forme d'une décision du président de la Cour ou de son délégué, laquelle n'aurait à être motivée que si la mise en œuvre de la procédure accélérée est contestée par le demandeur.

1° Étrangers – Obligation de quitter le territoire français – Demandeurs d'asile déboutés – Règles de procédure contentieuses spéciales – 2° Validité des actes législatifs – Règles de fond s'imposant au législateur – Atteinte au principe d'égalité – Absence (INT/AG - 17 juillet 2014 - 388830)

Le projet de loi introduit enfin un **nouveau régime contentieux pour la contestation des obligations de quitter le territoire français (OQTF)** prises à l'encontre des étrangers auxquels la reconnaissance de la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire ont été définitivement refusés. Il prévoit qu'il soit statué en un mois par un juge unique du tribunal administratif, sans conclusions du rapporteur public, avec un délai de recours de sept jours. Le Conseil d'État a estimé que ce nouveau régime, qui ne concerne que les OQTF prononcées à l'encontre des étrangers relevant des 1°, 2° et 4° de l'article L. 511-1 (c'est-à-dire non liées à une demande de titre de séjour), ne méconnaissait ni le principe d'égalité, ni aucune autre exigence supra-législative.



2.10. Relations avec les usagers : principe du « silence vaut acceptation »

Relations entre les citoyens et l'administration – Procédure administrative non contentieuse – Principe du « silence vaut acceptation » – Exceptions (SRE/AG - 30 janvier 2014 - 389850)

Au cours de l'année 2014, le Conseil d'État a été appelé à plusieurs reprises et à des titres différents, à donner son avis sur une importante réforme administrative souhaitée par le Président de la République, soumise à l'approbation du Parlement et mise en œuvre par le Gouvernement. Cette réforme inverse le principe selon lequel le silence gardé par l'administration vaut rejet. Désormais le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande individuelle vaut, sauf exception, acceptation de cette demande.

Le Conseil d'État, sur le rapport de la section du rapport et des études, a tout d'abord approuvé, le 30 janvier 2014, les termes d'une étude que lui avait demandée le Gouvernement, sur les conditions de mise en œuvre d'un principe radicalement nouveau pour les administrations et plus précisément sur le champ des exceptions à ce principe. Puis, les différentes sections administratives du Conseil d'État ont examiné non moins de 43 projets de décret identifiant **les exceptions au principe « silence valant acceptation »**. La loi a en effet renvoyé, de manière très encadrée, au décret en Conseil d'État et dans certains cas, au décret en Conseil d'État et en conseil des ministres, la mise en place de ces exceptions au nouveau principe.

2.10.1. L'étude particulière du Conseil d'État

La demande d'étude du Premier ministre au Conseil d'État s'inscrit dans le cadre plus large de la réforme qui vise à simplifier les démarches administratives des citoyens et des entreprises. À la suite de l'annonce du Président de la République du 16 mai 2013 selon laquelle le silence de l'administration vaudra dorénavant autorisation et non plus rejet, le Gouvernement a présenté un amendement tendant à modifier sur ce point la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, dite loi DCRA. Cet amendement, devenu l'article 1er de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, posait le principe de l'inversion de la règle habituelle en l'assortissant d'un certain nombre d'exceptions très rigoureusement encadrées. C'est précisément sur le champ de ces exceptions que porte la lettre de mission du 13 août 2013 du Premier ministre qui a souhaité que « *le Conseil d'État l'éclaire sur les critères et la délimitation du périmètre ainsi exclu du champ du nouveau principe du « silence valant accord », tant en vertu des normes internes, notamment constitutionnelles, que des engagements internationaux, notamment européens, de la complexité de l'instruction des demandes ou du droit des tiers* ».



Le législateur a en effet prévu la coexistence de trois grandes catégories d'exceptions au nouveau principe, de nature et de portée différentes.

La première catégorie recouvre les exceptions que le législateur a lui-même définies dans la loi, sans procéder à aucun renvoi au pouvoir réglementaire.

Une deuxième catégorie concerne les exceptions qui résultent de normes constitutionnelles ou conventionnelles et qui devront être précisées, selon la volonté du législateur, par décret en Conseil d'État.

Enfin, une troisième catégorie d'exceptions a été prévue : celles qui sont laissées à l'appréciation du Gouvernement et qui pourront être instituées par décret en Conseil d'État et en conseil des ministres.

Si chacune de ces catégories correspond à un champ bien distinct, toutes les trois présentent une caractéristique commune : elles requerront, de la part des administrations de l'État et des collectivités territoriales, un travail précis d'identification des demandes administratives concernées.

L'objectif premier de l'étude consistait donc à guider **ce travail d'identification des exceptions**, en explicitant le champ et la portée des nouvelles dispositions législatives. Cette orientation ne pouvait cependant conduire le Conseil d'État à prendre position sur le régime applicable aux très nombreuses décisions administratives pour lesquelles, dans le cadre de l'élaboration de cette étude, des interrogations étaient exprimées.

Les critères proposés dans l'étude ont été définis dans un souci d'effectivité du nouveau principe et de simplification. La constitution de « **blocs de procédure** » a été proposée afin que le même régime décisoire s'applique à des demandes qui, selon la qualité ou la situation de leur auteur, auraient pu relever, par application mécanique des textes, du principe ou de l'une de ses exceptions. La définition de catégories homogènes de décisions a permis de donner sa pleine portée à une réforme destinée à accélérer les délais de réponse des administrations et à simplifier les démarches des citoyens et des entreprises.

Une fois franchi le stade liminaire d'identification des exceptions, l'étude a rappelé dans sa conclusion que c'est sur **la mise en œuvre effective du principe** « silence vaut accord » que les administrations devront se concentrer. La traduction dans les faits d'une réforme d'une telle ampleur entraînera nécessairement des changements dans les **méthodes de travail et d'organisation des administrations**, s'agissant notamment des systèmes d'information, de computation des délais et de l'information des usagers. C'est du reste là son objet même.

À cet égard, la rédaction des décrets d'application de la loi qui déterminent les exceptions au principe nouveau, ont impliqué une mobilisation particulière des administrations et des sections administratives du Conseil d'État.



2.10.2. L'examen de 43 projets de décret par les cinq sections administratives

Ces décrets portaient sur **1 843 procédures** explicitement considérées comme devant relever du régime de l'exception au nouveau principe et donc comme devant demeurer soumises au régime de décision implicite de rejet ou relever d'un délai de naissance des décisions implicites différent de celui fixé en principe à deux mois.

Il est revenu aux cinq sections consultatives de vérifier que chacune des exceptions souhaitées par le Gouvernement satisfaisait bien aux conditions de forme comme de fond fixées par la loi du 12 avril 2000 telle que modifiée par la loi du 12 novembre 2013. Au-delà des questions particulières soulevées par telle ou telle procédure, les sections ont été amenées, à l'issue d'une procédure spéciale de coordination interne conduite par la section de l'administration, à dégager certains principes destinés à surmonter les difficultés nées de la complexité intrinsèque du dispositif législatif.

1° Les sections ont d'abord validé la démarche du Gouvernement, consistant, dans un premier temps, à déterminer les hypothèses (figurant aux tableaux annexés aux projets de décrets) dans lesquelles s'appliqueraient les exceptions prévues à la règle « silence vaut acceptation » ou à celle du délai de deux mois de naissance des décisions implicites, puis dans un second temps, à modifier les dispositifs de niveau réglementaire ou infra-réglementaire prévoyant les procédures concernées.

2° Elles ont accepté le choix d'un découpage par départements ministériels, sous réserve de quelques décrets ayant un champ d'application transversal comme, par exemple, la demande d'accès à des documents ou des informations détenus par les administrations. À cet égard, elles ont suggéré au Gouvernement l'édiction de décrets transversaux lorsque plusieurs procédures soulevaient la même problématique ou lorsque certaines mesures intéressaient l'ensemble des projets de décret (par exemple, modification par décret simple de procédures du fait de l'inversion du principe « silence vaut accord », délai de naissance des décisions implicites).

3° Les sections ont considéré que la mise en œuvre des dispositions de la loi dans le cadre des décrets dont elles étaient saisies devait se borner à déterminer, parmi les procédures existantes, celles qui étaient effectivement concernées par l'inversion du sens de la décision implicite du rejet vers l'acceptation. En conséquence, elles ont estimé qu'il n'y avait pas lieu d'inclure, dans les décrets, les demandes qui s'inscrivent dans des procédures pour lesquelles un texte de niveau adéquat prévoit déjà, de manière suffisamment claire, le principe du silence valant rejet à condition que ces textes répondent aux exigences de fond posées par la nouvelle loi.

Les sections ont estimé que ce choix juridique n'était pas de nature à faire perdre, pour les citoyens, la « lisibilité » du nouveau dispositif. En effet, l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 modifiée, impose la publication sur un site internet relevant



du Premier ministre de la liste des procédures pour lesquelles le silence gardé sur une demande vaut décision d'acceptation, qui mentionnera l'autorité à laquelle doit être adressée la demande, ainsi que le délai au terme duquel l'acceptation est acquise. En outre, les sections ont noté que le Gouvernement s'est engagé à établir et à publier dans les mêmes conditions une liste des procédures pour lesquelles le silence gardé par l'administration vaudra décision implicite de rejet.

4° S'agissant des consultations requises et du champ d'application de la réforme, les sections ont estimé que la mise en œuvre des régimes d'exception prévus par la loi en ce qui concerne les procédures applicables à des collectivités territoriales, impliquait la consultation du Conseil national d'évaluation des normes prévu par l'article L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales. Constatant, à plusieurs reprises, que cette instance n'avait pu être consultée par le Gouvernement, le champ d'application organique des projets de décret à caractère transversal qui lui étaient soumis a été limité aux seuls administrations et établissements publics administratifs de l'État, avec une entrée en vigueur au 12 novembre 2014. En conséquence, le Gouvernement devra adopter avant le 12 novembre 2015, des projets de décret relatifs aux procédures qui seraient applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Il en est de même s'agissant des procédures concernant les organismes de sécurité sociale.

Par ailleurs, les sections ont relevé que le Gouvernement avait mis en œuvre, à l'égard de la très grande majorité des projets de décret, la faculté offerte par les dispositions de l'article 16 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit d'organiser des consultations ouvertes permettant de recueillir, sur un site internet, les observations des personnes concernées. Elles ont estimé que ces consultations avaient eu pour effet, conformément à ces dispositions, de se substituer aux consultations de diverses commissions consultatives auxquelles le Gouvernement était tenu de procéder.

5° Les sections ont enfin relevé que les projets de décret, bien qu'ils n'aient pour objet que de fixer le sens de la décision ou le délai applicable pour des demandes s'inscrivant dans des procédures en vigueur, n'avaient pas vocation à figer l'état du droit. En effet, il conviendra, pour le Gouvernement, d'assurer en particulier la « mise à jour » des listes des procédures annexées dans ces décrets, qui ne justifient plus l'application d'un régime d'exception.

L'analyse d'un certain nombre de projets de décret portant sur des procédures relevant du régime de l'exception au principe « silence vaut acceptation » est proposée ci-après en partie « 3. 8. 5. Relations des usagers et de l'administration », p. 277.



2.11. Nomination d'un ressortissant étranger à la tête d'un établissement public

1° Établissements publics – Notion – Règles constitutives – Objet et missions – Nature des pouvoirs conférés au président d'un établissement public – Agence nationale de la recherche – Nature des missions confiées à l'établissement – Exercice de fonctions inséparables de l'exercice de la souveraineté nationale – Absence – 2° Fonctionnaires et agents publics – Conditions de nomination à un emploi public – Nomination d'un ressortissant étranger à la présidence d'un établissement public – Notion d'emploi de souveraineté – Critère pertinent – Missions de l'établissement public – Agence nationale de la recherche – Obstacle – Absence (ADM/AG - 11 septembre 2014 - 389022)

Saisi par le Premier ministre d'une demande d'avis relative à la **possibilité de nommer un ressortissant étranger à la tête de l'Agence nationale de la recherche**, établissement public administratif, le Conseil d'État, sur le rapport de la section de l'administration, a émis un avis favorable rendu public, au bénéfice des observations qui suivent²⁹.

1° La nomination dans des fonctions de président exécutif ou de directeur général d'un établissement public ne confère pas à leur titulaire la qualité de fonctionnaire s'il ne l'a pas par ailleurs. Cette nomination n'est pas régie par les conditions de nationalité fixées par le statut général des fonctionnaires.

2° Aucune disposition législative ni aucun principe du droit public français n'interdit de façon générale de recruter un étranger comme agent de l'État en qualité de contractuel ou d'auxiliaire. Les seules restrictions résultent de la nature des missions ou des fonctions – qui doivent être séparables de l'exercice de la souveraineté nationale – et, le cas échéant, des engagements internationaux souscrits par la France.

3° Compte tenu des missions de l'Agence nationale de la recherche, le président de cet établissement public, qui en assure la direction générale, n'est pas conduit à exercer des fonctions inséparables de la souveraineté nationale. Un ressortissant étranger peut donc être nommé dans cet emploi.

²⁹ L'avis est consultable dans son intégralité sur le site internet du Conseil d'État dans l'application *ConsiliaWeb*, www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/ConsiliaWeb.



2.12. Protection fonctionnelle des membres du Gouvernement

1° Pouvoirs publics – Gouvernement – Bénéfice de la protection fonctionnelle – 2° Actes législatifs et administratifs – Validité des actes administratifs – Violation directe de la règle de droit – Principes généraux du droit – Protection fonctionnelle – Application du principe pour un ministre ou un ancien ministre (ADM/AG - 16 octobre 2014 - 389216)

Le Conseil d'État a été saisi par le Premier ministre d'une demande d'avis sur la question de savoir si **un membre du Gouvernement ou un ancien membre du Gouvernement peut bénéficier de la protection fonctionnelle accordée aux agents publics**, sur le fondement de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires ou en vertu du principe général du droit dont cette disposition est l'expression³⁰.

Au rapport de la section de l'administration, il a estimé qu'un membre du Gouvernement, dépositaire de l'autorité publique, bénéficie d'un droit à être protégé par l'État tant lorsqu'il est victime d'« attaques » (menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations, outrages) que lorsque, en l'absence de faute personnelle détachable de ses fonctions, il est mis en cause par un tiers devant la juridiction civile ou fait l'objet de poursuites pénales. Si un motif d'intérêt général peut justifier légalement un refus de protection dans l'hypothèse d'« attaques », la protection fonctionnelle ne peut, selon la jurisprudence, être refusée pour un tel motif dans l'hypothèse de poursuites pénales³¹. Le Conseil d'État souligne que, même commise dans l'exercice des fonctions ou à l'occasion de celles-ci, la faute d'un membre du Gouvernement pourrait être regardée comme « personnelle », notamment en raison de son degré de gravité ou de son caractère intentionnel, et compte tenu de l'importance des fonctions exercées³². Un ancien membre du Gouvernement doit bénéficier de la même protection, eu égard à la finalité de celle-ci, pour des faits se rattachant aux fonctions ministérielles qu'il a exercées.

Le Conseil d'État fait ainsi application d'un **principe général du droit** dégagé dès 1963 dont le champ s'est élargi progressivement. Il a en effet jugé qu'un agent public non titulaire, mis en cause par un tiers pour faute de service devant la juridiction civile, bénéficiait, en vertu de ce principe, du droit à être couvert des condamnations prononcées contre lui³³. De même, le Conseil d'État a fait bénéficier de ce principe un maire³⁴, cette solution ayant ultérieurement été transcrite dans la loi³⁵ au bénéfice des autorités exécutives des collectivités territoriales. Plus

30 L'avis est consultable dans son intégralité sur le site internet du Conseil d'État dans l'application *ConsiliaWeb*, www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/ConsiliaWeb.

31 CE, 28 juin 1999, *M. Ménage*, n° 195348, T. p. 851 ; CE, 20 avril 2011, *M. B.*, n° 332255, p. 166.

32 Tribunal des conflits, 30 juillet 1873, *Pelletier*.

33 CE, Sect., 26 avril 1963, *Centre hospitalier de Besançon*, n° 42783, p. 242.

34 CE, 5 mai 1971, *Gillet*, n° 79494, p. 323.

35 Articles L. 2123-34, L. 2123-35, L. 3123-28, L. 3123-29, L. 4135-28 et L. 4135-29 du CGCT.



récemment, le Conseil d'État a donné une portée plus large encore à ce principe général du droit, en l'énonçant de la manière suivante : « *Lorsqu'un agent public est mis en cause par un tiers à raison de ses fonctions, il incombe à la collectivité publique dont il dépend de le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui, dans la mesure où une faute personnelle détachable du service ne lui est pas imputable, de lui accorder sa protection dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales, sauf s'il a commis une faute personnelle et, à moins qu'un motif d'intérêt général ne s'y oppose, de le protéger contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont il est l'objet* »³⁶. La même décision précise que cette protection « *s'applique à tous les agents publics, quel que soit le mode d'accès à leurs fonctions* ». Ainsi, avait-il été jugé, par cette décision, que le président élu d'un établissement public, en l'espèce une chambre de commerce et d'industrie, bénéficiait en vertu de ce principe général d'un droit à la protection fonctionnelle. Le Conseil d'État a estimé qu'il convenait de faire application de ce principe pour un ministre ou un ancien ministre.

36 CE, Sect., 8 juin 2011, *Farré*, n° 312700, p. 270.





3. Questions communes aux sections administratives

3.1. Actes et respect de la hiérarchie des normes

Cette partie présente les avis les plus significatifs que le Conseil d'État a rendus à l'occasion de l'examen de projets de loi, de projets d'ordonnance ou de projets de décret, classés selon dix grands thèmes transversaux de l'activité administrative.

3.1.1. Accords internationaux

■ Accords relevant de l'article 53 de la Constitution

Accord créant la Facilité africaine de soutien juridique – 1° Adhésion de la France – Participation au Conseil de gouvernance – Modification du processus d'adoption d'éventuels amendements à l'accord – 2° Financement – Création d'une organisation internationale autonome (FIN-388333)

À l'initiative de la Banque africaine de développement, l'accord **portant création de la Facilité africaine de soutien juridique** a pour objet de renforcer les capacités notamment juridiques des États africains, grâce à des services d'avocats ou d'experts ou des activités de formation, dans la négociation des contrats d'extraction des ressources naturelles ainsi que dans des secteurs tels que l'énergie, les infrastructures, les contrats de concessions, la gestion de la dette ou la défense contre des « fonds vautours ».

Parmi les 55 membres ou signataires, 44 sont des États africains, 4 européens dont la France, auxquels s'ajoutent 6 organisations internationales, dont l'Union Africaine et la banque africaine de développement.

La France, favorable à une meilleure transparence et gouvernance du secteur extractif en Afrique, a apporté à ce fonds une contribution volontaire de 5 millions de dollars et fera ainsi partie du Conseil de gouvernance. Avant d'adhérer, la France a obtenu une modification du processus d'adoption d'éventuels amendements à l'accord. L'article 26 de cet accord dispose ainsi désormais que l'amendement proposé aux parties par le Conseil de gouvernance doit être soumis à l'approbation des États membres.

Comme support de la Facilité, il a été créé, plutôt qu'un fonds fiduciaire, une organisation internationale autonome – ce qui permet aux pays africains de s'approprier politiquement cet instrument, d'éviter toute ingérence dans la négociation de contrats très sensibles, et de protéger les banques d'éventuelles mesures de rétorsion de créanciers lors de litiges avec un État.



Dotée de la personnalité juridique et jouissant de l'autonomie financière, la Facilité revêt ainsi la qualité d'organisation internationale au sens de l'article 53 de la Constitution.

Convention franco-américaine prévoyant la transmission automatique de données personnelles à caractère fiscal – 1° Fraude et évasion fiscale – Transferts à l'administration fiscale américaine d'informations de comptes américains sur le territoire national – Modalités – 2° Réciprocité des échanges – Asymétrie des engagements pris par les parties contractantes d'un traité bilatéral – Possibilité – Conditions (FIN/AG-388780)

La loi FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*), adoptée le 18 mars 2010 par les États-Unis et entrée en application à compter du 1^{er} juillet 2014, a pour objectif de renforcer les moyens du contrôle fiscal aux États-Unis des personnes physiques ou morales américaines passibles de l'impôt aux États-Unis mais domiciliées hors de ce pays. Pour ce faire, la loi met en place un mécanisme d'obligations déclaratives imposées aux institutions financières non américaines qui doivent s'enregistrer auprès de l'*Internal Revenue Service* (IRS) américain et s'engager à fournir automatiquement des informations concernant leurs comptes américains. Les institutions qui ne s'enregistreront pas et qui ne s'engageront pas à déclarer les informations requises seront assujetties à un prélèvement à la source de 30 % sur certains revenus de source américaine.

Pour mettre en œuvre cette loi que les États-Unis considèrent applicable à toutes les institutions financières du monde, la France a opté pour un **accord fondé sur la réciprocité de l'échange** et où les institutions identifient les comptes américains et fournissent les informations nécessaires (éléments d'identification des comptes, des personnes et institutions concernés, soldes des comptes, revenus et produits bruts de cession attachés à ces comptes) à leur administration nationale qui les transmet ensuite automatiquement à l'IRS. Dès lors que l'État assure effectivement cette transmission, les États-Unis considèrent que les établissements établis sur son sol sont conformes à la loi et ils échappent à la retenue à la source. Les modalités de l'accord visent ainsi à rééquilibrer les conditions du dialogue avec les États-Unis, à assurer la sécurité juridique des établissements concernés et permettent ainsi d'obtenir des renseignements similaires à ceux demandés par les États-Unis.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, s'est interrogé sur la portée à donner à l'asymétrie des engagements pris par les parties contractantes d'un traité bilatéral. À cet égard, si l'accord a pour objectif final de parvenir « à des niveaux équivalents d'échanges automatiques de renseignements », les États-Unis ne peuvent dans l'immédiat transmettre les soldes des comptes et des valeurs de rachat des contrats d'assurance-vie contrairement à la France qui peut le faire immédiatement ou dans un horizon temporel proche. L'accord et une déclaration d'intention actent toutefois le principe d'une obligation de moyens pesant sur les États-Unis. Cette asymétrie des engagements contractés n'a pas paru susceptible de fonder un avis négatif du Conseil d'État dès lors qu'elle n'a pas de conséquences sur les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté. De même, pour l'exécution de l'accord et conformément aux règles posées par la jurisprudence, la



bonne foi des États-Unis doit être présumée et en tout état de cause, la convention fiscale franco-américaine offre la possibilité à l'État requis de refuser, sur le principe, la communication d'informations que l'État partenaire ne peut lui-même obtenir sur la base de sa législation.

Applicabilité outre-mer des privilèges et immunités prévus par un accord de siège en métropole – Consultation – Absence (FIN-389223)

Le Conseil d'État (section des finances) a été saisi d'un projet de loi autorisant l'approbation de l'accord relatif au site technique de l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (EU-LISA) entre le Gouvernement de la République française et l'EU-LISA.

Cet accord est relatif aux conditions d'installation en métropole, à Strasbourg, du site opérationnel de l'Agence, dont le siège est implanté à Tallinn (Estonie). Il a notamment pour objet d'accorder divers privilèges et immunités, exemptions et autres avantages à l'Agence, à son directeur exécutif, à son personnel et aux membres de leur famille vivant à leur foyer ainsi qu'aux membres et représentants du conseil d'administration et des groupes consultatifs de l'Agence.

En l'absence de stipulations précisant son champ d'application territorial, cet accord a théoriquement vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire de la République, y compris donc en Nouvelle-Calédonie et dans les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution. Or les mesures prévues au bénéfice de l'Agence et de son personnel touchent à des domaines, tels que la fiscalité ou les douanes, qui impliquent normalement, en application des lois organiques qui régissent ces collectivités, une consultation préalable de leurs instances délibérantes sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord.

Le Conseil d'État a toutefois estimé **qu'il y avait lieu, en présence d'un accord ayant un tel objet, d'analyser précisément ses stipulations pour apprécier si elles sont susceptibles de trouver effectivement application en Nouvelle-Calédonie et dans les collectivités d'outre-mer** ou si, au contraire, une telle hypothèse est dénuée de vraisemblance.

En l'espèce, il ressort de l'examen du texte que la probabilité que les privilèges et immunités, exemptions et autres avantages prévus par l'accord aient à s'appliquer sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie et des collectivités d'outre-mer est si faible qu'il peut être estimé que ces collectivités ne sont pas incluses dans leur champ d'application effectif. En particulier, les immunités de juridiction ne sont accordées aux personnels de l'agence que pour les actes accomplis en leur qualité officielle. De même, les exemptions fiscales et douanières prévues par l'accord ne s'appliqueront normalement qu'à des revenus perçus en France métropolitaine ou à des achats qui y sont réalisés.

Le Conseil d'État a en conséquence considéré qu'il n'était pas nécessaire de procéder à la consultation du Congrès de la Nouvelle-Calédonie et des instances délibérantes des collectivités d'outre-mer.



3.1.2. Autorités disposant du pouvoir réglementaire

1° Répartition des compétences entre autorités disposant du pouvoir réglementaire – Fixation des normes permettant de mettre en œuvre une loi – Compétence du Premier ministre – Autorisation législative pour y déroger – 2° Autorités administratives indépendantes – Commission de régulation de l'énergie – Article L. 271-1 du code de l'énergie – Pouvoir d'initiative réglementaire – Obligation pour le Premier ministre de respecter la proposition – Absence (TP-388141)

L'article L. 271-1 du code de l'énergie prévoit qu'un décret en Conseil d'État, pris sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), fixe la méthodologie utilisée pour établir les règles permettant la valorisation des effacements de consommation d'électricité sur les marchés de l'énergie et sur le mécanisme d'ajustement mentionné à l'article L. 321-10, pour maintenir l'équilibre entre la production et la consommation d'électricité.

Il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que, si les dispositions de l'article 21 de la Constitution ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité de l'État autre que le Premier ministre (ministre, autorité administrative indépendante ou autre autorité de l'État) le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi, cette habilitation ne peut concerner que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu (décisions n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001 et n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006).

La portée du décret en Conseil d'État que prévoit l'article L. 271-1 du code de l'énergie excédant ces limites, cet article a seulement pour effet de subordonner l'adoption de ce décret à l'initiative de la CRE.

3.1.3. Domaines respectifs de la loi et du règlement

■ Domaines de la loi

1° Conditions essentielles de l'organisation et du régime intérieur des établissements pénitentiaires – 2° Libertés publiques et libertés individuelles – Accès des journalistes aux zones d'attente et aux lieux de rétention administrative – Conciliation entre exigences constitutionnelles dans les lieux de privation de libertés – Respect de la vie privée – Liberté de communication – Possibilité – 3° Presse – Liberté de la presse – Accès des journalistes aux zones d'attente et aux lieux de rétention administrative (INT-388632)³⁷

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret relatif à l'accès des associations humanitaires aux lieux de rétention et des journalistes aux centres de rétention et aux zones d'attente, a écarté l'ensemble des dispositions de ce projet organisant un droit d'accès des journalistes aux centres de rétention et aux zones d'attente.

³⁷ V. sur cette question partie « 2. 9. Réformes en matière de droit des étrangers » ; « 2. 9. 1. Projet de loi relatif au droit des étrangers », avis : INT/AG-388844, page 217,

En vertu de l'article 34 de la Constitution, éclairé par la jurisprudence constitutionnelle, **seul le législateur est compétent, d'une part, pour fixer les règles relatives à la liberté de communication, d'autre part, pour assurer la conciliation entre le respect de la vie privée et d'autres exigences constitutionnelles**. En matière de détention, il n'appartient qu'au législateur de définir les conditions essentielles de l'organisation et du régime intérieur des établissements pénitentiaires, parmi lesquelles figurent les principes régissant les relations des détenus avec l'extérieur (décision n° 2014-393 QPC du 25 avril 2014, *M. Angelo R. [Organisation et régime intérieur des établissements pénitentiaires]*). De façon similaire, seul le législateur peut opérer la conciliation entre le respect de la vie privée des personnes retenues dans des centres de rétention ou maintenues dans des zones d'attente, la liberté de communication – laquelle se rattache l'accès des journalistes à des lieux de privation de liberté – et les exigences de sécurité et d'ordre public propres à ces lieux.

En l'absence de toute disposition législative opérant une telle conciliation, le Conseil d'État a estimé **que le pouvoir réglementaire n'était pas compétent pour prévoir et encadrer un droit d'accès des journalistes aux centres de rétention et aux zones d'attente**, qui relève de la liberté de communication et est susceptible de porter atteinte à l'intimité de la vie privée des personnes retenues ou maintenues ainsi qu'à l'ordre public. Au demeurant, le Conseil d'État a constaté que le législateur avait déterminé lui-même les catégories de tiers disposant d'un droit d'accès aux zones d'attente et aux centres de rétention, notamment aux articles L. 223-1 et L. 553-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et que ni ces dispositions ni aucune autre disposition législative ne prévoyaient que les journalistes disposent d'un droit d'accès aux lieux concernés.

Le projet de loi sur le droit des étrangers en France, examiné deux mois plus tard par le Conseil d'État, complète la loi dans le sens ainsi indiqué.

■ Domaines du règlement

1° Acquisition et détention d'armes et munitions pour l'exercice de la chasse – Dérogation à l'interdiction de la détention d'armes par les mineurs – Compétence – Acquisition et détention d'armes – Incompétence – 2° Nature et environnement – Chasse – Réglementation – Acquisition et détention d'armes et munitions (INT-388717 et INT-388719)

Le projet de décret modifiant et complétant certaines dispositions du code de la sécurité intérieure (partie réglementaire) relatives aux armes et munitions en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie limitait à quatre le nombre d'armes de chasse relevant des catégories C et D (1°), détenues par les mineurs et acquises par les personnes majeures.

L'article L. 312-1 du code de la sécurité intérieure, qui interdit la **détention d'armes par les mineurs**, habilite le Gouvernement à déroger à cette interdiction, par décret en Conseil d'État, pour la pratique de la chasse. Le projet peut, sur ce fondement, limiter à quatre les armes de chasse détenues par les mineurs.



En revanche, les dispositions de l'article L. 312-4-1 du code de la sécurité intérieure, qui soumettent l'acquisition des armes de catégorie C à déclaration, et celles de l'article R. 312-4-2, selon lesquelles sont libres l'acquisition et la détention des armes de catégorie D, n'ont ni prévu de limitation du nombre de ces armes pouvant être acquises ou détenues par une personne majeure ni, directement ou indirectement, habilité le pouvoir réglementaire à édicter une telle limitation. Ces dispositions législatives font donc obstacle, quelles que soient les raisons d'opportunité invoquées en faveur d'une telle restriction dans le contexte local, à ce que le pouvoir réglementaire restreigne le nombre d'armes de catégorie C ou du 1° de D détenues par une personne majeure.

Compétence matérielle relevant du ressort territorial des chambres détachées des tribunaux de grande instance – Règle non constitutive d'un ordre de juridiction (INT/AG-388817)

Les dispositions modifiant l'article R. 212-18 du code de l'organisation judiciaire, par lesquelles la **compétence matérielle relevant du ressort territorial des chambres détachées du tribunal de grande instance** peut être limitée par décret, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, n'ont ni pour objet ni pour effet de déroger à la compétence matérielle et territoriale du tribunal de grande instance en matière civile et pénale ou d'attribuer des compétences particulières aux chambres détachées de cette juridiction. Elles ne sont pas au nombre des règles constitutives d'un ordre de juridiction au sens de l'article 34 de la Constitution et ressortissent à la compétence du pouvoir réglementaire.

1° Audition par visioconférence et enregistrement avec l'accord de l'intéressé – Mesures ne concernant pas la procédure pénale – 2° Autorités administratives indépendantes – Autorité des marchés financiers – Procédures d'enquête et de contrôle – Visioconférence et audioconférence – Procédures pouvant déboucher sur des sanctions administratives – Garanties suffisantes – Accord exprès de l'intéressé – Possibilité – 4° Droits civils et individuels – Protection des données à caractère personnel – Conditions de légalité du traitement – Consentement de la personne concernée (FIN-388557)

Le Conseil d'État (section des finances) a été saisi d'un projet de décret relatif aux **procédures d'enquête et de contrôle de l'Autorité des marchés financiers**. Si ce projet prévoyait des dispositions relatives aux modalités de recueil d'explications sur place, en application de l'article 36 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, il prévoyait également que les auditions pouvaient se faire par visioconférence ou audioconférence, avec l'accord de l'intéressé, sans que la loi l'ait prévu.

Le Conseil d'État a estimé qu'un décret pouvait prévoir, dans une procédure d'enquête ou de contrôle de l'Autorité des marchés financiers, que les auditions soient effectuées par visioconférence ou audioconférence. En effet, la définition des procédures pouvant déboucher sur des sanctions administratives relève du domaine réglementaire, et si ces procédures peuvent déboucher sur des sanctions pénales, la première phase d'audition est trop éloignée dans le temps pour pouvoir être rattachée à la procédure pénale, laquelle est du domaine de la loi, en vertu de



l'article 34 de la Constitution. Par ailleurs, le projet de décret a prévu l'accord exprès de l'intéressé, condition à laquelle seule la loi pourrait déroger et à condition d'être assortie d'objectifs de valeur constitutionnelle.

Cependant, le Conseil d'État a inséré une disposition afin que l'accord de l'intéressé soit recueilli également sur l'enregistrement de la visioconférence ou de l'audioconférence, compte tenu de la jurisprudence de la Cour de cassation, selon laquelle une personne ne doit pas être enregistrée à son insu (Cour de cassation, 7 janvier 2011, *société Philips France*).

Attribution du contentieux des actes administratifs au sein de la juridiction administrative (TP/AG-388911)

Ont été écartées du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte les dispositions attribuant au Conseil d'État en premier et dernier ressort le contentieux des actes administratifs relatifs à la construction et à l'exploitation des installations de production électrique en mer et aux ouvrages de transport d'électricité dont une partie est située en mer. En effet, de telles dispositions relèvent de la compétence du pouvoir réglementaire et non de celle du législateur.

3.1.4. Élaboration des lois

Dispositions portant atteinte au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs – Documents à caractère réglementaire (TP/AG-388911)

Le Conseil d'État a considéré que ne relevaient pas du domaine de la loi la présentation périodique au Parlement ajoutée par le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte aux dispositions du code de l'environnement, d'un bilan du budget carbone ainsi que la disposition prévoyant au même article la transmission au Parlement, en vue d'un débat, des projets de budget carbone et de stratégie bas-carbone. En effet, **le Parlement ne peut, sans méconnaître le principe de séparation des pouvoirs, intervenir dans l'élaboration de documents à caractère réglementaire** tandis qu'une loi ordinaire ne peut imposer l'organisation d'un débat parlementaire sur un rapport transmis par le Gouvernement.

Il a estimé qu'il en allait de même de l'obligation faite au Gouvernement par une disposition introduite dans le code de l'énergie par le même projet de loi, de soumettre pour avis aux commissions des deux assemblées compétentes en matière d'énergie, de climat, de finances ou de développement durable, le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie, qui a un caractère réglementaire.

Institution par une loi ordinaire d'une annexe au projet de loi de finances (TP/AG-388911)

Le Conseil d'État a, à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, admis la **possibilité pour une loi ordinaire de prévoir la présentation** chaque année **au Parlement**, en annexe au projet de loi de finances, d'un rapport sur les charges couvertes par la contribution au service public de l'électricité (CSPE) et sur cette contribution, comprenant des scénarios d'évolution de celle-ci à moyen terme.



En effet, la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances fait entrer désormais les dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques dans le domaine facultatif et partagé des lois de finances. Elle dispose ainsi à son article 51 relatif aux annexes jointes aux projets de loi de finances que ces lois comportent : « 7° Des annexes générales *prévues par les lois et règlements* destinées à l'information et au contrôle du Parlement ».

3.1.5. Entrée en vigueur d'un acte administratif

Application dans le temps – Entrée en vigueur différée – Calendrier scolaire national – Date de la « rentrée scolaire » – Légalité – Existence (ADM-388701)

L'article L. 921-1 du code de l'éducation qui prévoit que le calendrier scolaire national est arrêté par le ministre chargé de l'éducation pour une période de trois années et que ce calendrier peut être adapté, dans des conditions fixées par décret, pour tenir compte des situations locales.

En principe, l'auteur d'un texte réglementaire dispose du **choix pour l'entrée en vigueur de la norme** qu'il édicte en fonction de considérations d'opportunité administrative ou politique, entre le lendemain de la publication du texte, qui constitue un choix par défaut en l'absence de dispositions spéciales, ou une date qu'il fixe. Le Conseil d'État (section de l'administration), examinant un projet de décret relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants exerçant dans un établissement public d'enseignement du second degré, a estimé qu'il est cependant possible, s'agissant de certains textes relatifs à l'éducation nationale, que le pouvoir réglementaire puisse fixer l'entrée en vigueur à la « rentrée scolaire » d'une année considérée, dès lors que les dates de la rentrée scolaire peuvent, en vertu de l'article L. 921-1 du code de l'éducation, varier pour une même année sur l'ensemble du territoire national.

3.1.6. Ordonnances de l'article 38 de la Constitution

■ **Loi d'habilitation**

Champ de l'habilitation – Interprétation extensive illégale du champ de l'habilitation (TP/AG-388964)

Alors que la loi n° 2014-789 du 10 juillet 2014 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour favoriser l'accessibilité en faveur des personnes handicapées, l'autorisait (b du 1° de l'article 2 de la loi) à préciser « *les conditions dans lesquelles le matériel roulant en service au 13 février 2015 est rendu progressivement accessible* », le projet d'ordonnance relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées autorisait le matériel roulant « *acquis* » avant le 12 février 2015 à continuer de servir qu'il soit ou non accessible, (l de l'article 5), ce qui constituait une **extension par rapport au**



champ de l'habilitation et qui a conduit à y substituer le terme « en service ». Le projet prévoyait également que cette règle était applicable « *au matériel roulant ayant fait l'objet d'une commande ferme conclue antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance* » (article 18), ce qui excédait plus encore le champ de l'habilitation et a motivé le rejet de cette disposition.

1° Durée de l'habilitation – Durée fixée par la loi pour l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement – Méconnaissance – 2° Nature et environnement – Installations classées pour la protection de l'environnement – Autorisation unique – Expérimentation (TP/AG-388463)

Saisi d'un projet d'ordonnance relatif à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), le Conseil d'État a émis un avis favorable à son adoption mais a dû rejeter l'article 19 du projet qui prévoyait que les demandes d'autorisation régulièrement déposées avant la fin de l'expérimentation seraient instruites selon les règles de l'ordonnance. Cette disposition conduisait à **dépasser le délai fixé par l'habilitation** autorisant, « *pour une durée n'excédant pas trois ans* », la délivrance aux porteurs de projets relatifs à des installations classées pour la protection de l'environnement d'une décision unique sur leur demande d'autorisation ou de dérogation.

La garantie que le Gouvernement souhaitait ainsi offrir aux demandeurs engagés dans une procédure qui ne serait pas arrivée à son terme à la fin de la période d'habilitation ne pouvait, pour respecter la loi d'habilitation, que se limiter à la conservation, lors de la reprise de l'instruction de la demande selon la procédure de droit commun, du bénéfice des formalités accomplies au titre de la période d'expérimentation. La solution souhaitée par le Gouvernement nécessitait une intervention du Parlement, qui pouvait résider dans l'amendement de l'ordonnance à l'occasion du vote de la loi de ratification.

1° Dépassement du champ de l'habilitation – 2° Outre-mer – Droit applicable – Généralités – Construction et logement – Répartition des compétences entre l'État et les collectivités d'outre-mer – Compétence des collectivités (TP/AG-388964)

Le Conseil d'État, examinant le projet d'ordonnance relatif à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées a relevé que la loi d'habilitation (*b* du 7° de son article 3) permet au Gouvernement de « *procéder [...] aux adaptations nécessaires des dispositions prises en application des articles 1^{er} et 2 [...] lorsque ces dispositions relèvent de la compétence de l'État, en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon* » et que le code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction issue de la loi du 11 février 2005, est applicable dans ces collectivités d'outre-mer. Il a cependant constaté que celles-ci étant désormais compétentes en matière de construction et de logement, les modifications apportées à ce code par l'ordonnance, relatives aux obligations de mise en accessibilité et aux sanctions de leur inobservation, ne s'y appliqueront pas.



Le projet du Gouvernement prévoyait qu'une convention entre l'État et les autorités de ces collectivités fixe les conditions dans lesquelles le fonds d'accompagnement de l'accessibilité universelle pourrait y intervenir. Le Conseil d'État a estimé qu'une telle disposition ne pouvait être regardée comme une adaptation nécessaire des dispositions prises en application des articles 1^{er} et 2 de la loi d'habilitation et qu'elle excédait, par conséquent, les limites de cette habilitation.

1° Nécessité d'une habilitation expresse à étendre et adapter outre-mer les mesures prises par ordonnance – Absence – Exception – Cas où le législateur habilite le Gouvernement à modifier une liste de codes – 2° Outre-mer – Droit applicable – Applicabilité des textes législatifs et réglementaires dans les collectivités d'outre mer – Mention exprès dans la loi d'habilitation – Objectif de sécurité juridique (ADM/AG-388815)

Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'administration, a estimé devoir maintenir une disposition du projet de loi portant simplification de la vie des entreprises, qui habilite expressément le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures relevant du domaine de la loi sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, afin d'étendre et d'adapter outre-mer les mesures qui seront prises par ordonnance.

En principe (V. avis FIN/AG, 22 mai 2014, n° 388612, *infr*P.p. 239), une telle précision n'est pas nécessaire, dès lors que le législateur doit être regardé, en l'absence de toute indication contraire dans les travaux préparatoires, comme ayant habilité le Gouvernement à étendre et à adapter outre-mer les mesures qu'il l'a autorisé à prendre dans le domaine de la loi.

Pendant, en l'espèce, le projet de loi habilite le Gouvernement à recourir à divers procédés de nature à améliorer la sécurité juridique des administrés en modifiant une liste de codes limitativement énumérés. Le champ de l'habilitation résultant d'une définition formelle par référence à certains codes et non d'une définition matérielle, le Conseil d'État a estimé, afin de prévenir une interprétation erronée de la volonté du législateur, devoir maintenir la précision selon laquelle pourront également être modifiés, pour le même objectif, les codes ou lois spécifiques à l'outre-mer.

1° Habilitation à rendre applicable aux collectivités d'outre-mer les dispositions prises pour la transposition de directives européennes – 2° Outre-mer – Droit applicable – Extension et adaptation outre-mer des textes applicables en métropole (FIN-388837)

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a été saisi d'un projet de loi qui a pour objet d'habiliter le Gouvernement à transposer par voie d'ordonnances de l'article 38 une série de directives européennes. À l'occasion de cet examen a été abordée la **question de la rédaction des dispositions législatives d'habilitation concernant l'outre-mer.**

Le texte prévoyait d'habiliter le Gouvernement à rendre applicables aux collectivités d'outre-mer du Pacifique, avec les adaptations nécessaires, les dispositions prises pour assurer la transposition des directives européennes en droit interne. Le Conseil



d'État a examiné les difficultés récurrentes inhérentes à la question de savoir si les articles législatifs codifiés, sur lesquels devaient porter les modifications rendues applicables, avaient bien été eux-mêmes préalablement et complètement rendus applicables.

Dès lors, il a recommandé que l'habilitation donnée au Gouvernement soit rédigée de manière à rendre applicables, non pas seulement les modifications apportées à tel ou tel article législatif, codifié ou non, mais ces articles eux-mêmes *dans leur rédaction issue des dispositions modificatives* qu'il y a lieu d'étendre. Ainsi, à supposer que l'applicabilité outre-mer des articles, sur lesquels portent les modifications à étendre soit incomplète ou en tout ou partie incertaine, la rédaction proposée permet, s'agissant des articles en question, de lever, à la date de l'ordonnance, toute incertitude et de combler toute insuffisance.

1 Habilitation implicite à étendre et adapter les dispositions de l'ordonnance à l'outre-mer – 2° Outre-mer – Droit applicable – Extension et adaptation outre-mer des textes applicables en métropole (FIN/AG-388612)

Le Conseil d'État a été saisi d'un projet d'ordonnance relatif au financement participatif qui crée au code monétaire et financier deux statuts afin d'animer les plateformes internet de **financement participatif**, l'un de conseiller en investissements participatifs pour les porteurs de projets offrant des titres de capital et des titres de créances, l'autre d'intermédiaire en financement participatif pour ceux qui demandent des prêts ou des dons. Cette ordonnance comporte un titre relatif à l'outre-mer qui étend les articles créés à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna, ainsi que les modifications apportées à des articles déjà applicables, et y adapte certaines de ces dispositions. Or la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et à sécuriser la vie des entreprises ne comporte pas, à son article 1^{er}, fondement de l'habilitation de l'ordonnance, de dispositions d'habilitation pour en étendre et en adapter les dispositions aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, n'en a pas moins donné un avis favorable à ces extensions et adaptations.

En effet, une loi d'habilitation prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution permet de déléguer au Gouvernement le pouvoir de prendre, pendant une période déterminée, des mesures relevant de la compétence du législateur dans les domaines et en vue des finalités fixés par cette loi. Alors même que celle-ci ne mentionnerait pas, parmi ses finalités, l'extension et l'adaptation des dispositions ainsi adoptées dans les collectivités de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, le pouvoir législatif ainsi délégué donne compétence au Gouvernement non seulement pour adopter les mesures définies par l'habilitation mais aussi pour les rendre applicables et les adapter dans ces collectivités. Il n'en irait autrement que si le législateur écartait ou restreignait expressément cette possibilité ou si les travaux parlementaires montraient que telle avait été son intention.



1° Habilitation à étendre par ordonnance les règles relatives aux marchés publics applicables en métropole – 2° Outre-mer – Droit applicable – Extension et adaptation outre-mer des textes applicables en métropole (ADM/AG-388815)

L'article 74-1 de la Constitution, qui confère une habilitation permanente au Gouvernement, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, pour étendre par ordonnance, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la Nouvelle-Calédonie ou des collectivités de l'article 74 de la Constitution, n'interdit pas au Gouvernement de solliciter, aux mêmes fins, une habilitation sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.

Une loi d'habilitation prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, alors même qu'elle ne mentionnerait pas, parmi ses finalités, l'extension et l'adaptation des dispositions adoptées sur ce fondement dans les collectivités de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, donne compétence au Gouvernement non seulement pour adopter les mesures définies par l'habilitation, mais aussi pour les rendre applicables et les adapter dans ces collectivités, sous réserve que le législateur n'ait pas écarté ou restreint expressément cette possibilité ou que les travaux parlementaires montrent que telle n'a pas été son intention.

Toutefois, une telle loi d'habilitation ne saurait par elle-même, sans que soit prévue une disposition expresse en ce sens, autoriser le Gouvernement à étendre dans les collectivités de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, des dispositions de nature législative déjà en vigueur en métropole et qui relèvent de la compétence de l'État dans ces collectivités d'outre-mer.

Par suite, le Conseil d'État, au rapport de la section de l'administration, a estimé que si, en vertu d'une habilitation à prendre par ordonnance, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, les mesures nouvelles nécessaires à l'unification et à la rationalisation du droit des contrats de la commande publique qui sont des marchés publics au sens du droit de l'Union européenne, le Gouvernement a implicitement compétence pour étendre les dispositions de cette ordonnance aux collectivités de l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie, il ne peut en revanche étendre à ces collectivités d'outre-mer les dispositions actuellement en vigueur en métropole en matière de marchés publics sans disposer d'une habilitation expresse à cet effet.

3.1.7. Principe d'égalité devant la loi

Validité des actes administratifs – Violation directe de la règle de droit – Principe d'égalité devant la loi – Fédérations sportives – Parité entre les femmes et les hommes – Proportions des femmes et des hommes dans les instances dirigeantes (INT-388720)

Saisi d'un projet d'arrêté approuvant les modifications apportées aux statuts de l'association reconnue d'utilité publique dénommée *Fédération française de*



football, le Conseil d'État (section des finances) n'a pu donner un avis favorable. En effet, la présence d'une seule femme au sein du comité exécutif de la Fédération française de football (qui comprend douze membres) méconnaît les dispositions de l'article L. 131-8 du code du sport, issu de l'article 63 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, dispositions imposant la présence, au sein des instances dirigeantes des fédérations sportives, de 25 % au moins de licenciés du sexe dont la représentation parmi l'ensemble des licenciés est inférieure à ce pourcentage.

3.1.8. Validation législative

1° Constitutionnalité et conventionnalité – Validation des contrats de prêt conclus par les personnes morales de droit public dont la validité de la stipulation d'intérêts pourrait être remise en cause – 2° Union européenne – Règles applicables – Droit de la concurrence – Aides d'État – Critères – Absence (FIN/AG-388670)

Par la décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution la disposition du projet de loi de finances pour 2014 validant, sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, tous les contrats de prêt conclus entre un établissement de crédit et une personne morale dont la validité de la stipulation d'intérêts serait contestée par le moyen tiré du défaut de mention du taux effectif global. Le projet de loi prévoyait de valider les contrats de prêt et leurs avenants conclus entre un établissement de crédit et une personne morale de droit public comportant des stipulations d'intérêt dont la validité serait contestée du fait de l'irrégularité ou de l'absence du taux effectif global, du taux de période ou de la durée de période.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a estimé que le projet de loi ne comportait aucune disposition contraire à la Constitution ou à la Convention européenne des droits de l'homme. Il a considéré que la portée de la validation était désormais suffisamment définie, que la mesure était justifiée par deux motifs impérieux d'intérêt général : le risque exceptionnel pour les finances publiques et le risque sur le financement du secteur public local. En outre, il a estimé qu'elle ne portait pas atteinte à d'autres règles ou principes à valeur constitutionnelle tels que la libre administration des collectivités territoriales ou le principe d'égalité.

Par ailleurs, le Conseil d'État a considéré que les quatre critères cumulatifs de l'aide d'État au sens de l'article 108 du TFUE n'étaient pas réunis, de sorte que le projet n'avait pas à être notifié préalablement à la Commission européenne.

Par la décision n° 2014-695 DC du 24 juillet 2014, le Conseil constitutionnel a estimé que la loi n° 2014-844 du 29 juillet 2014 relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public était conforme à la Constitution.



1° Loi de validation – Arrêtés de compensation de la dotation globale de fonctionnement déclarés illégaux – Validation sous condition nécessaire de motif impérieux d'intérêt général – Absence – 2° Collectivités territoriales – Dispositions financières – Compensation de transferts de la taxe sur les surfaces commerciales (FIN/AG-389359)

Afin de neutraliser l'effet pour l'État de l'affectation de la **taxe sur les surfaces commerciales** aux communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à compter de 2011, par l'article 77 de la loi de finances pour 2010, le législateur a prévu qu'en 2011 les ressources des communes ou EPCI concernés seraient réduites d'un montant égal au produit de la taxe perçu par l'État en 2010, par le biais d'une réduction, pour les communes, de la dotation forfaitaire et, pour les EPCI, de la dotation de compensation et, si le montant de ces dotations est inférieur au produit de la taxe, par le biais d'un prélèvement complémentaire sur leurs ressources fiscales.

Le Conseil d'État, statuant au contentieux a annulé les dispositions d'une circulaire du ministère de l'intérieur du 5 avril 2013 relative aux modalités de répartition de la dotation de compensation des EPCI rappelant que cette dotation était, depuis 2011, minorée du produit de la taxe sur les surfaces commerciales perçu par l'État en 2010, au motif que le mécanisme de compensation du transfert de la taxe n'était applicable qu'au titre de la seule année 2011.

Afin de limiter les conséquences financières pouvant résulter d'une telle interprétation de la loi, pour le passé et pour l'avenir, l'article du projet de loi de finances rectificative pour 2014 qui crée ce dispositif de manière pérenne prévoit, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, de valider les arrêtés préfectoraux, pris au titre des années 2012 à 2014, notifiant les montants réduits de dotation forfaitaire des communes ou de dotation de compensation des EPCI ou les prélèvements sur leurs ressources fiscales, en tant que leur légalité serait contestée par le moyen tiré de ce qu'il aurait été fait application, au-delà de 2011, du mécanisme de compensation du transfert de la taxe sur les surfaces commerciales.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a estimé que la mesure de validation n'était pas justifiée par un motif impérieux d'intérêt général. En effet, dès lors que les arrêtés, ministériels ou préfectoraux, de notification des dotations ou des prélèvements sur les ressources fiscales constituent des décisions individuelles purement pécuniaires, les communes et EPCI ne seraient pas recevables à présenter un recours indemnitaire, fondé sur l'illégalité du mécanisme de compensation, contre des arrêtés qui seraient devenus définitifs. Dès lors, le risque financier pour le budget de l'État au titre des années 2012 à 2014 est très inférieur au montant de 1,8 milliard d'euros avancé par le Gouvernement. Par suite, ni la nécessité de prévenir la multiplication des recours contentieux contre les arrêtés contestés, ni la nécessité de supprimer le risque financier élevé pour le budget de l'État résultant du remboursement des sommes prélevées au titre de la compensation du transfert de la taxe sur les surfaces commerciales, ne peuvent être regardées comme des motifs impérieux d'intérêt général justifiant la mesure de validation proposée.



1° Conformité aux règles de droit supérieures – Constitutionnalité et conventionnalité – Loi de validation sur l'évaluation de la valeur locative des locaux commerciaux pour l'établissement des impositions directes locales – Validation en raison d'un motif impérieux d'intérêt général – 2° Contributions et taxes – Impositions locales, taxes assimilées et redevances – Valeur locative des biens – Évaluation de la valeur locative des locaux commerciaux (FIN-389359)

Le Conseil d'État a examiné un article du projet de loi de finances rectificative pour 2014 qui prévoit une mesure de validation législative, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, portant sur le maintien des modalités d'évaluation de la **valeur locative des locaux commerciaux** pour l'établissement des impositions directes locales.

En effet, une décision de justice, *Min. c/ Sté Ishtar* du 5 février 2014³⁸, a jugé qu'un local-type ayant été entièrement réaffecté, restructuré ou détruit ne pouvait plus servir de terme de comparaison pour évaluer, directement ou indirectement, la valeur locative d'un bien pour l'établissement de ces impositions. Dès lors, le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a donné un avis favorable à la disposition de validation visant à maintenir le dispositif existant d'évaluation de la valeur locative. Il a en effet considéré que cette mesure pouvait être admise au regard de l'exigence d'un motif impérieux d'intérêt général posée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme, dès lors qu'à défaut, selon les indications fournies par le Gouvernement, il incomberait à l'administration fiscale de mobiliser annuellement environ 850 agents en équivalent temps plein pour procéder à de nouvelles évaluations des locaux d'habitation ou commerciaux en cause, au nombre d'1,5 à 2 millions de locaux pour ces derniers, alors même que ces évaluations seraient de nouveau obsolètes dès le 1^{er} janvier 2016 ou le 1^{er} janvier 2018, compte tenu de la réforme en cours de la détermination de la valeur locative, dont l'entrée en vigueur mettra un terme à l'illégalité sanctionnée par la décision contentieuse susmentionnée. À supposer que survienne un ajournement de cette entrée en vigueur, qui en l'état n'est pas envisagé, le motif impérieux d'intérêt général de la mesure subsisterait car l'administration serait alors exposée à un risque très élevé de contentieux de masse.

3.2. Codification

1° Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique – Possibilité de comporter le régime des enquêtes publiques pour lesquelles d'autres textes lui font renvoi – 2° Expropriation pour cause d'utilité publique – Enquêtes – Art. L. 110-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (TP/AG-389069)

Le Conseil d'État, saisi d'un projet d'ordonnance relatif à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, a estimé, au rapport de la section des travaux publics, qu'aucun autre code n'était susceptible d'accueillir

38 CE, 5 février 2014, *Min. c/ Sté Ishtar*, n° 367995



les règles applicables à des enquêtes publiques qui ne sont ni préalables à une déclaration d'utilité publique, ni relatives à des opérations susceptibles d'affecter l'environnement. Il a admis la codification d'un article L. 110-2 précisant que le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique définit le régime des enquêtes publiques pour lesquelles d'autres textes lui font renvoi, étant entendu que ces dispositions ne font pas obstacle à ce que le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique s'applique également, en l'absence de renvoi explicite, dans l'hypothèse où le renvoi à ses dispositions serait seulement implicite et se déduirait notamment du sens et de l'objet du texte ou des travaux préparatoires.

1° Code de l'environnement de Saint-Barthélemy – Possibilité pour l'État d'y insérer les dispositions correspondant à l'exercice de ses compétences – Consultation de la Commission supérieure de codification – 2° Outre-mer – Répartition des compétences entre l'État et Saint-Barthélemy – Code du droit de l'environnement de Saint-Barthélemy – Règles et procédures applicables en matière environnementale – Violation – Sanctions pénales – Compétences partagées (TP/AG-388676)

La loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013 a habilité le Gouvernement à « *prendre par ordonnance toute mesure législative permettant d'introduire au sein du code de l'environnement de Saint-Barthélemy les règles de droit pénal et de procédure pénale destinées à sanctionner la violation des règles applicables localement en matière de droit de l'environnement.* » Le projet du Gouvernement insérait les dispositions de droit pénal et de procédure pénale dans une annexe au code de l'environnement de Saint-Barthélemy en considérant que le respect du partage des compétences entre l'État et cette collectivité lui interdisait d'utiliser le support juridique formel particulier à une collectivité territoriale et qu'il devait exercer sa propre compétence d'une façon distincte.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, a cependant considéré que les dispositions du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi n° 2007-223 du 21 février 2007, qui fixent les compétences respectives de l'État et de la collectivité, n'interdisaient aucunement que le Parlement ou le Premier ministre, dans leurs domaines de compétence respectifs, insèrent des dispositions au sein d'un code de la collectivité de Saint-Barthélemy. Il a estimé qu'une telle insertion au sein des titres et chapitres du code de l'environnement de cette collectivité permettait en l'espèce de mieux assurer le respect des objectifs d'accessibilité et de lisibilité attendus d'une codification, et il a constaté que la collectivité avait d'ailleurs déjà en partie prévu l'insertion de dispositions pénales au sein de son code, en réservant des chapitres à cet effet. Il a donc modifié le projet du Gouvernement en ce sens, en identifiant précisément les dispositions qui, au sein du code de l'environnement de Saint-Barthélemy, ont été insérées par l'État.

De manière plus générale, le Conseil d'État a invité le Gouvernement à mener une réflexion d'ensemble sur l'articulation entre les règles adoptées et codifiées par les collectivités d'outre-mer et les règles relevant de la compétence de l'État dans les mêmes matières. Cette réflexion pourrait donner lieu à une consultation de la Commission supérieure de codification.



3.3. Collectivités territoriales

3.3.1. Dispositions financières

Baisse de la dotation globale de fonctionnement – Principe de libre administration des collectivités territoriales et autonomie financière – Méconnaissance – Absence (FIN/AG-CP-389190)

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a estimé que les articles du projet de loi de finances pour 2015 qui ont notamment pour objet de **réduire** de 3,67 milliards d'euros **la dotation globale de fonctionnement des collectivités territoriales** et de répartir cette baisse entre les différentes catégories de collectivités, ne soulèvent pas, par eux-mêmes, de difficulté au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales et des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution.

D'une part, l'effort qui est demandé aux collectivités territoriales au titre de leur contribution, en 2015, au redressement des finances publiques est du même ordre de grandeur, au regard de leur part dans les dépenses publiques, que celui demandé au même titre à l'État et ses opérateurs et aux organismes de sécurité sociale.

D'autre part, le Conseil d'État a pris acte de la déclaration du Gouvernement, selon laquelle la contribution globale de chaque collectivité à l'effort d'économie aurait été examinée de telle sorte qu'elle reste compatible avec le principe de libre administration ainsi appelé.

S'agissant des départements, le Conseil d'État a observé que la baisse de la dotation globale de fonctionnement pour les départements s'élève à 1,148 milliard d'euros, après une réduction de 476 millions en 2014 et que, pour certains départements, elle s'ajoutera à l'augmentation des prélèvements opérés par les fonds de péréquation, alors même que les dépenses au titre de l'aide sociale continuent de progresser et représentent près des deux tiers de leurs dépenses de fonctionnement. Il y a donc lieu de s'assurer, par des simulations, que l'effet combiné de ces mesures ne conduit pas pour un département déterminé à une diminution de ses ressources si importante et si rapide, au regard des contraintes pesant sur son budget et des marges de progression de ses ressources propres, que sa libre administration en serait affectée.

À cet égard, il résulte des indications fournies par le Gouvernement que la baisse des ressources du département dont la contribution serait la plus élevée ne dépasserait pas, tous dispositifs confondus, 8,4 % de ses recettes réelles de fonctionnement. Cette diminution, pour importante qu'elle soit, ne paraît pas en l'état, au vu notamment des indications fournies par le Gouvernement sur la situation financière de cette collectivité, de nature à entraver sa libre administration.



Par la décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, le Conseil constitutionnel a estimé que la baisse du montant de la dotation globale de fonctionnement d'un montant de 3,5 milliards d'euros par rapport à l'année précédente ne méconnaissait pas le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, au motif que cette baisse, qui a pour but de faire contribuer ces collectivités à l'effort de réduction des déficits publics à due concurrence de leur part dans les dépenses de fonctionnement de l'ensemble des administrations publiques, représentait 1,9 % des recettes de ces collectivités, et ne diminuait pas leurs ressources propres. Il a estimé également que cette baisse n'était pas d'une ampleur telle qu'elle entraverait leur libre administration.

3.4. Consultations

3.4.1. Questions générales

Consultations obligatoires – Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles – Création – Conseil national de l'emploi et Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie – Disparition – Dispositions transitoires (SOC-388831)

En application de la loi relative à la formation professionnelle, à l'emploi et au dialogue social, le Conseil d'État (section sociale), a eu à connaître d'un projet de décret relatif aux missions, à la composition et au fonctionnement du **Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles**. Il a validé, au nom de la continuité juridique, la disposition transitoire qui prolongeait la compétence des deux conseils fusionnés, le Conseil national de l'emploi et le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie jusqu'à l'installation du nouveau conseil.

1° Consultations obligatoires – Dissolution de l'Agence nationale des services à la personne – Consultation des représentants du personnel – Régularité de la seule saisine du comité technique d'administration centrale des ministères économiques et financiers – 2° Établissement public – Notion d'établissement public – Dissolution – Consultation des représentants du personnel (SOC-388583)

Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret portant dissolution de l'Agence nationale des services à la personne ayant pour objet de dissoudre cet établissement public de l'État, de transférer à l'État ses droits, biens et obligations et d'attribuer au ministre chargé de l'économie les pouvoirs de régulation de l'activité d'émission des chèques emploi-service universel (CESU) dévolues antérieurement à l'agence, la plupart des agents de l'établissement public étant appelés à recevoir une affectation au sein de l'administration centrale



du ministère et principalement d'une direction déjà dotée d'une structure interne pour les besoins de la conception et du suivi de la mise en œuvre de la politique des services à la personne.

Il a considéré que la **consultation des représentants du personnel** qui était requise au sein du ministère en vertu de l'article 34 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État avait pu régulièrement prendre la forme d'une saisine du seul comité technique d'administration centrale des ministères économiques et financiers, eu égard à l'objet et à la portée de ce texte, qui ne concernait que l'administration centrale à l'exclusion des services déconcentrés, et au sein de celle-ci une seule direction. Le dispositif prévu par le projet de décret n'entraîne donc pas dans le champ de la compétence consultative du comité technique ministériel, qui examine en vertu de l'article 6 du décret du 15 février 2011 les « *questions intéressant l'organisation du ministère ou l'ensemble des services centraux, des services à compétence nationale ou des services déconcentrés du département ministériel* ».

3.4.2. Consultation d'autorités administratives indépendantes

1° Consultations obligatoires – Autorité de la concurrence – Absence – 2° Commerce et industrie – Défense de la concurrence – Réglementation des prix – Tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité – Consultations obligatoires – 3° Autorités administratives indépendantes – Commission de régulation de l'énergie – Compétence pour fixer les tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité et les méthodologies correspondantes (TP-389196)

Le décret n° 2001-365 du 26 avril 2001 relatif aux tarifs d'utilisation des **réseaux publics de transport et de distribution d'électricité** et un décret modificatif de 2005 ont été soumis à la consultation obligatoire du Conseil de la concurrence en vertu des dispositions expresses du premier alinéa du I de l'article 4 de la loi 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

Le Conseil d'État (section des travaux publics), a estimé que le nouveau projet de décret modificatif n'était pas soumis à la consultation obligatoire de l'Autorité de la concurrence. D'une part, ce projet a été pris dans le cadre nouveau du code de l'énergie qui, en transposant la directive électricité du 13 juillet 2009, a donné compétence à la Commission de régulation de l'énergie pour fixer les tarifs d'utilisation des réseaux et les méthodologies correspondantes, et aucune disposition du code de l'énergie ne soumet ce décret à la consultation obligatoire de l'Autorité de la concurrence. D'autre part, ce décret ne peut être regardé comme un décret réglementant les prix au sens du deuxième alinéa de l'article L. 410-2 du code de commerce. Enfin, il n'existe pas de principe de parallélisme des formes qui imposerait à un texte modificatif d'être soumis au respect de toutes les consultations ayant précédé le texte qu'il modifie.



3.4.3. Consultation du comité d'entreprise d'un établissement public industriel et commercial

Consultations obligatoires – Création d'un établissement public industriel et commercial résultant d'une fusion de plusieurs personnes morales – Agence française d'expertise technique internationale – Consultation du comité d'entreprise – Existence (FIN-389461)

Le Conseil d'État (section des finances) a été saisi d'un projet de décret relatif à l'**Agence française d'expertise technique internationale**, établissement public industriel et commercial qui se substitue à l'EPIC France expertise internationale (FEI) ainsi qu'à quatre GIP et une association.

La section des finances a estimé que la consultation du comité d'entreprise de FEI s'imposait en application de l'article L. 2323-19 du code du travail, aux termes duquel le comité d'entreprise est informé et consulté sur les modifications de l'organisation économique et juridique de l'entreprise, notamment en cas de fusion, de cession, de modification importante des structures de production de l'entreprise. La section a considéré qu'il ressortait des pièces du dossier que le comité d'entreprise de FEI avait été consulté et qu'il s'était écoulé un délai raisonnable depuis cette saisine. La circonstance que le comité n'ait pas exprimé d'avis et qu'il ait saisi le Président du tribunal de grande instance en référé afin de contester la régularité de cette saisine ne fait pas obstacle à ce que le décret vise cette consultation.

3.4.4. Consultation des collectivités d'outre-mer

Consultations obligatoires – Création des services déconcentrés du ministère de l'intérieur – Application dans les collectivités de l'article 73 – Adaptation de l'organisation des services de l'État – Obligation de consultation des collectivités – Existence (ADM-388342)

Lors de l'examen du projet de décret créant des **secrétariats généraux pour l'administration** du ministère de l'intérieur, services déconcentrés de ce ministère, le Conseil d'État (section de l'administration) a considéré que le choix du Gouvernement de ne pas rendre ce décret applicable aux départements et régions d'outre-mer régis par l'article 73 de la Constitution et d'y maintenir l'organisation des secrétariats généraux pour l'administration de la police, devait être regardé comme l'utilisation de la faculté d'adaptation des textes réglementaires prévue au même article. Par suite et alors même qu'était seule en cause l'organisation des services de l'État, il y avait lieu, en application des dispositions des articles L. 3444-1 du code général des collectivités territoriales, en ce qui concerne les départements, et L. 4433-3-1 du même code, en ce qui concerne les régions, de procéder à la consultation de ces collectivités.



3.4.5. Consultation des comités techniques et conseils supérieurs de la fonction publique

Transfert de compétences et de service – Situation des personnels – Consultation du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE) et du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) – Absence (ADM-388833)

À l'occasion de l'examen du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République qui prévoit notamment d'une part, des transferts de compétences et de services des départements aux régions, des regroupements de régions et la rationalisation de la carte des intercommunalités, d'autre part, des dispositions régissant la situation des personnels des services concernés, le Conseil d'État (section de l'administration), a estimé que la consultation du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE) et du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) n'était pas requise sur les dispositions relatives aux personnels titulaires et non titulaires de ces services et ce dans les deux cas suivants :

a) **Le cas des personnels de l'État** déjà détachés ou mis à disposition auprès du département et qui, à raison des dispositions du projet, seront désormais détachés ou mis à disposition, en principe, de la région. En effet, si le CSFPE connaît, en application de l'article 13 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 de « *toute question d'ordre général concernant la fonction publique de l'État dont il est saisi* » et, en application de l'article 2 du décret n° 2012-225 du 16 février 2012 des projets de loi « *relatifs à la situation des agents civils de l'État* », le changement de la collectivité territoriale auprès de laquelle l'agent de l'État est détaché ou mis à disposition ne peut être regardé comme étant relatif à la « situation » de cet agent, dès lors que ce dernier conserve son statut et la même position statutaire.

b) **Le cas des personnels territoriaux** qui feront l'objet de transfert entre les collectivités territoriales. À cet égard, si le CSFPT est compétent, aux termes de l'article 9 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale pour examiner les « *projets de lois relatifs à la fonction publique territoriale* », le projet de loi n'a pas de portée statutaire au sens et pour l'application de la loi précitée du 26 janvier 1984 et ne saurait, par suite, être regardée comme un projet de loi relatif à la fonction publique territoriale. En effet, d'une part, la détermination de l'autorité hiérarchique, de l'autorité d'emploi ou de l'autorité de gestion ne constitue pas une disposition de nature statutaire, sauf si des principes supérieurs conduisent à en faire un élément du statut des agents, condition non satisfaite en l'espèce ; d'autre part, les agents, s'ils sont, par l'effet des transferts, appelés à changer de collectivité de rattachement, resteront dans le même cadre d'emplois et demeureront régis par le même statut.

Le Conseil d'État a également estimé que si le projet de loi emporte des conséquences sur les compétences des collectivités territoriales et leurs services, il ne constitue cependant pas une mesure « *relative à l'organisation ou au fonctionnement du service* » sur laquelle, en vertu de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, l'avis des comités techniques locaux aurait dû être recueilli au préalable. En effet,



d'une part, le projet de loi doit être regardé, eu égard à sa portée essentiellement institutionnelle puisqu'il organise les compétences et l'organisation des collectivités décentralisées de la République, comme une mesure relative à l'organisation des pouvoirs publics et non comme une mesure d'organisation du service. D'autre part, les comités techniques départementaux, communaux ou régionaux devront, conformément à l'article 33 précité, être consultés sur les conditions des transferts et des réorganisations autorisés ou prévus par le projet de loi, sur les mesures relatives à l'organisation et au fonctionnement des services ainsi que sur les conditions d'emploi et de travail.

Transformation en autorité administrative indépendante d'une commission administrative à caractère consultatif – Obligation de consultation – Absence (ADM-388935)

L'article 34 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État dispose que les comités techniques sont consultés notamment « *sur les questions et projets de textes relatifs : 1° A l'organisation et au fonctionnement des administrations, établissements ou services* ».

Ces dispositions n'imposent pas de consulter les comités techniques sur les textes qui ont seulement une incidence sur l'organisation et le fonctionnement des administrations. Il en va autrement des textes qui ont directement pour objet de régir l'organisation ou le fonctionnement des services ou qui emportent des conséquences directes sur l'organisation et le fonctionnement du service, pourvu que, dans un cas comme dans l'autre, leurs effets soient suffisamment significatifs³⁹.

À l'aune de ces critères, la création ou la suppression de commissions administratives à caractère consultatif ne doit pas, en principe, et quelle que soit leur composition, être soumise à l'avis des comités techniques. Par exception, la création ou la suppression d'une commission administrative à caractère consultatif est subordonnée à l'avis préalable du comité technique si cette commission, quoique purement consultative, constitue un élément essentiel de l'organisation du service ou si sa création ou sa suppression emporte des conséquences directes et significatives sur l'organisation ou le fonctionnement du service.

Faisant application de ces critères à l'occasion de l'examen d'un projet de décret portant **transformation en autorité administrative indépendante du comité d'indemnisation des victimes d'accidents nucléaires**, commission administrative à caractère consultatif chargée d'émettre des recommandations sur les demandes d'indemnisation, le Conseil d'État (section de l'administration), a estimé que cette transformation n'avait pas à être précédée d'une consultation préalable d'un comité technique. Cette transformation ne peut en effet être analysée ni comme l'externalisation d'une mission jusque là assurée par des services d'administration centrale, ni comme étant de nature à emporter des conséquences directes et significatives sur l'organisation et le fonctionnement du service concerné.

39 Cf. assemblée générale (section de l'administration), 16 mai 2013, projet de décret portant suppression de commissions administratives à caractère consultatif ; V. p. 219 du rapport public 2014 (ADM/AG-387542).



Intégration dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale des ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes – Mesure intéressant l'organisation et le fonctionnement des services – Obligation de consultation – Existence (ADM-388324)

Le Conseil d'État a été saisi d'un projet de décret fixant les conditions d'intégration dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale des ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes, et concernant le devenir professionnel d'environ 4200 agents du ministère, actuellement mis à disposition de collectivités territoriales.

Ce décret ayant un impact direct sur les services eux-mêmes, le Conseil d'État (section de l'administration) a estimé que ses dispositions constituent une mesure intéressant l'organisation et le fonctionnement des services au sens de l'article 36 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État. Le décret doit, pour ce motif, être soumis à la consultation obligatoire du comité technique ministériel du ministère de l'écologie, du développement durable et des transports.

3.4.6. Consultation des conseils de la fonction militaire

Consultation obligatoire effectuée avant l'adoption de la loi dont le décret fait application – Nécessité d'une nouvelle consultation – Absence (ADM-388507)

Le projet de décret pris pour l'application de l'article 37 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire et instaurant le dispositif de promotion fonctionnelle pour les officiers et sous-officiers qui en font la demande écrite, a fait l'objet d'un avis du Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) rendu le 19 juillet 2013, soit avant l'entrée en vigueur de la loi pour l'application de laquelle ce texte devait être pris.

Examinant ce projet de décret, le Conseil d'État (section de l'administration) a estimé que la circonstance que cette consultation, requise par l'article L. 4124-1 du code de la défense, a été, en l'espèce, antérieure à l'adoption de la loi dont l'application des dispositions constituait l'objet du projet de décret soumis au CSFM n'était pas de nature à entacher celle-ci d'irrégularité dès lors que les dispositions finales de l'article 37 adoptées ultérieurement ne comportaient pas de différences substantielles par rapport à celles du projet de loi au vu duquel le CSFM s'est prononcé et que, par suite, l'ensemble des questions soulevées par l'application de cet article ont pu être examinées.



3.4.7. Consultation du Conseil national d'évaluation des normes

Aux termes de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes « *est consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des projets de textes réglementaires créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables.* »

Textes relatifs aux collectivités territoriales – Mode d'élection du Conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) – Modalités de la consultation – Consultation du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) – Obligation (SOC-388900)

À l'occasion de l'examen d'un projet de décret définissant le mode d'élection du conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), le Conseil d'État (section sociale) s'est prononcé sur la **consultation du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)**.

S'il est avéré que l'organisation des élections fait peser sur les collectivités territoriales un certain nombre d'obligations telles que la mise à disposition de matériels et de locaux, l'affichage de la liste électorale et des conditions de vote dans les locaux, l'information des affiliés en position de détachement ou en position statutaire ne leur permettant pas de se rendre sur les lieux de travail, celles-ci ne découlent pas du décret mais de l'arrêté. Dans ces conditions, le Conseil d'État (section sociale) a estimé que seul ce dernier devait être soumis à une telle consultation préalable.

Textes relatifs aux collectivités territoriales – Norme ayant pour effet de renchérir un produit consommé par les collectivités territoriales non constitutive d'une norme « applicable » à ces collectivités territoriales au sens de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales – Consultation du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) – Absence (TP-388840)

Saisi d'un projet de décret ayant notamment pour objet d'élargir la liste des produits phytopharmaceutiques soumis à la redevance pour pollutions diffuses prévue par l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement, le Conseil d'État (section des travaux publics) a estimé que, bien que ce projet ait pour effet d'augmenter le coût de **produits phytopharmaceutiques** pouvant être utilisés par les collectivités territoriales, il n'y avait pas lieu de consulter le Conseil national d'évaluation des normes. Dans la mesure où cette norme est susceptible d'affecter les collectivités territoriales en tant que simple consommateur des produits phytopharmaceutiques, le Conseil d'État a considéré qu'il ne s'agissait pas d'une norme applicable à ces collectivités au sens de L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.



1° Consultations obligatoires des conseils régionaux d'outre-mer – Projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions expresses d'adaptation des régimes législatifs ou administratifs d'outre mer – Existence – Mesures ayant pour seul effet de rendre applicable aux régions d'outre mer un texte sans en comporter d'adaptation – Inexistence – 2° Outre-mer – Droit applicable – Régime législatif et organisation administrative des régions d'outre-mer – Obligation de consultation des conseils régionaux en cas de dispositions expresses d'adaptation prévues par un texte (TP/AG-388862)

Le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, a considéré que les dispositions de l'article L. 4433-3-1 du code général des collectivités territoriales, selon lesquelles « *les conseils régionaux des régions d'outre-mer sont consultés sur les projets (...) d'ordonnance (...) comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative de ces régions* », n'imposent la consultation de ces conseils régionaux qu'en présence de dispositions expresses d'adaptation aux régions d'outre-mer.

Si le projet d'ordonnance relatif à la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise rend cette procédure applicable aux schémas d'aménagement régionaux, qui sont spécifiques aux régions d'outre-mer, il ne comporte toutefois aucune disposition d'adaptation de la procédure pour ces schémas ; par suite, et alors même qu'il a pour effet de rendre la procédure intégrée applicable aux régions d'outre-mer, y compris les dispositions d'adaptation prévues pour le logement qu'elle comporte, il n'est pas soumis à la consultation obligatoire des régions d'outre-mer.

1° Consultations obligatoires des assemblées délibérantes des collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie – Revalorisation par l'État du montant du droit fixe de procédure devant le juge judiciaire dans ces collectivités (FIN/AG-CP-389190)

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a examiné l'article du projet de loi de finances pour 2015 prévoyant notamment de revaloriser le **montant du droit fixe de procédure**, mentionné à l'article 1018 A du CGI, auquel est assujettie toute personne condamnée par une juridiction répressive statuant sur le fond de l'action publique ou la partie civile, lorsque l'action qu'elle a mise en mouvement a été clôturée par une décision de relaxe ou de non-lieu. La question était posée de savoir, d'une part, si l'État était compétent pour instituer un tel droit dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, alors même que ces collectivités exercent une compétence en matière fiscale et, d'autre part, en cas de réponse positive à cette question, quelles conséquences il convenait de tirer, au regard du principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques, de l'impossibilité de rendre applicables à ces collectivités, en l'absence de consultation de leurs assemblées délibérantes, les dispositions de l'article 1018 A du CGI ou d'adapter les dispositions particulières, applicables aux « territoires d'outre-mer », de l'article 8 de l'ordonnance n° 98-728 du 20 août 1998, qui n'a pas été expressément abrogé.



Le Conseil d'État a relevé que si l'État reste compétent pour instituer des taxes prélevées dans ces territoires, nonobstant leur compétence en matière fiscale, dès lors que ces impositions qui constituent des recettes du budget général concourent au financement de missions pour lesquelles l'État est resté compétent, comme c'est le cas en matière de justice pénale, celui-ci ne pouvait décider de modifier ou d'abroger les dispositions particulières de l'article 8 de l'ordonnance du 20 août 1998 sans consulter au préalable les assemblées délibérantes des collectivités concernées. À défaut de consultations engagées en l'espèce, les modifications apportées à l'article 1018 A du CGI ne peuvent trouver à s'appliquer qu'en métropole et dans les DOM. Il en résulte que les contribuables assujettis au droit fixe de procédure seront, selon le siège de la juridiction répressive dont la décision constitue le fait générateur du droit, soumis à des règles différentes, sans que cette différence soit justifiée, eu égard à l'objet de l'imposition en cause. L'attention du Gouvernement a été attirée sur la nécessité de résorber, dans le plus prochain vecteur législatif adéquat, cette différence de régime.

3.5. Élections

3.5.1. Élection des conseils de prud'hommes

Travail – Institutions du travail – Élection des conseils de prud'hommes – Prolongation de mandat (SOC-388810)

Le **mandat des conseillers prud'hommes** actuellement en fonctions, qui venait à échéance au plus tard le 31 décembre 2013, a été prorogé par la loi n° 2010-1215 du 15 octobre 2010 jusqu'à une date fixée par décret et au plus tard au 31 décembre 2015. Par le projet de lettre rectificative au projet de loi relatif à la désignation des conseillers prud'hommes – projet de loi qui substitue à la désignation par voie d'élection des conseillers prud'hommes directement par les employeurs et par les salariés une désignation de ces conseillers par les organisations représentatives d'employeurs et de salariés en fonction de la mesure de l'audience de ces organisations – le Gouvernement souhaite proroger une nouvelle fois de deux ans le mandat des conseillers en fonctions. Il souhaite en effet pouvoir procéder à une désignation de ces conseillers en fonction des résultats de la mesure de l'audience non seulement des organisations syndicales de salariés – ce qui serait déjà possible puisqu'une telle mesure est intervenue en 2013 et que la prochaine mesure aura lieu en 2017 – mais aussi des organisations professionnelles d'employeurs – ce qui ne sera possible qu'en 2017, en application des dispositions relatives à la représentativité patronale déterminées par l'article 29 de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Or, le Conseil constitutionnel, par sa décision n° 2013 DC du 6 juin 2013 sur la représentation des Français établis hors de France, a jugé : « (...) *qu'en évitant*



qu'il soit porté atteinte à la sincérité du suffrage en organisant l'élection de ces membres concomitamment à l'adoption de cette réforme, il a poursuivi un motif d'intérêt général ; que le législateur n'était pas tenu de subordonner la prorogation des mandats à l'entrée en vigueur de la réforme en discussion (...) ».

Faisant application de ces principes à la double prorogation des mandats des conseillers prud'hommes, le Conseil d'État (section sociale), a estimé que celle-ci n'encourait pas le risque d'inconstitutionnalité. Il a, pour cela, constaté que c'est le même intérêt général qui est à l'origine des deux prorogations successives des mandats des conseillers prud'hommes, qui consiste à ne pas perturber la mesure de l'audience des organisations syndicales de salariés, puis celle des organisations professionnelles d'employeurs. Il a observé que la réforme actuelle du mode de désignation, que le projet de loi habilite le Gouvernement à fixer par ordonnance, sera fondée sur la désignation par ces organisations en fonction de la mesure de l'audience intervenue, mettant ainsi fin à la désignation par l'élection tout en conservant à la juridiction une composition strictement paritaire, et ne pourra intervenir simultanément qu'en 2017, à l'occasion de la première mesure pour les organisations patronales et de la deuxième mesure pour les organisations syndicales. Il a enfin considéré que la mise en place à titre transitoire d'un mode de désignation dès 2015 selon un mode différent pour les employeurs et les salariés – à la supposer possible – porterait atteinte au paritarisme qui est au fondement de l'institution prud'homale.

3.5.2. Élections départementales

Opérations préliminaires à l'élection – Remodelage des circonscriptions électorales – Délimitation des cantons – Population à prendre en compte (INT-388443)

Au cours de l'examen par le Conseil d'État (section de l'intérieur) des projets de décrets portant **délimitation des cantons** dans les départements, commencé au mois d'octobre 2013 et achevé en mars 2014, la section a été amenée à se prononcer sur la question des populations à prendre en compte.

Le premier alinéa de l'article R. 25-1 du code électoral (dans sa rédaction résultant du décret n° 2009-430 du 20 avril 2009) prévoit que : « *Le chiffre de population auquel il convient de se référer en matière électorale est le dernier chiffre de population municipale authentifié avant l'élection* ».

Pour sa part, l'article premier du décret n° 2012-1479 du 27 décembre 2012 (JoRF du 29 décembre 2012) authentifiant les chiffres des populations de métropole, des départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon dispose que : « *les chiffres de la population municipale et de la population totale des régions, des départements de métropole, de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion et des collectivités territoriales de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon sont arrêtés aux chiffres figurant*



dans les tableaux annexés au présent décret. » L'article 2 du même décret dispose par ailleurs que : « *Les chiffres de la population municipale et de la population totale des communes, des cantons et des arrondissements sont arrêtés aux valeurs figurant dans les tableaux consultables sur le site internet de l'Institut national de la statistique et des études économiques (<http://www.insee.fr>).* »

Les projets de redécoupage cantonal, dont l'élaboration a commencé à l'automne 2013, ont donc pour référence les populations légales municipales millésimées 2010, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2013, mises à disposition par l'INSEE.

Ce décret de 2012 est pris sur le fondement des dispositions législatives et réglementaires relatives au recensement des populations municipales :

-Articles 156 à 158 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (modifiés par l'art. 23 de l'ordonnance n° 2009-536 du 14 mai 2009) ;

-Articles R. 2151-2 à R. 2151-4 insérés dans le CGCT par le décret d'application des dispositions de la loi du 27 février 2002 relatives au recensement, qui est un décret n° 2003-485 du 5 juin 2003.

Or, dans le cadre juridique ainsi tracé, les décrets d'authentification des populations municipales sont annuels. C'est ainsi qu'a été publié au J. O. du 31 décembre 2013 le décret n° 2013-1289 du 27 décembre 2013 authentifiant les nouveaux chiffres des populations de métropole, des départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Pouvait-on considérer que la date pertinente pour déterminer la base de référence était celle de la saisine du conseil général, si bien que la question de la référence au décret du 27 décembre 2013, plutôt qu'au décret du 27 décembre 2012, se poserait pour la dizaine de projets encore non transmis le 1^{er} janvier 2014 ? Cette solution, apparemment de bon sens, se heurterait toutefois à la règle selon laquelle, sauf disposition contraire, la légalité d'un acte administratif s'apprécie à la date de son adoption et non à celle de la consultation dont il a pu faire l'objet.

Aussi le Conseil d'État a-t-il inséré dans le projet de décret portant différentes mesures d'ordre électoral (examiné par la section le 14 janvier 2014) une disposition explicite, qui concilie le droit et le bon sens : se référer, pour l'ensemble des projets de délimitation des cantons, aux données démographiques de l'INSEE authentifiées par le décret du 27 décembre 2012.



3.6. Libertés et droits fondamentaux

3.6.1. Inviolabilité du domicile

Validité des actes législatifs – Bloc de constitutionnalité – Principe d'égalité – Contrôle du juge des libertés sur l'opération de visite domiciliaire dans le cadre de l'exercice d'un droit de suite par les agents chargés de la protection de l'environnement à Saint-Barthélemy (TP/AG-388676)

Saisi d'un projet d'ordonnance portant dispositions pénales et de procédure pénale pour l'application du code de l'environnement de Saint-Barthélemy, le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, a complété les dispositions de l'article L. 141-3, relatif à l'exercice d'un droit de suite des agents et fonctionnaires de la collectivité territoriale de Saint-Barthélemy chargés de la protection de l'environnement, qui permettent à ces agents et fonctionnaires de pénétrer dans les domiciles ou les locaux comportant des parties à usage d'habitation, sans l'assentiment des occupants. La rédaction du projet du Gouvernement, identique à celle de l'article L. 172-6 du code de l'environnement, se bornait à prévoir l'autorisation du juge des libertés et de la détention sans déterminer les modalités permettant à ce juge d'exercer un contrôle effectif sur l'opération envisagée et sur son exécution. Afin de rendre effectives ces garanties et d'éviter une atteinte excessive au **principe d'inviolabilité du domicile**, le Conseil d'État a repris, en les adaptant, les dispositions pertinentes de l'article 76 du code de procédure pénale, qui fixent les modalités d'intervention du juge des libertés et de la détention.

3.6.2. Principe d'égalité

1° Validité des actes législatifs – Bloc de constitutionnalité – Principe d'égalité – Attribution de la carte du combattant aux personnes ayant servi 120 jours ou plus en opérations extérieures – Impossibilité d'exclure les étrangers – 2° Armées et défense – Combattants – Carte de combattant – Conditions d'attribution – Nationalité – Principe d'égalité (FIN/AG-CP-389190)

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a examiné l'article du projet de loi de finances pour 2015 qui a pour objet de faire bénéficier, à compter du 1^{er} octobre 2015, les militaires en opérations extérieures et les personnes civiles ayant participé à des conflits armés, des opérations ou des missions menées conformément aux obligations et engagements internationaux de la France, d'une règle d'équivalence, entre une durée de service de quatre mois et la participation à des actions de feu ou de combat exigée par l'article L. 253 bis du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) pour avoir vocation à la **qualité de combattant et à l'attribution de la carte du combattant**. Les militaires qui ont participé à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie ou au Maroc bénéficient de cette mesure depuis



2004. Ces dispositions, qui s'insèrent à l'article L. 253 ter du CPMIVG, excluent de leur champ d'application les personnes civiles qui n'ont pas la nationalité française à la date de la présentation de leur demande, tout comme l'article L. 253 bis du même code auquel elles renvoient.

Or, par une décision n° 2010-18 QPC du 23 juillet 2010, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires au principe d'égalité celles des dispositions de l'article L. 253 bis qui réservaient l'attribution de la carte du combattant aux membres des forces supplétives françaises possédant la nationalité française à la date de présentation de leur demande. Il a notamment considéré que l'objet de la loi instituant la carte du combattant, au-delà des prestations qu'elle offre, est « *la reconnaissance de la Nation et que celle-ci va à tous ceux qui ont fait partie des forces que la République a particulièrement souhaité distinguer* ». En l'absence de justification de cette différence de traitement selon la nationalité des personnes civiles ayant participé à des opérations extérieures, le Conseil d'État a rejeté les dispositions de cet article.

1° Validité des actes administratifs – Violation directe de la règle de droit – Bloc de constitutionnalité – Principe d'égalité – Inexistence d'une différence de situation objective pour la détermination des quartiers prioritaires de la politique de la ville entre la Guadeloupe et les deux autres départements d'outre-mer où des zones analogues ont été instituées – 2° Outre-mer – Droit applicable – Lois et règlements – Départements d'outre-mer – Politique de la ville – Définition d'unités infra-communales – Principe d'égalité – Méconnaissance (TP-389332)

Un projet de décret relatif aux modalités de détermination des **quartiers prioritaires** de la politique de la ville particulières aux départements d'outre-mer, à Saint-Martin et à la Polynésie française prévoyait d'attribuer, pour le classement des unités infra-communales (ou IRIS) devant conduire à déterminer celles de ces unités présentant un écart de développement suffisant pour composer un quartier prioritaire de la politique de la ville, 25 points supplémentaires aux IRIS compris dans le territoire de la zone de sécurité prioritaire (ZSP) instituée dans le département de la Guadeloupe.

Ces dispositions ne trouvaient pas leur justification dans une différence de situation objective entre ce département et les deux autres départements d'outre-mer où des zones analogues ont été instituées (deux dans le département de la Guyane et une dans le département de la Martinique). Le Conseil d'État (section des travaux publics), a estimé qu'elles devaient être écartées en ce que, ne s'appliquant qu'au département de la Guadeloupe, elles méconnaissaient le principe d'égalité sans que puisse être invoquée la dérogation à ce principe en fonction des spécificités des départements et collectivités d'outre-mer prévue par l'article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014.



3.7.1. Collectivités régies par l'article 73 de la Constitution

■ Mayotte

Entrée et séjour des étrangers – Recours effectif contre une mesure d'éloignement (INT/AG-388353)

Saisi d'un projet d'ordonnance portant extension et adaptation à Mayotte de la partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le Conseil d'État, au rapport de la section de l'intérieur, tout en lui donnant un avis favorable, a appelé l'attention du Gouvernement sur les deux points suivants.

1) Le choix du Gouvernement d'assortir de certaines exceptions le principe de l'application à Mayotte du **code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** trouve son fondement dans l'article 73 de la Constitution dès lors qu'il s'agit d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ce département.

À ce titre peuvent être pris en compte notamment, outre l'ampleur de l'immigration irrégulière et ses conséquences de toutes natures sur la vie de ce département, la spécificité des pratiques linguistiques ainsi que le maintien d'un statut personnel à côté du statut civil de droit commun. De telles considérations peuvent justifier que ne soient pas rendues applicables, sans modification, certaines dispositions du code telles que celles régissant le contrat d'accueil et d'intégration ainsi que l'exigence de formation à la langue et aux valeurs de la République imposée aux conjoints de Français sollicitant un visa.

Estimant qu'elles impliquent en revanche la mise en œuvre de dispositifs propres à Mayotte poursuivant le même objectif d'intégration des étrangers, le Conseil d'État a pris acte de l'intention exprimée par le Gouvernement d'y procéder à bref délai dans le cadre d'une réforme plus globale de ces dispositifs.

2) S'agissant du maintien à Mayotte, après sa transformation en département, des dispositions excluant le **caractère suspensif des recours contre les décisions d'éloignement**, le Conseil d'État relève que cette dérogation peut être admise, au regard de l'article 73 de la Constitution, pour des motifs proches de ceux qui ont conduit le Conseil constitutionnel (n° 2003-467 DC du 13 mars 2003) à juger qu'une telle dérogation était justifiée par la situation particulière et les difficultés durables du département de la Guyane et de la commune de Saint-Martin en matière de circulation internationale des personnes.



3) S'agissant du droit à un recours effectif contre les mesures d'éloignement, la Cour européenne des droits de l'homme exige que le recours en annulation contre la mesure d'éloignement soit de plein droit suspensif dès lors qu'existe un risque de soumission à des traitements inhumains ou dégradants (articles 3 et 13 de la CEDH).

En revanche, lorsque n'existe pas un tel risque, le droit à un recours effectif n'impose pas que les intéressés disposent d'un recours de plein droit suspensif (CEDH, Grande Chambre, 13 décembre 2012, *de Souza Ribeiro*). La protection de la vie privée et familiale (articles 8 et 13 de la CEDH) n'en exige pas moins que l'État fournisse à la personne concernée une « possibilité effective » de contester la décision et d'obtenir « un examen suffisamment approfondi et offrant des garanties procédurales adéquates ... par une instance interne compétente fournissant des gages suffisants d'indépendance et d'impartialité ». A été ainsi condamnée la combinaison défailante entre des pratiques administratives qualifiées d'expéditives et l'absence d'intervention effective d'autorités juridictionnelles.

Tout en soulignant la pertinence des bonnes pratiques édictées par le Gouvernement et visant à inviter l'administration à ne pas exécuter rapidement la mesure d'éloignement lorsqu'elle fait l'objet d'un recours solidement argumenté, le Conseil d'État considère que le dispositif dérogatoire prévu pour la Guyane et Saint-Martin que le projet du Gouvernement se propose d'étendre à Mayotte n'offre pas toutes les garanties de parfaite compatibilité avec les exigences conventionnelles ci-dessus rappelées. Il a donc invité le Gouvernement à poursuivre sa réflexion et à envisager de compléter le caractère non suspensif du recours en annulation contre les décisions d'éloignement par un mécanisme permettant à l'autorité juridictionnelle, en cas de « grief défendable » tiré d'une éventuelle atteinte que la mesure d'éloignement porterait aux droits tirés notamment des articles 3 et 8 de la CEDH, de se prononcer en urgence.

Parmi les solutions envisageables et dont il appartiendra au Gouvernement de mesurer toutes les implications, notamment s'agissant des moyens, pourrait être retenue une procédure interdisant l'exécution de la mesure d'éloignement avant que le juge des référés, saisi d'un référé liberté n'ait pris position sur la nécessité ou non de convoquer une audience et, dans l'affirmative, n'ait rejeté le référé à l'issue de cette audience.

Le projet de loi relatif au droit des étrangers en France, examiné par le Conseil d'État en juillet 2014, s'inspire de cette recommandation.



3.7.2. Collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, îles Wallis et Futuna) et Nouvelle-Calédonie

■ Applicabilité des textes législatifs et réglementaires dans les collectivités d'outre mer – Principe de spécialité législative

Extension et adaptation outre-mer des textes applicables en métropole – Jurisprudence *Lifou* – Partie réglementaire du code de la sécurité intérieure (INT-388702 et 388707)

Dans les collectivités soumises au principe de la spécialité législative (articles 74 et 77 de la Constitution), les dispositions codifiées ne sont en principe applicables que si une mention expresse d'application est prévue.

Dès lors qu'une disposition étendue fait ultérieurement l'objet d'une modification, l'extension de cette modification impose une mention expresse (Ass., n° 107.400, 9 février 1990, *Élections municipales de Lifou*).

Par ailleurs, les différents statuts des collectivités soumises au principe de la spécialité législative prévoient que sont applicables de plein droit dans ces collectivités les dispositions relatives à certaines matières relevant de la compétence de l'État.

L'examen des livres I, II, IV et V de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure (CSI) avait permis de clarifier la présentation des dispositions applicables dans les collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité :

- Pour chaque livre et collectivité, un tableau regroupe, à raison d'un article ou groupe d'articles par ligne, les dispositions dont l'applicabilité est expressément prévue. Il est indiqué à chaque ligne dans quelle rédaction les dispositions en cause trouvent à s'appliquer (« *dans sa (leur) rédaction résultant du décret 2014-... relatif aux dispositions des livres III, VI et VII de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure* »). Cette référence au dernier texte d'extension, et plus particulièrement à sa date (« *compteur* »), évoluera ensuite en fonction des modifications ultérieurement étendues. Une telle présentation est de nature à faciliter la connaissance et, le cas échéant, la mise à jour de la norme applicable.

- Par ailleurs, les adaptations font l'objet de « grilles de lecture » aussi complètes que possible, y compris en répétant les grilles de lecture figurant dans la partie législative.

Une difficulté rencontrée à l'occasion de l'examen des livres III, VI, et VII du CSI tenait à ce que certaines dispositions sont applicables dans une collectivité régie par le principe de spécialité, mais dans une rédaction différente de celle applicable en métropole, parce que des modifications intervenues dans le passé n'y ont pas été expressément étendues et qu'il n'est pas estimé possible ou opportun de les étendre à l'occasion de la codification.



Par souci de lisibilité, est alors insérée dans la grille de lecture une réécriture intégrale des dispositions en cause (dans la version applicable à la date de la codification).

■ Répartition des compétences entre l'État et les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution

Application d'une loi fiscale – Compétence exclusive de l'État – Accord des collectivités de l'article 74 de la Constitution – Méconnaissance (FIN/AG-CP-389190)

L'article modifie la réduction d'impôt dite *Duflot* en faveur du logement locatif intermédiaire prévue à l'article 199 *novovicies* du CGI. Cette réduction d'impôt est accordée aux particuliers et aux SCPI qui achètent un logement neuf et s'engagent à le louer nu pendant neuf ans à usage d'habitation principale sous condition de loyer et de ressources. La mesure procède à un certain nombre d'ajustements, adapte ces mesures à l'outre-mer et permet aux collectivités de l'article 74 de la Constitution de décider de sa non-application pour les investissements réalisés sur leur territoire.

Le Conseil d'État a estimé qu'en autorisant ces collectivités à décider de la **non-application de certaines réductions d'impôt**, le législateur a méconnu sa compétence. Ni l'article 74 de la Constitution ni les dispositions organiques régissant le statut de ces collectivités ne l'autorisent à subordonner l'exercice de cette compétence à l'accord de ces collectivités d'outre-mer. En effet, de telles dispositions relèvent du domaine exclusif de compétence de l'État dès lors qu'elles régissent la situation de contribuables domiciliés fiscalement sur le territoire européen de la France ou dans les départements d'outre-mer, en matière d'impôt sur le revenu, à l'égard duquel ces collectivités ne disposent pas de compétence fiscale.

1° Extension et adaptation outre-mer des textes applicables en métropole – Extension du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie Française – Étendue du domaine des garanties des libertés publiques – Empiètement sur les compétences de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie pour définir le régime du droit de propriété (TP/AG-389069)

Le Conseil d'État, saisi d'un projet d'ordonnance relatif à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, a estimé que les titres V et VI du livre VI du projet relatifs à **l'extension des dispositions du code de l'expropriation** pour cause d'utilité publique empiétaient respectivement sur les compétences de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie pour définir le régime du droit de propriété, et qu'ils se fondaient sur une interprétation extensive et, par suite, erronée du domaine des « garanties des libertés publiques » qu'aussi bien l'article 21 (1°) de la loi organique du 19 mars 1999 que l'article 14 (2°) de la loi organique du 27 février 2004 réservent, dans chacune de ces collectivités, à l'État.

En effet, le rattachement à la catégorie des garanties des libertés publiques ne saurait conduire à attirer dans le domaine de compétence de l'État l'ensemble



du régime, procédural et de fond, de l'expropriation pour cause d'utilité publique, alors même qu'il définit les garanties légales de nature à assurer la conformité à la Constitution et, en particulier, à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, des atteintes au droit de propriété qu'emporte nécessairement la mise en œuvre de l'expropriation.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, a retenu que pouvaient toutefois être étendues à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie, les garanties essentielles codifiées à l'article L. 1 ainsi que les dispositions se rattachant à la compétence attribuée à l'État, par les lois organiques du 19 mars 1999 et du 27 février 2004 pour définir l'organisation judiciaire.

Toutefois, il n'a pu que constater qu'il n'était pas à même de déterminer, d'ici l'expiration, le 12 novembre 2014, de l'habilitation dont disposait le Gouvernement pour publier l'ordonnance de codification, les règles nécessaires à la protection des intérêts de la défense nationale, d'une part, et à la préservation des intérêts de l'État lorsqu'il conduit des opérations pour son compte dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées dans ces deux collectivités, d'autre part. Il a, en conséquence, écarté les titres V et VI du livre VI du projet de code annexé à l'ordonnance qui lui était soumise. L'expropriation demeure donc régie, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, par les textes qui y sont actuellement applicables.

**1° Extension et adaptation outre-mer des textes applicables en métropole –
2° Actes et respect de la hiérarchie des normes – Différentes catégories d'actes
– Ordonnances de l'article 38 de la Constitution – Modifications des dispositions
du code monétaire et financier relatives au calcul du taux d'intérêt légal –
Applicabilité outre-mer (FIN-388905)**

Le projet d'ordonnance pris sur le fondement du 6° de l'article 11 de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et à sécuriser la vie des entreprises, modifie l'article L. 313-2 du code monétaire et financier relatif au **mode de calcul du taux d'intérêt légal**.

Rompant avec le dispositif actuel, en vertu duquel le taux de l'intérêt légal, fixé par décret pour la durée de l'année civile, est fondé sur le coût de refinancement à court terme de l'État, le nouvel article L. 313-2 du code monétaire et financier prévoit que deux taux seront calculés (l'un applicable aux particuliers, l'autre applicable dans tous les autres cas), que ces taux seront déterminés semestriellement et, enfin, qu'ils seront fixés par arrêté du ministre chargé de l'économie et non plus par décret.

Le Conseil d'État (section des finances) a considéré, après avoir relevé que le livre VII du code monétaire et financier avait étendu aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie l'application de l'article L. 313-2, que la disposition d'applicabilité à tout le territoire de la République devait être maintenue, y compris pour la Nouvelle-Calédonie, nonobstant l'évolution des compétences transférées à cette collectivité, à défaut de quoi aucun taux d'intérêt légal ne pourrait plus être calculé dans ces collectivités, compte tenu de l'abandon du régime actuel.



3.7.3. Nouvelle-Calédonie

■ Statut de la Nouvelle-Calédonie – Loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie

Consultation électorale relative à l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie (INT/AG-388225)

Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'intérieur, a répondu à une demande d'avis circonstanciée du ministre des outre-mer sur l'organisation de la consultation électorale sur l'accession à la pleine souveraineté prévue par le titre IX de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie⁴⁰.

1° Règles relatives à la participation du public à l'élaboration des plans d'urbanisme directeurs – Partie législative du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie – Compétence du Congrès – 2° Nature et environnement – Article 7 de la Charte de l'environnement – Règles relatives à la participation du public à l'élaboration des plans d'urbanisme directeurs – Compétence du Congrès de Nouvelle-Calédonie (TP/AG-389266)

L'avis sollicité sur ce projet de loi du pays a été l'occasion pour le Conseil d'État de rappeler que le droit des citoyens de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, issu de l'article 7 de la Charte de l'environnement, a une valeur constitutionnelle et s'impose aux institutions de la Nouvelle-Calédonie dans les domaines de leurs compétences respectives, lorsque ces institutions sont investies du pouvoir d'édicter la loi au sens de l'article 7 de la Charte. La Nouvelle-Calédonie dispose de ce pouvoir pour les principes directeurs du droit de l'urbanisme en vertu du 21° de l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999. Les plans d'urbanisme directeurs constituant des décisions ayant une incidence sur l'environnement, **il appartient au congrès de prévoir les règles relatives à la participation du public**, sauf à méconnaître l'étendue de ses compétences au regard des exigences de l'article 7 de la Charte. Dans la mesure où les procédures de participation du public à l'élaboration de ces décisions d'urbanisme ne se rattachent pas aux principes fondamentaux du droit de la propriété mentionnés à l'article 99 de la loi organique et par suite ne relèvent pas de la loi du pays, ces règles doivent être adoptées par le congrès par la voie de délibérations à caractère réglementaire.

■ Répartition des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie

1° Compétences respectives de l'État et des provinces de Nouvelle-Calédonie – Réglementation des armes – Armes destinées à la chasse – Acquisition et détention – Compétence de l'État – Chasse – Compétence des provinces – 2° Nature et environnement – Chasse – Réglementation – Acquisition et détention d'armes et munitions – Obligation d'assurance (INT-388717 et 388719)

Le projet de décret modifiant et complétant certaines dispositions du code de la sécurité intérieure (partie réglementaire) relatives aux armes et munitions

⁴⁰ L'avis est consultable dans son intégralité sur le site internet du Conseil d'État dans l'application *ConsiliaWeb*, www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/ConsiliaWeb.



en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie subordonnait l'acquisition et la détention d'armes de chasse de catégorie C et B, tant pour les majeurs que les mineurs, à la justification d'une assurance garantissant la responsabilité civile à raison de l'usage de ces armes.

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a estimé que, si l'État tient du 4° du I de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 2009, relative à la Nouvelle-Calédonie, compétence en matière de « *matériels de guerre, armes et munitions, poudres et substances explosives* » et peut donc fixer, en Nouvelle-Calédonie, les règles relatives à l'acquisition et à la détention des armes, y compris celles destinées à la pratique de la chasse, il résulte des dispositions combinées de l'article 20, du 4° du III de l'article 21 et de l'article 22 de la même loi organique que **les provinces de Nouvelle-Calédonie sont compétentes en matière de chasse.**

Excèdent par suite la compétence de l'État, qu'elle qu'en soit l'opportunité, des dispositions subordonnant l'acquisition ou la détention d'une arme de chasse à la souscription d'une assurance de responsabilité civile.

Compétences respectives de la Nouvelle-Calédonie et de ses provinces – Collèges – Compétence des provinces – Dépenses afférentes à l'acquisition et au fonctionnement des matériels nécessaires à l'enseignement et aux échanges entre membres de la communauté éducative – Dépenses incombant aux provinces (INT-388749)

Le Conseil d'État a été saisi d'une demande d'avis du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie portant sur la répartition des compétences entre le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les provinces pour la réalisation et l'entretien des collèges du premier cycle du second degré (articles 20, 21 II, 2° et 3°, de la loi organique statutaire)⁴¹.

3.7.4. Polynésie française

■ **Statut de la Polynésie française – Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004**

Convention internationale du travail dans la pêche – Absence d'obligation d'associer le Président de la Polynésie française à la négociation (FIN/AG-388373 et 388380)

La convention relative au travail dans la pêche, avec la convention du travail maritime, représente un véritable code du travail mondial, pour les gens de mer et pour les pêcheurs. La convention n° 181 prévoit la **création d'agences d'emploi privées**. Elle exige la détermination d'un cadre juridique et des conditions d'exercice de leurs activités qui garantissent une protection adéquate aux travailleurs faisant usage de leurs services.

⁴¹ L'avis est consultable dans son intégralité sur le site internet du Conseil d'État dans l'application *ConsiliaWeb*, www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/ConsiliaWeb.



La lecture combinée des articles 9, 39 et 40 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 relative à la Polynésie française conduit à interpréter la compétence de la Polynésie française prévoyant le processus d'association du Président de cette collectivité ou de son représentant à une négociation, à laquelle participe le Gouvernement de la République ou qu'il a engagée, comme limitée à la même portée territoriale et matérielle que celle mentionnée à l'article 39 de ladite loi organique.

En conséquence, le projet de loi autorisant la ratification de la convention n° 188 de l'Organisation internationale du travail relative au travail dans la pêche et celui autorisant la ratification de la convention n° 181 de l'Organisation internationale du travail relative aux agences d'emploi privées, portant sur un champ territorial plus vaste que la seule Polynésie française, ne doit pas faire l'objet d'une association à la négociation prévue à l'article 40 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 relative à la Polynésie française.

Lorsqu'il est applicable, le **processus d'association** prévu à l'article 40 de cette loi organique **constitue une obligation juridique** qui doit être respectée par le Gouvernement, quand bien même cette obligation ne comporterait pas de sanction en l'état des jurisprudences constitutionnelle et administrative.

■ Répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française

Consultation du Conseil d'État – Incompétence de la Polynésie française pour prévoir, de sa propre initiative, que certains de ses actes seront soumis à l'avis préalable, simple ou conforme, du Conseil d'État (INT-389200)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a été saisi, en application de l'article 175 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie, d'une demande d'avis présentée par le président de la Polynésie française, portant sur le point de savoir si cette collectivité peut adopter des règles de procédure qui subordonnent à un avis conforme du Conseil d'État l'intervention d'actes de nature individuelle ou particulière⁴².

Pacte civil de solidarité – Compétences respectives de l'État et de la Polynésie française – État des personnes – Absence – Droit des contrats – Absence – Notion de règles d'organisation judiciaire – Enregistrement des PACS par les greffes des tribunaux d'instance – Conflits de normes éventuels entre droits local, national et international (INT-388 614)

Il résulte des dispositions combinées des articles 13 et 14 de la loi organique du 27 février 2004 et des articles 515-1 et 515-4 du code civil que, si l'État régit, sur l'ensemble du territoire national, l'état des personnes et les actes de l'état civil y afférant, il n'est pas compétent pour régler en Polynésie française le **pacte civil de solidarité**, lequel ne relève pas de ce bloc de compétence, ainsi qu'il résulte tant des termes de l'article 515-1 du code civil (« *Un pacte civil de solidarité est un contrat conclu par deux personnes physiques majeures, de sexe différent ou de*

42 L'avis est consultable dans son intégralité sur le site internet du Conseil d'État dans l'application *ConsiliaWeb*, www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/ConsiliaWeb.



même sexe, pour organiser leur vie commune ») que des débats parlementaires à l'issue desquels il a été adopté et de la décision du Conseil constitutionnel n° 99-944 DC du 9 novembre 1999.

En particulier, le pacte ne crée ni statut matrimonial, ni parenté, ni alliance. Il n'a aucune incidence sur la filiation et les droits et devoirs des parents. Sa mention à l'état civil, en marge de l'acte de naissance de chaque partenaire, qui est destinée à en assurer la publicité, ne fait pas du pacte une institution relevant de l'état des personnes.

Règles de responsabilité de la Polynésie française et de ses établissements – Compétences respectives de l'État et de la Polynésie française – Obligations civiles – Compétence de la Polynésie française – Principes applicables – Désignation du juge compétent – Compétence de l'État (INT-389046)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a été saisi d'une demande d'avis du président de l'assemblée de la Polynésie française, en application de l'article 175 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, sur la compétence de la Polynésie française pour fixer les règles relatives à sa responsabilité contractuelle et extra-contractuelle, ainsi que pour désigner le juge compétent pour connaître d'une telle matière⁴³.

Compétence pour édicter les règles de l'expropriation pour cause d'utilité publique (TP/AG-389047)

Le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, a été saisi par le président de la Polynésie française d'une demande d'avis sur la répartition des compétences entre la Polynésie française, l'État et les communes en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique⁴⁴.

Régime des décisions implicites de rejet et d'acceptation – Procédure administrative non contentieuse – Compétence de la Polynésie française dans les matières entrant dans sa compétence – Existence (ADM/AG-388617)

Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'administration, a été saisi par le président de la Polynésie française d'une demande d'avis portant notamment sur la question de savoir si la Polynésie française est toujours compétente pour définir les régimes juridiques des décisions implicites de rejet et d'acceptation et, notamment, le délai au terme duquel intervient une décision⁴⁵.

43 Les avis sont consultables dans leur intégralité sur le site internet du Conseil d'État dans l'application *ConsiliaWeb*, www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/ConsiliaWeb.

44 *Ibidem*.

45 *Ibidem*.



3.7.5. Saint-Barthélemy

■ Répartition des compétences entre l'État et Saint-Barthélemy

Règlementation de l'utilisation des aires de stationnement dans les aéroports et en matière de taxe de l'aviation civile (TP-388047 et 388073)

Le Conseil d'État (section des travaux publics) a été saisi de deux demandes d'avis présentées au tribunal administratif de Saint-Barthélemy par le président de la collectivité de Saint-Barthélemy⁴⁶. La première, relative aux **règles de stationnement des aéronefs** sur l'aéroport Gustave III, posait en particulier les questions de savoir qui, de l'État ou de la collectivité de Saint-Barthélemy, est compétent pour fixer la capacité maximale d'accueil des différentes aires de stationnement en fonction de la taille et du type d'aéronef, les conditions d'utilisation de ces aires de stationnement ainsi que les critères et procédures d'affectation de ces mêmes aires. La seconde demande d'avis concernait la répartition des compétences entre l'État et la collectivité de Saint-Barthélemy pour déterminer les **règles de financement de l'aviation civile et de la sécurité aérienne**.

3.7.6. Saint-Pierre-et-Miquelon

■ Répartition des compétences entre l'État et Saint-Pierre-et-Miquelon

Immatriculation des navires armés au commerce (TP-388854)

Le Conseil d'État (section des travaux publics) a été saisi d'une demande d'avis du président du conseil territorial de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon tendant à connaître la répartition des compétences entre l'État et cette collectivité en matière **d'immatriculation des navires armés au commerce** résultant des dispositions combinées des articles L. O. 6413-1 et L. O. 6414-2 du code général des collectivités territoriales issus de la loi organique n° 2007-223 du 21 janvier 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer⁴⁷.

Desserte maritime internationale de fret (TP-388855)

Le Conseil d'État (section des travaux publics) a été saisi d'une demande d'avis du président du conseil territorial de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon tendant à connaître la répartition des compétences entre l'État et cette collectivité en matière de **fret maritime**⁴⁸.

46 Les avis sont consultables dans leur intégralité sur le site internet du Conseil d'État dans l'application *ConsiliaWeb*, www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/ConsiliaWeb.

47 *Ibidem*.

48 *Ibidem*.

3.8. Pouvoirs publics, organisation et gestion de l'administration

3.8.1. Attributions des ministres

Compétences du ministre chargé de l'économie (FIN-388663-388699 et 388664-388700)

Le projet de décret relatif aux attributions du ministre des finances et des comptes publics a pour objet de préciser les **attributions du ministre des finances et des comptes publics** dans le Gouvernement constitué le 2 avril 2014 et de fixer la liste des services placés sous son autorité ou dont il dispose.

La signification actuelle de la compétence ministérielle désignée par le mot « finances » est à la fois large et mal délimitée. Ce terme peut renvoyer seulement aux finances publiques ou recouvrir aussi les missions « historiques » de la direction générale du Trésor, avant qu'elle ne soit investie des attributions de l'ancienne direction de la prévision et de la direction des relations économiques extérieures. Au demeurant, certaines configurations Gouvernementales ne l'attribuent à aucun ministre.

Pour cette raison, la pratique constante, dans la période récente, est de ne pas mentionner la compétence « finances » dans les dispositions permanentes des codes, lois et décrets qui fixent la composition d'une instance ou qui confient à un ou plusieurs ministres le soin de prendre des actes réglementaires ou individuels. On choisit d'autres formules regardées comme plus claires, le plus souvent « ministre chargé du budget » ou « ministre chargé de l'économie ». Cette dernière formule, par exemple, est celle que retiennent systématiquement le code monétaire et financier et le code des assurances.

Dans le Gouvernement constitué le 2 avril 2014, le ministre des finances et des comptes publics, est le ministre du budget et plus généralement des finances publiques, ceci incluant la fiscalité, mais il est aussi chargé de la politique monétaire et financière et donc du secteur des banques et des assurances et des marchés financiers, attributions couvertes en général par le terme « économie » comme il a été dit. De son côté, le ministre de l'économie, du redressement productif et du numérique, n'exerce qu'une partie des attributions confiées par les textes en vigueur au « ministre chargé de l'économie ».

Pour surmonter cette difficulté, le projet de décret relatif aux attributions du ministre des finances et des comptes publics a été complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Dans la limite des attributions définies par le présent décret, le ministre des finances et des comptes publics exerce les compétences confiées au ministre chargé de l'économie par les lois et règlements, notamment par le code monétaire et financier et par le code des assurances. »



Attribution du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social – Ministre rapporteur d'un projet de décret (SOC-388412)

Les **décrets d'attributions des ministres** fixent, en principe, les limites de leurs compétences *ratione materiae*. Il y a lieu d'en tenir compte dans la détermination du **ministre rapporteur d'un décret**. Aux termes du décret relatif aux attributions du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social⁴⁹ : « *Le ministre (...) prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement dans les domaines du travail (...) et de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles. À ce titre : /1° Il prépare et met en œuvre les règles relatives aux conditions de travail (...)* ». Quant aux attributions du ministre du redressement productif⁵⁰ il est mentionné dans ses attributions qu'il « *est compétent pour : (...) / la politique des matières premières et des mines, conjointement avec le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en ce qui concerne les matières premières énergétiques* ». Et le décret d'attributions du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie⁵¹ dispose : « *Au titre de l'énergie et du climat, il élabore et met en œuvre la politique de l'énergie, afin d'assurer la sécurité d'approvisionnement et la lutte contre le réchauffement climatique. Conjointement avec le ministre du redressement productif, il est compétent pour la politique des matières premières et des mines en ce qui concerne les matières énergétiques* ». Certes, l'inspection du travail est assurée, en application de l'article R. 8111-8 du code du travail, dans les mines et carrières par des fonctionnaires habilités à cet effet par les DREAL. Mais cet article précise que « *ces missions sont exercées sous l'autorité du ministre chargé du travail* ». Ces fonctionnaires ne sont placés sous l'autorité du ministre chargé des mines que dans le cas prévu à l'article 218 du code minier, qui dispose : « *Si les travaux de recherche et d'exploitation d'une mine sont de nature à compromettre la sûreté ou l'hygiène des ouvriers mineurs, il y est pourvu par le préfet conformément aux lois et décrets relatifs à l'industrie minière* ». Les attributions des ministres chargés du redressement productif et de l'énergie en matière de « *politique des matières premières et des mines* » ne portent pas atteinte à la compétence générale du ministre chargé du travail en matière de conditions de travail et de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles. Quand la compétence d'un ministre en charge d'un secteur d'activité est prévue en matière de droit du travail ou de politique sociale comme, par exemple, dans le cas du ministre de l'agriculture, il en est fait une mention expresse dans son décret d'attribution, par exemple en mentionnant que « *le ministre (...) / 3° définit et met en œuvre la politique sociale en ce qui concerne les exploitants et salariés agricoles* »⁵².

Il résulte notamment de la décision du Conseil d'État statuant au contentieux du 29 novembre 1999⁵³, que le moyen tiré de ce que le ou **les ministres rapporteurs d'un décret** ne seraient pas le ou les ministres compétents n'est pas inopérant. Le ministre chargé du travail doit donc être au nombre des ministres rapporteurs du projet de décret portant abrogation du titre « amiante » du règlement général des industries extractives.

49 Il s'agit du décret n° 2012-774 du 24 mai 2012

50 Au III de l'article 1^{er} du décret n° 2012-773 du 24 mai 2012

51 Voir le décret n° 2012-772 du 24 mai 2012

52 Au 3^e de l'article 2 du décret n° 2012-779 du 24 mai 2012

53 Fédération de protection de la nature de la Haute-Loire (n° 192495), mentionnée aux Tables.



3.8.2. Autorités administratives indépendantes

■ Autorité de sûreté nucléaire

Activités de coopération – Missions (TP/AG-388911)

Lors de l'examen du projet de loi sur la transposition énergétique et la croissance verte, le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, estime qu'il entre dans les **missions de l'Autorité de sûreté nucléaire**, sans qu'il soit besoin de le mentionner expressément, de participer à des activités de coopération dans ses domaines de compétence avec les autorités compétentes des États étrangers, dans le respect des prérogatives constitutionnelles du Président de la République et du Gouvernement en matière de relations extérieures. C'est pourquoi il a écarté les dispositions du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte habilitant le Gouvernement à prévoir une telle possibilité par ordonnance.

■ Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)

Composition des formations chargées d'exercer séparément, d'une part, les fonctions de règlement des différends, de poursuite et d'instruction et, d'autre part, des fonctions de prononcé de la sanction (TP/AG-388430)

Le projet d'ordonnance relatif à l'économie numérique, tirant les conséquences de la décision n° 2013-331 QPC du 5 juillet 2013 du Conseil constitutionnel, a modifié les dispositions des articles L. 5-3, L. 36-11 et L. 130 du code des postes et des communications électroniques afin de séparer l'exercice au sein de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), d'une part, des **fonctions de règlement des différends, de poursuite et d'instruction** et, d'autre part, des **fonctions de prononcé de la sanction**.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, a constaté que la solution retenue par le Gouvernement, consistant à distinguer, au sein du collège de l'ARCEP qui compte sept membres, une formation restreinte chargée de prononcer les sanctions, composée des trois membres le plus récemment nommés de ce collège, tandis que les quatre autres membres seraient chargés des mesures de poursuite et d'instruction et du règlement des différends, ne méconnaissait aucune règle ni aucun principe constitutionnel ou conventionnel. Il a toutefois relevé que la formation restreinte chargée de prononcer les sanctions risquait de se heurter à de grandes difficultés de fonctionnement, dès lors que l'un ou plusieurs de ses membres seraient dans l'obligation de se déporter dans une procédure ou seraient durablement indisponibles et que ces situations pourraient conduire à la paralysie de la fonction de sanction de l'ARCEP.

Il a en conséquence attiré l'attention du Gouvernement sur la nécessité de prévoir, pour les cas de déport ou d'indisponibilité d'un membre de la formation restreinte, la désignation d'un ou plusieurs suppléants à ce membre, qui pourraient être désignés, en dehors du collège, par la même autorité que celle ayant nommé le membre qui doit être suppléé.



3.8.3. Établissements publics

■ Chambres de commerce et d'industrie

1° Contrat administratif – Concession de service public – Intégration de nouveaux aérodromes dans une concession aéroportuaire avant cession ou apport de la concession à une société aéroportuaire – Obligation de publicité et de mise en concurrence pour l'extension de la concession – 2° Nature du contrôle de l'État (TP-388236)

Saisi d'un projet de décret approuvant des modifications à la **convention de concession** de l'aérodrome de Marseille-Marignane à la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Marseille prévoyant notamment l'intégration, dans cette concession, de deux aérodromes jusqu'alors exploités en régie par l'État, avant que la concession soit cédée ou apportée à une société aéroportuaire, le Conseil d'État (section des travaux publics) a considéré que l'article L. 6322-2 du code des transports, qui prévoit, dans son second alinéa, que la cession ou l'apport d'une concession d'aérodrome à une société aéroportuaire peut se faire sans recourir aux procédures de publicité et d'appel à concurrence prévues par l'article 38 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, ne permettait pas d'intégrer à la convention, sans appliquer de telles procédures, la concession des deux autres aérodromes dès lors que cette opération est distincte de l'opération d'apport ou de cession, seule visée par les dispositions de l'article L. 6322-2 du code des transports.

Il a, de même, considéré que l'intégration de ces deux aérodromes dans la concession confiée à la CCI de Marseille ne pouvait être couverte par le b de l'article 41 de la loi du 29 janvier 1993, qui définit l'une des hypothèses dans lesquelles les dispositions de l'article 38 ne s'appliquent pas, dès lors que si les CCI sont bien des établissements publics auxquels l'article L. 710-1 du code du commerce confie des missions de création et de gestion d'équipements, en particulier aéroportuaires, elles ne sont pas soumises à un contrôle comparable à celui que l'État exerce sur ses propres services et ne réalise pas l'essentiel de leurs activités pour ce dernier.

■ Agence française pour la biodiversité

1° Notion d'établissement public – Catégories d'établissements publics – Création de l'établissement par la loi ou par le décret – Règles constitutives – 2° Régime juridique des établissements publics – Principe d'autonomie des établissements publics – Agence française pour la biodiversité (TP/AG-388449)

Le projet de loi relatif à la biodiversité crée, dans son titre III, un établissement public administratif, l'**Agence française pour la biodiversité** (AFB), destiné à se substituer à trois autres établissements publics. Parce qu'il dispose d'une spécialité sans équivalent au niveau national, cet établissement constitue une catégorie d'établissement public au sens de l'article 34 de la Constitution.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, a toutefois estimé que les dispositions législatives prévoyant que les préfets de région et de département « *veillent à la cohérence des actions de l'établissement avec celles conduites par les*



administrations et les autres établissements publics de l'État, notamment à l'égard des collectivités territoriales » devaient être écartées. En effet, de telles dispositions n'affectent pas les règles constitutives de la catégorie d'établissement public créée avec l'Agence française pour la biodiversité ni ne touchent à aucun principe fondamental, ni à aucune règle qui relève du domaine de la loi en application de l'article 34 de la Constitution.

Le Conseil d'État a toutefois attiré l'attention du Gouvernement sur la nécessité de recourir à la loi s'il entend à l'avenir confier aux représentants de l'État dans certaines régions et départements des fonctions de délégué territorial de l'agence, une telle mesure s'analysant, pour une catégorie d'établissements publics, en une règle constitutive de cette catégorie.

■ Centre national du livre

Régime juridique des établissements publics – Autonomie – Délibérations du conseil d'administration – Approbation préalable par l'autorité de tutelle – Degré suffisant d'autonomie – Centre national du livre (INT-388975)

Saisi d'un projet de décret, le Conseil d'État (section de l'intérieur) a estimé que le régime de l'établissement public, caractérisé notamment par la personnalité juridique, doit impliquer un **degré suffisant d'autonomie** dans l'exercice des missions. Si la tutelle de l'État constitue la contrepartie de cette autonomie, elle ne peut se traduire par une immixtion dans la gestion interne de l'établissement, ni par une restriction excessive des prérogatives de ses organes dirigeants. En particulier, elle ne peut aboutir à soumettre systématiquement à l'approbation des ministres de tutelle les délibérations du conseil d'administration qui fixent les modalités détaillées de son organisation interne ou de son fonctionnement courant.

A été en conséquence écartée la disposition du projet de décret relatif au Centre national du livre qui étendait l'approbation ministérielle préalable à toutes les mesures intéressant l'organisation ou le fonctionnement des commissions chargées, au sein de cet établissement public, de donner un avis sur l'octroi des subventions, bourses, avances et prêts, moyens par lesquels le Centre exerce quotidiennement sa mission.

■ Foyer d'entraide de la légion étrangère

Régime juridique des établissements publics – Établissement public dérogatoire – Foyer d'entraide de la légion étrangère (ADM-388683)

Le Conseil d'État (section de l'administration), examinant un projet de décret relatif à l'**organisation** et au **fonctionnement** du **Foyer d'entraide de la légion étrangère** a relevé que cet établissement public créé par les articles L. 3418-1 à L. 3418-9 du code de la défense n'a été qualifié par le législateur, ni d'établissement public administratif, ni d'établissement public industriel et commercial. Par suite, il a estimé que le choix du titre du code de la défense consacré aux « établissements publics administratifs » pour l'insertion de ces dispositions, de même que la nature des missions confiées à l'établissement, ainsi que les dérogations accordées aux articles L. 3418-6 à L. 3418-8, conduisaient à considérer que le législateur avait



écarté la qualification d'établissement public industriel et commercial pour le foyer d'entraide de la légion étrangère. Le Conseil d'État en a déduit que si, en principe, un tel établissement public était soumis de plein droit au code des marchés publics, il était possible au pouvoir réglementaire, par décret en Conseil d'État, de placer un établissement public comme le foyer d'entraide de la légion étrangère en dehors du champ de celui-ci.

3.8.4. Pouvoirs des autorités civiles et militaires

Validité des actes administratifs – Compétence – Possibilité pour une autorité appartenant à une chaîne organique militaire de déléguer sa signature à une autorité préfectorale ou à un chef de service déconcentré du ministère de l'intérieur relevant de l'autorité préfectorale – Absence – Possibilité de recourir à la délégation de gestion – Existence (ADM-388342)

À l'occasion de l'examen du projet de décret créant des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur, services déconcentrés de ce ministère, le Conseil d'État (section de l'administration) a considéré que la disposition de ce projet prévoyant la possibilité, pour les commandants de formation administrative de la gendarmerie de la zone de défense et de sécurité, de déléguer, dans les matières entrant dans la compétence de ces secrétariats généraux, leur signature au préfet délégué pour la sécurité placé auprès du préfet de zone, chargé de leur direction, outre qu'elle ne correspondait pas à la logique interne du texte, contrevenait à un principe général d'organisation administrative.

En effet, la délégation de signature consiste, pour une autorité qui dispose de certains pouvoirs et, par suite, de certaines compétences, à autoriser un ou plusieurs des fonctionnaires qui lui sont subordonnés, en pratique souvent un de ses collaborateurs directs, à signer certaines décisions en son nom, lieu et place, sous son contrôle et sous sa responsabilité. Elle implique, par conséquent, que **l'autorité délégante et le délégataire exercent leurs fonctions à l'intérieur d'une même sphère de compétence**, au sein de laquelle le délégataire est soumis à l'autorité du délégant.

De ce principe général, le Conseil d'État a déduit que, s'il était possible que dans une zone de défense et de sécurité, le préfet d'un des départements ou d'une des régions de la zone délègue sa signature au préfet délégué pour la défense et la sécurité, secrétaire général pour l'administration du ministère de l'intérieur, pour signer en son nom des actes relevant de l'une des matières dont est chargé le secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur, cette faculté n'était pas ouverte au commandant d'une formation administrative de la gendarmerie de la zone, dès lors que ce dernier appartient à une chaîne organique militaire, distincte de la chaîne constituée par les autorités civiles, dans laquelle se trouvent les préfets de région et de département de la zone et le préfet délégué pour la défense et la sécurité, secrétaire général pour l'administration du ministère de l'intérieur. Il en va de même, dans la zone de défense de Paris, pour les directeurs et chefs de service de la préfecture de police placés sous l'autorité du préfet de police et du préfet, secrétaire général pour l'administration de la préfecture de police.



En revanche, s'agissant de la zone de défense de Paris comme des autres zones de défense de métropole, le mécanisme de la délégation de gestion prévu par le décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 offre une réponse adaptée aux besoins de mutualisation de certaines fonctions de soutien et d'administration des formations de la gendarmerie et des services déconcentrés du ministère de l'intérieur. En effet, la délégation de gestion a été précisément mise au point pour permettre la coopération entre services relevant de ministres, de préfets ou d'autorités différents. Faisant l'objet d'un document écrit précisant les conditions d'exécution de la mission, document publié et établi par accord entre deux services ne relevant pas de la même ligne hiérarchique ou organique, elle ne suppose pas l'existence d'un lien de subordination hiérarchique du service délégataire à l'égard du service délégant.

3.8.5. Relations des usagers et de l'administration

■ Inversion de la règle « silence vaut rejet »⁵⁴

Décisions implicites – Inversion de la règle « silence vaut rejet » – Exceptions – Décrets pris pour l'application de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, dans sa rédaction résultant de l'article 1^{er} de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 (INT)

La loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, qui a modifié l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, dite loi « DCRA », a posé le principe selon lequel désormais le « **silence vaut acceptation** » dit « SVA » en l'assortissant d'un certain nombre d'exceptions très rigoureusement encadrées. Les différentes sections administratives du Conseil d'État ont examiné **43 projets de décret identifiant les exceptions à ce principe**.

Il est proposé, à titre illustratif, une sélection de quelques procédures administratives dérogeant au principe « SVA » et devant être autorisées par décret en Conseil d'État, qui ont été soumises à l'avis des formations consultatives. Le Conseil d'État leur a donné un avis favorable sous réserve de modifications de fond et de forme, de suppressions ou de compléments fondés sur les motifs suivants.

1. Procédures n'entrant pas dans le champ de l'article 21 de la loi DCRA – Existence d'un régime dérogatoire antérieur à la loi du 12 novembre 2013

- Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a considéré que dès lors qu'il prévoit que doit être pris un décret pour faire droit à la demande de changement de nom patronymique, l'article 61 du code civil constitue une disposition spéciale dérogeant à la règle « SVA » (INT-389172).

⁵⁴ V. aussi sur ce thème *supra* « 2.10.2. L'examen de 43 projets de décret par les cinq sections administratives », page 223.



Ont été également écartées du projet de décret relatif aux exceptions à la règle « SVA » fondées sur le 4° du I de l'article 21 de la loi DCRA, les **autorisations de mise en œuvre de traitements de données à caractère sensible** délivrées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). En effet, la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 prévoit expressément que le silence gardé par la CNIL sur de telles demandes fait naître une décision implicite de rejet (INT-389172).

Ont été écartées pour la même raison des listes d'exceptions relevant du ministère de l'intérieur : tel est le cas d'une part, des **procédures de naturalisation, d'autorisation de perdre la qualité de Français**, de réintégration dans la **nationalité française** et de **francisation des noms**, qui sont accordées par décret et d'autre part, de **l'attribution des biens d'une association culturelle dissoute**, dès lors que la loi du 9 décembre 1905 dispose que cette attribution est prononcée « par décret ».

En revanche, il est apparu préférable de conserver dans le décret, relevant du ministère de l'intérieur, pris sur le fondement du 4° du I de l'article 21, **l'octroi du statut de réfugié**. En effet, si l'article L. 723-3-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose qu'« aucune décision ne peut naître du silence gardé par l'office », il n'organise pas pour autant expressément de mécanisme de rejet tacite.

- Examinant un projet de décret relatif aux exceptions à l'application, pour les services du Premier ministre, du principe « SVA » sur le fondement du 4° du I de l'article 21, le Conseil d'État (section de l'administration) a écarté plusieurs dispositions qui avaient pour objet de réitérer, à l'égard de **régimes de licences ou d'autorisations applicables à certains matériels prévus par le code de la défense**, la règle « silence vaut rejet » dans la mesure où ces régimes y étaient d'ores et déjà soumis (ADM-389136).

2. Champ du I de l'article 21 de la loi DCRA

2.1. Généralités

■ Demandes relevant du champ d'application du I de l'article 21 de la loi DCRA

- Le Conseil d'État (section des finances) a considéré que la décision prise sur la demande de dérogation au taux plafond d'évolution des tarifs des prestations de certains services d'aide et d'accompagnement à domicile doit être qualifiée de **décision individuelle**, entrant donc dans le champ de l'article 21 de la loi DCRA.

- Le Conseil d'État (section des finances) a également considéré que la délivrance des certificats d'accréditation par le COFRAC (Comité français d'accréditation) était au nombre des décisions entrant dans le champ d'application organique de la loi DCRA, dès lors qu'il s'agit d'une association déclarée régie par la loi de 1901 pouvant être regardée comme un « **organisme chargé de la gestion d'un service public administratif** » au sens de l'article 1^{er} de la loi DCRA du 12 avril 2000, celui de l'accréditation.



■ **Demandes ne relevant pas du champ d'application du I de l'article 21 de la loi DCRA**

En raison de la nature non-administrative de l'autorité de l'État compétente

- Les magistrats de l'ordre judiciaire ne pouvant être regardés comme des autorités administratives au sens de l'article 1er de la loi du 12 avril 2000, le Conseil d'État (section de l'intérieur) a écarté des listes d'exceptions prévues au titre du 4° du I de l'article 21 de la loi DCRA les procédures relatives aux demandes suivantes : d'une part, la **demande tendant à l'autorisation**, délivrée par le procureur général près la cour d'appel, **du groupement ou d'une association d'huissiers de justice** (INT-389182) et, d'autre part, la **demande d'habilitation à participer, en qualité d'assesseur, à la commission de discipline d'un établissement pénitentiaire** (INT-389172). En revanche, la section a estimé de caractère administratif, bien que prises par le procureur général près une cour d'appel, les décisions conférant l'honorariat des professions de notaire, de commissaire priseur judiciaire et d'huissiers de justice (INT-389173).

En raison de l'absence de caractère décisoire de l'acte :

- Le Conseil d'État (section des travaux publics) a écarté des procédures portant sur des actes qui ne peuvent être regardés comme des décisions prises sur des demandes au sens du I de l'article 21 de la loi DCRA : il en est ainsi des **validations de plan** liées à la demande d'aides à l'installation du code rural et de la pêche maritime et de l'avis de **réception d'un dossier complet** dans le cadre des offres pour la production d'énergie renouvelable. Ont été également écartées comme ne relevant pas du champ d'application de la loi, les **demandes de sanction** et saisine du Comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie, et les dispositions relatives à la répartition transfrontalière de coûts d'investissements des porteurs de projets d'infrastructures et aux dérogations concernant une nouvelle interconnexion (électricité), dont les modalités sont directement définies par un règlement de l'Union européenne.

- Le Conseil d'État (section des travaux publics) a écarté du champ des dispositions du I de l'article 21 de la loi DCRA les **obligations d'information** faites au pétitionnaire et destinées à permettre, le cas échéant, à l'autorité compétente de prendre une décision ou d'édicter des prescriptions, qui concernent plus particulièrement les installations, ouvrages, travaux ou activités déclarés ou autorisés au titre de la *loi sur l'eau*, les modifications apportées au fonctionnement d'une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) soumise à autorisation ou à enregistrement, les modifications prévues sur les canalisations existantes, la réalisation des étapes intermédiaires du démarrage des installations nucléaires de base (INB) prévus par la décision de mise en service, les constats faits par l'Autorité de sûreté nucléaire ou encore l'arrêt définitif des travaux miniers et les rejets d'eaux de ballast. Ont également été considérées comme étant hors champ du I de l'article 21 de la loi DCRA les décisions qui, s'inscrivant dans le cadre d'une autorisation ou d'une déclaration, constituent des **avis préalables**, notamment ceux de l'établissement public d'un parc national sur les autorisations de travaux dans le cœur du parc, ou encore les décisions concernant les **relations internes aux ports maritimes**, ou approuvant des **conventions de concession**.



■ **Application différée dans le temps du I de l'article 21 de la loi DCRA – Actes pris par les collectivités territoriales et leurs établissements publics**

- Examinant un projet de décret relatif aux demandes formulées par les ayants-droit d'agents publics ou par les procédures d'accès aux emplois publics ainsi qu'un projet de décret relatif aux exceptions, en matière de réutilisation des informations publiques, du principe « SVA » sur le fondement du II de l'article 21, le Conseil d'État (section de l'administration) en a limité le champ d'application aux seuls administrations et établissements publics de l'État, dès lors que cet article n'entrera en vigueur, pour les actes pris par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, qu'à compter du 12 novembre 2015 (ADM-388974 et ADM-389142).

- Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a supprimé du décret pris sur le fondement du 4° du I de l'article 21 la demande de permission de voirie, car cette permission est accordée, selon le cas, par le maire, le président du conseil général ou le président du conseil régional (L. 2122-21, L. 3221-4 et L. 4231-4 du CGCT), agissant comme **autorités décentralisées** et non comme agents de l'État. En application de la loi DCRA, ces procédures applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics auront vocation à être traitées dans un décret devant être adopté au plus tard le 12 novembre 2015. Le Conseil d'État a en revanche maintenu dans les décrets les demandes adressées à des autorités locales agissant comme agents de l'État. Tel était en particulier le cas des inscriptions dans une école en dehors du secteur scolaire prises, en application de l'article L. 131-5 du code de l'éducation, par le maire agissant en qualité d'agent de l'État (INT-388999).

2.2. Demandes ne tendant pas à l'adoption d'une décision administrative individuelle – Article 21, I-1° de la loi DCRA : « 1° Lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle »

■ **Demandes présentant un caractère réglementaire**

- Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a estimé que les décisions tendant à la **création ou à la fermeture d'un greffe** annexe du tribunal de commerce ou **d'un bureau annexe de l'office d'un notaire, d'un huissier de justice ou d'un commissaire priseur judiciaire**, doivent être regardées comme présentant un caractère réglementaire (n° 389182, SI du 14 octobre 2014). Elles sont donc en dehors du champ de l'article 21 de la loi DCRA. Le Conseil d'État a également regardé comme de caractère réglementaire l'**habilitation en vue de mettre en œuvre des peines de travail d'intérêt général** délivrée à des personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public par le ministre de la justice, sur le fondement de l'article R. 131-16 du code pénal (INT-389182).

- Le Conseil d'État (section des travaux publics) a considéré que présentent un caractère réglementaire les décisions qui investissent les bénéficiaires d'une **mission de service public** ou consacrent leur participation à celui-ci. Il s'agit notamment des multiples décisions d'agrément dans le domaine de *l'environnement* (agrément des éco-organismes et approbation des systèmes individuels, agrément des ramasseurs d'huiles industrielles usagées et des exploitants des installations de traitement de



ces huiles, agrément initial des installations mobiles de décontamination de déchets contenant des « PCB »⁵⁵), dans celui des *transports* (habilitation des organismes de sûreté, agrément des agents de sûreté portuaire) mais aussi de *l'agriculture* (mandatement des vétérinaires pour permettre leur participation aux opérations de police sanitaire) et du *logement* (agrément et extension d'agrément d'une société d'habitation à loyer modéré ou d'une société anonyme de coordination d'organismes d'habitation à loyer modéré prévus par le code de la construction et de l'habitation).

- Le Conseil d'État (section des travaux publics) a également estimé que d'autres procédures aboutissaient à la prise des décisions présentant un caractère réglementaire car elles s'imposaient à une **catégorie d'administrés** : c'est par exemple le cas de l'approbation d'un plan de contrôle ou d'inspection prévue par l'article R. 642-13 du code rural et de la pêche maritime, qui s'applique obligatoirement à tous les opérateurs bénéficiaires d'un signe de qualité et d'origine concernés.

■ Demandes donnant lieu à un arbitrage ou à la délivrance d'une attestation

- Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a estimé que la **décision de la commission paritaire des droits d'auteurs des journalistes** – au titre de la rémunération complémentaire des journalistes pour l'exploitation de leurs œuvres en dehors du titre de presse qui les emploie (articles L. 132-44 et R. 132-18 à R. 132-27 du code de la propriété intellectuelle) – constitue une **décision d'arbitrage**, intervenant dans un cadre « triangulaire » entre l'administration et deux personnes lui présentant des prétentions conflictuelles. Elle ne peut être regardée comme une décision individuelle au sens de l'article 21 de la loi *DCRA* (INT-389015).

- Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a également considéré que la fixation par le préfet de région des **délais de diagnostic d'archéologie préventive** (article R. 523-34 du code du patrimoine) constituait non une décision individuelle au sens de l'article 21 de la loi *DCRA*, mais un arbitrage rendu dans le cadre d'un litige entre l'aménageur et l'opérateur (n° 389015). A été enfin qualifiée de décision d'arbitrage, insusceptible d'être regardée comme une décision individuelle au sens de l'article 21 de la loi *DCRA*, la délivrance par le préfet de région, en application de l'article R. 523-59 du code du patrimoine, de **l'attestation de libération du terrain faisant l'objet de fouilles archéologiques** (INT-389013).

2.3. Demandes ne s'inscrivant pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire – Article 21, I-2° de la loi *DCRA* : « Lorsque la demande ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ou présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif »

Le Gouvernement avait inclus dans les projets de décrets, relevant du ministère de la justice, relatifs aux exceptions à l'application de la règle « SVA », fondées tant

55 La réglementation désigne par abréviation « PCB » : les polychlorobiphényles, les polychloroterphényles, le monométhyl-tétrachloro-diphényl méthane, le monométhyl-dichloro-diphényl méthane, le monométhyl-dibromo-diphényl méthane, ainsi que tout mélange dont la teneur cumulée en ces substances est supérieure à 50 ppm en masse.



sur le 4° du I de l'article 21 de la loi (INT-389172) que sur le II du même article (n° 389182), des demandes portant sur le **fonctionnement d'un établissement pénitentiaire**, alors que ni le code de procédure pénale, ni aucun règlement intérieur pénitentiaire ne prévoient de procédure de présentation de telles demandes. Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a écarté pour ce motif des dispositions du projet, notamment les demandes de la personne détenue tendant à ne pas être soumise au port de menottes ou d'entraves lors d'un transfèrement ou d'une extraction ainsi que les demandes de détenues enceintes tendant à accoucher en prison.

2.4. Demandes devant échapper à la règle « SVA » pour l'un des motifs figurant à l'article 21, I-4° de la loi DCRA : *« cas, précisés par décret en Conseil d'État, où une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public »*

- Le Conseil d'État (section des travaux publics) a considéré que, pour garantir la protection de l'environnement, devaient bien figurer dans les exceptions au principe prévues par le 4° du I, les décisions fixant les prescriptions de réhabilitation et les mesures de surveillance après la **mise à l'arrêt définitif d'une ICPE** soumise à autorisation ou à enregistrement, l'édiction de prescriptions excluant, en tout état de cause, un accord implicite.

- Le Conseil d'État (section des finances) a examiné un décret relatif aux procédures de décision d'**habilitation**, par arrêté du ministre des affaires étrangères, **des organismes autorisés pour l'adoption de mineurs étrangers**, fondé sur le 4° du I de l'article 21 de la loi DCRA. La question se posait de savoir si une telle habilitation ne devait pas être considérée comme de caractère réglementaire et relever, dans cette hypothèse, du 1° du I, exception de droit prévue par le législateur. Un décret n'aurait donc pas été nécessaire. Le Conseil d'État a considéré que tel n'était pas le cas (FIN-389080).

3. Champ du II de l'article 21 de la loi DCRA

Demandes devant échapper à la règle « SVA » en raison de leur objet ou de la bonne administration – Article 21, II de la loi DCRA : *« II. - Des décrets en Conseil d'État et en conseil des ministres peuvent, pour certaines décisions, écarter l'application du premier alinéa du I eu égard à l'objet de la décision ou pour des motifs de bonne administration. [...] »*

■ *Le Conseil d'État a considéré que relèvent du II de l'article 21 de la loi DCRA :*

1- les **demandes tendant à l'obtention d'une prestation de la part de l'administration, à la délivrance d'un titre administratif ou à l'exécution d'une action de l'administration** ne sont pas exceptées de plein droit du champ d'application de la règle « SVA » et relèvent du II de l'article 21 de la loi DCRA (exception eu égard à l'objet de la décision ou à des motifs de bonne administration). Tel est le cas (INT-389015) pour la délivrance d'une carte d'identité de journaliste



professionnel, l'inscription d'une publication sur la liste des publications habilitées à publier des annonces judiciaires et légales, ou encore, l'exercice par l'État du droit de préemption pour le compte d'une personne morale de droit privé propriétaire d'une collection affectée à un musée de France. Il en est de même des demandes d'aménagement de formations (article L. 123-4-2 du code de l'éducation) et d'examens (article D. 351-28 du même code) formulées par les étudiants présentant un handicap (INT-389001).

2- les mesures prises sur le fondement du code civil relatives à des **demandes intervenant en matière de publicité foncière** et celles relatives à la **communication des documents détenus par les services de publicité foncière** sur le fondement du décret n° 75-305 du 21 avril 1975 relatif à l'établissement et à la conservation du cadastre parcellaire dans les départements d'outre-mer doivent être maintenues dans le projet de décret, malgré l'existence du décret transversal relatif à l'accès aux documents administratifs. Le Conseil d'État (section des finances) a ainsi estimé qu'elles constituaient bien des exceptions à l'application du principe « SVA » sur le fondement du II de l'article 21 de la loi *DCRA*.

3- l'inscription sur la liste électorale consulaire, l'inscription au registre des Français établis hors de France, la délivrance d'un laissez-passer par les postes diplomatiques et consulaires, l'inscription d'un élève dans un établissement d'enseignement à l'étranger en gestion directe. Le Conseil d'État (section des finances) a estimé que le projet de décret qui concerne des **procédures applicables aux Français établis hors de France**, relève du II de l'article 21 de la loi *DCRA* selon lequel l'application du principe « SVA » peut être écartée eu égard à l'objet de la décision ou pour des motifs de bonne administration. Le Conseil d'État a estimé que les procédures en cause justifiaient, à ce titre-là, l'exception demandée (FIN-389090).

■ Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a estimé que c'est à tort que ne figurent pas dans le projet de décret relatif aux exceptions à l'application de la règle « SVA », fondées sur le II de l'article 21 de la loi *DCRA* :

- les **demandes d'inscription des personnes physiques ou morales sur la liste des administrateurs judiciaires** (art. L. 811-2 et R. 814-60 du code de commerce), des **mandataires judiciaires** (art. L. 812-2 et R. 814-60 du code de commerce) et des **commissaires aux comptes** (art. L. 811-2 et R. 822-10 du code de commerce) et les **demandes de réinscription des administrateurs judiciaires ou mandataires judiciaires après retrait de ladite liste** (art. R. 811-36 et R. 812-20 du code de commerce). En effet, les missions de contrôle des activités commerciales et financières que confie la loi à ces professions réglementées imposent que l'accès à ces professions, comme leur exercice, soient soumis à de strictes conditions de qualification et d'incompatibilités, garantissant leur indépendance à l'égard des intérêts économiques en cause. La vérification de ces conditions appelle une surveillance effective de la part des pouvoirs publics. Une inscription ou réinscription tacites sont dès lors exclues (INT-389173).



■ Le Conseil d'État a considéré que les demandes suivantes relèvent d'une exception fondée sur le II de l'article 21 et non sur le 4° du I de l'article 21 :

1- la **demande de reconnaissance des organismes certificateurs des activités de vente, de distribution à titre gratuit d'application et de conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques** prévue par l'article R. 254-2 du code rural et de la pêche maritime. En effet, le Conseil d'État (section des travaux publics) a considéré que l'intervention de décisions implicites d'acceptation relativement à ces demandes n'est pas incompatible avec les principes constitutionnels de protection de la santé publique et de protection de l'environnement.

2- la **demande d'autorisation de résiliation de bail** en vue d'un changement de la destination agricole du sol en l'absence de plan local d'urbanisme ou en dehors des zones urbaines prévue par les articles L. 411-32 et R. 411-9-12 du code rural et de la pêche maritime. À cet égard, le Conseil d'État (section des travaux publics) a considéré que l'intervention de décisions implicites d'acceptation de ces demandes n'est pas davantage incompatible avec la liberté d'entreprendre et la liberté contractuelle constitutionnellement garanties.

3- les **demandes d'inscription au tableau régional des architectes** : le Conseil d'État (section de l'intérieur) a estimé que le motif de sauvegarde de l'ordre public invoqué par le Gouvernement pour justifier le recours à ce fondement était inapproprié en l'absence d'un véritable risque d'atteinte à l'ordre public. Il a substitué à ce fondement le II de l'article 21 (motif tenant à l'objet de la décision et à la bonne administration) qui lui a semblé pertinent en ce qui concerne l'accès aux professions réglementées. En l'espèce, la section a estimé que tant l'objet de la décision que la bonne administration imposaient le maintien du principe « silence vaut rejet » (INT-389014 et INT-389015).

4- Le Conseil d'État (section des finances) a considéré que plus de 80 mesures d'exceptions initialement fondées sur le 4° du I de l'article 21 du projet de décret devaient être transférées dans un projet de décret pris en application du II de l'article 21, au motif que ces mesures ne pouvaient se rattacher à aucun des cas prévus au 4° du I de l'article 21. C'est le cas en particulier de **78 demandes** fondées sur le règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les **exigences prudentielles** applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 portant notamment sur les demandes de dérogations de se conformer aux exigences prudentielles, à l'évaluation des conditions d'émission des fonds propres de base de catégorie 1, à la demande de dispense pour les entreprises concernées de se conformer aux règles en matière de liquidité sur base individuelle ou sur base consolidée. En effet, ce règlement ne prévoit pas que le silence de l'administration vaut rejet. Il résulte en revanche de l'examen des différentes procédures prévues par ce règlement que l'autorisation ou l'octroi de la dérogation est subordonnée à la réunion d'un certain nombre de conditions ou pour les premières – les autorisations – à ce que certaines prescriptions soient remplies.



■ Mesures de simplification administrative

En application de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, le Conseil d'État a examiné trois projets d'ordonnance.

Procédure – Introduction de l'instance – Délais de recours – Assimilation d'une procédure dématérialisée à une procédure par voie de papier – Mise en place de téléservices conformes à loi du 6 janvier 1978 (ADM-389353)

Le premier projet d'ordonnance énonce le principe de la faculté pour tout usager s'étant identifié auprès d'une autorité administrative de lui adresser par voie électronique une demande, une déclaration, un document ou une information et de lui répondre par la même voie.

Le Conseil d'État (section de l'administration) a émis un avis favorable à ce projet d'ordonnance qui assimile, en ce qui concerne leurs effets sur le déclenchement des délais de recours, **la saisine de l'administration par voie électronique et la saisine par voie de papier**. Les autorités administratives devront ainsi mettre en place, dans le respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 et des règles de sécurité et d'interopérabilité, un ou plusieurs téléservices.

Droits civils et individuels – Accès aux documents administratifs – Droit à la communication – Demandes tendant à obtenir de l'administration un avis préalable défavorable (ADM/AG-389271)

Le deuxième projet d'ordonnance est relatif à la communication aux usagers des avis préalables défavorables les concernant recueillis sur leur demande, avant que les autorités administratives n'aient rendu leur décision.

Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'administration, a estimé qu'alors même que la loi d'habilitation indique que la finalité de la communication anticipée d'un avis préalable est de « *permettre au demandeur de modifier ou de compléter sa demande et de réduire le délai de réalisation de son projet* », elle ne fait pas de la communication de l'avis préalable avant que l'autorité administrative prenne sa décision une condition de légalité de la décision administrative prise au vu de cet avis.

Dans ces conditions, l'ordonnance relative à la communication des avis préalables a pu légalement se placer dans le cadre de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal et n'établir aucun lien entre la communication des avis préalables à l'édiction de décisions individuelles créatrices de droit et la procédure d'élaboration des décisions administratives.



Validité des actes administratifs – Forme et procédure – Procédure consultative – Délibération collégiale – Consultation des instances de gouvernance des administrations publique à distance – Possibilité (ADM-389299)

Le troisième projet d'ordonnance concerne les délibérations collégiales à distance, qui vise à faciliter la consultation des instances de gouvernance des administrations publiques.

Le 4° de l'article 2 de la loi du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens l'autorise à prendre les dispositions propres à **élargir les possibilités de recours aux technologies** permettant aux organes collégiaux des autorités administratives, à l'exception des organes délibérants des collectivités territoriales, de délibérer ou de rendre leur avis à distance, dans le respect du principe de collégialité.

Il existe déjà aujourd'hui de nombreuses adaptations pour permettre l'organisation de délibérations par voie téléphonique ou électronique, mais, ces règles sont éparées et, en général, de niveau réglementaire. Le Conseil d'État, au rapport de la section de l'administration, a donné un avis favorable à l'ordonnance qui a pour objet de donner une base légale, la plus large possible, pour permettre aux organes collégiaux de toutes les personnes publiques dans le champ de cette disposition de disposer de la sécurité juridique nécessaire.

3.8.6. Transparence de la vie publique

Gestion des instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement et par les présidents et membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes intervenant dans le domaine économique (FIN-388724)

Le Conseil d'État (section des finances) a été saisi du projet de décret relatif à la gestion des instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement et par les présidents et membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes intervenant dans le domaine économique pris en application de l'article 8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique qui détermine les **conditions dans lesquelles les membres du Gouvernement et les membres de certaines autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes doivent gérer leurs instruments financiers.**

Il a d'abord été amené à définir les instruments financiers comme étant ceux mentionnés à l'article L. 211-1 du code monétaire et financier. Il a précisé que les contrats d'assurance-vie régis par le code des assurances ne sont pas des instruments financiers relevant du champ d'application de l'article 8.



Il a précisé en deuxième lieu les critères permettant d'indiquer quelles étaient les « *autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes intervenant dans le domaine économique* » entrant dans le champ d'application de la loi. Elle a estimé que relevaient de cette catégorie les autorités auxquelles la loi a confié un pouvoir de régulation dans un secteur d'activité économique, général ou sectoriel, c'est-à-dire un pouvoir de fixer des règles, générales ou individuelles, et d'en assurer le respect et/ou un pouvoir de contrôle ou de sanction, et dont les décisions sont susceptibles d'avoir un effet significatif sur ce secteur comme sur ses acteurs.

Le Conseil d'État a précisé ensuite à quelles conditions la gestion des instruments financiers pouvait être regardée comme répondant à la condition de gestion « *excluant tout droit de regard* » fixée par la loi. Il a estimé que répondaient à cette exigence les modes de gestion qui, dans un but de prévention des conflits d'intérêts, privent les détenteurs des instruments financiers de toute possibilité d'action ou même d'influence sur les titres et les valeurs qui constituent leur portefeuille. Tel est le cas :

- de la détention, l'acquisition ou la cession de parts ou actions d'OPCVM ou de FIA, hors fonds dédiés ;

- de la gestion sous mandat conclu avec une personne habilitée à offrir le service de gestion de portefeuille pour le compte de tiers ; dans ce cas de figure, la section a considéré que la loi non plus que le décret ne privent les personnes concernées de la faculté de demander au mandataire de leur fournir des liquidités pour un montant déterminé dès lors que le mandataire choisit, sans instruction, les instruments financiers cédés ;

- enfin, de la conservation en l'état des instruments financiers détenus au moment de l'entrée en fonction ou ayant, le cas échéant, intégré le patrimoine des intéressés à la suite d'événements de la vie (par exemple à l'issue d'une succession) et qui ne sont pas en rapport avec le secteur d'activité de l'autorité, à la condition que les instruments ainsi conservés soient soumis à un dispositif de déclaration, et qu'ils ne fassent l'objet d'aucune opération de quelque nature que ce soit. La section n'a en conséquence pas accepté les dispositions de l'article 4 du projet de décret ayant pour objet d'autoriser, par dérogation au principe de leur conservation en l'état, la cession et l'acquisition par les personnes concernées d'instruments financiers.



3.9. Traitement de données à caractère personnel

3.9.1. Accès de chercheurs à des traitements automatisés de données fiscales

1° Droits civils et individuels – Protection des données à caractère personnel – Formalités préalables à la mise en œuvre du traitement – 2° Validité des actes législatifs – Application dans le temps – Entrée en vigueur immédiate – 3° Validité des actes administratifs – Compétence – Autorités disposant du pouvoir réglementaire – Premier ministre (FIN-388640)

L'article L. 135-D du livre des procédures fiscales fixe les conditions et modalités selon lesquelles des tiers peuvent accéder, à des fins de recherche scientifique, aux informations recueillies à l'occasion des opérations de détermination de l'assiette, de contrôle, de recouvrement ou de contentieux des impôts, droits, taxes et redevances prévus au code général des impôts. Bien qu'il ne prévoie aucune mesure d'application, un projet de décret vise à en préciser les modalités d'application.

Le Conseil d'État (section des finances) a estimé que les mesures concernées étaient entrées en vigueur dès leur publication au JORF, dans la mesure où leur application n'est pas manifestement impossible en l'absence de texte réglementaire. Toutefois, cette applicabilité immédiate ne fait pas obstacle à ce que le Premier ministre fasse usage de son pouvoir réglementaire d'exécution des lois pour préciser les modalités d'application de ces dispositions législatives.

Par ailleurs, le présent décret prévoit la suppression, dans ces fichiers, de la plupart des données permettant une identification directe des individus et des entreprises. Il impose également que l'accès aux données concernées s'effectue exclusivement par le biais du centre d'accès sécurisé distant du Groupe des écoles nationales d'économie et de statistique (GENES). À cet égard, le Conseil d'État (section des finances) a estimé que le Premier ministre n'a pas excédé sa compétence réglementaire dès lors qu'il a respecté les dispositions et l'esprit de la loi.



3.9.2. Transmission de données à caractère personnel dans le cadre d'accords internationaux

■ Convention franco-américaine prévoyant la transmission automatique de données personnelles à caractère fiscal

Droits civils et individuels – Protection des données à caractère personnel – 1° Conditions de légalité du traitement – Finalités déterminées, explicites et légitimes – Données précises et limitées – Clause de confidentialité – Préservation de l'ordre public – Atteinte proportionnée à la protection de la vie privée – 2° Formalités préalables à la mise en œuvre des traitements – Compétence de la Commission nationale de l'informatique et des libertés – Atteinte proportionnée aux exigences constitutionnelles et de protection de la vie privée (FIN/AG-388780)

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, s'est interrogé sur la manière d'apprécier **l'exigence de proportionnalité des atteintes au droit à la protection de la vie privée dans le cas d'un traité bilatéral** impliquant la création ou la modification de traitements de données à caractère personnel. Le Conseil d'État a constaté que l'accord, en poursuivant un objectif de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, répond à des fins d'intérêt général reconnus tant par le Conseil constitutionnel que les juges européens.

Par ailleurs, il définit précisément les contribuables potentiellement concernés par l'échange d'informations, dont le nombre reste d'ailleurs limité. Les données qui ont vocation à être échangées, sont précisément définies et limitées aux comptes susceptibles d'être détenus à l'étranger par les contribuables des deux pays et aux revenus qu'ils ont perçus aux fins d'imposition. La convention fiscale, que complète l'accord, prévoit des clauses de confidentialité quant à l'utilisation des données et permet de refuser tout échange qui porterait atteinte à l'ordre public. Un accord d'application va aussi être conclu en vue d'organiser les modalités procédurales de l'échange et du règlement des litiges découlant de l'application de l'accord FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*).

Enfin, les traitements ayant vocation à être créés ou modifiés du fait de la conclusion de cet accord seront soumis à la CNIL, ce qui constitue une garantie du respect des grands principes du droit communautaire et de la *loi informatique et libertés*. De ce fait, il a été considéré que l'accord respectait les exigences constitutionnelles et européennes en matière de proportionnalité des atteintes au principe de protection de la vie privée.



1° Protection des données à caractère personnel – Transmission de données vers un état tiers – Conditions – 2° Accords internationaux – Conclusion d'un accord intergouvernemental réciproque et contraignant respectant les principes du droit communautaire de protection des données à caractère personnel – Notion d'intérêt public important – Échanges d'informations entre administrations fiscales – Existence – 3° Union européenne – Portée des règles du droit de l'union européenne – Transmissions de données à caractère personnel vers un État tiers – Conditions (FIN/AG-388780)

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, s'est demandé dans quelle mesure et dans quelles limites les articles 25 et 26 de la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995, transposés aux articles 68 et 69 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, rendent possibles les **transmissions de données à caractère personnel vers un État tiers** pour des motifs de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Les États-Unis n'étant pas, de manière générale, un pays offrant un niveau de protection adéquat au sens de l'article 25 de la directive, la transmission de données à caractère personnel vers ce pays ne peut être effectuée qu'en application du d) du paragraphe 1 de son article 26, qui les autorise en vue de la **sauvegarde d'un intérêt public important**, notion qui vise notamment les échanges d'informations entre administrations fiscales. Cette transmission, dès lors qu'elle revêt un caractère répété, massif ou structurel, doit respecter certains grands principes tels que la réciprocité de l'échange, la proportionnalité des mesures et la nécessité d'un cadre juridique commun acté dans une convention.

Le Conseil d'État a constaté qu'interrogé au sujet de l'accord FATCA le groupe des régulateurs européens en a accepté le principe dès lors que l'échange s'insère dans un accord intergouvernemental réciproque et contraignant respectant les principes du droit communautaire de protection des données à caractère personnel. Il en a donc déduit que l'accord franco-américain, du fait de son contenu et de ses modalités de mise en œuvre, satisfaisait aux conditions posées par le droit de l'Union.

■ **Accord de coopération avec les États-Unis d'Amérique en matière d'enquêtes judiciaires en vue de prévenir et de lutter contre la criminalité grave et le terrorisme**

1° Protection des données à caractère personnel – Conditions de légalité du traitement dans le cadre d'un accord bilatéral – Conditions – Application effective des garanties prévues par les stipulations de l'accord – 2° Accords internationaux – Conclusion d'un accord intergouvernemental réciproque et contraignant (FIN-389039)

Le Conseil d'État (section des finances) a constaté que l'objectif de l'accord est de renforcer, dans le cadre de la justice pénale, la coopération entre les États-Unis d'Amérique et la France en vue de prévenir, enquêter, détecter et poursuivre les infractions relatives à la criminalité grave et, en particulier, au terrorisme, principalement par des échanges d'informations concernant les profils ADN et les



données dactyloscopiques⁵⁶. En cas de constatation de concordance de données dactyloscopiques ou de profils ADN, la transmission de données à caractère personnel complémentaires disponibles s'opère en vertu de la législation nationale de la partie requise. Ces données peuvent porter sur les noms, prénoms, date et lieu de naissance de la personne pour laquelle la constatation de concordance a eu lieu ainsi qu'un exposé des circonstances ayant justifié la collecte et l'enregistrement des données par la partie requise. Afin de prévenir des infractions constituant une menace sérieuse pour l'intérêt public, les parties peuvent, en application de leur législation nationale, au cas par cas, sans même en avoir reçu la demande, transmettre à l'autre partie, les données à caractère personnel lesquelles comprennent les noms, prénoms, date et lieu de naissance ainsi qu'un exposé des circonstances qui sont à l'origine des soupçons.

Le Conseil d'État estime que la **collecte et la transmission de données personnelles** impliquées par l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique devront s'inscrire dans le cadre des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés. La vérification par les autorités françaises chargées de transférer des données contenues dans des traitements automatisés de données à caractère personnel vers les États-Unis devra tenir compte, à la date du transfert des données, non seulement du niveau spécifique de protection garanti par le traitement appliqué aux données objet du transfert, mais aussi de l'ensemble des circonstances qui commandent l'application effective des règles de protection définies pour ce transfert. Le caractère suffisant du niveau de protection assuré par les États-Unis pourra à cette date être apprécié par le responsable des traitements en cause en tenant compte de l'application effective des garanties en matière de protection des données personnelles prévues par les stipulations de l'accord.

Or l'accord prévoit que les parties qui transmettent et traitent les données à caractère personnel, conformément à leur législation nationale respective et aux objectifs de cet accord, s'engagent d'une part, à s'assurer que les données à caractère personnel transmises sont adéquates, pertinentes et non excessives par rapport aux finalités pour lesquelles elles sont communiquées et que toute erreur constatée dans les données à caractère personnel soit signalée à la partie destinataire, afin que des mesures rectificatives appropriées soient entreprises par celle-ci, et d'autre part, à conserver les données transmises pendant la seule durée d'utilisation nécessaire au regard des finalités.

Les données transmises pour comparaison doivent être effacées immédiatement sauf si elles sont nécessaires à la poursuite de l'enquête. Les transmissions de données reçues en provenance d'un État tiers ou à destination d'un État tiers ou d'une organisation internationale sont subordonnées au consentement de l'État concerné ou de l'État émetteur. La correction, le blocage et la suppression des données sont réalisés à la demande expresse de la Partie qui transmet ces données en vue de leur mise à jour ou de la concordance avec la finalité pour laquelle elles ont été transmises.

⁵⁶ Données issues de procédés d'identification des personnes par les empreintes digitales, ou dactylogramme (Larousse).



Chaque partie doit tenir un registre, dont l'accès aux données qu'il contient, qui sont conservées durant deux ans, doit être protégé, afin d'assurer le contrôle effectif du respect des règles de protection des données, conformément aux législations respectives, et de garantir la sécurité des données ; une autorité indépendante ou une autorité compétente chargée de la protection des données contrôle le respect des règles applicables à la transmission ou à la réception de données à caractère personnel.

Les parties s'assurent de la protection des données pour garantir leur sécurité et prennent des mesures techniques en vue de protéger les données contre la destruction accidentelle ou illégale, la perte accidentelle ou la divulgation, l'altération, l'accès ou toute autre forme de traitement non autorisé.

L'accord ne porte pas atteinte aux obligations définies par les législations respectives des parties visant à informer la personne concernée sur les finalités du traitement, l'identité de l'autorité de contrôle et des destinataires, l'existence du droit d'accès, de rectification, d'ajout, de mise à jour ou de suppression des données, les données échangées et le droit de recours, tant que ces informations ne nuisent pas à la finalité visée par le traitement, aux enquêtes en cours par les autorités compétentes des deux parties ou aux droits des tiers ; en cas de violation des droits d'une personne à la protection des données à caractère personnel, celle-ci, en application du droit national de chaque Partie, a accès à un recours approprié sans aucune discrimination liée à sa nationalité ou à son pays de résidence.

L'article 14 de l'accord prévoit la possibilité de suspendre son application avec effet immédiat, après consultation bilatérale, « *en cas de manquement substantiel aux obligations* » fixées par cet accord.

■ Convention d'entre-aide en matière pénale entre la France et l'Union des Comores

1° Protection des données à caractère personnel – Conditions de légalité du traitement – Finalités – Transfert de données en matière d'infraction et à titre préventif – Clauses spécifiques pour garantir la sécurité des données – Niveau insuffisant de protection au regard de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 – 2° Accords internationaux – Coopération en matière pénale entre la France et l'Union des Comores (FIN-389320)

La convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et l'Union des Comores signée le 13 février 2014 prévoit une **coopération en matière pénale de grande ampleur avec un pays qui n'est ni membre de l'Union Européenne** (entre lesquels existe la convention du 29 mai 2000), **ni partie aux conventions du Conseil de l'Europe** (conclues depuis celle du 20 avril 1959, dont le deuxième protocole du 8 novembre 2001), dont elle reprend l'essentiel des dispositions et des possibilités ouvertes aux parties.

Le Conseil d'État (section des finances) a constaté que l'échange de données personnelles prévu est large et comporte un aspect préventif, au-delà de la définition du champ de la convention portant sur les infractions. Un article 28. 6,



constituant une novation dans la pratique des conventions d'entraide en matière pénale, stipule que « *les responsables du traitement des données prennent toutes les précautions utiles, au regard de la nature des données et des risques présentés par leur traitement, pour préserver la sécurité des données et notamment empêcher qu'elles soient déformées, endommagées, ou que des tiers non autorisés y aient accès* ».

Le Gouvernement estimait que la clause précitée pouvait permettre la transmission de données personnelles prévue par la convention, nonobstant le fait que la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, modifiée par la loi n° 2004-801 du 6 août 2004, dispose que « *le responsable d'un traitement ne peut transférer des données à caractère personnel vers un État n'appartenant pas à la Communauté Européenne que si cet État assure un niveau de protection suffisant de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes (...)* » et que ni la Commission Européenne ni la CNIL ne considèrent que l'Union des Comores satisfait aux critères permettant un transfert de données à caractère personnel en dehors de l'Union européenne.

Le Conseil d'État a été d'avis que, la loi de 1978 prescrivant une prohibition de principe du transfert de données hors de l'Union Européenne, qui ne pouvait être levée que par l'assurance d'une protection effective de celles-ci, l'insertion dans la convention de dispositions concernant la protection des données personnelles transférées constituait un élément positif mais que celui-ci ne pouvait suffire à exonérer le Gouvernement du respect des obligations de la loi informatique et libertés.

3.10. Union européenne

3.10.1. Portée des règles de l'Union européenne

1° Directives – Transposition – Extension du champ d'application – Possibilité – Conditions – 2° Commande publique – Passation de marchés publics – Partenariats d'innovation – Extension – Défense et sécurité – Conditions (ADM-388861 et 389274)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a estimé que le Gouvernement peut, sans méconnaître le droit de l'Union européenne, décider d'étendre au-delà du champ d'application d'une directive, à l'occasion de la transposition de cette dernière en droit interne, les procédures que celle-ci prescrit, à la condition, notamment, que cette extension ne soit pas elle-même prohibée, soit par cette directive, soit par une autre norme relevant du droit de l'Union.

Ainsi, la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics ainsi que la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de



marchés passés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux ne prévoient pas l'instauration de partenariats d'innovation pour les marchés de défense ou de sécurité, lesquels relèvent du champ d'application de la directive 2009/81/CE du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité. Le Gouvernement peut néanmoins prévoir le recours à ces partenariats dans le cadre de tels marchés dès lors que, d'une part, le partenariat d'innovation étant passé selon une procédure négociée avec publication d'un avis de marché, au sens de l'article 25 de cette directive, une telle extension ne contrevient pas à celle-ci et que, d'autre part, la directive 2009/81/CE peut être regardée comme n'assurant pas une harmonisation maximale en matière de marchés de défense ou de sécurité.

Le Conseil d'État a suivi le même raisonnement à l'occasion de l'examen d'un projet de décret modifiant le décret n° 2010-406 du 26 avril 2010 relatif aux contrats de concession de travaux publics et portant diverses dispositions en matière de commande publique transposant en droit interne le point b) du paragraphe 1 de l'article 43 relatif à la « modification de (contrats de) concession en cours » de la directive 2014/23/UE du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession.

3.10.2. Règles applicables

Projet de règlement – Respect du protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques – Conditions d'effectivité de son application (TP/AG-388449)

Le Conseil d'État, saisi d'un projet de loi relatif à la biodiversité, a rejeté l'ensemble du titre IV du projet du Gouvernement relatif à l'accès aux ressources génétiques. Au rapport de la section des travaux publics, il a d'abord estimé qu'il n'y avait pas lieu d'introduire dans le droit national des dispositions législatives anticipant des dispositions du projet de règlement de l'Union européenne relatif aux mesures concernant le respect par les utilisateurs dans l'Union du **protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques** et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation, dont le processus d'adoption est très avancé et qui a déjà fait l'objet d'une résolution législative du Parlement européen. En effet, de telles dispositions législatives devraient faire l'objet d'une abrogation dès l'entrée en vigueur du règlement, celui-ci étant obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre. Elles sont donc inutiles et s'exposent au surplus au risque d'être contradictoires avec le règlement, en cas d'évolution de ses dispositions dans sa phase finale d'adoption.

Le Conseil d'État a ensuite et en conséquence estimé que les dispositions de droit national rendues nécessaires par le règlement, lorsqu'il sera entré en vigueur, pour assurer l'effectivité de son application, ne sauraient non plus faire l'objet d'une anticipation.

Ces considérations ont conduit à rejeter les articles L. 412-16 et L. 412-17 que le texte du Gouvernement projetait d'insérer dans le code de l'environnement.



Directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 – Égalité de traitement en matière d'emploi et de travail – Ordonnance relative à la mise en accessibilité pour les personnes handicapées des établissements recevant du public (TP/AG 388964)

À l'occasion de l'examen d'un projet d'ordonnance relatif à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées, le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, a relevé, comme il l'avait fait dans la décision *Bleitrach* du 22 octobre 2010 de son assemblée au contentieux, que les dispositions de l'ordonnance modifiant le code de la construction et de l'habitation afin d'accélérer la **mise en accessibilité des établissements recevant du public** (ERP) concouraient, même si ce n'était pas leur objet principal, à la mise en œuvre des objectifs de la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail lorsque ces ERP constituent, en tout ou partie, des locaux de travail, dans la mesure où aucune autre législation ou réglementation nationale ne définit les normes matérielles d'accessibilité pour ces locaux.

Il a estimé que les durées et les procédures prévues par le projet pour la mise en accessibilité des ERP en général ne méconnaissaient pas les objectifs de la directive dans la mesure où :

- la durée de base de trois ans est raisonnable ;
- le pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative compétente peut s'exercer pour l'octroi de toute durée plus longue, de même que sur la nature des actions de mise en accessibilité programmées et sur leur calendrier de réalisation. À cette occasion, il appartiendra à cette autorité de tenir compte, le cas échéant, de ce que tout ou partie de l'établissement considéré constitue un local de travail.

Directive 2006/123/CE « Services », article 14 (6) – Accès à la profession d'exploitant d'établissement d'enseignement de la conduite automobile – Obligation du certificat de qualification professionnelle (CQP) de la branche professionnelle des services de l'automobile – Absence (TP-389209)

Examinant un projet de décret portant diverses dispositions en matière de sécurité routière, le Conseil d'État (section des travaux publics) en a écarté la modification qu'il introduisait à l'article R. 213-2 du code de la route, conduisant à réserver dorénavant l'**accès à la profession d'exploitant d'établissement d'enseignement de la conduite** aux seuls titulaires du certificat de qualification professionnelle (CQP) de la branche professionnelle des services de l'automobile. Une telle disposition aurait conféré aux professionnels en activité le monopole de la délivrance de l'attestation de capacité de gérer, nécessaire aux postulants à l'entrée dans la profession. Cette procédure qui fait de la reconnaissance par des pairs une condition déterminante de l'autorisation administrative d'accès à la profession contrevient à l'article 14 (6) de la directive 2006/123/CE « Services », qui interdit « *l'intervention directe ou indirecte – comme au cas présent – d'opérateurs concurrents, y compris au sein d'organes consultatifs, dans l'octroi d'autorisations ou dans l'adoption d'autres décisions des autorités compétentes* ».





4. Politiques publiques

4.1. Agriculture

Urbanisme et aménagement du territoire – Procédures d'intervention foncière – Droit de préemption des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) – Possibilité de l'étendre aux démembrements de propriété – Compatibilité avec les exigences conventionnelles et constitutionnelles – Droits des tiers (TP-388705)

Le Conseil d'État a été saisi au cours de l'examen par le Parlement du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt d'une demande d'avis sur les dispositions relatives au champ d'application du droit de préemption et aux modalités de rétrocession des biens mixtes des sociétés d'aménagement foncier et l'établissement rural (SAFER), dispositions qui ont été déferées au Conseil constitutionnel.

Le Conseil d'État a examiné la possibilité d'étendre le **droit de préemption des SAFER** à l'acquisition de la nue-propriété d'un bien au regard des exigences constitutionnelles.

L'extension ainsi envisagée du droit de préemption aux cessions à titre onéreux, séparées ou concomitantes, de démembrements du droit de propriété (nue-propriété ou usufruit) avait pour objectif d'assurer le maintien du pouvoir d'intervention des SAFER sur le foncier agricole dans une conjoncture où les montages juridiques organisant la dissociation du foncier et de l'exploitation agricole se multiplient.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) a estimé que cette possibilité donnée aux SAFER de préempter des démembrements de propriété est compatible avec le droit pour un propriétaire au respect de ses biens garanti par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et son premier protocole additionnel ainsi que par les dispositions de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dans la mesure où sa mise en œuvre, d'une part, concourt dans des délais raisonnables à la réalisation des finalités d'intérêt général justifiant l'institution de ce droit de préemption et, d'autre part, ne porte pas une atteinte excessive à des droits de propriété.

S'agissant de la première condition, il a considéré que la justification d'intérêt général à laquelle est subordonné l'usage du droit de préemption, qui réside dans l'obligation faite à la SAFER de rétrocéder et d'affecter les biens acquis par préemption à l'installation d'agriculteurs, à la consolidation ou à l'agrandissement d'exploitations agricoles ou aux autres finalités prévues par le code rural et de la



pêche maritime dans des délais qui sont en principe de cinq ans, devait dans le cas d'un démembrement de propriété conduire à limiter la préemption de la nue-propriété d'un bien aux situations dans lesquelles l'acquisition ou la reconstitution de la pleine propriété de ce bien au bénéfice d'un exploitant agricole, ou pour affecter ce bien à l'un des autres usages prévus, est possible dans des délais réduits.

Par sa décision n° 2014-701 DC du 9 octobre 2014, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt permettant aux SAFER d'exercer leur droit de préemption de la nue-propriété d'un bien lorsqu'elles l'ont exercé dans le but de le rétrocéder à l'usufruitier, faute pour le législateur d'avoir institué une garantie légale faisant obstacle à ce que les SAFER puissent conserver cette nue-propriété au-delà du délai de cinq ans.

S'agissant de la seconde condition, il a souligné que l'usage par la SAFER de son droit de préemption sur des démembrements de propriété ne doit pas porter une atteinte excessive aux droits individuels de tiers qui ne seraient pas protégés par la législation existante, et qu'il conviendrait d'éviter que la préemption de l'un des éléments du droit de propriété ne spolie le titulaire de l'autre élément de ce droit, lorsqu'il est différent, ou rende plus difficile ou plus précaire son exploitation, ce qui irait à rebours des finalités pour lesquelles ce droit de préemption a été institué.

4.2. Banque, assurance, services financiers

4.2.1. Banque

Comptes bancaires inactifs et contrats d'assurance-vie en déshérence – 1° Caisse des dépôts et consignations – Dépôts et avoirs inscrits sur des comptes bancaires inactifs – Délais – 2° Professions, charges et offices – Notaires – Succession – Fichier national des comptes bancaires – Fichier national des contrats d'assurance-vie – Obligation de consultation – 3° Budget de l'État – Affectation de recettes – Avoirs en déshérence sous forme de titres cotés – 4° Sécurité sociale – Loi de financement de la sécurité sociale – Contenu – Changement d'affectation de recettes – Compétence – 5° Proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence, présentée par M. Eckert, député (FIN/AG-388175)

La proposition de loi prévoit le **dépôt obligatoire à la Caisse des dépôts et consignations des dépôts et avoirs inscrits sur les comptes bancaires inactifs**, au terme d'un délai de dix ans lorsque l'inactivité résulte de l'absence d'opération et d'un délai de deux ans lorsqu'elle résulte du décès du titulaire du compte ; les sommes déposées sont acquises à l'État à l'issue d'un délai de vingt ans dans le premier cas et d'un délai de vingt-huit ans dans le second. Elle instaure un



mécanisme analogue de dépôt à la Caisse des dépôts et consignations des sommes dues au titre de contrats d'assurance-vie ou de capitalisation non réclamés à l'issue d'un délai de dix ans calculé à compter de l'échéance du contrat ou de la date à laquelle l'assureur a connaissance du décès du titulaire. Elle prévoit que les **notaires réglant une succession doivent consulter le fichier des comptes bancaires** tenu par l'administration fiscale en application de l'article 1649 A du code général des impôts.

Elle prévoit aussi d'abroger le 10° ter de l'article L. 135-3 du code de la sécurité sociale afin **d'affecter au budget de l'État, et non plus au Fonds de solidarité vieillesse, les sommes acquises à l'État au titre des contrats d'assurance-vie en déshérence**. Lorsque les avoirs figurant sur les comptes bancaires ou gérés en vertu des contrats d'assurance-vie sont des titres cotés, il est prévu qu'ils soient cédés avant le dépôt du produit de la vente à la Caisse des dépôts et consignations, tandis que les titres non cotés ne sont ni cédés ni déposés.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a estimé que l'obligation de cession des titres cotés était constitutive d'une atteinte au droit de propriété mais que celle-ci était justifiée par un motif d'intérêt général suffisant et proportionné à l'objectif poursuivi. Il a estimé que la différence de traitement entre les titres cotés et les titres non cotés n'était pas contraire au principe d'égalité. Le Conseil d'État a suggéré **d'obliger les notaires à consulter aussi le fichier des contrats d'assurance-vie** qui sera tenu par l'administration fiscale, à compter du 1^{er} janvier 2016, en application de l'article 1649 *ter* du code général des impôts. Enfin, il a estimé que le changement d'affectation des sommes issues de contrats d'assurance-vie en déshérence ne pouvait être opéré que par une loi de financement de la sécurité sociale et a donc suggéré de retirer cette mesure.

1° Portée des règles de l'Union européenne – Droit primaire – Dispositions visant à transposer une directive européenne relative à la traduction des accords de Bâle et à l'harmonisation de la législation bancaire – 2° Union européenne – Règles applicables – Politique monétaire – Établissements de crédit – Accords de Bâle III – Contrôle prudentiel – Sanctions et mesures administratives – Gouvernance – Rémunération – 3° Différentes catégories d'actes – Ordonnance de transposition d'une directive européenne (FIN-388209)

Le Conseil d'État a été saisi d'un projet d'ordonnance dont l'objet est principalement de transposer en droit interne, dans le code monétaire et financier, les dispositions de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement. Cette directive elle-même, conjointement avec un règlement (n° 575/2013) de même date, forme le « paquet CRD4 » qui traduit en droit européen le contenu des accords dits de « Bâle III » conclus en décembre 2010.

Pour la mise en œuvre des **accords de Bâle III**, l'ordonnance donne donc une base légale à l'édition par arrêté du ministre de l'économie et des finances des dispositions précises de la directive qui concernent : 1) les **nouvelles normes prudentielles** imposées aux établissements de crédit, en ce qui concerne notamment les différentes catégories de « coussins de capital » qu'elle doivent



détenir ; il est prévu que des normes spécifiques s'appliquent aux établissements dits « d'importance systémique » ; 2) les mesures d'organisation et de contrôle internes que doivent prendre les **établissements de crédit** pour faire face aux différentes formes de risques auxquels les exposent leurs activités ; 3) les nouveaux pouvoirs donnés à l'**Autorité de contrôle prudentiel et de résolution** pour assurer le contrôle des nouvelles obligations imposées aux banques. Mais la directive CRD4 va au-delà des accords de Bâle et manifeste par ailleurs une forte volonté de faire progresser de manière harmonisée la législation bancaire des pays de l'Union, notamment dans des domaines sensibles comme la gouvernance, les sanctions applicables et la politique des rémunérations. L'ordonnance introduit donc très rigoureusement ces dispositions nouvelles en droit interne.

En matière de sanctions, elle prévoit : l'**application des sanctions et autres mesures administratives non seulement aux personnes physiques mais aussi aux personnes morales** ; la définition d'une série minimale de sanctions et de mesures administratives (injonction, retrait d'agrément, etc...) ; des sanctions pécuniaires pouvant aller jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires ; des précisions sur les critères à prendre en compte pour déterminer la sanction (avantage retiré de l'infraction, etc. ; le principe de la publication de la sanction ; des dispositions concernant les signalements.

En matière de **gouvernance**, les dispositions nouvelles sont relatives notamment : à la répartition des responsabilités entre d'une part les conseils (d'administration, de surveillance ou équivalent), les responsables opérationnels (directeurs généraux et directeurs délégués) et, d'autre part, le responsable de la fonction de gestion des risques ; à la dissociation des fonctions de présidence du conseil d'administration et de directeur général (au sein des établissements de crédit, des entreprises d'investissement et des sociétés de financement) ; à la limitation du cumul des fonctions pour les entités d'importance significative ; à la création de deux comités spécialisés, le comité des risques et le comité des nominations en plus du comité des rémunérations mis en place par la directive dite « CRD3 ».

Les dispositions relatives à la **rémunération** portent notamment sur la structure de la rémunération (fixe/variable), les proportions relatives des différentes composantes (la part variable ne pouvant excéder en principe la part fixe, sauf exceptions), ou encore les instruments utilisables pour la rémunération.

1° Portée des règles de l'Union européenne – Droit primaire – Dispositions visant à transposer une directive européenne relative à la surveillance complémentaire des conglomérats financiers – Exigences prudentielles relatives aux coussins de capital – Analyse et prévention des risques liés à l'activité bancaire – 2° Union européenne – Règles applicables – Politique monétaire – Conglomérats financiers – 3° Différentes catégories d'actes – Ordonnance de transposition d'une directive européenne – Exigences (FIN-388209)

Le Conseil d'État a constaté que l'ordonnance comporte également quelques dispositions parachevant la transposition de la directive 2011/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011, dite Ficodel, relative à la **surveillance complémentaire des conglomérats financiers**.



Il s'agissait tout d'abord de donner une véritable **base légale aux arrêtés ministériels destinés à reprendre les règles précises de la directive** en ce qui concerne notamment les exigences prudentielles relatives aux coussins de capital ou encore l'analyse et la prévention des risques liés à l'activité bancaire.

Le code monétaire et financier, dans sa rédaction antérieure à l'ordonnance, comporte des dispositions supposées constituer une telle base mais très sommaires et de ce fait très éloignées des standards habituels d'encadrement des arrêtés ministériels. Il y avait lieu de rechercher une voie moyenne entre la nécessité de renvoyer à des arrêtés ministériels, seule solution possible pour assurer la transposition de règles très techniques de la directive, et le respect des exigences habituelles d'encadrement concernant le renvoi à des arrêtés.

Enfin, était posée la question de savoir s'il était possible de transposer telles quelles les dispositions de la directive qui font apparaître dans la **liste des sanctions susceptibles d'être appliquées** en cas de manquement des établissements aux obligations nouvelles des sanctions pécuniaires pouvant aller jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires. Le système de rédaction de la directive ne permettant pas d'établir une correspondance entre une telle sanction et la nature de l'infraction, le Conseil d'État a veillé à la conformité avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Dans une décision récente (n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013), ce dernier avait en effet censuré le fait pour le législateur de prévoir une sanction en proportion du chiffre d'affaires sans garantie de lien avec la nature de l'infraction en cause et, par là même, de respect du principe de proportionnalité. Dans le cas d'espèce, il ne s'agissait pas de la transposition d'une directive européenne et, dans le cas de l'ordonnance, le Conseil d'État a estimé que devaient prévaloir les exigences, également constitutionnelles, de transposition intégrale et exacte de la directive.

4.3. Budget et comptabilité publique

4.3.1. Budget de l'État – Contenu des lois de finances

Dispositions ne pouvant pas figurer en loi de finances – Suppression de la gestion au nominatif des titres d'État (FIN/AG-CP-389190)

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a examiné l'article qui a pour objet de simplifier la gestion des comptes-titres des détenteurs de titres d'État en supprimant le mode de gestion des titres au nominatif à compter de 2015. Il a écarté cet article au motif que cette mesure ne relevait pas du domaine des lois de finances tel qu'il résulte de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Il a en effet estimé que la **modification**

du régime de détention des titres émis par l'État régi par les articles L. 211-6 et L. 213-21-1 du code monétaire et financier ne pouvait relever du 8° du I de l'article 34 de la loi organique précitée, aux termes duquel, dans sa première partie, la loi de finances « *comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État prévues à l'article 26 (...)* » de la loi organique précitée ni être regardée comme formant avec les dispositions du projet de loi de finances entrant dans le champ de ce même 8° un « *élément indissociable d'un dispositif d'ensemble* » au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Il a, à cet égard, estimé que le précédent de l'article 59 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 prévoyant, conformément à l'engagement figurant au paragraphe 3 de l'article 12 du Traité instituant le mécanisme européen de stabilité, l'insertion de clauses d'actions collectives dans les contrats d'émission des titres émis par l'État n'était pas transposable, dès lors, d'une part, que l'article examiné modifiait non pas les conditions financières d'émission des titres émis par l'État mais seulement le mode de détention administrative de ces titres et, d'autre part, que la mesure envisagée ne pouvait se prévaloir d'aucun caractère d'urgence.

Par la décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, le Conseil constitutionnel a estimé que la modification de l'article L 213-21-1 du code monétaire et financier ne concerne ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État et, dès lors, qu'elle est étrangère au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1er août 2001.

4.3.2. Budget de l'État – Régime juridique des lois de finances

1° Sincérité du budget – Conformité aux engagements européens de la France – Information et contrôle du Parlement – Loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 – 2° Validité des actes administratifs – Compétences – Loi et règlement – Domaine de la loi – Respect du principe fondamental de la libre administration des collectivités territoriales (CP/389238)

Le Conseil d'État (section des finances) a examiné le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 comportant, outre les dispositions de programmation pour les finances publiques sur la période 2014 à 2019 (fixation de l'objectif à moyen terme (OMT), évolution du solde structurel...), un ensemble de dispositions contraignantes relatives à la gestion des finances publiques ou à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion (dépenses fiscales, revue des dépenses...).

Sur la **compatibilité de l'objectif à moyen terme des administrations publiques avec les engagements européens de la France**, le Conseil d'État a estimé qu'il ne lui appartenait pas de remettre en cause la programmation retenue par le Gouvernement mais d'appeler l'attention de celui-ci, d'une part, sur l'existence d'un décalage manifeste entre la trajectoire des soldes structurels et effectifs



décrite dans le projet de loi et les engagements transmis antérieurement aux institutions compétentes de l'Union européenne et, d'autre part, sur les risques, notamment de sanction, susceptibles d'en résulter.

Sur la possibilité de réviser l'objectif à moyen terme à l'issue d'une période infra-triennale, le Conseil d'État a considéré que les dispositions de l'article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 modifié prescrivant une révision de l'objectif « *tous les trois ans* » ou à plus brève échéance en cas de mise en œuvre d'une « *réforme structurelle ayant une incidence majeure sur la soutenabilité des finances publiques* », ne faisaient pas obstacle à ce que le projet de loi substitue à l'objectif d'équilibre structurel, mentionné à l'article 2 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 adoptée le 31 décembre 2012, l'objectif d'un déficit structurel de 0,4 % du PIB potentiel. En effet, à supposer que cet objectif ne puisse être révisé à l'intérieur de la période triennale mentionnée à l'article 2 bis précité, il a relevé que les mesures gouvernementales adoptées dans le cadre du déploiement du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité pouvaient être regardées par la Commission européenne comme des réformes structurelles au sens des dispositions mentionnées ci-dessus.

Le Conseil d'État a également analysé la **sincérité du projet de loi de programmation des finances publiques**. Au vu de l'avis du Haut Conseil des finances publiques et compte tenu de l'ensemble des informations à sa disposition, le Conseil d'État a estimé que la trajectoire des finances publiques décrite dans le projet de loi ne pouvait être regardée comme entachée d'une insincérité manifeste ou d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre. Il s'est prononcé sur la période de programmation, estimant que le projet satisfaisait à la condition, prévue à l'article 3 de la loi organique du 17 décembre 2012, d'une programmation au titre d'une période *a minima* triennale, couvrant au moins, en l'espèce, les années 2015, 2016 et 2017, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que l'objectif à moyen terme soit fixé en 2019 et que les années 2018 et 2019 ne soient pas incluses, au-delà de la prévision d'évolution des soldes structurels et effectifs, dans le champ de la programmation retenue. Il a veillé à distinguer clairement les orientations pluriannuelles des finances publiques, relevant de la programmation proprement dite, des règles relatives à la gestion des finances publiques et à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion. À cette fin, ont été modifiés les intitulés des titres Ier et II du projet de loi. Il a également veillé à ne retenir, au sein des règles relatives à la gestion des finances publiques et à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion, que celles ayant une réelle portée normative et relevant du domaine de la loi, dans le respect des prescriptions de l'article 4 de la loi organique du 17 décembre 2012.

Enfin, le Conseil d'État a estimé que l'article 11 du projet instaurant un objectif d'évolution de la dépense publique locale, ne portait, eu égard à son caractère indicatif et global, **aucune atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales** et a invité le Gouvernement à reprendre expressément, dans le titre Ier, celles des dispositions programmatiques de la loi de programmation des finances publiques précédente qu'il souhaitait reconduire.



Sincérité du budget – Existence – Non-conformité aux engagements européens de la France – Avis du Haut Conseil des finances publiques – Existence – Projet de loi de finances rectificative pour 2014-2 (FIN/AG-CP-389190)

La partie chiffrée du second projet de loi de finances rectificative pour l'année 2014 a pour objet, en premier lieu de modifier les prévisions de solde structurel (-2,4 %) et de solde effectif (-4,4 %) de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2014 par rapport à celles retenues dans la première loi de finances rectificative pour 2014 (respectivement -2,3 % et -3,8 %). Elle a, en second lieu, pour objet de modifier l'équilibre général du budget, la trésorerie et le plafond d'autorisation des emplois afin de tenir compte d'une dégradation du solde général de 4,3 Mds d'euros.

Sur la sincérité du projet de loi de finances, le Conseil d'État a estimé, au vu notamment de l'avis rendu par le Haut Conseil des finances publiques le 6 novembre 2014, que l'article liminaire et les articles comportant les plafonds de dépenses, les prévisions de recettes et fixant l'équilibre général de la loi de finances ainsi que les ressources de trésorerie ne méconnaissaient pas le principe de sincérité des lois financières, tel qu'il résulte de l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Le Haut Conseil relève en effet dans son avis que les informations conjoncturelles et statistiques rendues disponibles depuis son avis n° HCFP-2014-05 à propos des projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 ne le conduisent pas à remettre en cause son appréciation selon laquelle la prévision de croissance du Gouvernement, de 0,4 % pour 2014, est réaliste. Le Conseil d'État a donc estimé, en tenant également compte des autres prévisions disponibles, que le scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement, et les prévisions de recettes qui en découlent, pouvaient être regardées comme sincères.

De même, l'appréciation du Haut Conseil, selon laquelle les prévisions de finances publiques du projet de loi de finances rectificative, et notamment d'un déficit de 4,4 % du produit intérieur brut, sont vraisemblables n'a pas conduit le Conseil d'État à regarder comme insincères les prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'article liminaire, bien que le Haut Conseil relève cependant que le respect de l'objectif de dépenses de l'État risque d'être plus difficile que les années précédentes et que des incertitudes non négligeables demeurent concernant le produit de l'impôt sur les sociétés et l'investissement des collectivités locales.

Sur le respect de nos engagements européens, le Haut Conseil des finances publiques, à l'occasion de son examen du projet de loi de règlement pour 2013, a été conduit à constater un écart important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques au sens du II de l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Si le Gouvernement a fait le choix de fixer un nouvel objectif de moyen terme et une nouvelle trajectoire pour y parvenir par la préparation d'une nouvelle loi de



programmation des finances publiques, cette nouvelle programmation, faute d'être entrée en vigueur, ne peut servir à ce jour de référence à l'appréciation du respect des règles organiques et des engagements européens de la France. L'objectif à moyen terme en vigueur demeure celui prévu par la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. Cet objectif consiste à atteindre l'équilibre des finances publiques en 2016 et un solde structurel négatif de 1,1 % du produit intérieur brut en 2014. En cohérence avec l'objectif à moyen terme et la trajectoire que fixe la loi de programmation en vigueur, les engagements européens de la France et les dernières recommandations qui lui ont été adressées lui imposent de corriger le déficit public excessif pour 2015 et de parvenir à l'équilibre structurel en 2016. Le Conseil d'État constate que le schéma retenu pour 2014, inchangé depuis l'examen du projet de loi de finances pour 2015, qui comporte un déficit nominal de 4,4 % du produit intérieur brut et un déficit structurel de 2,4 %, marque un décalage manifeste par rapport à la trajectoire retenue par la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 actuellement en vigueur et qu'il est par suite manifestement incompatible avec l'objectif à moyen terme des finances publiques tel qu'il est fixé par cette loi et pris en compte par les instances de l'Union européenne.

Dans l'appréciation qu'il a portée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, le Conseil d'État a pris acte à la fois de la perspective retenue pour cette année-là et de l'annonce du nouveau plan de réduction des déficits à hauteur de 3,6 milliards d'euros, permettant notamment de parvenir à un ajustement structurel correspondant à 0,5 % du produit intérieur brut en 2015, conformément au règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

Le Conseil d'État estime toutefois que ces nouvelles mesures, dont il n'a pris connaissance que partielle à l'occasion de l'examen du présent projet de loi de finances rectificative pour 2014, ne peuvent permettre, en application de l'article 5 de la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, de revenir dans un délai de deux ans à la trajectoire de solde structurel, prise en compte par les instances de l'Union européenne.



4.4. Commande publique

1° Marchés et contrats administratifs – Modes de passation des contrats – Partenariats d'innovation – Extension – Défense et sécurité – Conditions – 2° Directives – Transposition accélérée de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics – Légalité – Existence (ADM-388861 et n° 389274)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a examiné deux projets de décret destinés à la transposition anticipée, dans le cadre d'une démarche de simplification, de certaines dispositions des directives du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et de la directive du même jour sur les contrats de concession.

Il a estimé que le **caractère complet d'une transposition en droit interne des objectifs d'une directive** de l'Union européenne s'apprécie à l'échéance du délai imparti par cette directive aux États membres pour assurer leur exécution. Il en résulte que le Gouvernement peut, alors que le délai de transposition ne serait pas expiré, adopter des dispositions de droit interne rentrant dans le champ d'application de cette directive qui n'assureraient pas une transposition complète des dispositions de cette directive. Cependant, le Conseil d'État, à l'occasion de l'examen d'un projet de décret portant mesures de simplification applicables aux marchés publics, qui introduit en droit interne le « partenariat d'innovation », en vue de favoriser le développement des marchés portant sur des produits, travaux ou services « innovants », limite le chiffre d'affaires annuel exigible des candidats aux marchés publics et allège les dossiers de candidature, a considéré que cette réforme était possible dès lors que, d'une part, les dispositions nouvelles de droit interne n'étaient pas de nature à compromettre la réalisation du résultat prescrit par la directive⁵⁷ et, d'autre part, qu'à l'échéance du délai de transposition, ces dispositions seraient modifiées afin que la pleine transposition de cette directive soit assurée.

Par suite, il est loisible au Gouvernement, dans le cadre d'un projet de décret ayant pour objet de prévoir des mesures de simplification qui rentrent dans le champ d'application de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, ainsi que de la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés passés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE, dont le délai de transposition imparti n'est pas expiré, d'édicter des mesures qui, tout en s'inspirant des objectifs et dispositions de ces directives, n'y sont pas pleinement conformes, dès lors qu'elles n'ont ni pour objet ni pour effet de compromettre la réalisation des résultats des directives et pourvu que, en tout état de cause, ceux-ci soient atteints avant l'échéance du délai de transposition.

57 Rappr. Conseil d'État, 10 janvier 2001, *France Nature Environnement*, n° 217237, Rec. p. 9.



4.5. Concurrence et consommation

Concurrence

1° Pratiques anticoncurrentielles – Abus de position dominante – Extension d’un dispositif relatif à la concurrence existant outre-mer à la métropole – Projet de loi pour la croissance et l’activité (article 20) – 2° Outre-mer – Droit applicable – Défense de la concurrence en matière de prix et de marges – Compétence du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie – Extension du dispositif à la métropole – Conditions (FIN/AG-389494)

Saisi du projet de loi pour la croissance et l’activité et notamment son article 20, le Conseil d’État, au rapport de la section des finances, a émis les observations suivantes. Il a tout d’abord rappelé que depuis 2012, dans les départements et certaines collectivités d’outre-mer, un dispositif prévu à l’article L. 752-27 du code de commerce permet, sous certaines conditions, à l’Autorité de la concurrence, **dans le secteur du commerce de détail**, de faire connaître, en cas de position dominante, à une entreprise ou un groupe d’entreprises, ses préoccupations en matière de **concurrence du fait de prix ou marges élevés**, mais sans seuil de parts de marché ou de chiffre d’affaires. Il s’ensuit une procédure progressive conduisant à la souscription d’engagements puis, en cas d’insuffisance de ceux-ci, à des injonctions pouvant aller jusqu’à la cession d’actifs si cette cession constitue le seul moyen de garantir une concurrence effective. Des sanctions pécuniaires ou d’astreintes sont également prévues. Si cet article n’a pas été déféré au Conseil constitutionnel, **un dispositif analogue existe depuis 2013 en Nouvelle-Calédonie** validé par une décision du Conseil constitutionnel (DC n° 2013-3 LP du 1^{er} octobre 2013) qui donne le même pouvoir au Gouvernement de Nouvelle-Calédonie mais avec un champ d’application étendu à tous les secteurs d’activité économique et deux seuils d’intervention alternatifs fixés quand une part de marché dépasse 25 % dans une zone de chalandise. Le projet d’article 20 étend à la métropole, avec un seuil d’intervention plus élevé (part de marché supérieure à 50 %), le dispositif de l’article L. 752-27 en remplacement du dispositif actuel qui, nécessitant l’existence d’un abus de position dominante, était difficilement applicable.

Le Conseil d’État a donné un avis favorable à la transposition du dispositif ultramarin à la métropole, sous réserve de préciser le mode de calcul de la part de marché de 50 %. Il a en effet estimé, au vu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, que les mêmes préoccupations de concurrence pouvaient survenir dans certaines régions ou grandes villes de métropole, indépendamment des caractéristiques géographiques et économiques particulières des outre-mers. Le dispositif, en raison des critères fixés, du seuil d’intervention élevé et des garanties de procédure apportées, et parce qu’il s’applique à des situations existantes, ne porte ni atteinte au droit de propriété (en cas d’obligation de cession) ni une atteinte disproportionnée à la liberté d’entreprendre. Il a également écarté des critiques émises par les professionnels concernant la sécurité juridique, l’égalité de traitement et la non-discrimination, la liberté d’établissement et la garantie des droits en matière de procédure.

4.6. Culture et patrimoine

1° Notion de trésor national – Archives publiques – Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation du droit de l'Union européenne dans les domaines de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel – 2° Validité des actes législatifs – Procédure d'élaboration des lois – Études d'impact – Insuffisances (INT/AG-389282)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) saisi d'un projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation du droit de l'Union européenne dans les domaines de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel, a émis les observations suivantes.

S'agissant des dispositions relatives à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre de l'Union européenne (directive 2014/60/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014), le Conseil d'État a relevé que **l'étude d'impact présentait une importante lacune** et il a précisé la portée du projet.

Le projet redéfinit les « trésors nationaux » à l'article L. 111-1 du code du patrimoine. Cette nouvelle définition, que n'impose pas la transposition, est valable pour l'ensemble de ce code. Elle comporte, par rapport à la rédaction actuelle de l'article L. 111-1, un élargissement de la notion de « trésor national », du fait de l'inclusion :

- de l'ensemble des archives publiques au sens de l'article L. 211-4 du même code (sans distinguer selon leur valeur artistique ou historique),
- ainsi que de l'ensemble des biens faisant partie du domaine public mobilier au sens de l'article L. 2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques qui, lui-même, inclut (à son 2°) les archives publiques au sens de l'article L. 211-4 du code du patrimoine.

L'étude d'impact, a souligné le Conseil d'État, ne permettait ni de mesurer l'ampleur de cet élargissement, ni de comprendre ses justifications, ni d'apprécier ses conséquences sur la législation en cause et sur les autres législations faisant référence à la notion de trésor national, tel le code général des impôts, lesquelles n'ont pas même été recensées.

Le Conseil d'État a en outre considéré qu'en incluant dans la catégorie des trésors nationaux l'ensemble des archives publiques, sans s'en tenir à celles qui ont un intérêt artistique ou historique, le projet risquait, notamment au regard de l'article 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, d'affaiblir la sécurité juridique des actions en restitution qu'il entend fonder. Il a amendé en conséquence le nouvel article L. 111-1 du code du patrimoine.



4.7. Défense et sécurité

4.7.1. Création de l'inspection des services de renseignement

1° Composition – Missions – Création ne revêtant pas un caractère statutaire et n'affectant pas l'organisation du service – 2° Consultations obligatoires – Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, Conseil supérieur de la fonction militaire, comités techniques des ministères – Absence (ADM-388872)

Saisi d'un projet de décret portant **création d'une inspection des services de renseignement**, le Conseil d'État (section de l'administration) a estimé que ne crée pas un nouveau corps d'inspection un projet de décret instituant une inspection générale des services de renseignement constituée de fonctionnaires habilités « Très secret défense » appartenant à différentes inspections existantes en vue d'inspecter les services de renseignement et l'académie du renseignement. En effet, les fonctionnaires habilités demeureront dans leur corps d'affectation et seront désignés par le Premier ministre après avis des ministres concernés et du Coordonnateur national du renseignement. Le Premier ministre, pour chaque mission, déterminera le mandat et la composition de l'équipe d'inspecteurs chargée de sa réalisation et désignera le chef de mission.

Ce projet de décret n'avait pas à être précédé de la consultation du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État ni de celle du Conseil supérieur de la fonction militaire ni de celle des comités techniques des ministères, dès lors qu'un tel texte, qui se borne à prévoir la possibilité d'une mise à disposition ponctuelle de certains membres des grandes inspections générales civiles et militaires, à la demande du Premier ministre sans création de corps particuliers et qui ne crée aucune entité nouvelle, ne peut être regardé comme revêtant caractère statutaire ni comme affectant l'organisation des services du Premier ministre ni celle des ministères.

4.7.2. Sécurité publique

Activités privées de sécurité – Discipline professionnelle – Recours administratif préalable devant la Commission nationale d'agrément et de contrôle du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) – Projet de décret modifiant diverses dispositions portant application du livre VI du code de la sécurité intérieure (INT-388609)

Saisi d'un projet de décret modifiant diverses dispositions portant application du livre VI du code de sécurité intérieure et concernant notamment le Conseil national des activités privées de sécurité (CNASP), le Conseil d'État (section de l'intérieur) a fait les observations suivantes.

En vertu de l'article L. 633-1 du code de la sécurité intérieure (CSI), une commission régionale d'agrément et de contrôle est chargée, au nom du CNAPS, établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre de l'intérieur et auquel le législateur a confié une mission de police administrative, de délivrer, suspendre ou retirer les différents agréments, autorisations et cartes professionnels nécessaires à l'**exercice d'activités privées de sécurité** ainsi que de prononcer des sanctions disciplinaires en cas de manquement aux lois, règlements et obligations professionnelles et déontologiques applicables à ces activités.

Aux termes de l'article L. 633-3 du même code : « *Tout recours contentieux formé par une personne physique ou morale à l'encontre d'actes pris par une commission régionale d'agrément et de contrôle est précédé d'un recours administratif préalable devant la Commission nationale d'agrément et de contrôle, à peine d'irrecevabilité du recours contentieux* ».

Ce recours administratif préalable obligatoire (RAPO) est formé par les personnes physiques ou morales à l'encontre des actes les concernant pris par une commission régionale d'agrément et de contrôle du CNAPS.

Quant à l'État, qui exerce la tutelle de cet établissement sans disposer d'un contrôle hiérarchique sur les actes de ses organes, il peut, a estimé le Conseil d'État (section de l'intérieur) directement contester devant le juge administratif l'acte pris par une commission régionale d'agrément et de contrôle, même s'il lui est également loisible de saisir la Commission nationale d'agrément et de contrôle d'une demande de réexamen, et de contester par la voie contentieuse toute décision prise par cette commission nationale.

Le Conseil d'État a également considéré qu'une demande de réexamen devant la Commission nationale d'agrément et de contrôle pouvait être présentée par le directeur du CNAPS à l'encontre de tout acte pris, y compris en matière disciplinaire, par une commission régionale d'agrément et de contrôle.

En revanche, cette autorité ne dispose pas d'un intérêt à contester devant le juge administratif les actes pris, au nom de l'établissement, par une commission régionale d'agrément et de contrôle ou par la Commission nationale d'agrément et de contrôle.

4.8. Domaine

4.8.1. Domaine public maritime

Autorisation d'occupation temporaire – Compétence du pouvoir réglementaire pour exiger la constitution de garanties financières (TP/AG 388449)

L'article 54 du projet de loi relatif à la biodiversité modifiait les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques relatives au domaine public maritime pour permettre à l'autorité chargée de délivrer l'**autorisation d'occupation**



temporaire (AOT) accordée en dehors des ports, ainsi que la concession d'utilisation de ce domaine, d'exiger la constitution de garanties financières afin d'assurer la réversibilité effective des modifications apportées au milieu naturel. Le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, a considéré que la possibilité ainsi offerte à l'autorité compétente, quand bien même elle conduirait à imposer la constitution de telles garanties pour l'obtention d'une AOT, n'était que le corollaire de l'obligation de remise en état du domaine public à la fin de l'occupation, qui trouve son fondement dans les impératifs de protection de ce domaine.

Il a estimé que cette faculté ne relevait ni des principes fondamentaux du régime de la propriété publique, ni des principes fondamentaux des droits réels ou des obligations civiles et commerciales ni d'une autre catégorie de règles dont l'article 34 de la Constitution confie la détermination au législateur et ne mettait pas en cause des principes auxquels seul le législateur pourrait déroger.

Il a en conséquence écarté les dispositions de cet article, qui sont de nature réglementaire.

4.9. Économie

4.9.1. Droit des sociétés

Droit de propriété – Procédures collectives – Plan de redressement des entreprises – Cession forcée de parts – Exercice du droit de vote par le mandataire de justice – Projet d'ordonnance portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives (INT-388389)

Saisi d'un projet d'ordonnance portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives, le Conseil d'État (section de l'intérieur) a émis un avis favorable à celui-ci sous réserve du retrait des dispositions du projet (I du nouvel article L. 631-19 du même code) relatives à la **cession forcée des parts sociales détenues par les associés majoritaires de la société en redressement** qui refusent de voter l'augmentation du capital social prévue par le plan.

Le projet prévoyait que, faute pour la société, de reconstituer des capitaux propres dont le montant était devenu inférieur à la moitié du capital social, l'assemblée des actionnaires pouvait être convoquée, à l'effet de procéder à cette reconstitution, par un mandataire en justice qui prendrait part au vote requis à la place des actionnaires opposants.

Un tel dispositif, a estimé le Conseil d'État, n'est compatible avec les droits fondamentaux des associés – parmi lesquels figure celui de voter – que si, d'une part, la reconstitution soumise au vote n'est opérée qu'à hauteur du montant correspondant aux exigences légales minimales (soit la moitié du capital social) et si, d'autre part, les modalités de reconstitution (par augmentation du capital, par imputation des pertes sur le capital...) restent à la libre appréciation des associés.



Il ressort des dispositions de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que le législateur ne peut priver un propriétaire du droit de propriété qu'il détient sur ses biens que si la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. Il en est ainsi du droit de propriété des associés et actionnaires d'une société sur les parts sociales, titres de capital ou valeurs mobilières donnant accès au capital qu'ils détiennent.

Or, le projet confère au tribunal la faculté de prononcer, au profit de tiers qui ont pris l'engagement d'exécuter le plan de redressement de l'entreprise nécessitant le vote d'une modification du capital social par l'assemblée générale, la cession forcée, au prix fixé par un expert, des parts sociales et autres valeurs mobilières donnant accès au capital détenues par les associés ou actionnaires disposant de la majorité des droits de vote et s'opposant à cette modification.

La « nécessité publique » d'une telle privation de propriété doit certes s'apprécier compte tenu des principes économiques et sociaux énumérés par le Préambule de la Constitution de 1946, parmi lesquels figure, selon son cinquième alinéa, le droit de chacun d'obtenir un emploi. À ce titre, il y a lieu de prendre en compte le trouble social grave que peut causer la fermeture d'une entreprise.

Toutefois, le dispositif retenu par le projet, tout d'abord, fixe à un niveau peu élevé (50 salariés) le seuil minimum de son champ d'application ; il offre ensuite une alternative au tribunal entre la cession de l'entreprise dont le débiteur ne peut assurer le redressement et la cession forcée des parts sociales qui, ainsi, ne revêt pas le caractère d'ultime solution ; enfin il n'assortit pas de garanties suffisantes l'exécution par les cessionnaires des engagements financiers pris par eux au titre du plan de redressement, le texte se bornant à renvoyer aux mesures de droit commun que constituent la modification substantielle et la résolution du plan.

Dans ces conditions, la contribution de la cession forcée au redressement de l'entreprise ne paraît pas satisfaire à l'exigence d'une nécessité publique évidente.

4.9.2. Micro-entreprises

Définitions – Conformité à la directive 2013/34 UE du 26 juin 2013 – Existence (FIN/AG-388310)

Saisi du projet d'ordonnance allégeant les obligations comptables des micro-entreprises et petites entreprises, pris en application du 1^o de l'art. 1^{er} de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises, le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a fait les observations qui suivent. Le projet prévoit trois mesures principales. D'une part, il vise à opérer un relèvement des seuils de la « présentation simplifiée » des comptes annuels pour y inclure toutes les « petites entreprises » au sens du droit de l'Union européenne. D'autre part, il prévoit une exemption pour les micro-entreprises de l'obligation d'établir une annexe aux comptes annuels, qui ne comprendraient donc plus que le bilan et le compte de résultat. Enfin, il donne la



possibilité pour les micro-entreprises d'opter pour une publicité restreinte de leurs comptes qui, en cas d'exercice de cette option, ne seraient communicables par le greffe du tribunal de commerce qu'aux administrations publiques.

Pour l'application de ces dispositions, sont définies comme « micro-entreprises » les entreprises qui ne dépassent pas deux des trois seuils suivants : 350 000 € de total de bilan, 700 000 € de chiffre d'affaires net, 10 salariés. Pour les « petites entreprises », la règle est la même et ces seuils sont respectivement de 4 M€ (bilan), 8 M€ (chiffre d'affaires) et 50 salariés. Le Conseil d'État estime que ces définitions, comme les mesures elles-mêmes, sont conformes à la directive 2013/34/UE du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013. Le projet d'ordonnance fixe les **critères de définition des micro-entreprises et petites entreprises** sans entrer dans le détail de ces notions ni, surtout, préciser les niveaux chiffrés retenus pour chacune de ces deux catégories, ces éléments étant renvoyés au décret ; il renvoie par ailleurs à un règlement de l'Autorité des normes comptables le soin de préciser ce que recouvre la « présentation simplifiée des comptes annuels » que peuvent retenir les petites entreprises. Cette façon de faire, qui n'est pas sans précédent dans le code de commerce, n'a pas paru poser problème en termes de répartition des compétences entre loi et règlement. Toutefois, le Conseil d'État a saisi cette occasion pour appeler l'attention du Gouvernement sur les inconvénients que comporte la multiplication, dans la législation, de définitions différentes de catégories d'entreprises ayant la même dénomination, notamment celle de micro-entreprise. Cette multiplication, qui résulte, il est vrai, pour l'essentiel de choix faits au niveau de l'Union européenne, n'est pas en harmonie avec la démarche générale de simplification que traduit ce projet d'ordonnance.

4.9.3. Pouvoir de contrôle de l'État sur la Coface

1° Restriction disproportionnée au principe de libre circulation des capitaux – Base légale – Insuffisances – 2° Commissaire du Gouvernement – COFACE – Modalités du droit d'opposition (FIN-388796)

Le Conseil d'État (section des finances) a été saisi d'un projet de décret visant à étendre les pouvoirs de contrôle conférés à l'État à l'égard de la société Coface chargée de gérer, pour le compte de l'État, des garanties publiques principalement pour les exportations françaises, en vertu de la loi n° 49-874 du 5 juillet 1949 relative à diverses dispositions d'ordre économique et financier (commission des garanties) et du code des assurances (articles L. 432-1 à 4 et articles R. 442-1 et suivants). **Le Conseil d'État n'a pas accepté d'étendre les pouvoirs de contrôle conférés par l'État à la société Coface SA, société *holding* exerçant son activité par l'intermédiaire de sa filiale unique, la société Coface.** Il a en effet considéré que cette extension du dispositif de contrôle à une société privée n'exerçant pas l'activité opérationnelle qui en est la justification ne trouvait pas de base légale suffisante dans les brèves dispositions législatives du code des assurances et de l'article 18 de la loi n° 49-874 du 5 juillet 1949, qui sont le fondement du régime actuel de la société Coface et qu'elle pourrait être regardée comme apportant



une restriction disproportionnée au principe de libre circulation des capitaux. Elle serait en outre d'une efficacité incertaine car entièrement dépendante des choix d'organisation capitalistique du groupe privé au sein duquel trouve sa place la société Coface.

En revanche, il a accepté de modifier les articles R. 442-5 et R. 442-6 du code des assurances, relatifs aux conditions et modalités d'exercice du droit d'opposition du commissaire du Gouvernement et du ministre chargé de l'économie à l'égard de certaines décisions du conseil d'administration de la société Coface (allongement des délais d'opposition et énoncé des motifs d'opposition), dès lors qu'elles ne faisaient que préciser et ajuster le dispositif actuel.

4.10. Énergie

Marché des certificats d'économie d'énergie réservé aux entreprises ayant leur siège social en France – Méconnaissance de l'article 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et des directives « services » (TP/AG-388911)

Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte comportait des dispositions qui restreignaient la possibilité de détenir, acquérir ou céder des **certificats d'économie d'énergie** reposant sur l'obligation de réalisation d'économies d'énergie imposée par les pouvoirs publics aux vendeurs d'énergie, appelés les « obligés », en fonction de leur volume de vente. Elles limitaient également la possibilité d'ouvrir un compte sur le registre national des certificats d'économie d'énergie aux seules entreprises dont le siège social est situé en France.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, a estimé que s'il est loisible au législateur de ne pas créer de marché secondaire des certificats d'économie d'énergie et de réserver aux seuls « obligés » la faculté de les détenir et de les céder, **le fait de réserver aux seuls nationaux la possibilité d'intervenir sur le marché de prestations de service ainsi créé méconnaît le principe de la libre prestation de services posé par le droit de l'Union européenne**. Le Conseil d'État n'a pu que rejeter les dispositions en cause.

Complément de rémunération pour l'achat d'énergie produite sur le territoire national – Renvoi au pouvoir réglementaire du soin de préciser la possibilité du cumul avec d'autres aides – Incompétence négative du législateur (TP/AG-388911)

Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte introduisait, dans le code de l'énergie, l'obligation pour Électricité de France de conclure, lorsque les producteurs intéressés en font la demande, un **contrat offrant un complément de rémunération pour les installations implantées sur**



le territoire national. Il créait un article L. 314-20 définissant les conditions de détermination de ce complément de rémunération et renvoyant à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les conditions dans lesquelles seront arrêtés les éléments de ce complément, en indiquant que ce décret précise si ce complément peut être cumulé ou non avec d'autres aides financières ou fiscales.

Le Conseil d'État a estimé que les régimes des aides fiscales étant législatifs, le renvoi au décret en Conseil d'État du soin de préciser si ces aides se cumulent avec le complément de rémunération alors que cette possibilité modifie les effets de ces aides méconnaissait la compétence du pouvoir législatif.

4.10.1. Électricité

Installation de production d'électricité – Seuil de contrôle du transfert d'une autorisation d'exploiter (TP/AG-388911)

Dans les dispositions insérées dans le code de l'énergie par le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, a substitué, au seuil de 20 MW au-delà duquel une autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité ne peut être transférée que par décision de l'autorité administrative, une référence au seuil mentionné à l'article L. 311-6 de ce code, dont la fixation est confiée au décret en Conseil d'État, en-deçà duquel l'exploitation d'une installation est réputée autorisée. En effet, un écart entre ces seuils ne peut être juridiquement admis compte tenu du caractère nominatif de l'autorisation et de l'appréciation des capacités techniques et financières à laquelle sa délivrance exprime donne lieu. En effet, si le premier est inférieur au second, une décision de l'autorité administrative pourra être nécessaire pour transférer une autorisation tacite qui a d'autant moins donné lieu à un examen des capacités techniques et financières que son titulaire est inconnu. À l'inverse, s'il lui est supérieur, une autorisation pourra être librement cédée, rendant vides de sens son caractère nominatif et l'appréciation des capacités techniques et financières à laquelle sa délivrance a donné lieu.

Risque de requalification des concessions hydroélectriques attribuées à une société d'économie mixte hydroélectrique (SEMH) dont l'État serait actionnaire majoritaire seul ou avec d'autres investisseurs publics et supporterait de ce fait le risque d'exploitation de la concession (TP/AG-388911)

Le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, a examiné les dispositions du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte qui transposent, avec les adaptations nécessaires, aux concessions hydroélectriques la société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) résultant de la loi n° 2014-744 du 1^{er} juillet 2014, dont les dispositions ont été codifiées aux articles L. 1541-1 à L. 1541-3 du code général des collectivités territoriales. Par cette formule, il s'agit d'**associer au sein d'une société une ou plusieurs personnes publiques à au moins un actionnaire opérateur économique**, sélectionné après une mise en concurrence.



Le Conseil d'État a considéré que les dispositions envisagées présentent l'inconvénient d'aggraver les situations de conflits d'intérêts au sein des futures sociétés d'économie mixte hydroélectriques (SEM), ainsi qu'il l'avait déjà signalé dans son avis n° 383264 du 1^{er} décembre 2009 relatif à l'attribution de contrats publics dans le cadre de partenariats publics-privés institutionnels⁵⁸. Il avait à cet égard relevé notamment « *les inconvénients liés à l'indétermination accrue dans l'attribution des responsabilités en cas de litige sur l'exécution du contrat : le conflit d'intérêts serait inévitable au cas où le pouvoir adjudicateur serait amené à agir contre un cocontractant dont il serait actionnaire et co-décisionnaire* ». L'inclusion de la personne publique dans l'entité juridique responsable de l'exécution du contrat l'expose à des risques juridiques et financiers accrus, alors que « *le recours au contrat a précisément pour objet de reporter ces risques sur un tiers, qui évalue son propre risque, le limite par ses capacités propres et en justifie la rémunération* ». À cela s'ajoute également le risque de divergences d'intérêts entre les différentes personnes publiques associées au sein d'une même société. Par ailleurs, les nouvelles dispositions du V de l'article L. 521-18 du code de l'énergie, qui prévoient que l'État et, le cas échéant, les collectivités territoriales mentionnées au III et les partenaires publics mentionnés au IV détiennent conjointement 34 % au moins du capital de la société et que la part du capital détenue par l'actionnaire opérateur ne peut pas non plus être inférieure à 34 % vont introduire un degré élevé d'insécurité juridique pour les candidats à la procédure de sélection de l'actionnaire opérateur et de désignation de la SEMH comme attributaire du contrat.

La concession de service implique en effet, pour la Cour de justice de l'Union européenne, que le risque principal est transféré au cocontractant et, selon l'article 38 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 et la jurisprudence du Conseil d'État, que la rémunération du concessionnaire est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation. Le risque de requalification de la concession hydroélectrique en marché est élevé tant au regard du droit européen, notamment du b) du 1) de l'article 5 de la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014, que du droit national, si l'État devait, seul ou avec d'autres investisseurs publics avec lesquels il serait lié par un accord préalable pouvant être assimilé à un concert d'actionnaires au sein d'une société anonyme, supporter le risque principal de l'exploitation du fait qu'il serait l'actionnaire majoritaire de la SEMH. Pour minimiser ce risque d'insécurité juridique, le Conseil d'État a recommandé au Gouvernement deux précautions à prendre lors de la constitution de la SEMH : soit que l'actionnaire opérateur détienne la majorité du capital de la société, soit que le tour de table de cette dernière soit suffisamment diversifié, par exemple avec la présence d'un investisseur public avisé au sens du droit européen, pour que l'actionnaire privé ne soit pas marginalisé à côté d'un bloc public prépondérant qui supporterait à titre principal le risque d'exploitation.

Effacements de consommation d'électricité (TP-388141)

Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret relatif aux **effacements de consommation d'électricité**, a estimé ne pouvoir maintenir la mention de

58 L'avis est consultable dans son intégralité sur le site internet du Conseil d'État dans l'application *ConsiliaWeb*, www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/ConsiliaWeb.



l'effacement par incitation tarifaire parmi les procédés utilisables pour procéder à des effacements valorisables sur les marchés de l'énergie ou sur le mécanisme d'ajustement. En effet l'emploi de ces procédés rend l'offre d'effacement indissociable de l'offre de fourniture, alors que le législateur a entendu les distinguer fonctionnellement en prévoyant, à l'article L. 271-1 du code de l'énergie, qu'un tiers dénommé « opérateur d'effacement » procède aux effacements destinés à être valorisés et puisse le faire indépendamment de l'accord des fournisseurs des sites effacés et que soit établi un régime de versement de l'opérateur d'effacement vers ces derniers.

Il a estimé ne pouvoir non plus maintenir, faute de base légale, l'obligation pour l'opérateur d'effacement d'être agréé par le gestionnaire du réseau de transport public d'électricité. Toutefois il a considéré que ce gestionnaire, seul acheteur sur le marché de l'ajustement organisé dans les conditions définies à l'article L. 321-10 du code de l'énergie, pouvait vérifier les capacités techniques des opérateurs d'effacement se présentant sur ce marché.

Tarifs réglementés de vente d'électricité – Obligation de prendre en compte les coûts de l'activité de fourniture d'électricité aux tarifs réglementés des fournisseurs historiques (TP-389241)

Le Conseil d'État (section des travaux publics) a, à l'occasion de l'examen d'un projet de décret modifiant le décret n° 2009-975 du 12 août 2009 relatif aux tarifs réglementés de vente de l'électricité, admis que s'il était possible de mettre fin par décret à la période de transition prévue par l'article L. 337-6 du code de l'énergie et de fixer les **tarifs réglementés de vente de l'électricité** par la seule addition des coûts mentionnés à cet article (coût de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique, coût du complément d'approvisionnement incluant la garantie de capacité, coûts d'acheminement de l'électricité, coûts de commercialisation et rémunération normale de l'activité de fourniture), ce ne pouvait être que dans le respect des dispositions de l'article L. 337-5 selon lesquelles : « *Les tarifs réglementés de vente d'électricité sont définis en fonction de catégories fondées sur les caractéristiques intrinsèques des fournitures, en fonction des coûts liés à ces fournitures* », qui visent nécessairement les coûts de l'activité de fourniture d'électricité aux tarifs réglementés des fournisseurs historiques. Il lui a paru dès lors nécessaire de préciser que les tarifs, calculés ainsi qu'il a été dit ci-dessus, devaient prendre en compte ces coûts.

Il a écarté les dispositions prévoyant l'ajout, au décret du 12 août 2009, d'un article 3-1 destiné à exclure la possibilité, pour un arrêté tarifaire, de procéder, après vérification ex post, à un rattrapage des effets de l'arrêté précédent. En effet un tel rattrapage ne doit pas être systématique, dès lors que le mode de calcul des tarifs réglementés ne repose pas directement sur les coûts comptables des fournisseurs historiques, mais ne peut être totalement exclu par principe. Une exclusion totale dans le décret serait contraire à l'interprétation de l'article L. 337-5 du code de l'énergie formulée ci-dessus, alors que le silence du décret permet une appréciation au cas par cas.



4.10.2. Gaz

Marché de fourniture contracté par une personne publique – Acceptation de l’offre «transitoire» – Application du code des marchés publics – Absence – Méconnaissance du droit communautaire – Conditions fondées sur la consommation et le montant du marché (TP-389174)

Le Conseil d’État (section des travaux publics) a été saisi d’une demande d’avis portant sur la question de savoir si les dispositions du III de l’article 25 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation sont applicables aux personnes publiques et si, dans l’affirmative, l’acceptation de l’offre transitoire par une personne publique méconnaîtrait les règles de la commande publique⁵⁹.

Stockages souterrains de gaz naturel par les fournisseurs de gaz naturel – Obligation complémentaire de détention de capacités de stockage (TP 388313)

Alors que l’article L. 421-4 du code de l’énergie ne prévoit, à la charge des fournisseurs de gaz naturel, qu’une obligation de détention, à la date du 31 octobre de chaque année, de stocks de gaz naturel, le Conseil d’État (section des travaux publics) a admis, d’une part, que le décret d’application auquel renvoie l’article L. 421-7 du même code peut imposer à ces fournisseurs une obligation complémentaire de détention de capacités de stockage, dans la mesure où cette obligation a pour objet de garantir le respect de l’obligation légale de détention de stocks, d’autre part, que le décret peut également prévoir, pour le respect de cette obligation de détention de capacités de stockage, une date antérieure à la date du 31 octobre, dès lors que la détention de capacités de stockage, qui conditionne la détention de stocks, doit nécessairement précéder l’opération de remplissage des sites de stockage, laquelle nécessite des délais techniques.

En revanche, il a estimé que le décret, pris pour l’application de l’obligation de stockage prévue par l’article L. 421-4 du code de l’énergie, ne peut légalement subdéléguer à un arrêté ministériel la détermination du niveau précis de l’obligation de détention de stocks au 31 octobre de chaque année, ni a fortiori celui de l’obligation complémentaire de détention de capacités de stockage.

59 L’avis est consultable dans son intégralité sur le site internet du Conseil d’État dans l’application *ConsiliaWeb*, www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/ConsiliaWeb.



4.11. Environnement

4.11.1. Eaux

Autorisation unique au titre de la législation sur l'eau pour les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) – Caducité automatique de l'autorisation pour interruption d'exploitation – Refus – Autorisation de non mise en œuvre dans un délai de trois ans – Possibilité (TP-388738)

Dans le projet d'ordonnance relatif à l'expérimentation d'une **autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA)** soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement et le projet de décret d'application de cette ordonnance, le Gouvernement souhaitait étendre à ces IOTA les dispositions de l'article R. 512-74 du même code prévoyant pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) la caducité automatique de l'autorisation lorsque celle-ci n'a pas été mise en œuvre dans un délai préfixé ou lorsque l'exploitation a été interrompue pendant plus de deux années consécutives.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) n'a pas estimé possible d'instaurer une caducité pour interruption d'exploitation pendant deux ans dans le cadre limité de l'habilitation de l'article 15 de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 prévoyant la simple expérimentation d'une autorisation unique. De plus, dans la mesure où cette caducité aurait pu porter atteinte à des droits réels sur l'eau (CE, Ass., 7 décembre 1962, *Association des forces motrices autonomes*, Leb. p. 664) et où la jurisprudence constante du Conseil d'État sur les établissements fondés en titre a toujours dénié à l'administration le pouvoir de déclarer caduc le droit d'eau fondé en titre d'usines qui n'auraient plus été exploitées au cours d'une longue période de temps, il a estimé que la rédaction du projet d'ordonnance était insuffisamment précise au regard de la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-141 QPC du 24 juin 2011.

Le Conseil d'État a en revanche admis que la caducité automatique d'une autorisation qui ne serait pas mise en œuvre dans un délai de trois ans pouvait être instituée par voie réglementaire et y a renvoyé pour la mise en œuvre de ce seul cas de caducité.

4.11.2. Mer

1° Tracé de câbles à poser sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive – Obligation d'obtenir un agrément – Principe de liberté de pose des câbles et pipelines sous-marins posé par les articles 58 et 79 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer – Méconnaissance – 2° Accords internationaux (TP/AG-388449)

Saisi d'un projet de loi relatif à la biodiversité le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, a restreint la portée de l'article 13 inséré dans la loi n° 76-655 du 16 juillet 1976 relative à la zone économique et à la zone de

protection écologique au large des côtes du territoire de la République, en excluant les dispositions soumettant à agrément **le tracé des câbles sous-marins à poser sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive** lorsqu'ils atterrissent sur le territoire français et en limitant cette possibilité d'agrément aux câbles installés ou utilisés dans le cadre de l'exploration du plateau continental ou de l'exploitation de ses ressources.

En effet, le principe de la liberté de pose est clairement affirmé tant pour les câbles que pour les pipelines sous-marins, aussi bien dans la zone économique exclusive par le paragraphe 1 de l'article 58 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 que sur le plateau continental par les paragraphes 1 et 2 de l'article 79 de cette convention, et ne comporte que deux exceptions, aux paragraphes 3 et 4 de l'article 79, dans le champ desquelles l'obligation projetée n'entraîne pas. Le Conseil d'État a précisé que, si aux termes de l'article 3 de la convention pour la protection des câbles sous-marins, signée à Paris le 18 mars 1884, « *Les Hautes Parties contractantes s'engagent à imposer, autant que possible, quand elles autoriseront l'atterrissement d'un câble sous-marin, les conditions de sûreté convenables, tant sous le rapport du tracé que sous celui des dimensions du câble* », ces stipulations ne sauraient être interprétées comme faisant de l'atterrissement d'un câble sous-marin une condition suffisante pour aménager le principe de la liberté de pose, à l'exception de la fraction du tracé située dans les eaux territoriales.

4.11.3. Préservation de l'environnement

Convention de Rio sur la biodiversité et Protocole de Nagoya sur l'accès et le partage des ressources génétiques – Imprécision du champ d'application des règles mettant en œuvre les conditions d'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées sur le territoire national et le principe au partage des avantages découlant de leur utilisation (TP/AG-388449)

Le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, saisi d'un projet de loi relatif à la biodiversité, a écarté l'ensemble du titre IV du projet du Gouvernement relatif à l'accès aux ressources génétiques et au partage juste et équitable des avantages⁶⁰.

Il a d'abord estimé qu'il n'y avait pas lieu d'introduire dans le droit national des dispositions législatives anticipant des dispositions du projet de règlement de l'Union européenne relatif aux mesures concernant le respect par les utilisateurs dans l'Union du protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation, dont le processus d'adoption est très avancé et qui a déjà fait l'objet d'une résolution législative du Parlement européen. S'agissant des autres dispositions que le texte du Gouvernement projetait d'insérer dans le code de l'environnement aux fins de définir des règles d'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées sur le territoire national et au partage des avantages découlant de leur

⁶⁰ V. rubrique *supra* « 3.10. Union européenne ».



utilisation, le Conseil d'État a estimé qu'elles étaient entachées d'imprécisions quant à leur champ d'application. En effet, d'une part, le champ d'application matériel des dispositions relatives à l'accès aux ressources génétiques en vue de leur utilisation était défini, à partir de la plus large acception de la notion de ressources génétiques, par une énumération d'exclusions suivie de l'énumération de ressources génétiques faisant l'objet de dispositions spécifiques existantes ou encore à prendre. Il n'est pas clairement apparu au Conseil d'État que les classes de ressources génétiques ainsi énumérées ne se recouvraient pas partiellement, risquant d'introduire des imprécisions, notamment dans des domaines aussi sensibles que ceux liés à la santé humaine. D'autre part, le champ d'application territorial des dispositions relatives à l'accès, en vue de leur utilisation, aux connaissances traditionnelles associées à des ressources génétiques, compte tenu des définitions qui sont données des « communautés d'habitants » et des « connaissances traditionnelles », n'excluait pas, contrairement aux intentions pourtant clairement affirmées du Gouvernement, le territoire européen de la France.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État s'est interrogé sur la pertinence des obstacles que le dispositif juridique envisagé par le Gouvernement est susceptible d'opposer au développement des secteurs d'activité dont la biodiversité constitue une des ressources, notamment les biotechnologies.

Enquête publique sur l'attribution de concessions de mines – Réalisation d'une enquête publique telle que prévue aux articles L. 123-1 et suivants du code de l'environnement – Applicabilité du décret n° 2006-648 du 2 juin 2006 relatif aux titres miniers et aux titres de stockage souterrain (TP-388432)

Si l'article L. 132-3 du code minier prévoit que les concessions de mines sont accordées « *après une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre 1^{er} du code de l'environnement* », la réalisation de cette enquête doit non seulement satisfaire aux exigences des enquêtes publiques relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement telles que prévues aux articles L. 123-1 et suivants du code de l'environnement, mais également aux dispositions de l'article 26 du décret n° 2006-648 du 2 juin 2006 relatif aux titres miniers et aux titres de stockage souterrain, pour autant que ces dispositions ne soient pas contraires à celles des articles L. 123-1 et suivants du code de l'environnement.

Lutte contre la pollution atmosphérique – Obligation faite aux entreprises d'élaborer un plan de mobilité – Incompétence négative du législateur (TP/AG-388911)

Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte entendait donner compétence au préfet pour, dans le cadre des mesures prises pour atteindre les objectifs d'un plan de protection de l'atmosphère (PPA), imposer à certains employeurs l'élaboration d'un plan de mobilité. Toutefois, ni l'objet d'un tel plan, ni les employeurs susceptibles d'être concernés par cette mesure, ni les conditions et modalités selon lesquelles il pouvait y être recouru n'étaient définis par le projet, pas plus d'ailleurs que le contenu d'un tel plan. S'agissant d'une obligation de cette nature, le Conseil d'État a considéré que le législateur était resté en deçà de sa compétence et a écarté les dispositions en cause.



4.11.4. Sites et paysages

Sites classés – Motif de classement – Existence – Exclusion des parcelles dont l'intégration est motivée par la seule protection de l'activité agricole – Modification du périmètre (TP-388766)

Le Conseil d'État (section des travaux publics) saisi d'un projet de décret portant classement parmi les sites du département de la Haute-Corse du vignoble de Patrimonio et de la Conca d'Oro, sur le territoire des communes de Barbaggio, de Farinole, d'Oletta, de Patrimonio, de Poggio d'Oletta et de Saint-Florent, a rendu un avis favorable à ce projet sous réserve d'une modification du périmètre du site à classer. Il est apparu du dossier du **projet de classement**, de la procédure et des explications du Gouvernement, que ce classement vise à protéger le paysage constitué par la Conca d'Oro et son prolongement par la vallée et l'embouchure de l'Albino en raison de son caractère pittoresque, dû à sa situation géographique et à sa végétation.

Si l'ensemble ainsi défini apparaît fortement marqué par l'activité viticole présente sur le site depuis l'antiquité, la protection de cette activité ne saurait constituer, en elle-même, un motif de classement du site qui ne peut être justifié, selon l'article L. 341-1 du code de l'environnement, que si sa conservation ou sa préservation présente un intérêt général au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

L'inscription, dans le périmètre faisant l'objet du classement, du domaine viticole situé sur le territoire de la commune de Saint-Florent (Secteur complémentaire – Plan 19), à l'extérieur du site de la Conca d'Oro et de son prolongement par la vallée et l'embouchure de l'Albino, n'a pu être maintenue dès lors qu'elle n'était justifiée que par la seule protection de l'activité viticole.

Définition de la notion de « paysage » dans le code de l'environnement – Portée normative – Définition générale et subjective (TP/AG-388449)

Saisi d'un projet de loi relatif à la biodiversité le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, a écarté les dispositions du projet du Gouvernement remplaçant les dispositions de l'article L. 350-1 du code de l'environnement pour y introduire une définition de la **notion de paysage** selon laquelle : « *Le paysage désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et humains et de leurs interrelations* ». Bien que les termes de cette définition soient directement repris du *a* de l'article 1^{er} de la convention européenne du paysage adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe, à Florence, le 20 octobre 2000 et ratifiée par la France, il a estimé qu'en raison de leur caractère trop général et subjectif, leur portée normative était incertaine et serait source d'insécurité juridique pour l'application des nombreuses dispositions législatives ou réglementaires, dans plusieurs codes, qui font référence à la notion de paysage.



1° Élaboration d'atlas du paysage – Désignation de la collectivité qui en a la charge – Conditions de mise en œuvre de cette obligation – Incompétence négative du législateur – 2° Validité des actes législatifs – Incompétence négative du législateur – Élaboration d'Atlas du paysage (TP/AG-388449)

Le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, a écarté les dispositions du projet de loi relatif à la biodiversité prévoyant, à l'article L. 350-2 du code de l'environnement, l'élaboration, dans les départements, d'**atlas de paysages** qui « *identifient, caractérisent et qualifient les paysages, en tenant compte des dynamiques qui les modifient et des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernées* ». Il a considéré qu'en l'état, ces dispositions, qui ne précisent pas sur quelles collectivités pèse l'obligation d'élaboration des atlas, ni les conditions générales de mise en œuvre de cette obligation, étaient entachées d'incompétence négative.

4.12. Fiscalité

4.12.1. Fiscalité sur le patrimoine

1° Biens immobiliers – Droits de mutation – Incitation à la reconstitution des titres de propriété par l'aménagement de droits de mutation à titre gratuit – Cumul possible de deux mesures – Absence – 2° Validité des actes législatifs – Règle de fond s'imposant au législateur – Bloc de constitutionnalité – Principe d'égalité – Absence – 3° Collectivités territoriales – Corse – Droit de propriété – Régime fiscal – Droits de mutation – Caractère dérogoire (FIN/AG-CP-389190)

Afin de renforcer le caractère exhaustif du fichier immobilier, un article du projet de loi de finances pour 2015 prévoit, pour les immeubles ou droits immobiliers pour lesquels le droit de propriété est constaté pour la première fois par un acte régulièrement transcrit ou publié entre la date du conseil des ministres au cours duquel sera examiné le projet de loi de finances pour 2015 et le 31 décembre 2017, **une exonération de droits de mutation au titre de la première mutation**, si elle est à titre gratuit, à hauteur de 30 % de leur valeur. Pour l'examen de la conformité de cette mesure avec le principe constitutionnel d'égalité, le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, s'est interrogé sur la nécessité de tenir compte de son cumul possible, en présence d'un immeuble situé en Corse, avec l'exonération de droits de mutation par décès, à hauteur de 50 % de sa valeur vénale, pour les successions ouvertes entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2017, prévue à l'article 1135 bis du code général des impôts. En effet, dès lors que les deux mesures ont un champ d'application partiellement identique et un objet identique, l'éventualité d'un tel cumul doit être envisagée. Par conséquent, le Conseil d'État a considéré que la mesure proposée méconnaissait le principe d'égalité en tant qu'elle pouvait se cumuler, pour une même mutation ou pour deux mutations successives, avec l'exonération prévue à l'article 1135 *bis* du



code général des impôts, dans la mesure où elle aboutirait, sans motif légitime, à renforcer le caractère dérogatoire du régime fiscal des droits de mutation par décès relatifs aux immeubles situés en Corse.

4.12.2. Fiscalité sur les revenus

Instauration d'une réduction d'impôt exceptionnelle sur le revenu des ménages modestes dès 2014 – Effets de seuil – Correction (FIN/AG-388770)

Le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a eu à connaître de la mesure prévoyant l'instauration d'une réduction d'impôt sur le revenu d'un montant de 350 € pour une personne seule et de 700 € pour un couple ou une famille, attribuée sous condition de ressources. Il a émis les observations suivantes.

Il a tout d'abord constaté que cette réduction d'impôt, attribuée dès 2014, mais pour cette seule année, doit bénéficier à environ 3 millions de contribuables modestes, pour un coût budgétaire d'environ 1 milliard d'euros. Il a ensuite soulevé, en premier lieu, la question de la conciliation de l'article proposé avec les dispositifs existants : la mesure, qui est de circonstance, s'ajoute à de nombreuses mesures telles que la tranche à taux 0, la décote, l'absence de mise en recouvrement des cotisations les plus faibles et la prime pour l'emploi. Ces différentes mesures ne sont pas harmonisées. Toutefois, la réduction d'impôt 2014 est acceptable en tant que mesure conçue en urgence, visant à corriger les effets défavorables que l'absence d'indexation du barème a constitué pour les ménages modestes en 2012 et 2013. En second lieu, le projet d'article présenté par le Gouvernement comportait un effet de seuil particulièrement net puisque le franchissement du seuil de revenu faisait perdre d'un coup le bénéfice de la réduction d'impôt. Cet effet inversait la courbe des revenus : autour du seuil, le contribuable ayant le revenu avant impôt le plus élevé aurait eu le revenu après impôt le plus faible. Ce phénomène soulevant un risque de contrariété au principe d'égalité devant les charges publiques, tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État n'a pas accepté l'article et a proposé au Gouvernement une rédaction alternative effaçant l'effet de seuil.

4.12.3. Procédures fiscales

1° Vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement – 2° Pouvoirs publics – Déontologie – Conflits d'intérêts – Gouvernement – Vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement – Compétence Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (FIN-388361)

L'article 9 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique prévoit que chaque membre du Gouvernement fera l'objet, dès sa nomination, d'une **vérification de sa situation fiscale** sous le contrôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Il renvoie à un décret en Conseil d'État les conditions d'application de cette disposition.



Saisi de ce décret le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a estimé que si le III de l'article 35 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique dispose que « *pour l'application de la présente loi, les références à la législation et à la réglementation fiscales s'entendent, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, comme visant la législation et la réglementation applicables localement* », il ressort des travaux parlementaires que le législateur n'a pas entendu inclure dans le champ de ces dispositions l'article 9 de la loi qui prévoit la vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement, dès leur nomination, sous le contrôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Le champ de l'article 9 de la loi n° 2013-907 précitée est ainsi limité à la vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement au regard de l'impôt sur le revenu et, le cas échéant, de l'impôt de solidarité sur la fortune, institués par le code général des impôts, dans les conditions fixées au titre II de la première partie du livre des procédures fiscales, à l'exclusion des éventuels impôts de même nature existant dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.

4.13. Fonction publique

4.13.1. Agents contractuels

Champ d'application du décret du 17 janvier 1986 – Régime d'emploi (ADM-388309 et n° 389104)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a eu l'occasion au cours de l'année d'examiner deux projets de décret modifiant le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

S'agissant du premier, le Conseil d'État a précisé le champ d'application du décret du 17 janvier 1986. Il a relevé, en effet, d'une part, qu'en vertu de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, les **emplois civils permanents de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif** sont occupés en principe par des fonctionnaires titulaires, sauf si la loi en dispose autrement et, d'autre part, qu'en vertu de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984, ne sont pas soumis à cette règle certains emplois permanents de l'État et des établissements publics de l'État qui y sont énumérés, tels les emplois supérieurs dont la nomination est laissée à la décision du Gouvernement, les emplois ou catégories d'emplois de certains établissements publics figurant, en raison du caractère particulier de leurs missions, sur une liste établie par décret en Conseil d'État ou les emplois ou catégories d'emplois de certaines institutions



administratives spécialisées de l'État dotées, de par la loi, d'un statut particulier garantissant le libre exercice de leur mission. Enfin, par dérogation à la même règle, les articles 4 et 6 à 6 *septies* de la loi du 11 janvier 1984 prévoient les hypothèses et les conditions dans lesquelles des agents contractuels peuvent être recrutés tandis que l'article 7 de la même loi renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État recrutés dans les conditions définies aux articles 4, 6, 6 *quater*, 6 *quinquies* et 6 *sexies*.

Le Conseil d'État a relevé que le projet du Gouvernement prévoyait que les dispositions de ce décret s'appliqueraient aux agents contractuels de droit public recrutés par l'une des administrations mentionnées à l'article 2 de la loi du 11 janvier 1984, à l'exception d'un certain nombre de catégories d'agents, énumérées par le décret, tels que les agents recrutés sur des emplois à la décision du Gouvernement ou les agents contractuels recrutés par les chambres consulaires.

Il a observé que, par l'effet de ces modifications, le décret du 17 janvier 1986 s'appliquerait désormais non seulement aux agents recrutés dans les conditions prévues par les 2°, 3° et 6° de l'article 3 et par les articles 4, 6, 6 *bis*, 6 *ter*, 6 *quater*, 6 *quinquies*, 6 *sexies*, 6 *septies* de la loi du 11 janvier 1984 mais également aux agents non titulaires des administrations de l'État et des établissements publics autorisés, par des dispositions législatives spéciales, à recruter des agents contractuels.

Le Conseil d'État a considéré, en premier lieu, que ce parti rédactionnel aurait conduit à faire du décret du 17 janvier 1986 le droit commun des agents contractuels de l'État ou de ses établissements publics et à énumérer comme des exceptions tant le régime applicable aux emplois à la discrétion du Gouvernement, lesquels constituent une catégorie particulière d'emplois, que la situation de certains agents régis par des lois spéciales, tels les personnels des chambres consulaires qui, relevant de la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952, ne sont pas dans le champ des lois du 13 juillet 1983 et du 11 janvier 1984 précitées et ne sont pas susceptibles de relever du décret du 17 janvier 1986, lequel régit les contractuels recrutés dans le cadre des exceptions prévues par ces mêmes lois générales.

En second lieu, il a estimé que le projet aurait eu pour objet et pour effet de faire entrer dans le champ d'application du décret du 17 janvier 1986 l'ensemble des personnels contractuels des établissements publics nationaux à caractère administratif recrutés par contrat, non sur le fondement de l'exception prévue au 2° de l'article 3 de la loi précitée du 11 janvier 1984, mais en vertu de lois spéciales.

Le même parti rédactionnel aurait enfin conduit à énumérer comme des dérogations les régimes contractuels spécifiques que le Gouvernement entendait maintenir en vigueur dans certains de ces établissements publics.

En conséquence, il n'est pas apparu possible au Conseil d'État d'adopter cette rédaction pour des raisons tenant à la lisibilité du texte et à la cohérence de l'articulation entre les différentes lois sus-évoquées mais aussi pour des considérations de pur droit, tirées de la volonté du législateur de laisser subsister ou de créer certains régimes législatifs spéciaux, à côté du statut général des fonctionnaires.



En conséquence, la section de l'administration a substitué à la rédaction de l'article 2 du projet une rédaction fixant de manière positive le champ d'application du décret du 17 janvier 1986 et le limitant notamment aux agents contractuels de droit public recrutés par l'une des administrations mentionnées à l'article 2 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée en vertu du 2°, 3° et 6° de l'article 3 et des articles 4, 6, 6 *bis*, 6 *ter*, 6 *quater*, 6 *quinquies*, 6 *sexies* ou 6 *septies* de la même loi, aux agents recrutés dans les conditions prévues respectivement à l'article 14 *ter* de la loi du 13 juillet 1983 susvisée et à l'article L. 1224-3 du code du travail, à l'exclusion des agents en service à l'étranger et des personnes engagées pour une tâche précise, ponctuelle et limitée à l'exécution d'actes déterminés.

Le second projet de décret modifiant le décret du 17 janvier 1986 comportait deux séries de dispositions, les unes concernant la rémunération des contractuels, les autres ayant trait à la fin du contrat.

Sur le premier point, le projet avait pour objet de consacrer différents critères d'objectivation de la rémunération, déjà dégagés par la jurisprudence, que doit notamment prendre en compte l'autorité administrative compétente, à savoir le critère de la rémunération des fonctionnaires de qualification équivalente exerçant des fonctions de même niveau, celui des fonctions occupées, ceux des qualifications requises pour leur exercice et de la qualification et l'expérience de l'agent. À ce titre, le Conseil d'État n'a pas cru pouvoir conserver le critère de « la rémunération accordée aux fonctionnaires de qualification équivalente exerçant des fonctions de même niveau » que comportait le projet du Gouvernement. Il a, en effet, considéré que si un tel critère pouvait être pertinent lorsqu'il s'agit de recruter un contractuel sur un besoin temporaire, par exemple pour assurer le remplacement d'un fonctionnaire, il était en revanche très problématique au regard de l'économie générale et de l'esprit des lois du 13 juillet 1983 et du 11 janvier 1984 lorsqu'il s'agit de recruter des contractuels pour répondre à des besoins permanents. Il a estimé qu'une telle référence conduirait, implicitement mais nécessairement, à consacrer le principe, qui n'a jamais été retenu par le législateur ni par la jurisprudence, d'un cheminement de la carrière des contractuels parallèle à celui des fonctionnaires. Il a relevé également que l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, sur le fondement duquel a été pris le décret de 1986, limite la recherche de l'équivalence des règles entre fonctionnaires et agents non titulaires aux seules règles de protection sociale dont bénéficient les fonctionnaires, sauf en ce qui concerne les régimes d'assurance maladie et d'assurance vieillesse. Enfin, il a également considéré que la mention de ce critère contribuerait à introduire un facteur de rigidité dans la gestion des agents contractuels dont la section a estimé qu'il était très inopportun, d'autant que le décret comporte par ailleurs des règles relatives à l'évolution de la rémunération des agents.

En outre, le projet prévoit que la rémunération des agents recrutés sur contrat à durée indéterminée ainsi que sur contrat à durée déterminée pour répondre à des besoins permanents doit faire l'objet d'une réévaluation au moins tous les trois ans. La section a accepté la substitution au terme de « réexamen » employé actuellement par le décret de celui de « réévaluation », en observant que cette



notion substituée n'implique aucun automatisme ni ne présume le sens de l'évolution de la rémunération, l'administration ne pouvant s'abstenir de procéder à un examen au cas par cas de la situation de chaque agent contractuel.

Sur le second point relatif à la procédure de licenciement, le projet précise l'étendue de l'obligation de reclassement qui pèse sur les employeurs à l'égard de l'agent licencié, énonce les motifs de licenciement, encadre la période d'essai et accroît des garanties procédurales octroyées aux personnes investies d'un mandat syndical, le Gouvernement ayant souhaité traduire dans des dispositions réglementaires un certain nombre des solutions dégagées par la jurisprudence pour les agents non titulaires, notamment celle résultant de l'avis contentieux rendu par la section du contentieux, *Mme S.*, le 25 septembre 2013 (n° 365139, publié) qui a dégagé un principe général du droit en matière de reclassement des agents contractuels, et qui oblige à reclasser un agent recruté par CDI et dont il est mis fin aux fonctions en raison du recrutement d'un agent titulaire sur le poste qu'il occupe.

4.13.2. Corps et cadre d'emploi

Notion de corps et cadre d'emploi – Effet d'une réforme statutaire comportant création de corps nouveaux – Classement en catégorie active – Disposition statutaire explicite nécessaire (ADM-388950)

Un décret est nécessaire afin de prévoir pour l'avenir le classement en catégorie active des emplois du corps des aides soignants et agents des services hospitaliers qualifiés civils du ministère de la défense, dont les titulaires relevaient de trois corps bénéficiant de la catégorie active avant leur intégration en 2009 dans le nouveau corps unique.

Si les agents des trois corps⁶¹ alors intégrés bénéficiaient de la catégorie active au moment de leur intégration dans le nouveau corps, ils n'ont pas conservé, en l'absence de disposition d'un décret en Conseil d'État, le bénéfice du classement dans la catégorie active des emplois du nouveau corps.

4.13.3. Élections professionnelles

Principe de participation – Élections professionnelles du 4 décembre 2014 (ADM-389103)

Le 4 décembre 2014 ont été renouvelées, pour la première fois simultanément, toutes les instances représentatives du personnel des trois fonctions publiques, selon un mode de scrutin unique (à un tour) et pour un mandat de 4 ans. Ces élections constituent l'aboutissement du projet de rénovation du dialogue social, dont les fondements ont été posés par les accords de Bercy conclus le 2 juin 2008,

61 Aides soignants de l'INI (corps régi par le décret n° 92-454 du 20 mai 1992) ; aides soignants civils du SSA (corps régi par le décret n° 98-606 du 16 juillet 1998) ; agents civils des services hospitaliers qualifiés (ACSHQ) du SSA (corps régi par le décret n° 98-607 du 16 juillet 1998).



projet qui a été notamment traduit dans la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique. La préparation de ces élections a été l'occasion pour le Conseil d'État d'examiner de nombreux projets de textes que cette échéance rendait nécessaires concernant notamment l'architecture générale des instances de représentation du personnel, les conditions et modalités de mise en œuvre du vote électronique par internet ou encore relatifs à la prorogation et à la réduction de la durée des mandats des membres de certains organismes consultatifs de la fonction publique.

C'est ainsi que le Conseil d'État (section de l'administration) a examiné, en lui donnant un avis favorable, le projet relatif à la **prorogation et à la réduction de la durée des mandats des membres de certains organismes consultatifs de la fonction publique de l'État**. Ce projet constituait, après l'intervention du décret n° 2010-1743 du 30 décembre 2010 relatif à la prorogation des mandats des membres de certaines instances représentatives du personnel de la fonction publique d'État, la seconde étape essentielle de la mise en œuvre de la convergence des élections professionnelles de la fonction publique, permettant ainsi la tenue du scrutin du 4 décembre 2014.

Principe de participation – Élections professionnelles du 4 décembre 2014 (ADM-388876)

Par ailleurs, toujours au titre de l'examen des textes réglementaires nécessaire à la bonne tenue de cette échéance électorale, le Conseil d'État (section de l'administration) a été saisi d'un projet de décret relatif aux conditions et modalités de **mise en œuvre du vote électronique par internet** pour l'élection des représentants du personnel au sein des instances de représentation du personnel du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et pour les élections professionnelles des maîtres des établissements d'enseignement privés des premier et second degrés sous contrat et relevant du ministre chargé de l'éducation nationale. À cette occasion, le Conseil d'État a estimé pouvoir admettre, afin de faciliter les opérations de vote, que ce projet déroge sur certains points au décret n° 2011-595 du 26 mai 2011 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du vote électronique par internet pour l'élection des représentants du personnel au sein des instances de représentation du personnel de la fonction publique de l'État. Plus précisément, il a donné son accord à la possibilité de substituer la mise en ligne des candidatures à l'affichage des candidatures, et de substituer la mise en ligne de la liste électorale à l'affichage des extraits de liste. Il a également admis que le scrutin puisse se dérouler sur une seule journée.



4.13.4. Reconnaissance de l'expérience professionnelle des titulaires d'un doctorat

Concours et procédures de recrutement dans les corps et cadres d'emplois de catégorie A – Article 6 de la Déclaration de 1789 – Égalité d'accès à l'emploi public – Article L. 412-1 du code de la recherche – Reconnaissance des acquis professionnels résultant de la formation à la recherche et par la recherche – Adaptation des concours – Conditions (ADM-388823)

La loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche a prévu l'adaptation des concours et procédures de recrutement dans les corps et cadres d'emplois de catégorie A de la fonction publique afin d'assurer la **reconnaissance de l'expérience professionnelle acquise au cours de leur formation par les titulaires d'un doctorat**. Saisi d'une demande d'avis du Premier ministre, le Conseil d'État a défini les voies et moyens permettant de mettre en œuvre au plan réglementaire cette nouvelle obligation législative dans le respect du principe de l'égal accès des citoyens aux emplois publics⁶².

À cet égard, il a estimé que trois voies d'accès aux corps et cadres d'emplois des trois fonctions publiques permettront de satisfaire cet objectif d'intérêt général poursuivi par le législateur, sous réserve de tenir compte des besoins du service et des exigences de gestion des ressources humaines :

1°) La création d'une voie d'accès supplémentaire à un corps ou cadre d'emplois revêtant la forme d'un concours externe réservé aux docteurs.

2°) L'adaptation des concours et procédures de recrutement existants en ce qui concerne tant les conditions de candidature que la nature des épreuves, dont les modalités seraient définies pour permettre au jury d'apprécier les aptitudes des candidats titulaires d'un doctorat comme celles des candidats titulaires d'un autre diplôme, tout en prenant en compte certains acquis résultant de la formation à la recherche et par la recherche.

3) Enfin, pour les corps et cadres d'emplois recrutant à la sortie d'une école de formation de fonctionnaires de catégorie A, soit la création d'un concours d'entrée ouvert aux seuls docteurs, soit l'aménagement des actuels concours externes.

En revanche, le Conseil d'État a estimé que les adaptations voulues par le législateur ne pouvaient concerner ni les procédures de recrutement dans les corps ou cadres d'emplois par la voie de la promotion interne, sauf à porter atteinte au principe d'égalité, ni la voie du tour extérieur pour laquelle les critères de recrutement, déterminés par la loi, sont d'une autre nature que la détention d'un diplôme.

62 L'avis est consultable dans son intégralité sur le site internet du Conseil d'État dans l'application *ConsiliaWeb*, www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/ConsiliaWeb.



4.13.5. Recrutements

Recrutement des professeurs du Collège de France par décret du Président de la République – Procédure de recrutement assimilable à un concours – Dérogations à la procédure de droit commun – Conditions – Possibilités (ADM-388556)

Saisie de quatre dispositions d'un projet de décret relatif au Collège de France, la section de l'administration leur a donné un avis favorable, tout en formulant une observation concernant la **procédure de recrutement des professeurs du Collège de France**, laquelle prévoit, notamment, que ces professeurs sont nommés par décret du Président de la République, sur la proposition du nom d'un candidat choisi par l'assemblée du Collège de France, laquelle comprend les professeurs titulaires, proposition faite après que l'assemblée a examiné les titres et travaux des candidats à la chaire vacante.

Le Conseil d'État (section de l'administration) a estimé, d'une part, que la procédure de recrutement projetée, compte tenu de l'ensemble de ses caractéristiques, présentait le caractère d'un concours, d'autre part que, si cette procédure dérogeait à la procédure de droit commun de recrutement des enseignants-chercheurs, prévue à l'article L. 952-6-1 du code de l'éducation, une telle dérogation, qui se conformait au principe du recrutement par concours posé à l'article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, était autorisée par les dispositions introduites à l'article L. 952-6-1 par l'article 75 de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, dispositions faisant la réserve « *des dérogations prévues par les statuts particuliers des corps d'enseignants-chercheurs ou par les statuts des établissements* ».

Il a considéré que la vocation même du Collège de France permettait de déroger, sur ce fondement, au principe, par ailleurs posé par l'article L. 952-6-1, selon lequel la sélection est opérée par un comité constitué majoritairement de spécialistes de la discipline. À cet égard et au-delà du projet, il souligne qu'en dépit de son caractère général, la faculté de dérogation introduite par l'article 75 de la loi précitée du 22 juillet 2013 ne pourrait servir de fondement à des mesures dont la portée ou la nature ne seraient pas adaptées à la spécificité des établissements en cause et excéderaient la volonté du législateur de 2013. Cette dernière observation pourrait conduire à clarifier la rédaction de l'article L. 952-6-1 afin de mieux définir la nature des dérogations envisagées et les établissements concernés.

Enseignants – Obligations de service et missions – Compétence du pouvoir réglementaire pour définir celles-ci – Existence (ADM-388701)

Le Conseil d'État (section de l'administration), estime qu'un projet de décret relatif aux **obligations de service et aux missions des personnels enseignants exerçant dans un établissement public d'enseignement du second degré** doit, en l'absence de renvoi exprès de la loi au pouvoir réglementaire, définir avec précision le contenu de l'ensemble des missions des enseignants jusqu'alors régies sous le seul aspect des *maxima* de service hebdomadaires prévus par les décrets n° 50-581, n° 50-582 et n° 50-583 du 25 mai 1950.



À cet égard, et alors même que cette mission n'est pas expressément mentionnée par les dispositions précitées de l'article L. 921-1 du code de l'éducation dans sa rédaction issue de la loi n° 2013-595 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République du 8 juillet 2013, un décret peut compétemment prévoir qu'au titre des missions liées au service d'enseignement figure, dès lors qu'elle participe nécessairement de ces missions, la participation des enseignants d'une division à l'encadrement pédagogique des élèves pendant les périodes de formation en milieu professionnel accomplies par ces derniers.

4.14. Justice

4.14.1. Droit civil

Procédure civile – Action de groupe – Projet de décret pris pour l'application de l'article 1^{er} de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation – Articles L. 423-1 à L. 423-26 du code de la consommation – Jugement sur la responsabilité – Appel (INT-389027)

Le projet du Gouvernement soumettait, sauf règles contraires, **l'exercice de l'action de groupe** aux dispositions du code de procédure civile, mais prévoyait que l'appel serait jugé selon la procédure abrégée prévue à l'article 905 du code de procédure civile.

L'application de la procédure abrégée implique que l'affaire présente un caractère d'urgence ou qu'elle est en état d'être jugée. Or, l'action de groupe ne relèvera pas toujours de telles hypothèses. Certaines affaires pourront en effet poser des questions complexes et donner lieu à des contestations sérieuses, qu'il s'agisse de caractériser la responsabilité du professionnel, d'établir l'origine des préjudices allégués ou de définir le groupe et les critères de rattachement. Des expertises pourront être nécessaires.

Dès lors, prévoir le recours systématique à la procédure abrégée est inapproprié du point de vue de la bonne administration de la justice. Il en est d'autant plus ainsi que le renvoi aux règles applicables à la procédure contentieuse ordinaire devant la cour d'appel n'exclut pas la mise en œuvre de l'article 905 du code de procédure civile, article qui figure parmi les dispositions relatives à la procédure ordinaire de droit commun. La procédure abrégée pourra être décidée par le président de la chambre saisie, soit d'office, soit à la demande d'une partie.

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a modifié le projet en ce sens.



4.14.2. Droits de la défense

Audition du suspect libre – Notification du droit à l’assistance à un avocat – Communication des pièces de la procédure – Projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l’information dans le cadre des procédures pénales – n° 388269, AG du 16 janvier 2014

Le projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l’information dans le cadre des procédures pénales prévoit la **notification, préalablement à son audition**, de différents droits à la personne suspectée d’avoir commis une infraction et ne faisant pas l’objet d’une mesure de contrainte.

Cette personne doit se voir notamment notifier : la nature, la date et le lieu présumés de l’infraction qu’elle est soupçonnée d’avoir commise ou tenté de commettre ; le droit de quitter à tout moment les locaux où elle est entendue ; le droit de faire des déclarations, de répondre aux questions posées ou de se taire ; si l’infraction en cause est un crime ou un délit puni d’une peine d’emprisonnement, le droit d’être assistée au cours de son audition ou de sa confrontation, selon les modalités prévues aux articles 63-4-3 et 63-4-4 du code de procédure pénale, par un avocat choisi par elle ou, à sa demande, désigné d’office par le bâtonnier de l’ordre des avocats.

- Est incertaine, en l’état des jurisprudences de la Cour européenne des droits de l’homme (CEDH) et de la Cour de cassation, la réponse à la question de savoir si l’article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales exige qu’un suspect libre puisse être assisté par un avocat dès son premier interrogatoire.

Le Conseil d’État, au rapport de la section de l’intérieur, a considéré que les exigences du procès équitable ne sont pas méconnues lorsqu’un suspect libre est entendu sans que son droit d’être assisté par un avocat lui soit préalablement notifié dès lors, d’une part, qu’il ne subit aucune contrainte des agents de la force publique et que l’ensemble des autres droits prévus à l’article 1er du projet de loi lui est notifié avant l’audition et, d’autre part, qu’en application du dernier alinéa de l’article préliminaire du code de procédure pénale, en matière criminelle et correctionnelle, aucune condamnation ne peut être prononcée contre lui sur le seul fondement de déclarations qu’il a faites sans avoir pu s’entretenir avec un avocat et être assisté par lui.

- Est également incertaine, en l’état de la jurisprudence de la CEDH, la réponse à la question de savoir si le suspect libre ou son avocat doit avoir accès à tout ou partie de la procédure dès le stade de l’enquête.

Se fondant sur la jurisprudence récente de la Cour de cassation, le Conseil d’État a considéré que l’absence de communication de l’ensemble des pièces du dossier, au stade de l’enquête judiciaire, n’est pas de nature à priver la personne d’un droit effectif à un procès équitable, dès lors que l’accès à ces pièces est garanti devant les juridictions d’instruction et de jugement.



4.14.3. Droit pénal

Légalité des délits et des peines – Projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme – Opérateurs d'importance vitale définis aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 du code de la défense – Publication de la liste – Absence (INT/AG-388885)

Saisi d'un projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, le Conseil d'État, au rapport de la section de l'intérieur, a émis les observations suivantes. L'aggravation des peines envisagée lorsque les atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données mentionnées aux articles 323-1 à 323-3 du code pénal ont été commises à l'égard « *des opérateurs d'importance vitale définis aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 du code de la défense* », ainsi que leur soumission aux règles procédurales applicables à la criminalité organisée ont été écartées car la liste de ces établissements fait l'objet d'une classification confidentiel défense.

Les éléments constitutifs de l'infraction aggravée par le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme ne répondent donc ni aux exigences de prévisibilité de la loi pénale ni au principe de légalité des délits et des peines. Pour être utilement reprise, cette disposition implique que soit définie et publiée la liste des catégories d'établissements ainsi protégés au titre des intérêts fondamentaux de la nation.

4.14.4. Harmonisation des sanctions administratives et pénales

Régime de la sanction administrative – Respect des droits de la défense et du principe du caractère contradictoire – Absence – Fondement juridique de la sanction, notification des manquements à leur auteur et offre de présentation d'observations en retour – Obligation de notification (SOC-388178)

Lors de l'examen du projet relatif à l'harmonisation des **sanctions applicables aux produits de santé et aux modalités de mise en œuvre des sanctions financières**, le Conseil d'État (section sociale) n'a pas retenu la disposition qui prévoyait que, dans le cadre de la mise en œuvre d'une procédure de sanction diligentée par l'administration, cette dernière devait notifier à l'auteur de ou des manquements, outre le ou les manquements observés, le fondement juridique de la sanction et l'offre de présentation de ses observations en retour, « *la sanction administrative envisagée* » à son encontre. Une telle disposition est apparue en effet comme contraire aux droits de la défense et au principe du caractère contradictoire de la procédure de sanction dès lors qu'une sanction pouvait être ainsi préétablie avant même que l'auteur des manquements ait pu faire valoir son point de vue et donc sa défense sur les manquements qui lui sont reprochés. En revanche, la notification des manquements à leur auteur, le fondement juridique de la sanction et l'offre de présentation par celui-ci de ses observations en retour font partie des informations à donner pour respecter à son endroit les droits de la défense et le caractère contradictoire de la procédure.



4.14.5. Organisation judiciaire

1° Procédure – Pouvoirs du juge – Président du tribunal de grande instance – Fonctionnement interne des juridictions judiciaires – Ordonnance de roulement mettant fin aux fonctions d’un juge des libertés et de la détention – Soumission à avis conforme des magistrats du siège – Incompétence du pouvoir réglementaire – 2° Lois d’habilitation – Champ de l’habilitation – Décrets d’application outrepassant ou méconnaissant l’habilitation législative sur le fondement de laquelle ils sont pris – (INT-389110)

Le Conseil d’État (section de l’intérieur) a examiné un projet de décret relatif au fonctionnement interne des juridictions de l’ordre judiciaire ayant pour objet de modifier ou de compléter plusieurs dispositions de la partie réglementaire du code de l’organisation judiciaire relatives à **l’organisation et au fonctionnement des cours d’appel, des tribunaux de grande instance et des tribunaux d’instance**.

Les articles 137-1 du code de procédure pénale (CPP) et L. 121-3 du code de l’organisation judiciaire (COJ) donnent compétence au président du tribunal de grande instance, au travers de l’ordonnance de roulement, pour désigner un magistrat de sa juridiction dans les fonctions de juge des libertés et de la détention (JLD). En soumettant à un avis conforme de l’assemblée des magistrats du siège l’ordonnance de roulement mettant fin aux fonctions d’un juge des libertés et de la détention, le projet de décret affecte le pouvoir de désignation que le président du tribunal tient de la loi. Le Conseil d’État a donc émis un avis défavorable à la disposition introduisant un tel avis conforme dans la partie réglementaire du code de l’organisation judiciaire.

Il est apparu toutefois à la section de l’intérieur que la décision de mettre fin à la désignation d’un juge des libertés et de la détention pourrait utilement être assortie de garanties nécessaires à la sauvegarde de l’indépendance de ce magistrat du siège. Elle a pris acte de ce que le Gouvernement préparait un projet de loi organique en ce sens.

4.14.6. Séparation des autorités de poursuite et de jugement

1° Intervention du Procureur de la République après la saisine du juge du siège – Impossibilité – 2° Union européenne – Portée des règles du droit de l’union européenne – Transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l’information dans le cadre des procédures pénales (INT-388269)

Saisi d’un projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l’information dans le cadre des procédures pénales, le Conseil d’État, au rapport de la section de l’intérieur, a écarté la disposition prévoyant de rendre le procureur de la



République compétent pour ordonner, à la demande des parties (et avant la réunion de la formation de jugement), la **réalisation d'actes judiciaires estimés utiles à la manifestation de la vérité**, alors que le tribunal correctionnel a déjà été saisi de l'affaire par voie de citation directe ou par convocation en justice.

Si la procédure pénale reconnaît déjà aux parties au procès le droit de demander des investigations complémentaires, le Conseil d'État ne méconnaît pas la légitimité de l'objectif tendant à rendre plus effectif son exercice. Il a cependant considéré que les dispositions en cause, que n'impose pas la transposition de la directive du 22 mai 2012, portaient atteinte à la plénitude de l'office du juge du siège en permettant au procureur de la République, après la mise en œuvre de l'action publique, d'accomplir des actes judiciaires, fût-ce à la demande de la défense.

Une fois saisi de la procédure par la délivrance de la citation ou de la convocation, le juge du siège doit être seul compétent pour apprécier souverainement toutes les demandes ou conclusions présentées par les parties dont dépend le bien-fondé de l'accusation. L'inutile complexité procédurale de ces dispositions est en outre contraire à la bonne administration de la justice.

4.15. Santé publique, sécurité sociale et aide sociale

4.15.1. Adaptation de la société au vieillissement de la population

Le Conseil d'État a été saisi d'un projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement, qui porte sur les conséquences multiples du vieillissement de la population.

Validité des actes législatifs – Règles de fond s'imposant au législateur – Bloc de constitutionnalité – Non-conformité d'une expérimentation aux exigences de l'article 37-1 de la Constitution – Critères exigés – Évaluation du dispositif (SOC/AG-388486)

Le Conseil d'État, au rapport de la section sociale, a écarté les derniers alinéas des articles 34 et 36 qui ne satisfont pas aux exigences constitutionnelles. Les **expérimentations** envisagées par ces deux articles relèvent de l'article 37-1 de la Constitution aux termes duquel « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ». Dès lors qu'il entend proposer des expérimentations, le Gouvernement doit en définir précisément la nature, la portée et la durée ainsi que les conditions et les procédures selon lesquelles elles doivent faire l'objet d'une évaluation conduisant à



leur maintien, à leur modification, à leur généralisation ou à leur abandon. En fixant de façon anticipée le dispositif qui sera retenu à l'issue de l'expérimentation, même sous la forme d'une alternative, avant même d'avoir procédé à son évaluation, le Gouvernement dénature le principe même de l'expérimentation qui doit être réversible et reposer sur une évaluation et un choix ne pouvant intervenir qu'à son issue.

1° Allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap, maisons départementales des personnes handicapées – Financement – Compétence des départements – Modalités de calcul – 2° Collectivités territoriales – Département – Attributions – Action sociale – Financement des aides liées au handicap (SOC/AG-388486)

Le Conseil d'État a appelé l'attention du Gouvernement, à l'occasion de l'examen de l'article 40 du projet de loi, sur les **règles de répartition des concours versés aux départements** par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie, de la prestation de compensation du handicap et des maisons départementales des personnes handicapées. Les articles L. 14-10-6 et L. 14-10-7 du code de l'action sociale et des familles renvoient à l'article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que ces concours sont répartis en fonction du potentiel fiscal des départements, celui-ci étant calculé au vu de la dernière année connue qui est, en pratique, l'année en cours. Une dérogation à cette règle de la dernière année connue exige une disposition législative expresse.

1° Contenu des lois de financement de la sécurité sociale – Mesure pouvant figurer dans la loi de financement de la sécurité sociale – Versement par un établissement public au bénéfice d'une collectivité territoriale – Absence – 2° Contenu des lois de finances – Mesure pouvant figurer dans la loi de finances de l'année – Versement par un établissement public au bénéfice d'une collectivité territoriale – Absence (SOC/AG-388486)

Le Conseil d'État, au rapport de la section sociale, a estimé qu'une disposition relative à des **versements par un établissement public doté de l'autonomie financière**, situé en dehors du champ de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ne peut être regardée comme une disposition ayant pour objet de définir les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales au sens du c du 7^o du II de l'article 34 de la loi organique précitée relative aux lois de finances. N'ayant pas par ailleurs d'effet direct sur les charges de l'État, elle ne trouve pas sa place dans une loi de finances ou une loi de finances rectificative. N'ayant aucun impact direct ou indirect significatif sur l'équilibre financier des régimes de base de sécurité sociale ou des fonds concourant à leur financement, elle ne rentre pas davantage dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale. Par conséquent, si le Gouvernement souhaite conserver une référence au potentiel fiscal de 2011, et non de 2014, pour la seule répartition des concours versés par la CNSA aux départements au titre de l'année 2014, comme cela résulte d'un décret relatif aux acomptes en cours de signature, la disposition législative nécessaire peut trouver sa place dans le présent projet de loi.



Associations et fondations – Centre technique national pour l'enfance et l'adolescence inadaptées et centres régionaux – Régime juridique – Compétences – Domaine de la loi – Absence (SOC/AG-388486)

Le Conseil d'État, au rapport de la section sociale, a écarté l'article 56 modifiant l'article L. 312-4 du code de l'action sociale et des familles. Cet article tend à **donner une base légale à l'existence d'associations de la loi de 1901** que sont les « *centres régionaux d'études, d'actions et d'informations en faveur des personnes en situation de vulnérabilité* », agréées dans les conditions de l'arrêté du 22 janvier 1964 instituant un centre technique national pour l'enfance et l'adolescence inadaptées et des centres régionaux, en vue de leur permettre, sous un nouveau nom, de pouvoir répondre à des demandes des autorités compétentes afin d'élaborer des schémas d'organisation sociale et médico-sociale ainsi qu'à toute action liée à leur mise en œuvre. Il a estimé, d'une part, que l'existence de ces personnes morales de droit privé, sans que soient en cause des règles ou des principes fondamentaux mentionnés à l'article 34 de la Constitution, ne ressortit pas au domaine de la loi. En outre, le libre choix de tout prestataire, dans le respect des règles de la commande publique, implique d'éviter de reconnaître à ces associations un rôle implicite en la matière. Cette disposition pourrait, en revanche, trouver sa place dans le rapport annexé au projet de loi.

Pharmacie – Autorisation de mise sur le marché – Absence – Recommandations temporaires d'utilisation – Article L. 5121-12-1 du code de la santé publique – Atteinte excessive à la liberté d'entreprendre – Absence (SOC-389403)

Le Conseil d'État (section sociale) a eu à connaître, à plusieurs reprises, de la question des recommandations temporaires d'utilisation dites « RTU » ces dernières années, par des projets de dispositions législatives et réglementaires. Une RTU est faite pour « **encadrer** » la **prescription médicale d'un médicament** lorsque ce dernier est prescrit en dehors de son autorisation de mise sur le marché. Il est apparu justifié que, tout en laissant le médecin responsable des prescriptions à ses patients, une recommandation d'ordre sanitaire émanant d'une autorité sanitaire reconnue vienne constituer un guide général remplaçant les notices d'emploi du médicament, absentes du fait de l'utilisation hors autorisation de mise sur le marché, et ceci de manière à limiter les inconvénients produits par une telle prescription. Elle a examiné à nouveau un projet de décret pris en application de l'article L. 5121-12-1 du code de la santé publique, introduit par l'article 10 la loi de financement de la sécurité sociale rectificative pour 2014. Elle a estimé que les dispositions prévues ne méconnaissaient pas la directive sur le médicament et ne portaient pas atteinte excessive à la liberté d'entreprendre.

■ **Logiciels d'aide à la prescription et logiciels d'aide à la dispensation**

1° Validité des actes législatifs – Règles de fond s'imposant au législateur – Bloc de constitutionnalité – Liberté d'entreprendre – Restriction proportionnée à l'objectif de sécurité de la prescription – Domaine de la loi – 2° Affichage et publicité – Logiciels d'aide à la prescription et logiciels d'aide à la dispensation – Interdiction absolue de toute publicité proportionnée à l'objectif poursuivi



d'assurer une prescription sûre – Domaine de la loi – 3° Autorité administratives indépendantes – Autorité de la Concurrence – Consultation (SOC-388730)

Lors de l'examen du projet de décret relatif aux logiciels d'aide à la dispensation, le Conseil d'État (section sociale) a rappelé que c'est au législateur qu'il appartient d'apporter éventuellement des restrictions à la publicité (CC, n° 90-283 DC du 8 janvier 1991). Or la loi est en l'espèce muette sur cette question. Cette difficulté n'a pu être surmontée qu'au prix du raisonnement suivant : le législateur a confié au pouvoir réglementaire le soin de préciser les règles qu'il fixait pour la **certification des logiciels d'aide à la prescription et des logiciels d'aide à la dispensation**. Au nombre de ces objectifs, figure la sécurité, et l'interdiction de toute publicité a pour objectif de ne pas distraire le médecin au moment où il effectue sa prescription et le pharmacien au moment où il dispense le médicament. Il a aussi estimé que l'interdiction absolue de toute publicité est proportionnée à l'objectif poursuivi d'assurer une prescription sûre, et, partant, que l'atteinte à la liberté d'entreprendre était admissible. En effet, s'il s'agit bien d'assurer la sécurité de la prescription, dans l'intérêt du patient et de la santé publique, alors le médecin ne doit pas être perturbé du tout, ce qui conduit à l'exclusion totale de tout message promotionnel, et pas seulement de certains d'entre eux. Il a aussi estimé que le projet de décret devait faire l'objet d'une saisine de l'Autorité de la concurrence.

4.15.2. Financement de la sécurité sociale

■ Loi de financement de la sécurité sociale

Saisi d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, le Conseil d'État, au rapport de la section sociale, a émis un avis favorable à son adoption sous réserve de modifications qui s'expliquent d'elles-mêmes, de modifications ou de rejets de certaines dispositions.

1° Contenu – Prévisions chiffrées concernant le budget de l'État – Impossibilité – 2° Budget de l'État – Régime juridique des lois de finances – Principes généraux – Sincérité de la coordination financière entre budgets de l'État et de la sécurité sociale – Absence (SOC/AG-388826)

L'article liminaire du projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale étant identique à celui du projet de loi de finances rectificative pour 2014, le Conseil d'État réitère les observations qu'il a formulées au vu notamment de l'avis rendu par le Haut Conseil des finances publiques. Les prévisions de recettes et de soldes présentées pour les années 2015 à 2017 dans l'annexe A sont réputées tenir compte d'une compensation intégrale par l'État des diminutions de recettes sociales, d'un montant total de 9 milliards d'euros, résultant des articles 1^{er} à 3 du présent projet. Dès lors que le rapport prévu au I de l'article L. O. 111-4 du code de la sécurité sociale prévoit explicitement que l'impact de ces mesures « sera intégralement compensé » et que l'article L. 131-7 du même code, auquel il n'est pas expressément dérogé par le présent projet, prévoit une telle compensation par le budget de l'État, le Conseil d'État constate la cohérence interne du présent projet de loi.



Cependant, à défaut de possibilité prévue par la loi organique relative aux lois de finances de présenter dans le projet de loi de finances rectificative pour 2014 des prévisions chiffrées concernant le budget de l'État pour les années 2015 à 2017, le Conseil d'État, au rapport de la section sociale, n'est pas mis en mesure de vérifier à ce moment de l'année 2014 la **sincérité de la coordination financière qui doit être assurée entre le budget de l'État et celui de la sécurité sociale** en vertu du même article L. O. 111-4. Le Gouvernement devra présenter en loi de finances pour 2015 les mesures adéquates de compensation, lesquelles devront être retracées en loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, ou à défaut prévoir une absence de compensation dans cette dernière loi.

1° Contenu – Réduction des cotisations salariales pour les basses rémunérations – Garanties – Progressivité – Objectif d'intérêt général – Existence – 2° Validité des actes législatifs – Bloc de constitutionnalité – Principe d'égalité devant les charges publiques – Existence (SOC/AG-388826)

Le projet d'article premier instaure une **mesure de réduction des cotisations salariales pour les basses rémunérations**. Le dispositif vise à introduire des éléments de progressivité dans le calcul des cotisations sociales pour les salariés dont les salaires sont compris entre 1 et 1,3 fois le SMIC et pour les fonctionnaires dont le traitement est compris entre le SMIC et l'indice majoré 468. Le principe d'égalité devant les charges publiques, qui découle de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, s'applique aux cotisations sociales qui sont des « *charges publiques* » au sens de cet article 13 (Décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986 et, plus récemment, à propos des cotisations sociales payées par les membres de professions libérales, décision n° 2010-24 QPC du 6 août 2010 *Association nationale des sociétés d'exercice libéral* et décision n° 2011-180 QPC du 13 octobre 2011, *M. Ourgaud*).

Selon la jurisprudence constitutionnelle, la détermination des règles applicables en vertu desquelles doivent être appréciées les facultés contributives dépend des caractéristiques de chaque prélèvement. Cette appréciation des facultés contributives est, en effet, différente selon que l'on est en présence d'une « *imposition de toute nature* » au sens de l'article 34 de la Constitution ou d'une cotisation sociale. Dans le premier cas, l'appréciation des facultés contributives s'effectue au regard d'une assiette large comprenant l'ensemble des revenus du foyer fiscal et prenant en compte les charges de famille. S'il s'agit d'une cotisation salariale, l'appréciation se limite à son assiette, qui sera constituée des revenus de l'activité.

C'est en application de ces principes que le Conseil constitutionnel a jugé que, parce que la CSG doit être regardée comme une « *imposition de toute nature* », une réduction dégressive de celle-ci et de la CRDS au bénéfice des seuls revenus d'activité mensuellement inférieurs à 169 fois le taux du SMIC augmenté de 40 % n'était pas conforme à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000), dès lors qu'elle ne prenait pas en compte les revenus du contribuable autres que ceux tirés d'une activité, ni les revenus des autres membres du foyer, ni des personnes à charge au sein de celui-ci. La mesure envisagée, même si elle semble proche de ce dispositif censuré,

ne paraît pas encourir le risque d'une censure. En effet, la CSG est un prélèvement sur tous les revenus, y compris ceux du patrimoine et ceux de placement. Il s'agit d'une contribution ayant « *pour finalité la mise en œuvre du principe de solidarité nationale* »⁶³.

Or, tel n'est pas le cas des cotisations salariales visées par le projet d'article qui constituent un prélèvement sur un périmètre strictement limité aux revenus salariaux. Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, « *les cotisations sociales versées aux régimes obligatoires de sécurité sociale qui résultent de l'affiliation à ces régimes constituent des versements obligatoires de la part des employeurs comme des assurés* » et « *ces cotisations ouvrent vocation à des droits aux prestations et avantages servis par ces régimes* »⁶⁴. Historiquement, les cotisations sociales n'ont jamais été strictement proportionnelles du fait de l'existence d'un minimum contributif, d'une part, et d'un plafonnement, d'autre part. Comme l'a jugé le Conseil constitutionnel⁶⁵, « *les cotisations d'assurance maladie à la charge des travailleurs indépendants non agricoles sont des cotisations ouvrant des droits aux prestations et avantages servis par le régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs indépendants et en faisant porter ces cotisations sur une assiette correspondant à l'ensemble des revenus des travailleurs indépendants, les dispositions contestées n'ont pas modifié leur nature de cotisations, qui ne relèvent pas de la catégorie des impositions de toutes natures au sens de l'article 34 de la Constitution.* » Ce raisonnement paraît d'autant plus transposable en l'espèce que la réduction opérée ne supprime pas toute cotisation pour les revenus compris entre 1 et 1,3 SMIC.

Le Conseil d'État, au rapport de la section sociale, relève que l'objectif poursuivi par le projet, qui est d'instaurer des éléments de progressivité des cotisations salariales et de créer un encouragement fort au travail par la réduction de l'écart entre le salaire brut figurant dans le contrat de travail et sur la fiche de paye, d'une part, et le salaire net effectivement perçu par les salariés rémunérés au SMIC ou à un niveau proche du SMIC, d'autre part, répond à un objectif d'intérêt général, ainsi que l'a admis à plusieurs reprises le Conseil constitutionnel⁶⁶. En outre, pour définir les conditions ouvrant droit à ces réductions de cotisations, le Gouvernement, qui a pris en considération le niveau de rémunération du cotisant, mais également ses conditions d'emploi (notamment le nombre d'heures travaillées) ainsi que le régime de sécurité sociale auquel il appartient (saliariés, fonctionnaires, salariés non agricoles), s'est fondé sur des critères objectifs et rationnels en lien avec l'objectif poursuivi. Il s'ensuit que les dispositions du projet d'article ne paraissent pas contrevenir au principe d'égalité devant les charges publiques. Enfin, le projet prévoit des dispositifs de « correction » des effets, en termes de rupture d'égalité, qui pourraient être induits par la mesure entre pluri-cotisants et cotisants uniques disposant de rémunérations identiques. Il instaure également une régularisation annuelle afin de corriger les effets qui pourraient résulter de la perception d'une

63 Cf. la décision du Conseil constitutionnel n° 90-285 DC du 28 décembre 1990.

64 Cf. la décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, considérant 119, et la décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, considérants 8 et 12.

65 Dans sa décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012.

66 Voir la décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007, la décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010 et la décision 2013-300 QPC du 5 avril 2013.



rémunération plus élevée en fin d'année qui n'assurerait plus l'éligibilité du cotisant à la réduction. Le Conseil d'État a estimé que ces dispositifs permettraient de prévenir toute atteinte caractérisée au principe d'égalité devant les charges publiques.

Par la décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014, le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition pour méconnaissance du principe d'égalité, au motif « *que le législateur avait ainsi institué une différence de traitement, qui ne reposait pas sur une différence de situation entre les assurés d'un même régime de sécurité sociale, sans rapport avec l'objet des cotisations salariales de sécurité sociale* ».

1° Pensions – Barèmes – Gel de l'ensemble des pensions de retraites – Mécanisme de lissage – 2° Règles de fond s'imposant au législateur – Constitutionnalité et conventionnalité – Principe d'égalité – Existence (SOC/AG-388826)

Le Conseil d'État, au rapport de la section sociale, a estimé que le I de l'article 9, qui pose **le principe du gel de l'ensemble des pensions de retraites**, ne présentait pas, en tant que tel, de problèmes de constitutionnalité ou de conventionnalité. Il a toutefois relevé qu'en n'appliquant pas cette mesure aux retraités dont le montant de pension, tous régimes confondus, ne dépasse pas 1 200 euros, cette disposition rompait l'égalité entre retraités à la fois entre les régimes et à l'intérieur de chaque régime. Il a néanmoins estimé qu'eu égard au niveau du seuil retenu, qui est de 1 200 euros toutes pensions confondues, cette rupture d'égalité était justifiée par un motif d'intérêt général, qui est de préserver le pouvoir d'achat des plus petites pensions. Compte tenu à la fois du niveau de ce seuil, du caractère limité dans le temps de la mesure et de son ampleur très réduite (0,6 %, soit 7 euros par mois pour 1 200 euros), il a considéré que cette rupture d'égalité reposait sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec l'objet de la mesure. Il a enfin relevé que la disposition en cause prévoyait un mécanisme de lissage permettant de limiter l'effet de modification de la hiérarchie des revenus après indexation, en-deçà ou au-delà de 1 200 euros, sans toutefois, pour des raisons techniques, le faire disparaître complètement. Cet écart restant toutefois de très faible ampleur, il n'a pas estimé devoir rejeter cette disposition.

1° Contenu – Mesure ne pouvant figurer dans une LFSS – Mesure dénuée d'effet direct sur les dépenses de l'année et de caractère permanent – Domaine de la loi ordinaire – 2° Pensions – Barèmes – Revalorisation annuelle des pensions d'invalidité, rentes d'accidents du travail et autres prestations de sécurité sociale – Mécanisme de lissage – Mesures présentant un caractère permanent – Absence (SOC/AG-388826)

Le Conseil d'État a écarté les dispositions qui ont pour objet que ne soit pas appliquée, lors de leur prochaine échéance de revalorisation, c'est-à-dire le 1^{er} avril 2015, **la revalorisation annuelle**, d'une part, **des pensions d'invalidité, rentes d'accidents du travail et autres prestations de sécurité sociale** revalorisées selon les conditions mentionnées à l'article L. 341-6 du code de la sécurité sociale, d'autre part des bases sur lesquelles est déterminé le montant des prestations familiales mentionnées à l'article L. 551-1 du même code. Il résulte en effet des



dispositions des 1° et 2° du C du V de l'article L. O. 111-3 du même code, éclairées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel (notamment sa décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006) que si une mesure est dénuée d'effet direct sur les dépenses de l'année des régimes obligatoires de base mais touche aux années ultérieures, elle ne peut figurer dans une loi de financement de la sécurité sociale que si elle présente un « caractère permanent » au sens de cet article.

En premier lieu, les mesures que le Conseil d'État a écartées n'ont d'effet sur les dépenses des régimes obligatoires de base qu'en 2015 et non pas en 2014. En second lieu, le Conseil d'État a estimé qu'elles ne présentaient pas un caractère permanent, en dépit de leur effet de base sur le montant des prestations en cause. En conséquence, ces mesures ne peuvent figurer dans une loi de financement de la sécurité sociale pour 2014. Si le Gouvernement souhaite, pour des raisons politiques et économiques, adopter ces mesures en même temps que celles figurant dans le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, aucun obstacle ne s'oppose à ce qu'elles figurent dans un projet de loi ordinaire qui serait discuté et voté en même temps que le projet de loi de financement rectificative.

■ Mesures du PLFSS pour 2015

Le Conseil d'État, saisi du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, a émis un avis favorable à son adoption tout en disjoignant l'article 9.

Contenu – Mesure pouvant figurer dans une LFSS – Contribution exceptionnelle assise sur le chiffre d'affaires des médicaments destinés au traitement de l'hépatite C – Conditions (SOC/AG-388826)

Le Conseil d'État a estimé que le législateur pouvait instaurer par l'article 6 une **contribution exceptionnelle assise sur le chiffre d'affaires correspondant aux médicaments destinés au traitement de l'hépatite C**, dès lors que cette pathologie bénéficie actuellement de traitements innovants, extrêmement coûteux et susceptibles de bénéficier à un grand nombre de patients, avec des coûts particulièrement élevés pour l'assurance maladie.

Cette imposition apparaît fondée sur des critères objectifs et rationnels, en ce qui concerne tant la définition de ses conditions d'application que son mode de répartition entre les entreprises mises à contribution. Elle permet, sans être confiscatoire, d'assurer un juste équilibre entre les financements publics et privés dans un contexte financier contraint. D'une durée limitée dans le temps, elle doit faire l'objet d'une évaluation pour que le législateur soit en mesure de s'assurer, au regard du principe d'égalité devant les charges publiques, que seule cette pathologie remplit les critères de volume de consommation et de taux de croissance des traitements retenus pour justifier sa mise en place. S'agissant d'un impôt de rendement dont le barème progressif ne dépend pas de la croissance du chiffre d'affaires des entreprises assujetties, il a estimé possible de répartir le montant global dû au seul *pro rata* du chiffre d'affaires, sans tenir compte de la croissance de celui-ci.



1° Contenu – Mode d'imposition des revenus de remplacement de la CSG – Effets de seuil – Absence – 2° Validité des actes législatifs – Bloc de constitutionnalité – Principe d'égalité devant les charges publiques – Existence (SOC/AG-388826)

Sur l'article 7, le Conseil d'État, au rapport de la section sociale, a relevé que le mode actuel d'**imposition des revenus de remplacement à la contribution sociale généralisée (CSG)**, se caractérisant, d'une part, par d'importants effets de seuil lors du passage d'un taux d'imposition à un autre et, d'autre part, par la coexistence d'un barème progressif non linéaire pour ces revenus et d'une taxation proportionnelle au premier euro pour les revenus d'activité, alors que ces deux catégories de revenus relèvent de la même contribution, soulève des interrogations au regard du principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques.

L'article permet toutefois, en adoptant un mécanisme de calcul du seuil de taxation au taux normal en fonction du revenu fiscal de référence et non plus de la cotisation d'impôt sur le revenu due, d'une part, de réduire le nombre de changements de taux d'imposition subis par les titulaires de revenus de remplacement chaque année – ce qui limite la prévalence des effets de seuil – et, d'autre part, de retenir des critères tenant compte de l'ensemble des revenus du foyer fiscal appréciés de manière « familialisée » conformes à la décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000. Le Conseil d'État l'a donc admis, tout en recommandant au Gouvernement d'engager une réflexion d'ensemble sur la cohérence des taux de CSG applicables entre revenus d'activité et revenus de remplacement et entre les différentes contributions constituant la CSG.

Il a également estimé nécessaire que l'exposé des motifs et l'étude d'impact de cet article soient complétés afin de mentionner en quoi la fixation du nouveau seuil tiré du revenu fiscal de référence pour bénéficier du taux réduit de CSG sur les revenus de remplacement permet de tenir compte des baisses d'impôt sur le revenu prévues par la loi de finances rectificative du 8 août 2014 et du projet de loi de finances pour 2015. Compte tenu de l'ampleur supposée des montants financiers et du nombre de contribuables concernés, il s'agit d'éléments indispensables pour garantir, d'une part, la complétude de l'étude d'impact et, d'autre part, la bonne information du Parlement et la qualité des débats parlementaires.

1° Contenu – Encadrement des assiettes forfaitaires de cotisations sociales – Conditions – 2° Validité des actes législatifs – Incompétence négative du législateur – Détermination des éléments de l'assiette des cotisations sociales – Domaine de la loi (SOC/AG-388826)

Le Conseil d'État, au rapport de la section sociale, a rejeté le projet d'article 9, qui instaure une **règle d'encadrement des assiettes forfaitaires de cotisations sociales**. Il a estimé élevé le risque de censure de cet article, en application de la jurisprudence issue de la décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985 (*État d'urgence en Nouvelle-Calédonie*), dès lors qu'il complète les dispositions applicables aux assiettes forfaitaires prévues par les articles L. 241-2, L. 241-3, L. 241-5 et L. 241-6 du code de la sécurité sociale et L. 741-13 du code rural et de la pêche maritime.



Ces dispositions sont en effet entachées d'incompétence négative, dans la mesure où elles renvoient la fixation de telles assiettes à des arrêtés ministériels, sans prévoir elles-mêmes aucun critère d'encadrement de ces arrêtés, alors qu'il appartient à la loi de « *déterminer les éléments de l'assiette des cotisations sociales* » (décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001). Le Gouvernement devrait donc, soit modifier directement les deux arrêtés concernés par la mesure d'encadrement envisagée, soit proposer au Parlement d'inscrire directement dans la loi les cas et conditions dans lesquelles peuvent être instituées des assiettes forfaitaires.

Contenu – Taux de croissance négatif du chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques – Mécanisme de la clause de sauvegarde – Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) – Existence (SOC/AG-388826)

Le Conseil d'État, au rapport de la section sociale, a estimé que le législateur pouvait prévoir **la fixation d'un taux de croissance négatif du chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques** comme critère de déclenchement de l'application de la clause de sauvegarde portant sur l'évolution de leur chiffre d'affaires, au regard tant de la situation économique actuelle du marché des médicaments pris en charge par l'assurance maladie qui se caractérise par une diminution de ce chiffre d'affaires que de la volonté de garantir le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, qui répond à l'objectif de valeur constitutionnelle d'équilibre financier de la sécurité sociale.

Si, en imposant des entreprises au motif qu'elles n'ont pas suffisamment réduit leur chiffre d'affaires d'une année sur l'autre, le législateur est susceptible de porter atteinte à la prise en compte des facultés contributives et à la liberté d'entreprendre, cette atteinte n'apparaît pas en l'espèce constituée en raison de la spécificité du marché des produits pharmaceutiques dont les prix sont administrés et pris en charge par la sécurité sociale, et de l'impossibilité d'atteindre l'objectif de limitation de la croissance des dépenses remboursées au titre des médicaments, nécessaire pour garantir le respect des engagements européens de maîtrise des dépenses publiques et sociales, par un mécanisme alternatif qui ne remettrait pas en cause le droit à la santé. Le Conseil d'État a estimé que la répartition du produit résultant de l'application de la clause de sauvegarde, entre toutes les entreprises redevables, ne saurait, sans porter atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques, être fondée uniquement sur la part du chiffre d'affaires de chaque entreprise par rapport au chiffre d'affaires global du secteur pharmaceutique. Serait en effet sans lien rationnel avec l'objectif de modération de la dépense poursuivi par le mécanisme de la clause de sauvegarde une répartition indifférente à l'évolution du chiffre d'affaires, alors que le montant à répartir a été déterminé à partir d'un barème progressif dépendant du taux de croissance du chiffre d'affaires global. Le critère de la croissance du chiffre d'affaires doit donc également être pris en compte, comme il l'est jusqu'à présent, pour individualiser la répartition de ce produit.



Pour les mêmes motifs, il a estimé que le législateur ne saurait priver d'exonération du paiement de la clause de sauvegarde toutes les entreprises ayant signé une convention avec le Comité économique des produits de santé, si l'ensemble des engagements souscrits ne correspond pas au versement de remises négociées représentant au moins 80 % du montant de la contribution due par ces entreprises au titre de la clause de sauvegarde, dès lors qu'une de ces entreprises se serait elle-même engagée à verser un montant représentant au moins 80 % de sa propre part de la contribution. Si le Conseil d'État a accepté la possibilité que le bénéficiaire de cette exonération tienne compte du résultat des négociations d'ensemble, seules à même de tenir compte des innovations thérapeutiques, il a introduit une clause permettant de garantir en tout état de cause à une entreprise respectant individuellement le critère d'exonération le droit d'en bénéficier.

Contenu – Taux applicables entre les différentes catégories de contrats d'assurance – Étude d'impact – Insuffisance (SOC/AG-388826)

Le Conseil d'État, au rapport de la section sociale, appelle l'attention du Gouvernement, à l'article 13, sur la nécessité d'expliquer, dans l'étude d'impact et au cours des débats parlementaires, les raisons justifiant des **différences de taux applicables entre les différentes catégories de contrats d'assurance** dans le cadre des taxes fusionnées par le présent article. La circonstance que les taux actuellement applicables soient maintenus pour chaque catégorie de contrats ne saurait dispenser le Gouvernement de la nécessité de justifier l'existence de critères objectifs et rationnels pour chacun des taux applicables. En effet, seule la différence de traitement entre les contrats d'assurance maladie complémentaire solidaires et responsables et les mêmes contrats non solidaires et responsables a été, à ce jour, validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004.

Contenu – Demandes de conventionnement des entreprises de taxi – Absence de distinction entre demandes nouvelles et demandes de renouvellement (SOC/AG-388826)

L'article 45 impose à l'organisme local d'assurance-maladie de refuser **les demandes de conventionnement des entreprises de taxi**, présentées sur le fondement de l'article L. 322-5 du code de la sécurité sociale, lorsque le nombre de véhicules faisant l'objet d'une convention excède un nombre fixé par le directeur général de l'Agence régionale de santé pour le territoire concerné.

Le Conseil d'État, au rapport de la section sociale, estime qu'au regard tant des principes constitutionnels d'égalité devant la loi et de liberté d'entreprendre que des règles de la concurrence et de la liberté d'établissement garanties par le droit de l'Union européenne, les « demandes de conventionnement » doivent être entendues comme incluant non seulement les demandes nouvelles émanant d'entreprises qui n'étaient pas précédemment liées avec l'organisme local d'assurance-maladie par une telle convention mais également les demandes de renouvellement émanant d'entreprises dont la convention est venue à échéance.



4.16.1. Lutte contre le dopage

1° Code mondial antidopage – Mise en conformité du droit avec les principes du code – Absence d’obligation – 2° Validité des actes législatifs – Règles de fond s’imposant au législateur – Engagement internationaux et principes du droit international – Code mondial antidopage – Conventionnalité et constitutionnalité – 3° Lois d’habilitation – Mise en conformité du droit avec les principes du code mondial antidopage (INT/AG-388772)

Saisi d’un projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer la mise en conformité du droit avec les principes du code mondial antidopage applicable à compter du 1^{er} janvier 2015, le Conseil d’État, au rapport de la section de l’intérieur, a donné un avis favorable, sous réserve du respect des principes constitutionnels.

Compte tenu des termes des articles 3§a, 4§1 et 4§2 de la Convention internationale de lutte contre le dopage dans le sport signée à Paris le 19 octobre 2005 et ratifiée par la loi n° 2007-129 du 31 janvier 2007 (selon lesquels « *Les États parties s’engagent à adopter des mesures appropriées (...) conformes aux principes énoncés dans le code [mondial antidopage], (...) à respecter les principes énoncés dans le code* », « *le texte du code ne [fait] pas partie intégrante de la convention [et] en tant que [tel] ne [crée] aucune obligation contraignante en droit international pour les États parties* ») et comme le Conseil d’État l’a souligné dans son avis du 12 octobre 2006, à propos de la version du code mondial antidopage applicable au 1^{er} janvier 2004 et attachée à la convention du 19 octobre 2005 :

- les dispositions de l’article 10 du code mondial antidopage ne peuvent être interprétées comme imposant la création d’un régime de sanctions automatiques en cas de dopage, mais doivent être lues comme permettant d’instaurer un régime de sanction maximale ;

- les dispositions de l’article 13. 2. 1 du même code ne sauraient être interprétées comme imposant de soumettre au contrôle du tribunal arbitral du sport les décisions d’autorités nationales investies par la loi de prérogatives de puissance publique, qu’il s’agisse des instances disciplinaires des fédérations sportives délégataires ou de l’Agence française de lutte contre le dopage, alors surtout qu’est ouvert contre ces décisions un recours des instances internationales devant la juridiction administrative ;

En l’absence de ratification d’un avenant à la convention internationale de lutte contre le dopage dans le sport, les modifications apportées au code mondial antidopage en 2013 et figurant dans la version applicable au 1^{er} janvier 2015 ne créent pas d’obligations juridiques à l’égard de la France.



S'il est loisible au Gouvernement d'assurer la mise en œuvre des dispositions nouvelles ainsi introduites dans le code mondial antidopage et (conformément au devoir de loyauté de la France dans la mise en œuvre de ses engagements internationaux) en tenant compte de l'esprit qui les inspire, il doit le faire dans le respect des principes constitutionnels.

Ainsi, les dispositions de l'article 5. 2, qui prévoient que « *tout sportif peut être tenu de fournir un échantillon à tout moment et en tout lieu* », ne peuvent être transposées qu'en garantissant une stricte proportionnalité entre les atteintes portées aux droits des sportifs et les enjeux de la lutte contre le dopage, en termes de loyauté des compétitions sportives et de santé publique, et qu'en conditionnant au consentement des sportifs les prélèvements effectués à leur domicile.

Dans cet esprit, et afin de dissiper toute ambiguïté sur la portée en droit interne du code mondial antidopage, le Conseil d'État a préféré substituer aux termes retenus par le Gouvernement, qui faisaient référence à une mise en conformité du droit avec les principes du code mondial antidopage, une habilitation à prendre les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires « *pour assurer, en conformité avec les principes constitutionnels et conventionnels, le respect dans le droit interne des principes du code mondial antidopage* ».

4.17. Transports

4.17.1. Accessibilité des transports publics

Accessibilité des transports publics aux personnes handicapées – Détermination des points d'arrêt accessibles par priorité – Critère de l'affectation préalable de personnel d'accueil dans les points d'arrêt prioritaires – Impossibilité (TP-388987)

L'article L. 1112-1 du code des transports prévoit que l'**accessibilité aux personnes handicapées d'un service de transport public** est assurée par l'aménagement des points d'arrêt prioritaires et que ceux-ci sont définis selon des critères de fréquentation, de modalités d'exploitation, d'organisation des réseaux de transport et de nécessité de desserte suffisante du territoire précisés par décret.

Saisi du projet de décret relatif aux points d'arrêt des services de transport public à rendre accessibles de façon prioritaire aux personnes handicapées, le Conseil d'État (section des travaux publics) a estimé nécessaire de ne pas retenir, parmi les critères devant être utilisés pour identifier les points d'arrêt ou gares existants d'un service de transports ferroviaires ou empruntant les lignes du réseau express régional d'Ile-de-France devant être par priorité rendus accessibles aux personnes handicapées, le critère tiré de ce que du personnel d'accueil y ait été d'ores et déjà affecté par le gestionnaire du réseau.



Il lui est apparu que cette circonstance ne saurait être une condition préalable à la détermination du caractère prioritaire d'une gare ou d'un point d'arrêt, laissant cette détermination à la discrétion du gestionnaire de réseau. Elle ne peut qu'être une conséquence de la décision de rendre cette gare ou ce point d'arrêt accessible aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, en offrant ainsi à ces dernières une garantie supplémentaire d'accessibilité.

4.17.2. Transports en Ile-de-France

Transport public urbain en Ile-de-France – Société du Grand Paris (SGP) – Maîtrise foncière – Délai de prise de possession des biens – Convention de maîtrise d'ouvrage avec le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) (TP/AG-388763)

Un projet d'ordonnance a été soumis au Conseil d'État ayant pour objet de modifier la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 afin notamment de permettre à l'établissement public Société du Grand Paris (SGP) de se voir confier la maîtrise d'ouvrage de projets de création ou d'extension de lignes du réseau de métropolitain affecté au **transport public urbain de voyageurs en Ile-de-France** prévoyant au moins une correspondance avec le réseau de transport public du Grand Paris.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, a relevé en premier lieu que le projet entendait soumettre la désignation, par le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), de la SGP en qualité de maître d'ouvrage au droit commun de l'organisation des transports en Ile-de-France en prévoyant que cette désignation est effectuée dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 1241-4 du code des transports. Mais il a estimé que cette référence au droit commun ne justifiait pas de priver la SGP, pour exercer cette mission, de la possibilité d'utiliser l'ensemble des possibilités qui lui sont reconnues par la loi du 3 juin 2010 pour la réalisation du réseau de transport public du Grand Paris, en particulier la procédure de prise de possession anticipée prévue à l'article L. 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et le recours à l'acquisition des biens immobiliers de toute nature par voie de préemption.

Si en effet le choix de faire réaliser par la SGP des infrastructures du réseau du métropolitain est motivé par la relation fonctionnelle étroite que celles-ci sont amenées à entretenir avec le réseau de transport public du Grand Paris, la nécessité de coordonner leur mise en service et, par conséquent, de tenir compte du calendrier fixé pour ce dernier réseau doit conduire à donner à l'établissement public maître d'ouvrage l'ensemble des moyens, existants ou à venir, de nature à faciliter la maîtrise foncière et raccourcir le délai de prise de possession des biens.

En second lieu, alors même que l'article L. 1241-4 du code des transports ne contient aucune règle relative à la propriété des biens réalisés par le maître d'ouvrage désigné par le STIF, le Conseil d'État a estimé que le projet d'ordonnance devait explicitement prévoir que les lignes, ouvrages, installations et gares qui seront l'objet de cette convention de maîtrise d'ouvrage avec le STIF appartiendront à



la SGP, dès lors qu'il s'avère que les conditions dans lesquelles ces infrastructures seront réalisées correspondent aux critères dégagés par la jurisprudence (CE 6 juin 2008, n° 300935, *Syndicat des transports d'Ile-de-France*) pour en reconnaître la propriété au maître d'ouvrage, notamment s'agissant du financement et du bénéficiaire de la déclaration d'utilité publique.

L'absence d'une telle disposition dans un article nouveau de la loi du 3 juin 2010, dont l'article 20 attribue explicitement à la SGP la propriété du réseau de transport public du Grand Paris, créerait une incertitude susceptible de préjudicier au délégant comme au délégataire, dont la capacité à percevoir des redevances et la situation fiscale dépendent de la propriété des biens. Il est donc préférable de garantir la clarté de la mission nouvelle reconnue à l'établissement public Société du Grand Paris et de prévenir d'éventuelles difficultés ou contestations.

La nécessité d'une telle précision au cas particulier ne saurait affecter le sort des biens réalisés par d'autres maîtres d'ouvrage dans le cadre de l'article L. 1241-4 du code des transports. Leur droit de propriété sur les infrastructures réalisées, s'il ne résulte pas de dispositions législatives et réglementaires ou des stipulations conventionnelles qui leur sont propres, reste déterminé au regard du faisceau d'indices dégagé par la jurisprudence.



4.18. Travail, emploi, formation professionnelle

4.18.1. Prise en compte de la pénibilité

1° Compte personnel de prévention de la pénibilité – Mise en œuvre – 2° Validité des actes administratifs – Violation directe de la règle de droit – Compte personnel de prévention de la pénibilité – Violation du principe d'égalité entre les salariés – Existence (SOC-388925)

Lors de l'examen du projet de décret relatif à l'**exposition des travailleurs à certains facteurs de risque professionnel** au-delà de certains seuils et à sa traçabilité, le Conseil d'État (section sociale) a été conduit à rejeter une disposition au motif de l'atteinte portée au principe d'égalité entre les salariés au regard de leurs droits sociaux. En effet, une disposition prévoyait la proratisation de la durée minimale d'exposition pour les travailleurs « *titulaires d'un contrat de travail dont la durée, supérieure ou égale à un mois, débute ou s'achève en cours d'année civile* » à proportion de la durée du contrat sur l'année civile. Une telle mesure abaisserait sensiblement le seuil d'exposition ouvrant droit à l'inscription de points sur le compte personnel de prévention de la pénibilité pour ces seuls travailleurs. Un même poste de travail occupé pendant la même durée et dans les mêmes conditions pourrait permettre l'acquisition de points dans le compte pour certains salariés en contrat à durée déterminée (CDD) et ne pas le permettre pour les salariés en contrat à durée indéterminée (CDI). Ainsi, par exemple, si deux salariés travaillent sur un même poste de travail pendant 500 heures en « températures extrêmes », l'un, en CDI, n'aurait droit à rien car il est en dessous du seuil annuel de 900 heures alors que l'autre, en CDD de quatre mois, aurait droit à un point de pénibilité car il dépasse le seuil proratisé de 300 heures (soit 900 divisé par 3). Il en résulterait une violation du principe d'égalité entre les salariés dans la prise en compte des facteurs de pénibilité. Il a, en revanche, admis que la situation spécifique des salariés en contrat à durée déterminée justifie une différence de traitement proportionnée à l'objectif à atteindre, prenant en compte la spécificité de la situation dans laquelle se trouvent ces salariés, dont la durée d'emploi est en moyenne, pour les salariés travaillant en CDD pour plusieurs établissements, de 101 jours par an.



4.19. Urbanisme et aménagement

4.19.1. Accessibilité des établissements recevant du public

Accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public – Dérogations exceptionnelles pouvant être accordées aux ERP installés – Refus de la copropriété d’effectuer les travaux nécessaires (TP/AG-388964)

Saisi par le Gouvernement d’un projet d’ordonnance relatif à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d’habitation et de la voirie pour les personnes handicapées, le Conseil d’État, au rapport de la section des travaux publics, a relevé, en ce qui concerne la **mise en accessibilité des établissements recevant du public (ERP)**, que le projet du Gouvernement prévoyait que des dérogations exceptionnelles aux normes d’accessibilité pourraient être accordées par l’autorité administrative aux responsables d’E.R.P. situés dans des immeubles collectifs à usage principal d’habitation, dès lors que la copropriété refuserait d’autoriser ceux-ci à effectuer à leurs frais les travaux de mise en accessibilité dans les conditions prévues à l’article 24 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965. Le Gouvernement entendait que ces dérogations soient accordées dans chaque cas, y compris lors de la création, postérieurement à la publication de l’ordonnance, d’un nouvel ERP dans un immeuble existant.

Le Conseil d’État a estimé que l’ordonnance, faute de pouvoir contraindre la copropriété à autoriser les travaux de mise en accessibilité, pouvait prévoir de telles dérogations pour les ERP. déjà installés dans ces copropriétés. Il a cependant estimé que l’application systématique de ces dérogations aux ERP qui s’installeraient, à compter de la publication de l’ordonnance, dans un immeuble existant, excédait la portée de l’habilitation et méconnaissait l’objectif poursuivi tant par la loi du 11 février 2005 que par la loi d’habilitation qui est d’assurer la plus large accessibilité des établissements recevant du public aux personnes handicapées. Les dérogations dans le cas de création de nouveaux ERP devront demeurer exceptionnelles et les critères de leur délivrance être précisés par décret en Conseil d’État.

Accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public – Durées d’exécution des agendas d’accessibilité programmée proportionnées à l’importance du public et adaptées à la difficulté de mise en accessibilité (TP/AG-388964)

Pour l’exécution de la **mise en accessibilité des établissements recevant du public (ERP)**, pour les personnes handicapées, le projet d’ordonnance du Gouvernement prévoyait deux durées de droit commun : une période de trois ans maximum pour les établissements recevant un public limité, qui sont les plus nombreux, et



deux périodes de trois ans maximum pour les établissements recevant un public important ou pour les responsables de plusieurs ERP dont un établissement recevant un public important.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) a estimé que le critère de l'importance du public pouvait être retenu pour déterminer les durées de droit commun dans la mesure où la mise en accessibilité des établissements recevant davantage de public, qui sont plus vastes et soumis à des règles d'accessibilité plus contraignantes, impliquent en général des travaux plus longs. Il a précisé ce critère dans l'ordonnance, en excluant le délai maximum de six ans si l'ampleur des travaux ne le justifie pas, afin que l'application d'un délai majoré repose sur une justification identifiable.

Des durées plus longues peuvent être accordées par l'autorité administrative, soit en cas de contraintes techniques ou financières, soit dans le cas d'un patrimoine dont la mise en accessibilité est particulièrement complexe. Ces durées peuvent aller jusqu'à neuf ans.

Le Conseil d'État a estimé que les critères retenus pour autoriser ces durées dérogatoires, sur décision expresse de l'autorité administrative, étaient en rapport avec la difficulté de mise en accessibilité des ERP considérés.

En outre ces durées peuvent être exceptionnellement prorogées en cas de force majeure ou en cas de difficultés techniques ou financières graves ou imprévues.

4.19.2. Autorisations de construire

1° Certificat de projet – Expérimentation – 2° Validité des actes législatifs – Règles de fond s'imposant au législateur – Droit de l'union européenne – Engagement internationaux (TP-388784)

Le Conseil d'État, saisi d'un projet de loi ratifiant trois ordonnances prises en application des articles 14, 13 et 15 de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014, a estimé indispensable de modifier certaines dispositions de l'ordonnance 2014-356 du 20 mars 2014 relative à l'**expérimentation d'un certificat de projet**.

Au III de l'article 3, relatif aux conditions dans lesquelles certaines dispositions législatives ou réglementaires nouvelles peuvent, par dérogation au principe de cristallisation, s'appliquer immédiatement aux projets bénéficiant d'un certificat de projet depuis moins de dix-huit mois, le Conseil d'État a relevé que l'ordonnance subordonne une telle application immédiate à une disposition expresse. Or, l'exigence d'une telle disposition expresse n'est pas compatible, en ce qui concerne les dispositions prises pour le respect des engagements internationaux de la France, notamment du droit de l'Union européenne, avec le principe de supériorité de ces engagements. En conséquence, le Conseil d'État a estimé qu'il y avait lieu de modifier la rédaction de ce III.



Permis de construire – Dérogations à certaines règles locales – Projet de loi portant simplification de la vie des entreprises (TP/AG-388815)

Le régime de **dérogations individuelles à certaines règles de la réglementation locale**, prévu à l'article L. 123-5-1 du code de l'urbanisme, a pour objectif de faciliter la réalisation des projets de construction de logements dans les zones dans lesquelles la crise du logement est la plus grave.

Le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, a estimé que le champ territorial de ce régime dérogatoire peut être étendu aux communes dans lesquelles s'applique le dispositif d'encadrement des loyers conformément à l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, parce qu'il y existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements.

En revanche, il ne peut être étendu à toute commune ou tout EPCI qui le souhaiterait, ce régime de dérogations individuelles devant rester exceptionnel et ne pouvant être laissé à la seule discrétion de communes ou EPCI, sauf à introduire de graves perturbations dans la répartition des compétences en matière d'urbanisme et affecter l'égalité de traitement dans l'application de la règle de droit.

4.19.3. Documents d'urbanisme

Plans d'aménagement et d'urbanisme – Obligation de compatibilité entre les documents d'urbanisme de niveau régional et les chartes des parcs naturels régionaux (TP/AG-388449)

Le Conseil d'État, au rapport de la section des travaux publics, a approuvé et explicité les dispositions, dans le projet de loi relatif à la biodiversité, qui ont pour effet de limiter l'obligation de compatibilité avec les chartes des parcs naturels régionaux aux seuls documents mentionnés par l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme tel qu'il résulte du texte de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové adoptée par le Parlement après son examen par le Conseil constitutionnel, ce qui conduit à y soustraire notamment les documents d'urbanisme de niveau régional, tels que le schéma directeur de la région d'Ile-de-France et les schémas d'aménagement régional des régions d'outre-mer, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Le Conseil d'État a estimé que la situation actuelle est insatisfaisante, puisque la cohérence juridique présidant à l'articulation de documents ayant pour objet l'aménagement d'un territoire fait obstacle à ce que les orientations et mesures déterminées par un document ayant une vocation opérationnelle applicable sur un territoire limité puissent s'imposer, que ce soit dans un rapport de conformité, de compatibilité ou de prise en compte, à celles fixées par un document de nature stratégique au ressort géographique plus large.



5. Index

A

| | |
|---|---|
| Accords internationaux | 229, 230, 265, 288, 290, 292, 317, 345 |
| Agences | |
| – Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) | 345 |
| – Agence française d'expertise technique internationale (AFETI) | 248 |
| – Agence française pour la biodiversité (AFB) | 272 |
| – Agence nationale de la recherche (ANR) | 225 |
| – Agence nationale des services à la personne (ANSP) | 246 |
| – Agence régionale de santé (ARS) | 344 |
| Agriculture | 295 |
| Autorités administratives indépendantes (AAI) | 250, 271, 284 |
| – Autorité de la concurrence (AC) | 204 , 247 , 337 |
| – Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) | 271 |
| – Autorité des marchés financiers (AMF) | 234 |
| – Autorité de sûreté nucléaire (ASN) | 271 |
| – Commission de régulation de l'énergie (CRE) | 232 , 247 |
| – Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) | 202 , 276 , 287 |
| – Commission nationale du débat public (CNDP) | 194 |

B

| | |
|---|---|
| Banque | 296 |
| – Analyse et prévention des risques liés à l'activité bancaire | 298 |
| – Comptes bancaires inactifs | 296 |
| – Contrats d'assurance-vie en déshérence | 296 |
| – Proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence | 296 |
| Budget et comptabilité publique | 299, 300 |
| – Certification des comptes des collectivités territoriales | 196 |
| – Haut Conseil des finances publiques | 302 |
| – Lois de finances | 187 , 188 , 235 , 241 , 242 , 243 , 245 , 253 , 257 , 299 , 302 , 321 , 335 , 342 |
| . <i>Information et contrôle du Parlement</i> | 236 |
| . <i>Loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019</i> | 300 |
| . <i>Régime juridique des lois de finances</i> | 337 |

C

| | |
|---|--|
| Codification | 185, 243, 244, 261, 263 |
| – Codification par ordonnance | 263 |
| – Commission supérieure de codification | 244 |
| Collectivités territoriales | 245 |
| – Aide et action sociale | 196 , 335 |
| – Budget | 196 , 197 |
| – Clause de compétence générale | 185 , 194 |
| – Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) | 252 |
| – Corse | 321 |
| – Département | 195 , 245 , 335 |
| – Dotation globale de fonctionnement | 242 , 245 |



| | |
|--|--|
| – Organisation territoriale de la République | 194, 197 |
| – Principe de libre administration des collectivités territoriales..... | 195, 197, 198, 241, 245, 300 |
| – Région..... | 195, 197, 198 |
| – Transferts de compétences..... | 195, 196, 249 |
| Commande publique | 304. Voir aussi Contrats et marchés publics |
| – Règles de la commande publique et de la libre prestation de services..... | 196, 240 |
| Concurrence et consommation | |
| – Abus de position dominante..... | 305 |
| Conseil constitutionnel (décisions classées par ordre chronologique) | |
| – Décision n°90-285 DC du 28 décembre 1990 | 339 |
| – Décision n°93-325 DC du 13 août 1993..... | 339 |
| – Décision n°99-944 DC du 9 novembre 1999..... | 267 |
| – Décision n°2003-467 DC du 13 mars 2003 | 259 |
| – Décision n°2004-504 DC du 12 août 2004 | 344 |
| – Décision n°2006-544 DC du 14 décembre 2006..... | 341 |
| – Décision n°2007-555 DC du 16 août 2007 | 339 |
| – Décision n°2010-18 QPC du 23 juillet 2010..... | 258 |
| – Décision n°2010-622 DC du 28 décembre 2010..... | 339 |
| – Décision n°2011-141 QPC du 24 juin 2011..... | 317 |
| – Décision n°2012-659 DC du 13 décembre 2012..... | 339 |
| – Décision n°2013-300 QPC du 5 avril 2013..... | 339 |
| – Décision n°2013-671 DC du 6 juin 2013 | 254 |
| – Décision n°2013-331 QPC du 5 juillet 2013..... | 271 |
| – Décision n°2013-3 LP du 1 ^{er} octobre 2013..... | 305 |
| – Décision n°2013-679 DC du 4 décembre 2013 | 299 |
| – Décision n°2013-685 DC du 29 décembre 2013..... | 241 |
| – Décision n°2014-698 DC du 6 août 2014 | 340 |
| – Décision n°2014-701 DC du 9 octobre 2014..... | 296 |
| – Décision n°2014-707 DC du 29 décembre 2014..... | 246, 300 |
| Constitution | 236 |
| – Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789 | 263, 295, 310, 328, 338 |
| – Préambule de la Constitution de 1946 | 210, 211, 310 |
| – Article 21 de la Constitution..... | 232 |
| – Article 34 de la Constitution..... | 193, 235 |
| – Article 37-1 de la Constitution..... | 334 |
| – Article 38 de la Constitution (Ordonnances)..... | 239, 240 |
| . <i>Champ de l’habilitation</i> | 236, 237 |
| . <i>Durée de l’habilitation</i> | 237 |
| . <i>Ordonnances de transposition de directives européennes</i> | 238, 298 |
| – Article 53 de la Constitution..... | 229, 230 |
| – Article 72 de la Constitution..... | 195 |
| – Article 74-1 de la Constitution..... | 240 |
| – Objectif de valeur constitutionnelle d’accessibilité et d’intelligibilité de la loi | 199, 200 |
| – Principe constitutionnel de participation des travailleurs à la détermination des conditions de travail..... | 196 |
| – Principe constitutionnel de séparation des pouvoirs | 235 |
| – Principe de proportionnalité..... | 295, 296, 299 |
| Consultations | 194, 246, 307 |
| – Article 7 de la Charte de l’environnement..... | 264 |
| – Comités techniques de la fonction publique territoriale | 196 |
| – Comités techniques ministériels | 247, 307 |
| – Conseil national de l’emploi, de la formation et de l’orientation professionnelles..... | 246 |
| – Conseil national d’évaluation des normes (CNEN)..... | 252 |
| – Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) | 251, 307 |
| – Conseil supérieur de la fonction publique de l’État (CSFPE) | 307 |

| | |
|--|---|
| – Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) | 249 |
| – Consultation des collectivités d'outre-mer | 231 , 248 , 253 |
| – Consultation des représentants du personnel | 208 , 246 |
| – Consultation du comité d'entreprise | 248 |
| Contrats et marchés publics | 126, 240, 291, 304, 312, 316 |
| – Concessions | |
| . <i>Concession de service public</i> | 272 |
| . <i>Concessions de travaux publics</i> | 292 |
| . <i>Concessions hydroélectriques</i> | 313 |
| – Contrats d'assurance | 344 |
| – Contrats de prêt | 241 |
| – Juge du contrat | 65 |
| – Marché de fournitures | 316 |
| – Partenariats d'innovation | 304 |
| Culture et patrimoine | 306 |
| – Adaptation du droit de l'Union européenne | 306 |
| – Archéologie préventive | 279 |
| – Notion de trésor national | 306 |

D

| | |
|---|---|
| Déontologie | 284, 322 |
| – Détection d'instruments financiers par les membres du Gouvernement et autres responsables publics | 284 |
| – Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | 322 |
| – Principes déontologiques fondamentaux pour des médecins | 200 |
| – Situation fiscale des membres du Gouvernement | 322 |
| Domaine | 308 |
| – Autorisation d'occupation temporaire | 308 |
| – Domaine public maritime | 308 |
| – Domaine public mobilier | 306 |
| – Domaine viticole | 320 |

E

| | |
|---|---|
| Économie | 203, 284, 309. Voir aussi <i>Entreprises</i> |
| – Financement participatif | 239 |
| – Investissements étrangers réalisés en France | 207 , 208 , 216 |
| – Pouvoir de contrôle de l'État sur la Coface | 311 |
| – Projet de loi pour la croissance et l'activité | 190 , 305 |
| – Taux d'intérêt légal | 263 |
| – Tourisme | |
| . <i>Zones touristiques internationales</i> | 208 |
| Égalité hommes-femmes | 240 |
| Élections | 198, 254 |
| – Consultation électorale relative à l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie | 264 |
| – Élection des conseils de prud'hommes | 254 |
| – Élections aux conseils régionaux et départementaux | |
| . <i>Calendrier électoral</i> | 198 , 199 |
| . <i>Délimitation des cantons</i> | 255 |
| . <i>Mandat électoral</i> | 199 |
| . <i>Mode de scrutin</i> | 198 |



| | |
|---|---------------------------|
| Énergie | 191, 312 |
| – Certificats d'économie d'énergie | 312 |
| – « Chèque énergie » | 193 |
| – Électricité..... | 235, 313, 315 |
| . <i>Aides fiscales</i> | 313 |
| . <i>Contribution au service public de l'électricité (CSPE)</i> | 235 |
| . <i>Électricité d'origine nucléaire</i> | 192, 315 |
| . <i>Infrastructures de transport</i> | 194, 247 |
| . <i>Installation de production d'électricité</i> | 313 |
| . <i>Tarifs réglementés de vente d'électricité</i> | 315 |
| – Gaz | 316 |
| – Opérateurs..... | 192, 193, 194 |
| – Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte | 191, 312, 313 |
| – Tarifs sociaux du gaz et de l'électricité..... | 193 |
| Entreprises | 214 |
| – Action économique des personnes publiques..... | 214, 309 |
| . <i>Action spécifique</i> | 207, 215 |
| . <i>Mesure de « cession forcée »</i> | 206 |
| . <i>Mesure de « dilution forcée »</i> | 206 |
| . <i>Prise de participations étrangères</i> | 207, 208 |
| . <i>Prise en compte de la pénibilité</i> | 349 |
| . <i>Simplification du droit applicable aux entreprises publiques</i> | 214, 238, 310 |
| – Entreprises pharmaceutiques | 343 |
| – Gouvernance | |
| . <i>Commissaire du Gouvernement</i> | 192, 214, 311, 312 |
| . <i>Consultation du comité d'entreprise</i> | 248 |
| . <i>Rémunération des dirigeants d'entreprises</i> | 214 |
| . <i>Représentants de l'État au sein des conseils d'administration</i> | 214 |
| – Micro-entreprises..... | 310 |
| – Société d'économie mixte à opération unique (SEMOP)..... | 313 |
| – Sociétés d'économie mixte hydroélectriques (SEMH) | 314 |
| Environnement | 317 |
| – Accès aux ressources génétiques | 292 |
| – Eaux | 317 |
| – Enquêtes publiques | 319 |
| – Mer..... | 317 |
| – Parcs naturels régionaux..... | 352 |
| – Préservation de l'environnement..... | 318 |
| . <i>Élaboration d'atlas du paysage</i> | 321 |
| . <i>Lutte contre la pollution atmosphérique</i> | 319 |
| . <i>Notion de « paysage » dans le code de l'environnement</i> | 320 |
| . <i>Plan de protection de l'atmosphère (PPA)</i> | 319 |
| – Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte | 235 |
| – Sites et installations classés | 237, 320 |
| Établissements publics | 225, 272, 323, 335 |
| – Accessibilité des locaux aux personnes handicapées..... | 236 |
| – Agence française pour la biodiversité (AFB)..... | 272 |
| – Centre national du livre (CNL) | 273 |
| – Chambres de commerce et d'industrie (CCI) | 272 |
| – Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)..... | 307 |
| – Création..... | 248, 272 |
| – Dirigeants | |
| . <i>Nomination d'un ressortissant étranger à la présidence d'un établissement public</i> | 225 |
| – Dissolution | 246 |

| | |
|---|---------------------------|
| – Établissements publics de santé..... | 200 |
| – Foyer d'entraide de la légion étrangère..... | 273 |
| – Régime juridique..... | 273 |
| – Société du Grand Paris (SGP)..... | 347 |
| Étrangers et droit d'asile..... | 217, 219 |
| – Droit d'asile | |
| . <i>Demande d'admission à l'asile</i> | 220 |
| . « <i>Pays d'origine sûrs</i> »..... | 219 |
| . <i>Procédure « accélérée » devant l'OFPRA</i> | 220 |
| – Mesure de police administrative d'interdiction du territoire..... | 218 |
| – Obligation de quitter le territoire français (OQTF)..... | 217, 218, 220 |
| – Séjours ou transits fréquents d'étrangers en France..... | 213 |
| – Zones d'attente et lieux de rétention administrative..... | 218, 232 |
| Études d'impact..... | 189, 190, 306, 344 |

F

| | |
|--|---------------|
| Fiscalité..... | 321 |
| – Fiscalité sur le patrimoine..... | 321 |
| – Fiscalité sur les revenus..... | 322 |
| . <i>Réduction d'impôt exceptionnelle sur le revenu des ménages modestes</i> | 322 |
| – Procédures fiscales..... | 322 |
| – Taxe sur les surfaces commerciales..... | 242 |
| Fonction publique..... | 323 |
| – Élections professionnelles..... | 326 |
| . <i>Principe de participation</i> | 326 |
| – Fonction publique de l'État..... | 249 |
| . <i>Agents contractuels</i> | 323 |
| . <i>Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE)</i> | 249, 307 |
| . <i>Corps et cadre d'emploi</i> | 326 |
| . <i>Élections professionnelles</i> | 327 |
| . <i>Instances représentatives du personnel</i> | 327 |
| . <i>Recrutements</i> | 329 |
| – Fonction publique territoriale..... | 196, 249, 251 |
| . <i>Cadres d'emploi</i> | 251 |
| . <i>Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)</i> | 249 |
| – Reconnaissance de l'expérience professionnelle..... | 328 |

J

| | |
|---|---------------|
| Justice..... | 330 |
| – Action de groupe..... | 201, 330 |
| – Droit civil..... | 266, 330 |
| – Droit pénal..... | 332 |
| – Droits de la défense..... | 201, 331, 332 |
| – Justice administrative..... | 278 |
| . <i>Procédure devant la CNDA</i> | 220 |
| . <i>Recours administratif préalable obligatoire (RAPO)</i> | 308 |
| – Justice judiciaire | |
| . <i>Juge des libertés et de la détention</i> | 257, 333 |
| . <i>Procureur de la République</i> | 333 |
| . <i>Professions réglementées judiciaires</i> | 204, 205, 281 |
| . <i>Tribunaux de grande instance</i> | 234, 333 |



| | |
|--|---|
| - Principe de légalité des délits et des peines..... | 213 , 332 |
| - Principe de séparation des autorités de poursuite et de jugement | 333 |
| - Procédure | |
| . <i>Audition par visioconférence</i> | 234 |
| . <i>Droit fixe de procédure</i> | 253 |
| - Sanctions | 234 , 332 |

L

| | |
|---|---|
| Libertés et principes fondamentaux | 257 , 262 |
| - Droit de propriété..... | 193 , 206 , 310 , 321 |
| - Inviolabilité du domicile | 257 |
| - Liberté de communication..... | 218 , 232 |
| - Liberté d'entreprendre | 192 , 193 , 208 , 336 |
| - Liberté d'établissement | 192 , 216 |
| - Objectif de sécurité juridique | 238 , 284 , 314 |
| - Principe d'égalité..... | 200 , 201 , 203 , 240 , 257 , 258 , 321 , 340 |
| . <i>Principe d'égalité devant les charges publiques</i> | 204 , 338 , 342 |
| . <i>Principe d'égalité entre les salariés</i> | 349 |
| - Principe de l'égal accès des citoyens aux emplois publics | 328 |
| - Principe général d'un droit à la protection fonctionnelle..... | 227 |
| - Respect de la vie privée..... | 202 , 233 , 287 |

M

| | |
|---|---|
| Modernisation et simplification du droit et des procédures | 221 , 275 , 283 |
| - Accès aux documents administratifs | 283 |
| - Dématérialisation des procédures | |
| . <i>Délibérations collégiales à distance</i> | 284 |
| . <i>Saisine de l'administration par voie électronique</i> | 283 |
| - Principe du « silence vaut acceptation »..... | 221 , 275 |
| . <i>Catégories d'exceptions</i> | 222 |
| . <i>Champ d'application de la réforme</i> | 224 |

O

| | |
|--|---|
| Outre-mer | 259 |
| - Collectivités régies par l'article 73 de la Constitution | 248 , 259 |
| - Collectivités régies par l'article 74 de la Constitution | 231 , 240 , 261 , 262 , 266 , 267 , 268 |
| - Consultations..... | 253 |
| . <i>Consultation électorale relative à l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie</i> | 264 |
| - Extension et adaptation outre-mer des textes applicables en métropole..... | 238 , 239 , 240 , 261 , 262 , 263 |
| - Mayotte | 239 , 259 |
| - Nouvelle-Calédonie | 261 , 264 , 305 |
| - Polynésie française..... | 265 , 266 |
| - Saint-Barthélemy..... | 244 , 261 , 268 |
| - Saint-Pierre-et-Miquelon..... | 261 , 268 |

P

| | |
|--|--|
| Pouvoirs publics | 226, 232, 269, 274 |
| – Gouvernement | |
| . <i>Attributions des ministres</i> | 269 , 270 |
| . <i>Ministre chargé de l'économie</i> | 246 , 269 |
| . <i>Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social</i> | 270 |
| . <i>Premier ministre</i> | 232 |
| . <i>Prévention des conflits d'intérêts</i> | 322 |
| . <i>Protection fonctionnelle des membres du Gouvernement</i> | 226 |
| – Organisation des services de l'État | |
| . <i>Création de secrétariats généraux de l'administration</i> | 248 |
| – Préfets | |
| . <i>Pouvoirs des préfets</i> | 197 , 270 , 272 , 279 , 319 |
| . <i>Préfet délégué pour la défense et la sécurité</i> | 274 |
| Presse | 218 |
| – Journalistes..... | 218 , 232 , 279 |
| – Liberté de communication..... | 218 |
| – Liberté de la presse..... | 218 , 232 |
| Professions réglementées | 203, 205, 277, 281, 282. Voir aussi Justice |
| – Administrateurs ou mandataires judiciaires..... | 205 , 281 |
| – Architectes..... | 282 |
| – Commissaire de justice..... | 205 |
| – Commissaires-priseurs judiciaires..... | 204 |
| – Exploitant d'établissement d'enseignement de la conduite | 293 |
| – Liberté d'installation | 204 |
| – Notaires | 296 |
| – Officiers publics et ministériels | 203 |

R

| | |
|------------------------|----------------------------|
| Retraites | 340 |
|------------------------|----------------------------|

S

| | |
|---|---|
| Santé publique | 199, 334 |
| – Action de groupe en matière de santé | 201 |
| – Établissements de santé | 200 |
| – Médicaments | |
| . <i>Autorisation de mise sur le marché</i> | 336 |
| . <i>Logiciels d'aide à la prescription et logiciels d'aide à la dispensation</i> | 336 |
| – Prévention | 199 |
| . <i>Lutte contre le dopage</i> | 345 |
| – Produits de santé | |
| . <i>Produits phytopharmaceutiques</i> | 252 , 282 |
| – Professions médicales | |
| . <i>Activité libérale</i> | 201 |
| . <i>Honoraires</i> | 201 |
| Sécurité et ordre public | 213, 307 |
| – Activités privées de sécurité..... | 307 |
| – Armes destinées à la chasse | 233 , 264 |
| – Création de l'inspection des services de renseignement..... | 307 |



| | |
|--|----------------------|
| – Garantie des intérêts de la Nation | 216 |
| – Interdiction administrative d'entrée et de circulation sur le territoire | 213 |
| – Mesure de police administrative d'interdiction du territoire | 218 |
| – « Opérateurs d'importance vitale » | 213, 332 |
| Sécurité sociale | 199, 334, 337 |
| – Allocation personnalisée d'autonomie | 335 |
| – Contribution exceptionnelle destinée au financement du traitement de l'hépatite C .. | 341 |
| – Contribution sociale généralisée (CSG) | 338, 342 |
| – Cotisations sociales | 338, 342 |
| – Lois de financement de la sécurité sociale | 296, 335, 336, 337 |
| – Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) | 343 |
| – Prestations de sécurité sociale | 340 |
| – « Tiers payant » | 199 |
| Services publics | |
| – Mission de service public | 212, 278 |
| – Service public de l'électricité | 193, 235, 247 |
| – Service public hospitalier | 200 |
| Sport | 345 |
| – Fédérations sportives | 240 |
| – Lutte contre le dopage | 345 |

T

| | |
|--|----------------------|
| Traitements de données à caractère personnel | 286, 287, 290 |
| – Consentement de la personne concernée | 234 |
| – Données fiscales | 286, 288 |
| – Données relatives à la santé | 202 |
| – « Opérateurs d'importance vitale » | 213 |
| – Transmission de données vers un État tiers | 288 |
| Transports | 203, 346 |
| – Accessibilité des transports publics aux personnes handicapées | 236, 346 |
| – Société du Grand Paris (SGP) | 347 |
| – Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) | 347 |
| – Transports aériens | 268 |
| – Transports ferroviaires | 347 |
| – Transports maritimes | 268 |
| – Transports routiers | |
| . <i>Conventionnement des entreprises de taxis</i> | 344 |
| – Transports scolaires | 195 |
| Travail et emploi | 349 |
| – Accord national interprofessionnel | 211 |
| – Conventions collectives | 210 |
| – Durée hebdomadaire du travail | 210 |
| . <i>Repos hebdomadaire</i> | 208 |
| . « <i>Travail le dimanche</i> » | 208 |
| – Formation professionnelle | 209 |
| . <i>Compte personnel de formation</i> | 210 |
| – Organisations syndicales | 209, 211 |
| – Principe de participation | 210 |
| – Risques professionnels | |
| . <i>Compte personnel de prévention de la pénibilité</i> | 349 |

U

| | |
|---|---|
| Union européenne | 291 |
| – Aides d'État | 241 |
| – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne..... | 109 , 155 |
| – Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales..... | 241 , 295 , 331 |
| – Convention européenne du paysage..... | 320 |
| – Cour de justice de l'Union européenne..... | 207 , 216 , 314 |
| – Principe de la libre prestation de services..... | 312 |
| – Principe de libre circulation des capitaux | 215 , 216 , 311 , 312 |
| – Transposition de directives | 291 , 297 , 298 , 304 , 331 , 333 |
| . <i>Transposition par renvoi</i> | 219 |
| Urbanisme | 350 |
| – Accessibilité des établissements recevant du public | 293 , 350 , 351 |
| – Autorisations de construire..... | 351 |
| . <i>Certificat de projet</i> | 351 |
| . <i>Permis de construire</i> | 352 |
| – Documents d'urbanisme | 352 |
| . <i>Plans d'aménagement et d'urbanisme</i> | 352 |
| . <i>Plans d'urbanisme directeurs</i> | 264 |
| – Enquêtes publiques | 243 |
| – Procédures d'intervention foncière | |
| . <i>Droit de préemption</i> | 295 |
| . <i>Expropriation pour cause d'utilité publique</i> | 244 , 262 , 267 |
| – Publicité foncière..... | 281 |

V

| | |
|---------------------------------------|--|
| Validations législatives | 241 , 242 , 243 |
|---------------------------------------|--|





6. Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État

6.1. L'activité consultative en 2014 : nombre de séances, nombre et nature des textes examinés

1. Nombre de projets de texte examinés par les formations consultatives du Conseil d'État

| | Textes examinés en section ⁽¹⁾ | Textes examinés en assemblée générale ⁽²⁾ | Textes examinés en commission permanente |
|----------------------------------|---|--|--|
| Section de l'intérieur | 457 | 15 | 1 |
| Section des finances | 166 | 15 | 6 |
| Section des travaux publics | 179 | 16 | 0 |
| Section sociale | 168 | 7 | 1 |
| Section de l'administration | 186 | 8 | 0 |
| Sous total | 1156 | 61 | 8 |
| Section du rapport et des études | 4 | 4 | 0 |
| Total | 1160 | 65 | 8 |

⁽¹⁾ projets de rapports et d'études pour la section du rapport et des études.

⁽²⁾ présentation du texte examiné au titre de la section administrative « pilote » ayant fait l'objet de la saisine.

| | Dessaisissements | Retrait des textes par l'administration |
|-----------------------------|------------------|---|
| Section de l'intérieur | 0 | 8 |
| Section des finances | 0 | 2 |
| Section des travaux publics | 1 | 0 |
| Section sociale | 0 | 0 |
| Section de l'administration | 0 | 2 |
| Total | 1 | 12 |



2. Nombre de séances tenues par les formations consultatives

| | |
|---|------------|
| Section de l'intérieur | 88 |
| Section des finances | 92 |
| Section des travaux publics | 93 |
| Section sociale | 104 |
| Section de l'administration | 76 |
| Section du rapport et des études ⁽¹⁾ | 41 |
| Sous total | 494 |
| Assemblée générale | 41 |
| Commission permanente | 6 |
| Commission spéciale | 0 |
| Sous total | 47 |
| TOTAL | 541 |

⁽¹⁾ dont : réunions plénières de section (12) ; réunions restreintes de section (4) ; comité restreint de l'exécution des décisions de justice (5) ; comité éditorial plénier (4) ; comité éditorial restreint (6) ; réunion des trois groupes d'études plénières (10)

3. Nature des projets de texte examinés par les formations consultatives (sections, assemblée générale, commission permanente)

| | Section de l'intérieur | Section des finances | Section des travaux publics | Section sociale | Section de l'administration | Section du rapport et des études | Total | Assemblée générale | Commission permanente | Total |
|---|------------------------|----------------------|-----------------------------|-----------------|-----------------------------|----------------------------------|-------------|--------------------|-----------------------|-----------|
| Lois <i>Dont proposition de loi</i> ⁽¹⁾ | 19 | 56 1 | 10 | 12 | 0 | 0 | 97 1 | 32 1 | 7 | 39 |
| Ordonnances | 17 | 17 | 12 | 3 | 5 | 0 | 54 | 20 | | 20 |
| Lois du pays | 1 | 9 | 1 | 2 | 0 | 0 | 13 | | | 0 |
| Décrets réglementaires | 198 | 83 | 148 | 151 | 176 | 0 | 756 | 1 | 1 | 2 |
| Décrets individuels, arrêtés, décisions | 209 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 209 | | | 0 |
| Remises gracieuses | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | 0 |
| Avis | 13 | 1 | 8 | 0 | 5 | 0 | 27 | 8 | | 8 |
| Sous total | 457 | 166 | 179 | 168 | 186 | 0 | 1156 | 61 | 8 | 69 |
| Rapports d'étude | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 4 | 4 | | 4 |
| Total | 457 | 166 | 179 | 168 | 186 | 4 | 1160 | 65 | 8 | 73 |

⁽¹⁾ La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 confère au président de chaque assemblée le droit de soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par un des membres de son assemblée, sauf si celui-ci s'y oppose (article 39, dernier alinéa).

4. Autorité de saisine des sections administratives

| | Lois | Ordonnances | Loi du pays | Décrets réglementaires | Décrets individuels, arrêtés, décisions | Remises gracieuses | avis | Total | |
|--|------|-------------|-------------|------------------------|---|--------------------|------|--------|-----|
| | | | | | | | | nombre | % |
| | 98 | 54 | 13 | 756 | 209 | 0 | 27 | 1 156 | 100 |

| PARLEMENT | total | 1 | - | - | - | - | - | - | 1 | NS |
|---|-------|---|---|----|---|---|---|----|----|----|
| Proposition de loi de l'Assemblée nationale | | 1 | | | | | | | | |
| Proposition de loi du Sénat | | 0 | | | | | | | | |
| COLLECTIVITÉS D'OUTRE MER | total | - | - | 13 | - | - | - | 12 | 25 | 2% |

| MINISTÈRES | total | 96 | 54 | 0 | 756 | 209 | 0 | 15 | 1 130 | 100 |
|---|-------------------------|-----|----|---|-----|-----|---|----|-------|-----|
| Premier ministre | Total | 10 | 15 | 0 | 56 | 0 | 0 | 8 | 89 | 8% |
| Agriculture | Total | 0 | 0 | 0 | 23 | 0 | 0 | 0 | 23 | 2% |
| Affaires étrangères | Total | 39 | 1 | 0 | 11 | 0 | 0 | 0 | 51 | 4% |
| Culture, communication | Total | 1 | 1 | 0 | 17 | 0 | 0 | 1 | 20 | 2% |
| Défense, anciens combattants | Total | 0 | 2 | 0 | 36 | 0 | 0 | 0 | 38 | 3% |
| Éducation nationale, enseignement supérieur, recherche | Ens. sup., recherche | 5 | 7 | 0 | 29 | 9 | 0 | 2 | 52 | 6% |
| | Éducation nationale | 0 | 0 | 0 | 17 | 0 | 0 | 0 | 17 | |
| | Total | 5 | 7 | 0 | 46 | 9 | 0 | 2 | 69 | |
| Intérieur, outre-mer | Total | 6 | 8 | 0 | 130 | 200 | 0 | 2 | 346 | 30% |
| Justice | Total | 5 | 4 | 0 | 41 | 0 | 0 | 0 | 50 | 4% |
| Ministères financiers – économie, budget, finances, industrie, fonction publique | Économie | 10 | 13 | 0 | 90 | 0 | 0 | 1 | 113 | 15% |
| | Budget | 7 | 0 | 0 | 11 | 0 | 0 | 0 | 18 | |
| | Industrie | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | |
| | Fonction publique | 2 | 0 | 0 | 38 | 0 | 0 | 0 | 40 | |
| | Total | 119 | 13 | 0 | 140 | 0 | 0 | 1 | 172 | |
| Ministères sociaux – travail, emploi, santé, solidarités, cohésion sociale, sports | Travail | 4 | 2 | 0 | 32 | 0 | 0 | 0 | 38 | 14% |
| | Santé | 3 | 0 | 0 | 30 | 0 | 0 | 1 | 34 | |
| | Cohésion sociale | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | Sport | 1 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 6 | |
| | Affaires sociales | 3 | 1 | 0 | 76 | 0 | 0 | 0 | 80 | |
| | Total | 11 | 3 | 0 | 143 | 0 | 0 | 1 | 158 | |
| Politiques publiques territoriales – écologie, environnement, transports, logement, politique de la ville | Écologie/ Environnement | 0 | 0 | 0 | 75 | 0 | 0 | 0 | 75 | 10% |
| | Transports | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | |
| | Logement | 0 | 0 | 0 | 33 | 0 | 0 | 0 | 33 | |
| | Ville | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | |
| | Total | 0 | 0 | 0 | 113 | 0 | 0 | 0 | 113 | |



5. Délais d'examen des textes par les sections administratives, par nature de texte examiné

| | Moins de 15 jours | De 15 jours à 1 mois | De 1 mois à 2 mois | Plus de 2 mois | Total |
|--|---|----------------------|--------------------|----------------|------------|
| Lois <i>Dont proposition de loi</i> | 18 - | 26 - | 51 1 | 2 0 | 97 1 |
| Ordonnances | 10 | 28 | 14 | 2 | 54 |
| Décrets réglementaires | 210 | 153 | 308 | 85 | 756 |
| Total | 238 | 207 | 374 | 89 | 907 |
| <i>En % des 907 textes examinés</i> | 819 textes sont examinés en moins de 2 mois : soit 90 % | | | 10 % | 100 % |

6. Délais d'examen des textes par l'assemblée générale, par nature de texte examiné

| | Moins de 15 jours | De 15 jours à 1 mois | De 1 mois à 2 mois | Plus de 2 mois | Total |
|------------------------------------|--|----------------------|--------------------|----------------|-----------|
| Lois | 9 | 10 | 10 | 2 | 31 |
| Ordonnances | 7 | 7 | 6 | 0 | 20 |
| Décrets | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Total | 16 | 18 | 17 | 2 | 53 |
| <i>En % des 53 textes examinés</i> | 51 textes sont examinés en moins de 2 mois : soit 96 % | | | 4 % | 100 % |

7. Délais d'examen des textes par la commission permanente, par nature de texte examiné

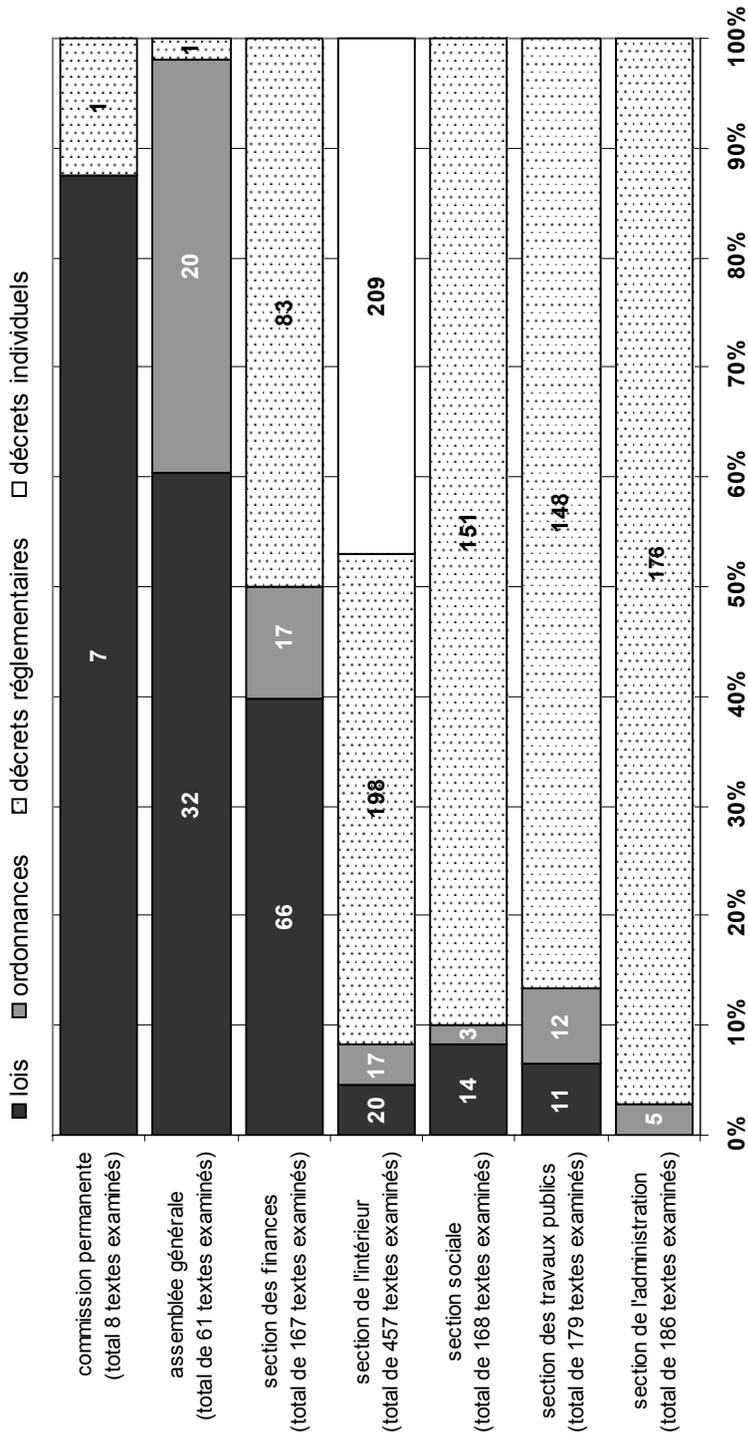
| | Moins de 15 jours | De 15 jours à 1 mois | De 1 mois à 2 mois | Plus de 2 mois | Total |
|-----------------------------------|--|----------------------|--------------------|----------------|----------|
| Lois | 4 | 2 | 1 | 0 | 7 |
| Ordonnances | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Décrets | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Total | 5 | 2 | 1 | 0 | 8 |
| <i>En % des 8 textes examinés</i> | 5 textes sont examinés en moins de 15 jours, soit 62,5 % La totalité des textes est examinée en moins de 2 mois | | | | |

8. Délais d'examen des textes soumis à l'assemblée générale ou à la commission permanente, tous textes confondus

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|
| Délais de passage en assemblée générale | 43 jours | 42 jours | 24 jours | 28 jours | 32 jours |
| Délais de passage en commission permanente | 11 jours | 12 jours | 15 jours | 20 jours | 12 jours |



9. Graphique - Nombre de textes examinés par les formations consultatives en 2014 (hors décrets individuels, arrêtés et décisions)



6.2. Évolution de l'activité consultative : 2008-2014

1. Évolution de l'activité consultative depuis 2008

par nature des textes examinés, toutes formations consultatives confondues

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|--------------|
| Lois, ordonnances et lois du pays | 146 | 192 | 156 | 186 | 151 | 155 | 164 |
| dont projets de loi | 102 | 129 | 118 | 117 | 109 | 96 | 96 |
| dont propositions de loi | - | 1 | 2 | 5 | 0 | 6 | 1 |
| dont ordonnances | 32 | 50 | 26 | 48 | 29 | 23 | 54 |
| dont lois du pays | 12 | 12 | 10 | 16 | 13 | 30 | 13 |
| Décrets réglementaires | 708 | 736 | 810 | 813 | 668 | 556 | 756 |
| Décrets individuels, arrêtés, décisions, remises gracieuses | 287 | 254 | 223 | 202 | 272 | 234 | 209 |
| Avis | 14 | 31 | 20 | 19 | 13 | 17 | 27 |
| Total | 1 155 | 1 213 | 1 209 | 1 220 | 1 104 | 962 | 1 156 |

2. Nombre de textes examinés en assemblée générale depuis 2008 (formation ordinaire et plénière), par section

Les textes ne sont comptabilisés qu'une seule fois au titre de leur passage en assemblée générale, même lorsque la diversité de leurs dispositions a nécessité leur examen par plusieurs sections, chacune en ce qui concerne ses compétences d'attribution (arrêté du 4 juillet 2008 portant répartition des affaires entre les sections administratives du Conseil d'État).

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Section de l'intérieur | 15 | 29 | 17 | 18 | 12 | 27 | 15 |
| Section des finances | 15 | 13 | 9 | 16 | 19 | 15 | 15 |
| Section des travaux publics | 6 | 4 | 11 | 7 | 8 | 15 | 16 |
| Section sociale | 7 | 5 | 11 | 5 | 5 | 20 | 7 |
| Section de l'administration | 2 | 9 | 3 | 5 | 3 | 6 | 8 |
| Section du rapport et des études | 3 | 5 | 5 | 4 | 2 | 5 | 4 |
| Total | 48 | 65 | 78 | 55 | 49 | 88 | 65 |

3. Nombre de textes examinés en commission permanente depuis 2008, par section

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------------------------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|
| Section de l'intérieur | - | 3 | - | 2 | - | 3 | 1 |
| Section des finances | 9 | 5 | 19 | 7 | 8 | 4 | 6 |
| Section des travaux publics | - | - | - | 1 | 2 | 2 | 0 |
| Section sociale | 2 | - | - | 1 | 2 | - | 1 |
| Section de l'administration | 1 | - | - | 1 | - | 1 | 0 |
| Total | 12 | 8 | 19 | 12 | 12 | 10 | 8 |

4. Nombre de séances d'assemblée générale et de commission permanente

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Assemblée générale ordinaire | 22 | 24 | 30 | 25 | 27 | 34 | 35 |
| Assemblée générale plénière | 12 | 12 | 7 | 9 | 5 | 7 | 6 |
| Commission permanente | 11 | 7 | 7 | 11 | 7 | 9 | 6 |
| Commission spéciale | 3 | 2 | 2 | 0 | 1 | 5 | - |
| Total | 48 | 45 | 46 | 45 | 40 | 55 | 47 |

5- Nombre de textes examinés en assemblée générale et en commission permanente depuis 2008

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Assemblée générale | 48 | 65 | 78 | 55 | 49 | 88 | 65 |
| Commission permanente | 12 | 8 | 19 | 12 | 12 | 10 | 8 |
| Total | 60 | 73 | 97 | 67 | 61 | 98 | 73 |

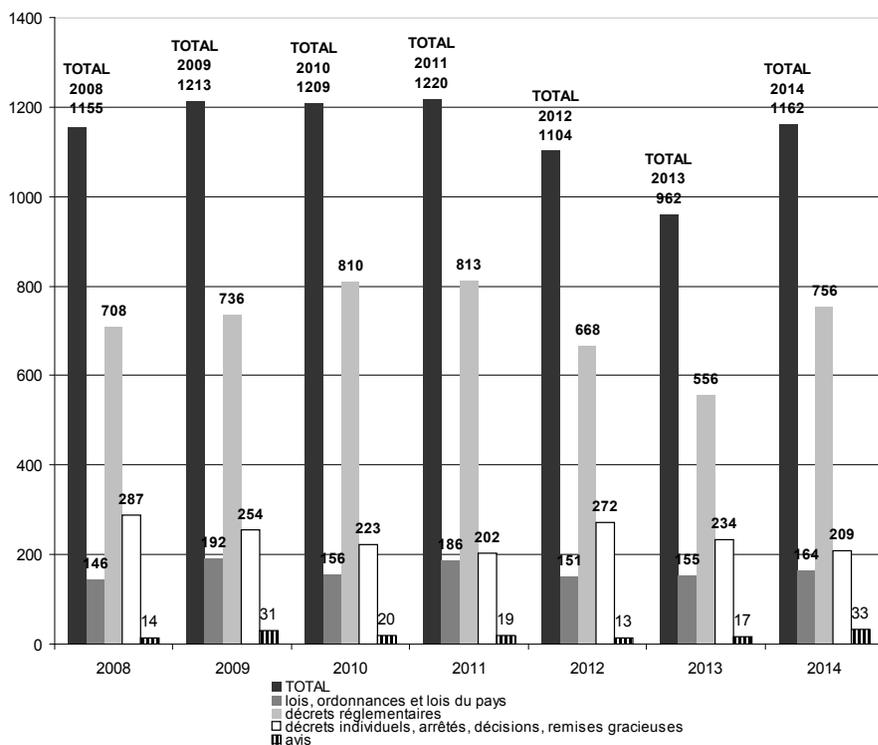
6. Nature des textes examinés en assemblée générale et en commission permanente (depuis 2011)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|-----------|-----------|------------------|-----------|
| Projets de loi | 44 | 40 | 61 | 38 |
| <i>dont conventions internationales</i> | 5 | 5 | 2 | - |
| <i>dont lois constitutionnelles</i> | 1 | 0 | 2 | - |
| <i>dont lois organiques</i> | 3 | 2 | 6 | - |
| Propositions de loi | 5 | 0 | 6 | 1 |
| Proposition de loi du pays | - | - | - | - |
| Projets d'ordonnance | 8 | 3 | 10 | 20 |
| Projets de décret réglementaire | 2 | 6 | 5 ⁽¹⁾ | 2 |
| Demandes d'avis | 4 | 10 | 11 | 8 |
| Projets de rapport et d'étude | 4 | 2 | 5 | 4 |
| Total | 67 | 61 | 98 | 73 |

⁽¹⁾ dont 2 décrets simples



6. Graphique - Évolution de l'activité consultative du Conseil d'État, de 2008 à 2014



7. Avis rendus par le Conseil d'État en 2014

Les avis publics rendus par le Conseil d'État sur une question posée par le Gouvernement ou par une collectivité d'outre-mer sont consultables dans leur intégralité sur le site internet du conseil d'État (www.conseil-etat.fr, rubrique « décisions, avis et publications »).

Ils sont également consultables sur l'application *ConsiliaWeb*, accessible gratuitement, depuis la page d'accueil du site internet du Conseil d'État. L'outil se présente comme un moteur de recherche où les entrées peuvent se faire par numéro d'avis, par date ou par mots-clés.

Les 24 avis rendus par le Conseil d'État en 2014 sont cités ci-dessous par ordre chronologique.

Section des travaux publics, avis n° 388047 du 7 janvier 2014

Demande d'avis relatif à la répartition des compétences en matière de réglementation de l'utilisation des aires de stationnement (aviation générale et aviation commerciale) entre l'État et la collectivité de Saint-Barthélemy)

Section des travaux publics, avis n° 388073 du 7 janvier 2014

Demande d'avis relatif à la répartition des compétences en matière fiscale entre l'État et la collectivité de Saint-Barthélemy

Section de l'intérieur, avis n° 388222 du 7 janvier 2014

Demande d'avis relative à l'interprétation du dernier alinéa du II de l'article 29-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

Section de l'intérieur, avis n° 388296 du 15 janvier 2014

Demande d'avis relative aux conditions d'application des nouvelles règles relatives aux incompatibilités des membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel

Assemblée générale (section de l'intérieur), avis n° 388225 du 6 février 2014

Demande d'avis portant sur les dispositions relatives à la mise en œuvre de la consultation électorale relative à l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie

Section de l'intérieur, avis n° 388614 du 29 avril 2014

Demande d'avis du tribunal administratif de la Polynésie française portant sur le domaine de rattachement du Pacte Civil de Solidarité(PACS)



Assemblée générale (section de l'administration), avis n° 388617 du 15 mai 2014
Demande d'avis relatif au partage des compétences entre la Polynésie française et l'État dans le domaine de la procédure administrative non contentieuse (régime juridique des décisions implicites applicables dans le champ des compétences de la Polynésie française)

Section des travaux publics, avis n° 388705 du 20 mai 2014

Demande d'avis relative au champ d'application du droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) et aux modalités de rétrocession des biens mixtes

Section de l'intérieur, avis n° 388665 du 27 mai 2014

Demande d'avis du Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie portant sur la répartition des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie pour la mise en œuvre des dispositions du livre VIII du code de commerce dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie et plus particulièrement celles relatives aux contrôles prévus à l'article L. 821-7

Section de l'intérieur, avis n° 388749 du 17 juin 2014

Demande d'avis du Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie portant sur la répartition des compétences entre le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les provinces pour la réalisation et l'entretien des collèges du premier cycle du second degré (article 20, 21 II, 2° et 3°)

Section de l'intérieur, avis n° 388947 du 15 juillet 2014

Demande d'avis relative au mandat des adjoints du défenseur des droits

Section des travaux publics, avis n° 388854 du 29 juillet 2014

Demande d'avis sur l'article L. O. 6462-9 du code général des collectivités territoriales, concernant la répartition des compétences entre l'État et la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon, en matière d'immatriculation des navires armés au commerce

Section des travaux publics, avis n° 388855 du 29 juillet 2014

Demande d'avis sur l'article L. O. 6462-9 du code général des collectivités territoriales, concernant la répartition des compétences entre l'État et la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon, en matière de transports de fret par voie maritime

Assemblée générale (section de l'administration), avis n° 388823 du 4 septembre 2014

Demande d'avis concernant l'application de l'article L. 412-1 du code de la recherche, tel qu'issu de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche

Section des finances, avis n° 389201 du 9 septembre 2014

Demande d'avis concernant la place, au sein de la loi de finances, des dispositions relatives aux impositions de toute nature affectées à des tiers dans la limite d'un plafond



Assemblée générale (section de l'administration), avis n° 389022 du 11 septembre 2014

Demande d'avis relative à la possibilité de nommer un ressortissant étranger à la tête de l'Agence nationale de la recherche

Section des travaux publics, avis n° 389174 du 16 septembre 2014

Demande d'avis relative à l'éligibilité des personnes publiques à l'offre transitoire prévue par l'article 25 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation

Section de l'intérieur, avis n° 389083 du 23 septembre 2014

Demande d'avis du tribunal administratif de Polynésie française portant sur le partage des compétences entre la Polynésie française et les communes en matière de "collecte et traitement des ordures ménagères" et "collecte et traitement des déchets végétaux"

Section de l'intérieur, avis n° 389046 du 7 octobre 2014

Demande d'avis du tribunal administratif de la Polynésie française portant sur le régime de responsabilité des collectivités publiques et sur les dérogations aux règles normales d'attribution des compétences entre les ordres juridictionnel, administratif et judiciaire

Assemblée générale (section de l'administration), avis n° 389216 du 16 octobre 2014

Demande d'avis relative à la possibilité d'accorder le bénéfice de la protection statutaire à un ministre ou à un ancien ministre

Section de l'intérieur, avis n° 389200 du 21 octobre 2014

Demande d'avis du tribunal administratif de la Polynésie française portant sur la possibilité, pour la Polynésie française, de subordonner l'adoption de certains de ses actes à un avis conforme du Conseil d'État

Assemblée générale (section de l'administration), avis n° 389194 du 23 octobre 2014

Demande d'avis relative aux secrétariats des comités médicaux et des commissions de réforme de la fonction publique territoriale

Assemblée générale (section de l'intérieur), avis n° 389371 du 20 novembre 2014

Demande d'avis sur la détermination, par accord des communes intéressées, du nombre et de la répartition des sièges au sein du conseil communautaire des communautés de communes ou d'agglomération

Assemblée générale (section des travaux publics), avis n° 389047 du 27 novembre 2014

Demande d'avis portant sur la répartition des compétences entre la Polynésie française, l'État et les communes en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique





Études, débats, partenariats, coopération européenne et internationale





1. L'activité d'étude

Parmi les missions qui incombent au Conseil d'État, la conduite d'études, qu'elles soient strictement juridiques ou qu'elles relèvent plus largement du domaine de la science administrative et politique, occupe une place importante. Elles procèdent de dispositions du code de justice administrative, mais aussi d'une double volonté du Conseil d'État de participer aux travaux de recherche en droit et gestion publique et d'être ouvert aux préoccupations de la société civile.

En vertu des dispositions de l'article L. 112-3 du code de justice administrative, « *Le Conseil d'État peut, de sa propre initiative, appeler l'attention des pouvoirs publics sur les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qui lui paraissent conformes à l'intérêt général* ». Ainsi, chaque année, le Conseil d'État conduit deux types d'études : l'étude annuelle et les études particulières.

Dans le premier cas, le sujet de l'étude annuelle est choisi entre plusieurs thèmes porteurs d'enjeux majeurs pour la société. À cette occasion, le Conseil d'État opère la synthèse de l'état du droit, analyse l'impact des réglementations et formule des propositions utiles à la mise en œuvre des politiques publiques. Dans le second cas, le Conseil d'État conduit les études particulières que le Gouvernement lui demande de mener dans un délai généralement très réduit – 3 à 6 mois.

1.1. Les études annuelles

Après avoir successivement abordé la question du *Droit au logement, droit du logement* en 2009, celle de *L'eau et son droit* en 2010, l'analyse des modalités d'association du citoyen au débat public dans son rapport *Consulter autrement, participer effectivement*, le thème des agences en 2012 (*Les agences : une nouvelle gestion publique ?*) puis, en 2013, celui du *Droit souple*, le Conseil d'État a retenu comme thème de son étude annuelle pour 2014 *Le numérique et les droits fondamentaux*. L'assemblée générale du Conseil d'État, après en avoir délibéré dans sa séance du 17 juillet 2014, en formation plénière, a approuvé les termes de l'étude.



1.1.1. L'étude annuelle 2014 sur *Le numérique et les droits fondamentaux*

Le numérique, parce qu'il conduit à la mise en données et à la mise en réseau générale du monde, pose problème au regard des droits fondamentaux ; non qu'il serait un phénomène négatif en soi, mais parce qu'il met en question leur contenu et leur régime. En effet, il renforce la capacité des individus à jouir de certains droits, comme la liberté d'expression ou la liberté d'entreprendre ; il en fragilise d'autres comme le droit à la vie privée, la sûreté et le droit à la sécurité.

L'étude annuelle du Conseil d'État est intervenue alors que le phénomène prend une nouvelle dimension : un triple basculement se manifeste, dans les innovations techniques, dans l'économie et dans l'appréhension du numérique par la société, et renforce les interrogations sur les droits fondamentaux.

Après avoir exposé comment l'essor du numérique a déjà suscité la reconnaissance de nouveaux droits et libertés fondamentaux et modifié leurs conditions d'exercice (1^{re} partie), l'étude a montré pourquoi l'ambivalence du numérique impose de repenser la protection de ces droits (2^e partie). Elle a fait en ce sens cinquante propositions pour mettre le numérique au service des droits individuels comme de l'intérêt général (3^e partie).

Le présent rapport d'activité se borne à retracer les propositions de l'étude annuelle.

Aujourd'hui, les droits reconnus aux individus se limitent, pour l'essentiel, à leur permettre de rester à l'écart du traitement de leurs données (choix qui n'est presque jamais fait), sans leur donner de réel pouvoir sur le contenu du service et la manière dont leurs données sont traitées. Mettre le numérique au service des droits individuels, tel devrait être le premier principe directeur de la protection des droits fondamentaux dans les usages numériques. Par cette logique d'« *empowerment* », « d'autonomisation » des individus, l'intervention publique peut accroître la capacité des individus à agir pour la défense de leurs droits et à amplifier ainsi les possibilités d'action des pouvoirs publics eux-mêmes. Face à des acteurs du numérique dont le succès passe par leur relation privilégiée avec leurs utilisateurs, les pouvoirs publics doivent eux aussi savoir « s'allier avec la multitude ».

Le second principe directeur des propositions formulées tend à mettre le numérique au service de l'intérêt général. Le numérique peut bénéficier de manière considérable à l'efficacité des politiques de santé, d'éducation, de culture, de sécurité ou de lutte contre la fraude, ainsi qu'à la simplification des démarches administratives ; encore faut-il que les personnes publiques disposent de cadres et d'instruments juridiques appropriés pour saisir ces opportunités, tout en assurant le respect des droits individuels. Il s'agit pour elles de concilier des droits fondamentaux entre eux ou des libertés avec des objectifs de valeur constitutionnelle, ainsi la sûreté à laquelle concourent la prévention et la répression des infractions les plus graves.

Même s'il reste un espace d'action autonome pour le droit interne, soit par la norme législative ou réglementaire, soit par le droit souple, nombre des propositions de cette étude relèvent de la compétence des institutions de l'Union européenne, soit parce qu'elles nécessitent une modification du droit de l'Union existant, soit parce que l'Union européenne constitue le niveau pertinent d'action.

■ Définir les principes fondant la protection des droits fondamentaux à l'ère du numérique

Il est parfois proposé de reconnaître aux individus un véritable droit de propriété sur leurs données, en pariant sur leur plus grande implication du fait qu'ils deviendraient financièrement intéressés à une bonne gestion de leurs données. Le Conseil d'État ne recommande pas une telle orientation. S'il préconise de renforcer la dimension de l'individu acteur dans le droit à la protection des données, c'est en envisageant celui-ci comme un droit à l'autodétermination plutôt que comme un droit de propriété (proposition n° 1). La reconnaissance du droit de propriété ne permettrait pas en effet de rééquilibrer la relation entre les individus et les acteurs économiques et compliquerait l'exercice de la régulation par les pouvoirs publics. En effet, d'une part, le rapport de force entre l'individu, propriétaire de ses données, et l'entreprise resterait marqué par un déséquilibre structurel. D'autre part, si un droit de propriété était reconnu, il serait plus difficile au législateur d'imposer au droit de propriété des limites qui sont pourtant utiles à la vie en société : fichiers de police, de sécurité sociale, de l'administration fiscale etc. Le droit à « l'autodétermination informationnelle », concept dégagé par la Cour constitutionnelle allemande en 1983, est à la différence du droit de propriété un droit attaché à la personne, tendant à « garantir en principe la capacité de l'individu à décider de la communication et de l'utilisation de ses données à caractère personnel ». Ce droit ne devrait pas être défini comme un droit supplémentaire s'ajoutant aux autres droits (droit d'information, droit d'accès...), mais comme un principe donnant sens à tous ces droits, ceux-ci tendant à le garantir et devant être interprétés et mis en œuvre à la lumière de cette finalité.

Le principe de neutralité des opérateurs de communications électroniques doit être inscrit dans le droit positif, en prévoyant une définition large des services spécialisés assortie de pouvoirs importants des autorités de régulation pour veiller au maintien de la qualité générale d'internet (proposition n°2). Les plateformes, qui constitueraient une nouvelle catégorie juridique, seraient quant à elles soumises à une obligation de loyauté, consistant à assurer de bonne foi le service de classement ou de référencement, sans chercher à l'altérer ou à le détourner à des fins étrangères à l'intérêt des utilisateurs (proposition n° 3).

■ Renforcer les pouvoirs des individus et de leurs groupements

Le renforcement des capacités d'action des individus doit intervenir à deux niveaux, individuel et collectif. Au niveau individuel, l'étude du Conseil d'État préconise :

- de donner à la CNIL et à l'ensemble des autorités de protection des données européennes une mission explicite de promotion des technologies renforçant la maîtrise des personnes sur l'utilisation de leurs données (proposition n° 4) ;



- de mettre en œuvre de manière efficace le droit au déréférencement reconnu par la CJUE dans son arrêt Google Spain, notamment en donnant aux éditeurs des sites dont le déréférencement est demandé la possibilité de faire valoir leurs observations et en explicitant par des lignes directrices des autorités de protection des données leur doctrine de mise en œuvre de l'arrêt (proposition n° 5) ;
- de définir les obligations des plateformes envers leurs utilisateurs qui découlent du principe de loyauté : notamment, pertinence des critères de classement et de référencement mis en œuvre par la plateforme au regard de l'objectif de meilleur service rendu à l'utilisateur, définition des critères de retrait de contenus licites en termes clairs, accessibles à tous et non discriminatoires (proposition n° 6).
- d'organiser un droit d'alerte en matière de protection des données personnelles, sur le fondement du droit d'alerte « généraliste » reconnu par la loi du 6 décembre 2013 pour tout crime ou délit (proposition n° 7).

Les propositions portant sur les actions collectives sont les suivantes :

- création d'une action collective en matière de protection des données personnelles, permettant à certaines personnes morales agréées d'obtenir du juge une injonction de faire cesser des violations de la législation (proposition n° 8) ;
- mise en Open Data par la CNIL de toutes les déclarations et autorisations de traitements de données (proposition n° 9) ;
- développement de la participation des utilisateurs des plateformes à l'élaboration des règles définissant les contenus pouvant être mis en ligne sur leur site (proposition n° 10) ;
- attribution à la CNIL ou au Conseil national du numérique d'une mission permanente d'animation de la délibération collective sur les enjeux éthiques liés au numérique (proposition n° 11).

■ Redéfinir les instruments de la protection des droits fondamentaux et repenser le rôle des autorités publiques

- En matière de protection des données personnelles

Le cadre juridique de la protection des données personnelles a été défini alors que la circulation des données et leur valeur économique restaient limitées. L'intervention publique doit aujourd'hui assurer d'une part, la sécurisation juridique des usages des données, car c'est un facteur de développement de l'économie numérique, et d'autre part, un encadrement plus étroit des traitements présentant les risques les plus importants.

Afin de sécuriser juridiquement les usages présentant des risques limités pour les droits fondamentaux, les actions suivantes sont préconisées :

- maintenir sans ambiguïté dans la proposition de règlement européen la liberté de réutilisation statistique des données personnelles, quelle que soit la finalité initiale de leur traitement, en prévoyant pour seule condition que cette réutilisation soit entourée de garanties d'anonymat appropriées (proposition n° 12) ;



- renforcer le rôle de conseil et d'accompagnement des responsables de traitement par la CNIL et créer auprès d'elle une procédure de « rescrit données personnelles » (propositions n° 13 et 14) ;

- développer la corégulation avec les acteurs professionnels, en prévoyant une procédure d'homologation des codes de conduite, le respect d'un code homologué devant être l'un des critères retenus par l'autorité de contrôle pour ses décisions d'autorisation ou de sanction (propositions n° 16, 17 et 18).

Afin de proportionner l'encadrement au degré de risque du traitement, il convient :

- de créer pour les catégories de traitements présentant les risques les plus importants une obligation de certification périodique (complétant l'examen a priori par l'autorité de contrôle dans le cadre de la procédure de consultation préalable) par un organisme tiers indépendant et accrédité par l'autorité de contrôle (proposition n° 19) ;

- de porter une attention particulière aux transmissions de données personnelles d'une entité à une autre, notamment en codifiant dans la loi la jurisprudence relative à la nullité des transactions portant sur des fichiers non autorisés ou non déclarés à la CNIL (proposition n° 20).

Le régime juridique des numéros d'identification devrait être revu, en mettant à l'étude la création d'un numéro national non signifiant (proposition n° 21) et dans l'immédiat, en élargissant les possibilités de recours au numéro d'inscription au répertoire (NIR) dans le domaine de la santé et pour les autres usages (proposition n° 22). Enfin, la protection des droits fondamentaux nécessite la mise en place d'outils de régulation de l'utilisation des algorithmes, notamment par l'exigence d'effectivité de l'intervention humaine dans le traitement des données (proposition n° 23) ou par l'observation de leurs résultats, notamment pour détecter des discriminations illicites, en renforçant à cette fin les moyens humains dont dispose la CNIL (proposition n° 25).

• En matière de liberté d'expression

Il conviendrait de prévoir une obligation pour les hébergeurs et les plateformes d'empêcher, durant un délai déterminé, la réapparition des contenus ayant fait précédemment l'objet de retrait ; cette obligation serait prononcée par l'autorité administrative (proposition n° 28).

L'existence de modalités spécifiques de contrôle des concentrations, qui complètent le contrôle général opéré par l'Autorité de la concurrence, est une garantie importante du pluralisme des médias. Cependant, en raison de la surabondance des contenus, les principales menaces pesant sur le libre choix des destinataires ne tiennent plus seulement à une concentration excessive, mais aussi à la fragilisation du modèle économique de la presse, alors que celle-ci demeure une source essentielle d'information de qualité. Il conviendrait de revoir le contrôle de la concentration dans les médias, et notamment les quotas et la mesure des bassins d'audience utilisés pour la limiter, propre à mieux garantir le pluralisme en tenant compte de la multiplicité des supports d'information (proposition n° 30).



- Par le développement de la médiation

Nombre de litiges liés à l'utilisation des technologies numériques, qu'ils portent sur les données personnelles, les atteintes à la réputation sur internet ou le retrait de contenus mis en ligne, peuvent être qualifiés de « petits litiges » : leurs enjeux sont parfois significatifs pour les personnes concernées, mais les intérêts pécuniaires en cause sont le plus souvent limités. Les procédures juridictionnelles classiques sont peu adaptées au traitement de ces petits litiges, ce qui conduit nombre de personnes à renoncer à faire valoir leurs droits ; la médiation serait dans bien des cas plus adaptée (proposition n° 31).

■ Assurer le respect des droits fondamentaux dans l'utilisation du numérique par les personnes publiques

- En matière d'ouverture des données publiques

L'ouverture des données publiques, ou « *Open Data* », fait l'objet depuis 2011 d'une politique volontariste du gouvernement. Ce volontarisme politique, qui se traduit par l'affichage d'un principe d'ouverture par défaut aujourd'hui inscrit dans un instrument de droit souple, contraste avec la faiblesse des obligations prévues par le droit dur. L'inscription dans la loi d'une obligation de mise en ligne progressive de l'ensemble des bases de données détenues par l'administration présenterait plusieurs avantages, notamment celui d'étendre la politique d'*Open Data* aux collectivités territoriales, dont l'action en la matière est aujourd'hui inégale. Toutefois, la voie du droit souple apparaît plus appropriée pour promouvoir le développement de l'*Open Data*, notamment auprès de ces dernières. Une charte d'engagements et de bonnes pratiques pourrait donc être élaborée par l'État, les associations de collectivités territoriales et les représentants des utilisateurs des données, qui engagerait chaque organisme public adhérent à définir un programme d'ouverture de ses données publiques, à respecter des standards de qualité et à veiller à limiter les risques de réidentification (proposition n° 32). Ces risques seraient circonscrits par la définition de bonnes pratiques d'anonymisation et par la constitution au sein de chaque ministère d'un pôle d'expertise en matière d'anonymisation, a priori au sein du service statistique ministériel (proposition n° 33).

- En matière de fichiers de police judiciaire

Les fichiers de police judiciaire ont connu au cours des quinze dernières années une forte expansion liée notamment à l'allongement de la liste des infractions donnant lieu à enregistrement. Sans remettre en cause leur utilité pour les services de police, il apparaît souhaitable de renforcer les garanties entourant leur utilisation et de corriger certaines fragilités juridiques :

- Pour le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) et le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), il conviendrait de préciser les conséquences à tirer des décisions judiciaires (acquiescement, non-lieu, relaxe, classement sans suite) (proposition n° 34). Pour le fichier « Traitement des antécédents judiciaires », il s'agit d'assurer la mise en œuvre effective des

dispositions qui le régissent (proposition n° 35), les contrôles successifs de la CNIL ayant montré un taux très élevé d'erreurs et d'absence de prise en compte des suites judiciaires.

- La décision n° 2010-25 QPC du 16 septembre 2010 du Conseil constitutionnel devrait être mise en œuvre, en modulant la durée de conservation des données dans le FNAEG en fonction de la gravité de l'infraction et de l'âge de la personne au moment de l'enregistrement (proposition n° 36).

- En matière de prévention des atteintes à la sécurité nationale

Les conséquences de l'arrêt *Digital Rights Ireland* doivent être tirées en ce qui concerne l'accès aux données de connexion collectées au titre de l'obligation de conservation systématique prévue par notre législation, notamment en réservant l'accès à des fins de police judiciaire aux crimes et aux délits d'une gravité suffisante, en réexaminant les régimes prévoyant l'accès de certaines autorités administratives pour des finalités autres que la sécurité intérieure (notamment la HADOPI, l'ANSSI, l'administration fiscale, l'AMF) et en étendant, pour l'accès aux données de connexion, les règles spécifiques de protection qui bénéficient aux parlementaires, aux avocats, aux magistrats et aux journalistes en matière d'interceptions du contenu des communications (proposition n° 38).

Afin de satisfaire à l'exigence de prévisibilité de la loi issue de la jurisprudence de la CEDH, il conviendrait de définir par la loi le régime de l'interception des communications à l'étranger, en prévoyant les finalités de ces interceptions les garanties spécifiques bénéficiant aux résidents français et l'existence d'un contrôle d'une autorité administrative indépendante (proposition n° 39). Il conviendrait également de définir le régime juridique de l'utilisation par les services de renseignement, sur autorisation administrative, de certains moyens d'investigation spéciaux utilisant les techniques numériques aujourd'hui encadrés uniquement dans le cadre de la procédure judiciaire (déchiffrement, captation de données informatiques...) (proposition n° 40).

Il est proposé de faire de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) une autorité de contrôle des services de renseignement, dotée de moyens humains renforcés sur le plan quantitatif et qualitatif, avec des compétences de haut niveau en matière d'ingénierie des communications électroniques, d'informatique et d'analyse des données. Ses prérogatives devraient aussi être renforcées, par l'attribution de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place et d'un champ de compétences étendu aux interceptions opérées à l'étranger ainsi qu'à l'emploi des moyens d'investigations spéciaux (proposition n° 41). Les agents impliqués dans la mise en œuvre des programmes de renseignement auraient un droit de signalement à cette autorité administrative indépendante des pratiques manifestement contraires au cadre légal, selon des modalités sécurisées assurant la protection du secret de la défense nationale (proposition n° 42).



■ Organiser la coopération européenne et internationale

Un socle de règles applicables à tous les services dirigés vers l'Union européenne ou la France (selon que la règle est européenne ou nationale), quel que soit leur lieu d'établissement, comprendrait (proposition n° 43) :

- la législation européenne relative à la protection des données personnelles, qui serait qualifiée à cette fin de « loi de police » au sens du droit international privé ;
- l'obligation de coopération des hébergeurs et des plateformes avec les autorités administratives et judiciaires, prévue par l'article 6 de la LCEN, dont le champ d'application territorial serait explicité ;
- le droit pénal, notamment les abus de la liberté d'expression, qui est déjà applicable à l'ensemble des sites, même établis à l'étranger mais destinés au public français.

En matière de protection des données personnelles le *Safe Harbor*, négocié avec les autorités américaines, devrait être réformé en prévoyant un droit de regard des autorités européennes sur les contrôles et en renforçant les obligations de fond (proposition n° 44). En matière de lutte contre la cybercriminalité, un groupe d'action interétatique devrait être créé pour définir des recommandations et publier une liste d'États non coopératifs (proposition n° 47).

L'annonce de la fin du lien contractuel entre l'ICANN (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*) et le gouvernement américain ouvre des perspectives de réforme de la gouvernance d'internet, pour l'ICANN mais aussi pour les autres instances qui doivent être investies d'une mission d'intérêt général guidée par un « mandat » international. Le processus de réforme en cours doit être l'occasion de donner une traduction concrète à ces exigences. Il conviendrait de promouvoir la démocratisation de l'ICANN, notamment en créant une assemblée générale rassemblant l'ensemble des parties prenantes et pouvant mettre en cause la responsabilité du conseil d'administration. Le rôle des États devrait être renforcé, en permettant au comité représentant les gouvernements (GAC) d'adopter des résolutions contraignantes (proposition n° 48). Pour l'ensemble des instances, il conviendrait de diversifier la composition des organes de gouvernance d'internet, par des critères de sélection imposant une réelle diversité linguistique et géographique et la mise en place de stratégies d'influence de la France et de l'Union européenne (proposition n° 49). Une convention internationale relative aux libertés fondamentales et aux principes de la gouvernance d'internet devrait notamment énoncer les principes que s'imposeraient les signataires (proposition n° 50).

1.1.2. Les suites de l'étude annuelle 2014

■ Une contribution aux réformes en cours d'élaboration

Publiée en septembre 2014, l'étude annuelle sur *Le numérique et les droits fondamentaux* est intervenue en temps utile pour contribuer aux réformes en cours d'élaboration au niveau national et européen.

Au niveau national, le gouvernement a annoncé le dépôt d'un projet de loi sur le numérique et a confié au Conseil national du numérique (CNNum) le soin de mener une concertation citoyenne. La lettre de mission du Premier ministre au CNNum désigne l'étude du Conseil d'État comme l'une des bases de la concertation. Le Conseil d'État a été auditionné à deux reprises par l'Assemblée nationale. Tout d'abord, le vice-président du Conseil d'État, accompagné de la présidente de la section du rapport et des études, du rapporteur général et du rapporteur général adjoint, a répondu le 8 octobre 2014 à l'invitation de la commission des lois et a présenté les principales conclusions de l'étude. En second lieu, la présidente de la section du rapport et des études et les rapporteurs généraux ont répondu le 16 octobre 2014 aux questions de la commission de réflexion sur le droit et les libertés à l'âge du numérique, instance spécifique composée à parité de députés et de personnalités qualifiées, co-présidée par le député Christian Paul et le bâtonnier Christiane Feral-Schuhl.

Au niveau de l'Union européenne, plusieurs textes d'importance majeure sont en cours de discussion entre le Parlement européen et le Conseil : le « paquet données personnelles », constitué d'une proposition de règlement général et d'une proposition de directive relatif aux traitements de données en matière pénale ; la proposition de règlement relatif au marché unique européen des communications électroniques, qui aborde notamment le sujet de la neutralité du net. Nombre de propositions de l'étude annuelle ont vocation à se traduire par des évolutions du droit de l'Union européenne, dans le cadre de ces projets ou d'autres réformes à venir. Le Conseil d'État a été auditionné le 24 février 2015 par la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (commission LIBE) du Parlement européen et a, par ailleurs, été sollicité par des responsables de la Commission européenne pour présenter sa réflexion.

Au jour de la publication du présent rapport d'activité, plusieurs propositions de l'étude annuelle ont retenu l'attention d'acteurs importants de la sphère numérique :

- Le « G29 », instance de coordination des autorités de protection des données des 28 États membres de l'Union européenne, a adopté le 8 décembre 2014 une déclaration commune ; celle-ci préconise notamment, comme l'avait fait l'étude du Conseil d'État, de créer une action collective de protection des données personnelles et de considérer les règles européennes en la matière comme des « lois de police » au sens du droit international privé.

- Dans un rapport sur la révision de la directive 2001/29/CE sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information (directive « DADVSI »), le Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique (CSPLA) a recommandé que celle-ci soit accompagnée d'une révision de la directive 2000/31/CE dite « commerce électronique », afin de créer un nouveau statut pour les intermédiaires tels que les plateformes⁶⁷.

67 P. Sirinelli, Rapport de la mission sur la révision de la directive 2001/29/CE sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information, CSPLA, décembre 2014. Le rapport se réfère à cet égard à plusieurs travaux dont l'étude annuelle 2014 du Conseil d'État.



- Le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel a appelé à poursuivre la réflexion sur les risques que présentent les algorithmes de recommandation utilisés par certains sites, notamment celui « *d'enfermer [l'internaute] dans ses propres goûts au détriment de la découverte* ».

■ La participation au débat public

À la suite de la publication de l'étude annuelle, le Conseil d'État a reçu de nombreuses sollicitations pour présenter ses travaux ou participer à des débats sur le droit du numérique. Le vice-président du Conseil d'État, la présidente de la section du rapport et des études et les rapporteurs généraux ont ainsi participé à près de vingt-cinq événements, à l'invitation d'organismes de nature diverse :

- Les pouvoirs publics : outre les auditions mentionnées ci-dessus à l'Assemblée nationale et au Parlement européen, le Conseil d'État a participé à un séminaire du collège de la CNIL.

- Des institutions de l'enseignement supérieur et de la recherche : plusieurs présentations ont été faites à l'école Telecom Paris Tech et à l'école des médias et du numérique de la Sorbonne, sur des thèmes tels que la régulation des plateformes et le « droit à l'oubli ».

- Des cercles de réflexion : le Conseil d'État a participé à des séminaires ou des forums organisés par France Stratégie (Commissariat général à la stratégie et à la prospective), le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil général de l'économie, l'association Cyberlex et le réseau Trans Europe Experts.

- Des entreprises et des organisations professionnelles : sur le « droit à l'oubli » ou encore sur le thème du pilotage des politiques par les données lors du forum annuel du Groupement français des industries de l'innovation (GFII).

Un colloque de valorisation de l'étude a été organisé le 6 février 2015. Il a été marqué par une forte dimension européenne et internationale, avec la présence de juges de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour constitutionnelle allemande ainsi que d'universitaires et d'avocats, notamment étrangers.

Enfin, afin d'assurer la meilleure diffusion de l'étude à l'international, le texte de l'étude annuelle a été traduit en anglais.

1.1.3. L'engagement de l'étude annuelle 2015 sur L'action économique des personnes publiques

En juillet 2014, le Conseil d'État a retenu comme thème de l'étude annuelle 2015 *L'action économique des personnes publiques*.

Le Conseil d'État a estimé qu'il était opportun de proposer aux pouvoirs publics son analyse sur les fondements de l'action économique de l'État et des collectivités territoriales ainsi que d'éclairer les conditions dans lesquelles une telle action pouvait être conduite aujourd'hui.

Il s'agit d'un sujet particulièrement large couvrant potentiellement l'ensemble des mesures prises par les personnes publiques dont l'objectif exclusif ou l'un des objectifs déterminants est économique et ce, quels que soient le positionnement de la personne publique (puissance publique/régulateur ou comme acteur/opérateur économique) et les outils employés (fixer des règles contraignantes, inciter ou accompagner, financer, etc.).

Selon la même méthodologie que pour les études précédentes, il est procédé à une série d'auditions de représentants des administrations, des élus locaux, des acteurs économiques, d'universitaires et de responsables des institutions européennes. L'exercice s'appuie également sur la consultation des services de la Commission de l'Union européenne, du Conseil et du Parlement, en raison de la forte dimension européenne du droit économique, ainsi que sur des comparaisons internationales indispensables dans ce domaine.

Après examen par la section du rapport et des études, l'assemblée générale plénière du Conseil d'État est appelée à délibérer en début d'année 2015 sur le plan détaillé de l'étude annuelle puis, en juillet, sur l'ensemble de l'étude avant sa présentation à la presse début septembre.

1.2. Les études particulières

- En vertu des dispositions de l'article L. 112-2 du code de justice administrative, « *Le Conseil d'État peut être consulté par le Premier ministre ou les ministres sur les difficultés qui s'élèvent en matière administrative.* » Les saisines du Premier ministre sont illustratives de la fonction consultative du Conseil d'État. Les études auxquelles elles donnent lieu livrent une réflexion approfondie sur des sujets très variés dans le domaine du droit administratif, en vue d'éclairer suffisamment en amont l'orientation de grandes politiques publiques : l'urbanisme et l'environnement (*Le droit de préemption*, 2008), la bioéthique (*La révisions des lois de bioéthique*, 2009), l'organisation institutionnelle et administrative (*Les établissements publics*, 2010), la construction d'un espace pénal européen (*Réflexions sur l'institution d'un parquet européen*, 2011)... Les réflexions du Conseil d'État portent également, de façon constante, sur les voies d'amélioration des relations entre l'administration et les usagers qui constituent, aussi, une alternative à la judiciarisation de la société (*Les recours administratifs préalables obligatoires*, 2009 ; *Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne*, 2010 ; *Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets*, 2013 ; *L'application du nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation*, 2014⁶⁸).

Le Conseil d'État peut également être saisi, pour étude, par d'autres autorités. Ainsi, en 2013, le Défenseur des droits a-t-il saisi le vice-président du Conseil d'État d'une demande d'étude portant sur diverses questions relatives à l'application du principe de neutralité religieuse dans les services publics.

68 V. les développements consacrés à l'étude *supra* 2.10.1., page 221.



- Les études sont pilotées par la section du rapport et des études qui en délibère en séance plénière. Elles sont élaborées au sein de groupes de travail spécialement constitués autour de membres du Conseil d'État avec le concours de personnalités extérieures, notamment des universitaires, des praticiens du droit et des représentants des administrations. Les groupes de travail associent également à leur réflexion des représentants de la société civile, des partenaires économiques et sociaux ainsi que des personnalités particulièrement concernées par le sujet des études, en procédant à de nombreuses auditions qui permettent de garantir un haut niveau d'expertise et une confrontation suffisante de points de vue.

Les groupes définissent librement leur méthode d'approche du sujet. Leur rapport final est ensuite soumis au délibéré de la section du rapport et des études puis de l'assemblée générale du Conseil d'État avant d'être remis au commanditaire. Publiées à la Documentation française, les études sont une source d'information synthétique et de réflexion prospective propre, le cas échéant, à éclairer et à enrichir le débat public.

- En 2014, la section du rapport et des études a été saisie de deux études à la demande du Premier ministre : *Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises* et *La transposition des directives européennes*.

1.2.1. L'étude à la demande du Premier ministre *Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises*

Par lettre du 1^{er} août 2014, le Premier ministre a demandé au Conseil d'État de procéder à une étude sur le rôle des commissaires du Gouvernement au sein des conseils d'administration des entreprises publiques.

Cette demande marquait la volonté de conférer à la fonction de commissaire du Gouvernement un cadre juridique de référence précisant leur statut et leur rôle, et de mieux articuler leurs missions avec celles des représentants de l'État également désignés au sein des mêmes instances de gouvernance des entreprises. Il était également nécessaire d'évaluer les risques juridiques susceptibles de peser sur leur fonction au regard des exigences en matière de prévention des conflits d'intérêts, des dispositions particulières du code de commerce en matière d'obligation de discrétion et des conséquences à tirer du devoir de loyauté à la charge des membres d'organes sociaux délégués par la Cour de cassation.

Le vice-président du Conseil d'État a chargé la section du rapport et des études de constituer le groupe de travail responsable de la réalisation de l'étude, d'accompagner les travaux du groupe et de proposer l'adoption du rapport d'étude à l'assemblée générale du Conseil d'État avant sa remise au Premier ministre.

Le groupe d'étude a rassemblé des membres du Conseil d'État, des représentants des ministères de la justice, de l'économie et des finances - dont l'Agence des participations de l'État -, de l'écologie, du développement durable et de l'énergie,

de la défense, de la culture, ainsi qu'un universitaire, un avocat et un représentant d'une entreprise publique. Le groupe a auditionné treize responsables d'entreprises, de missions de contrôle et des commissaires du Gouvernement.

Les recherches ont conduit le Conseil d'État à constater que le commissaire du Gouvernement est apparu au lendemain de la première guerre mondiale, sans faire l'objet d'un texte d'ensemble, comme un instrument pour l'État d'exercice d'un contrôle technique sur certaines entreprises.

Le Conseil d'État estime que la présence du commissaire du Gouvernement n'est pertinente qu'au sein de sociétés qui interviennent dans des secteurs que l'État regarde comme essentiels à la protection des intérêts du pays en matière d'ordre public, de santé publique, de sécurité publique ou de défense nationale, ou, pour les établissements publics, lorsque cette forme d'exercice de la tutelle est nécessaire. Il a abouti à la conclusion que l'exercice de cette fonction comporte deux types de risques juridiques qui peuvent cependant être circonscrits. Il propose enfin de ne pas mettre en place un cadre juridique unique mais de fixer une doctrine relative à la mission, aux instruments et aux conditions d'exercice de la fonction de commissaire du Gouvernement.

Après avoir été adoptée par la section du rapport et des études le 28 novembre 2014, l'étude a été délibérée par l'assemblée générale plénière du Conseil d'État le 8 janvier 2015 et a vocation à être publiée à la Documentation française, dans la collection *Les études du Conseil d'État*.

1.2.2. L'engagement d'une étude à la demande du Premier ministre sur la transposition des directives européennes

Par lettre du 24 novembre 2014, le Premier ministre a demandé au Conseil d'État de conduire une étude sur les moyens de renforcer l'efficacité et la rapidité du processus de transposition des directives européennes, et de faire des propositions susceptibles d'améliorer la capacité de la France à respecter les échéances de transposition, en particulier lorsque celles-ci appellent l'adoption de mesures législatives.

Le groupe d'étude, constitué au sein de la section du rapport et des études, associe des membres du Conseil d'État, des représentants du secrétariat général du Gouvernement et du secrétariat général aux affaires européennes, des ministères chargés des affaires étrangères, de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, de la justice, des finances et de l'économie, de l'agriculture, ainsi que des administrateurs des commissions des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat et des membres de l'Université.

Il a engagé un bilan de la mise en œuvre des précédentes réflexions conduites sur le sujet depuis notamment le rapport public 2007 du Conseil d'État et procède à l'analyse, à partir de l'expérience des autres États membres et des travaux de



la Commission européenne, des bonnes pratiques dont l'adoption pourrait être recommandée. L'étude sera examinée en section puis en assemblée générale dans le courant du premier semestre 2015.



2. Les colloques et les conférences du Conseil d'État

En 2014, le Conseil d'État a organisé ou co-organisé sept colloques et sept conférences. La section du rapport et des études a été plus particulièrement maître d'ouvrage des conférences, toutes rattachées au cycle *Où va l'État ?*, et d'un colloque, celui consacré à « Impôt et cotisations : quel financement pour la protection sociale ? », qui a constitué la quatrième édition des *Entretiens en droit social*. Ces manifestations ont rassemblé, en cumulé, plus de 1 500 participants.

2.1. L'activité de colloques et de conférences en 2014 : programme, public et prolongements média

■ Événements

Le cycle de conférences *Où va l'État ?*, inauguré fin 2013, s'est déroulé au rythme moyen d'une manifestation toutes les cinq semaines. Il a continué de réunir un public d'environ 130 participants en moyenne pour chacune des sept conférences organisées en 2014, le mercredi en fin d'après-midi. S'agissant des colloques, outre la 4^{ème} édition des *Entretiens du Conseil d'État en droit social*, le Conseil d'État a accueilli des événements d'importance signalée :

- « Droit du travail et droit de la fonction publique », co-organisé avec l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne et la Cour de cassation ;
- « La comparaison en droit public – Hommage à Roland Drago », co-organisé avec l'Institut français des sciences administratives (IFSA) et la Société de législation comparée ;
- « Le Conseil des Prises et sa jurisprudence de 1914 à 1920 », organisé par le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative ;
- « Les écoles de formation administrative : débat et enjeux », organisé par l'IFSA et les Éditions Berger-Levrault ;
- « Rétablir la légalité républicaine - 70e anniversaire de l'ordonnance du 9 août 1944 », co-organisé avec la Fondation Charles de Gaulle ;
- « Georges Pompidou et le Conseil d'État », organisé par le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative.



■ Participation

Les manifestations accueillent un public diversifié de praticiens du droit, universitaires, acteurs publics français et étrangers, partenaires économiques et sociaux et représentants associatifs.

La composition du public, par origine professionnelle, varie bien entendu en fonction des thèmes proposés. En 2014, les participants se sont répartis en moyenne comme suit :

- institutions, administration de l'État ou territoriale, établissements publics et agences : 32%
- juridictions administratives, judiciaires ou consulaires : 24,5%
- avocats, juristes : 9,5%
- universités ou écoles (professeurs et étudiants de Master essentiellement) : 18%
- professionnels de l'entreprise ou de la protection sociale : 5,5%
- représentants d'organisations syndicales ou associatives : 5,5%
- presse et personnalités étrangères : 3%

Il est à noter que les manifestations du Conseil d'État sont valorisables au titre de la formation continue des avocats.

■ Les prolongements média des conférences et colloques

Quelques jours après chaque manifestation, un enregistrement vidéo de l'intégralité de la conférence ou du colloque est mis en ligne sur le site du Conseil d'État, www.conseil-etat.fr, dans la rubrique « Colloques, séminaires et conférences ». Les vidéos sont consultables sur la page consacrée à chaque événement, ou *via* la rubrique « les colloques en vidéo ». 14 captations vidéo de colloques et conférences ont ainsi été mises en ligne en 2014.

Sont également réalisées de courtes interviews des intervenants qui reviennent sur les enjeux soulevés lors des débats. 18 interviews de personnalités proposent leurs analyses sur les sujets mis au débat : financement de la protection sociale, avenir de l'État providence, liens entre l'État et les entrepreneurs, permanence des missions régaliennes de l'État, évolution de la notion de raison d'État...

Outre la publication sur le site internet du Conseil d'État, chaque manifestation fait l'objet de messages par *Twitter*. Le compte (@Conseil_état) qui rassemble près de 35 000 abonnés, est également utilisé pour signaler la mise en ligne de vidéos ou d'interviews et relayer ainsi des éléments de réflexion sur les questions soulevées lors des échanges organisés par le Conseil d'État.

2.2. Le cycle des entretiens du Conseil d'État en droit social : le colloque « Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ? »

L'objet des colloques du cycle des *Entretiens du Conseil d'État en droit social* est de favoriser les échanges entre les juridictions administratives, les acteurs du secteur social, les praticiens et les universitaires. En prenant appui sur les travaux menés au sein du Conseil d'État, en particulier ceux de la section sociale, ce cycle a l'ambition de permettre une meilleure évaluation des acquis et des perspectives de la législation et de la réglementation dans les domaines du travail, de la sécurité sociale, de la santé, des solidarités et de la famille.

Le colloque organisé en 2014 sur le thème « Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ? », a rassemblé une quinzaine d'intervenants sur un sujet à forte dimension juridique, économique et fiscale, particulièrement sensible tant au regard des pouvoirs publics, des partenaires sociaux que des assurés.

Le vice-président du Conseil d'État a introduit les débats ; la synthèse des travaux des quatre tables rondes a été réalisée par Jean Pisani-Ferry, commissaire général à la stratégie et à la prospective. Les échanges ont été enrichis par les interventions de Gilles Carrez, député du Val-de-Marne, président de la commission des finances et Dominique Lefebvre, député du Val d'Oise, vice-président de la commission des finances.

Un retour sur les origines de notre système de protection sociale et sur les concepts d'impôt et de cotisation a constitué le point de départ des débats sur l'efficacité du financement de la protection sociale. La question de la qualification juridique des impôts et des cotisations a également été examinée, dans la mesure où ces mécanismes se diversifient et se complexifient ; le cas de la CSG, plus particulièrement analysé, illustre bien la frontière ténue entre impôt et cotisation. Enfin, à la lumière de comparaisons internationales, l'analyse économique des termes du débat a permis une approche plurielle des perspectives d'évolution qui se dessinent.

En support à la réflexion, la section du rapport et des études a réalisé un dossier documentaire⁶⁹ riche d'une sélection de jurisprudences du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour de justice de l'Union européenne. Les analyses des cours suprêmes, nationales et européenne, précisent la compétence respective du pouvoir législatif et réglementaire dans la fixation des règles d'un prélèvement ainsi que les critères juridiques de différenciation des divers prélèvements affectés au financement de la protection sociale.

69 V. dossier du participant, consultable sur www.conseil-etat.fr



2.3. Les colloques organisés par le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative

2.3.1. La journée d'étude « Rétablir la légalité républicaine (70^{ème} anniversaire de l'ordonnance du 9 août 1944) »

À l'occasion du 70^{ème} anniversaire de l'ordonnance du 9 août 1944 de rétablissement de la légalité républicaine, le Conseil d'État a organisé, le 27 octobre 2014, un colloque conjointement avec la Fondation Charles de Gaulle. Cet événement a été marqué par la présence du Premier ministre, qui a prononcé l'allocution de conclusion.

Un tel événement a permis de mettre en valeur le rôle du général de Gaulle et de René Cassin ainsi que celui, peu connu, de Pierre Tissier, maître des requêtes au Conseil d'État, l'un des premiers compagnons du général de Gaulle à Londres. Ils furent en effet des acteurs essentiels dans la genèse de ce texte fondamental pour nos institutions.

La manifestation a aussi permis d'étudier les circonstances dans lesquelles l'ordonnance a été produite et la manière dont elle a été juridiquement fabriquée et appliquée. À travers l'analyse de la jurisprudence administrative et contentieuse suscitée par l'ordonnance, on a pu ainsi mieux comprendre comment furent abolis les actes du régime de Vichy et rétablie la continuité de l'État.

2.3.2. Georges Pompidou et le Conseil d'État

Le quarantième anniversaire de la disparition de Georges Pompidou a été l'occasion pour le Conseil d'État de rendre, le 24 novembre 2014, un hommage particulier à celui qui fut l'un de ses membres. Ouverts par le vice-président du Conseil d'État, les débats ont été conclus par le témoignage d'Edouard Balladur.

Dans ses fonctions de membre du Conseil d'État, Georges Pompidou a traité de contentieux variés. Il a eu à connaître, notamment, des questions relevant du droit de la fonction publique, de la responsabilité administrative et de l'épuration. Après son départ de l'Institution, Georges Pompidou a conservé un rôle de conciliateur lors des tensions entre le Conseil d'État et le Gouvernement. Il voyait le Conseil d'État comme une source d'équilibre entre principes et réalités, entre raisonnement logique et intuition des nécessités du moment.

2.4. Les cycles de conférences

- Le cinquième anniversaire des cycles de conférences se confond avec le trentième anniversaire de la section du rapport et des études. Il est propice au bilan d'un exercice qui, arrivé à maturité, contribue à ancrer la section dans ses missions au service du rayonnement de la juridiction administrative.

Lancées en 2009, les conférences du Conseil d'État ont eu pour ambition de donner un nouveau tournant aux initiatives d'ouverture de l'institution par l'instauration d'un dialogue permanent, dynamique et rythmé avec les milieux universitaires, les professionnels du droit et les acteurs économiques et sociaux.

Regroupées en cycles thématiques, les conférences proposent cinq ou six thèmes qui permettent d'analyser les conséquences sociales, économiques et politiques des choix juridiques ; elles permettent également, de surcroît, de réfléchir à la dimension juridique d'options sociales, économiques et politiques. Le fil d'Ariane entre chaque conférence du cycle : le choix délibéré d'un sujet de société qui a un impact sur l'élaboration du droit.

Conçues comme des « rencontres de fin de journée », de deux heures chacune, les conférences s'efforcent de décloisonner les perspectives. Les intervenants ne sont pas forcément des juristes, des universitaires, des fonctionnaires : ce sont aussi des praticiens, des philosophes, des acteurs économiques ou sociaux, des avocats, des journalistes... Ils sont français ou étrangers. Ils sont à chaque fois peu nombreux à échanger, le plus souvent trois, au maximum quatre, afin de préserver l'expression des points de vue, la vivacité des échanges, la projection des sensibilités et des convictions.

Quatre cycles ont déjà eu lieu :

- un cycle de 4 conférences portant sur le thème *Régulation de crises, régulation en crise ?*, de mars 2009 à juin 2010.
- un cycle de 6 conférences portant sur *le droit européen des droits de l'homme* en 2010-2011
- un cycle de 6 conférences sur *la démocratie environnementale* en 2011
- un cycle de 7 conférences consacré aux *enjeux juridiques de l'environnement* en 2012- 2013.

Le cycle en cours qui s'intitule : « *Où va l'État ?* » a débuté fin 2013 et tiendra prochainement sa 10^{ème} conférence sur *l'administration territoriale : État central-pouvoirs locaux*.



2.4.1. Le cycle de conférences *Où va l'État ?*

- Le cycle de conférences *Où va l'État ?* s'inscrit dans la tradition désormais bien établie des conférences du Conseil d'État. Celles-ci proposent une analyse prospective en questionnant des thèmes d'actualité : la place de l'État dans la mondialisation, l'exercice et la régulation de ses compétences dans l'Union ; les voies d'évolution des relations entre l'État et la société civile, et plus particulièrement avec le monde de l'entreprise ; l'évolution des missions et des moyens d'action de l'État, dans les domaines régaliens ou dans celui de la protection sociale...

Au début de l'année 2014 s'est tenue la 3^{ème} conférence du cycle inauguré en 2013. Consacrée au thème « L'État peut-il survivre à la mondialisation ? », elle a été animée par Ronny Abraham, juge à la Cour internationale de justice. Le débat a permis de confronter les points de vue d'Olivier de Baynast, procureur général du Nord Pas-de-Calais et président du groupement d'intérêt public Justice Coopération Internationale, Stéphane Israël, président-directeur-général d'Arianespace et Claude Revel, déléguée interministérielle à l'intelligence économique. Après avoir analysé le rôle des institutions internationales et groupes d'intérêt supranationaux face aux États, les intervenants ont défini des stratégies et des éléments de solution pour permettre à l'État de prendre toute sa place et d'anticiper les mutations de l'environnement international. L'exemple de la politique industrielle a permis de démontrer que l'État pouvait et devait rester un acteur influent au XXI^e siècle.

La 4^{ème} conférence, « L'État dans l'Europe des États », animée par Hubert Legal, conseiller d'État, juriste du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne, a réuni Nicole Belloubet, membre du Conseil constitutionnel, Marietta Karamanli, députée de la Sarthe, vice-présidente de la commission des affaires européennes et Gaëtane Ricard-Nihoul, analyste politique à la représentation de la Commission européenne en France. À l'approche du cinquantenaire de l'arrêt *Costa contre Enel*, qui pose le principe de la primauté du droit de l'Union, cette conférence a engagé une réflexion sur l'exercice et la redéfinition des compétences de l'État au sein d'un espace politique, juridique, économique et social élargi et régulé.

La 5^{ème} conférence a été animée par Maryvonne de Saint Pulgent, présidente de la section du rapport et des études. Intitulée « L'État sous la pression de la société civile ? », cette conférence s'est nourrie des échanges entre Nicole Mastracci, membre du Conseil constitutionnel, Laurence Parisot, vice-présidente de l'IFOP et présidente d'honneur du MEDEF et Jean Viard, sociologue, directeur de recherches à l'Institut d'études politiques de Paris. Ont été analysées les relations entre État et société civile et leur évolution vers un dialogue renforcé.

Le cycle s'est poursuivi, lors de son 6^{ème} opus, sur le thème des monopoles régaliens et de leurs évolutions actuelles. Jean-Claude Mallet, conseiller d'État et conseiller auprès du ministre de la défense, a animé la conférence et analysé plus particulièrement les domaines de la défense et de la sécurité intérieure. Guy Canivet, membre du Conseil constitutionnel, a traité des domaines de la justice

et de la police pour illustrer les mutations des monopoles régaliens au regard de leur définition constitutionnelle. Daniel Lebègue, ancien directeur du Trésor, ancien directeur général de la Caisse des dépôts et consignations et président de *Transparency International France*, a abordé les bouleversements des conditions d'exercice des missions régaliennes dans les domaines fiscal, budgétaire et économique. Yves-Thibault de Silguy, diplomate et ancien commissaire européen, a traité des défis auxquels sont confrontés les États.

Après les fonctions régaliennes traditionnelles de l'État, le cycle a porté au débat la question de l'avenir de l'État providence, développé au XX^e siècle avec la mise en place de systèmes de protection sociale. La sécurité sociale instituée en 1945 était originellement fondée sur une logique assurantielle conditionnée à une insertion professionnelle du bénéficiaire. Depuis les chocs pétroliers des années 1970, la soutenabilité de l'État providence suscite des interrogations. Lors de cette 7^{ème} conférence animée par Jean Gaeremynck, président adjoint de la section des finances du Conseil d'État, l'analyse de la crise structurelle de l'État providence a débouché sur l'exploration des évolutions possibles pour pérenniser un système qui suscite une demande toujours plus forte. François Chérèque, inspecteur général des affaires sociales, président de l'Agence française du service civique, Jean-François Pilliard, vice-président du MEDEF en charge du pôle social, délégué général de l'Union des industries et des métiers de la métallurgie (UIMM) et Dominique Schnapper, directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, membre honoraire du Conseil constitutionnel ont été les protagonistes des échanges de la conférence.

Intitulée « Le sens et la raison d'État, quelle actualité ? », la 8^{ème} conférence, animée par Francis Delon, conseiller d'État, ancien secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, a été l'occasion de s'interroger sur le déclin de la raison d'État et la question d'une résurgence actuelle, ou non, de cette notion, notamment en raison du terrorisme. Le sujet a fait l'objet d'une approche à la fois théorique et concrète, sous l'angle de la sécurité intérieure au sens large et de la diplomatie, par Raphaëlle Bacqué, grand reporter au journal *Le Monde*, Philippe Raynaud, professeur à l'université Panthéon-Assas et Hubert Védrine, ancien ministre des affaires étrangères.

En décembre, la 9^{ème} conférence du cycle a été animée par Michel Barnier, conseiller d'État, ancien ministre et ancien commissaire européen. Elle a permis de s'interroger sur les pistes d'évolution vers un nouveau contrat entre l'État et les entrepreneurs par une rénovation du dialogue social et de l'État providence, une simplification et une modernisation de l'État, des actions de relance de l'investissement et de l'innovation et un accompagnement de la mondialisation. Le débat a été éclairé par les interventions de Pascal Faure, directeur général des entreprises, Véronique Morali, entrepreneur, et Louis Schweitzer, commissaire général à l'investissement.



2.4.2. Les nouveaux cycles de conférences prévus en 2015

- Un cycle de conférences alternées, d'une part sur *le droit comparé* et, d'autre part, sur *la territorialité du droit*, sera organisé en collaboration avec l'IFSA et la Société de législation comparée (SLC). La conférence inaugurale se tiendra le 20 mai 2015.
- Un cycle intitulé *Entretiens sur l'Europe*, constitué d'une douzaine de conférences sur les principaux enjeux européens, débutera le 21 octobre 2015.



3. Les relations européennes et internationales

Les échanges internationaux constituent une activité croissante pour le Conseil d'État et la juridiction administrative. Ils permettent de mieux faire connaître, en Europe et dans le monde, le droit public français et contribuent au rayonnement international du droit continental et du droit public européen.

La délégation au droit européen et la délégation aux relations internationales sont chargées, au sein de la section du rapport et des études, de mener les actions d'expertise, de veille juridique, d'échanges et de coopération au soutien des relations européennes et internationales de l'institution.

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

La délégation au droit européen exerce une veille permanente sur le droit européen. Elle remplit également une mission d'alerte et de conseil à l'intention des sections administratives du Conseil d'État, en amont de l'élaboration des normes nationales et européennes.

3.1.1. Publications mensuelles

La délégation au droit européen diffuse tous les mois deux bulletins à destination des membres du Conseil d'État.

- Le *bulletin des jurisprudences européennes* analyse les jurisprudences des juridictions de l'Union, de la Cour européenne des droits de l'homme et du Conseil constitutionnel. S'agissant de ce dernier, elle relève les arrêts comportant des points intéressants le droit de l'Union ou le droit de la Convention européenne des droits de l'homme. Les arrêts sont organisés selon une présentation thématique, les juridictions administratives susceptibles d'être intéressées par leur portée sont identifiées et des commentaires particuliers ciblent les décisions sur lesquelles la délégation souhaite attirer plus particulièrement l'attention des membres du Conseil d'État.



- Le *bulletin des législations européennes* présente des synthèses sur les textes en cours de négociation dans le cadre de l'Union, sur les communications de la Commission européenne et sur les consultations organisées par cette dernière. Il rappelle mensuellement les infractions ouvertes à l'encontre de la France par la Commission européenne.

Ces deux bulletins paraissent dans les dix premiers jours de chaque mois. Les arrêts ou les textes cités figurent en lien hypertexte, les deux bulletins ne connaissant qu'une diffusion électronique.

Ces deux éditions peuvent être complétées ponctuellement par des « alertes flash » diffusées dans la journée ou le lendemain d'un arrêt particulièrement important ou d'une information qu'il apparaît nécessaire de porter à la connaissance des membres du Conseil d'État très rapidement.

- Ces publications régulières sont complétées par des guides explicatifs et opérationnels sur les grands thèmes rencontrés notamment par les membres des sections administratives du Conseil d'État. Ainsi durant l'année 2014 a été publié un guide sur la directive 98/34/CE du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information dont les applications se rencontrent fréquemment dans les textes soumis aux dites sections administratives. Ce guide, comme ceux qui le suivront, est régulièrement actualisé.

3.1.2. La réponse aux questions des membres du Conseil d'État dans le domaine européen

La principale charge de la délégation au droit européen consiste dans les réponses aux questions posées par les membres des sections consultatives lors de l'examen des textes qui leur sont soumis, questions relatives à l'application du droit de l'Union ou du droit de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ces questions sont posées, soit dans le cadre de l'étude préparatoire du texte au passage en section, soit après l'examen par la section consultative et dans la perspective de la préparation de l'assemblée générale du Conseil d'État qui réexaminera les questions juridiques les plus importantes.

L'analyse des thématiques de ces questions permet de discerner cinq grands domaines de questionnement des conseillers d'État :

- l'application du droit des aides d'État dans autant de cadres variés que l'outre-mer, le sauvetage des entreprises en difficulté, la certification des comptes des établissements publics de santé, les procédures de rescrit fiscal... ;
- l'intégration des exigences européennes en droit de la commande publique;
- le respect des règles de concurrence prohibant les ententes et les abus de position dominante ;

- la réglementation européenne concernant la mise sur le marché et la surveillance des médicaments ainsi que la fixation de leurs prix. Enfin, il faut souligner la récurrence de la question de l'application des droits couverts par la Convention européenne des droits de l'homme ;

- l'application des dispositions de l'article 1er du protocole n° 1 annexé à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après Convention EDH) sur le droit au respect des biens, et des stipulations de l'article 6 de la Convention EDH relatif au droit à un procès équitable, combinées avec celles de l'article 14 de la Convention EDH relatif à l'interdiction des discriminations.

La délégation au droit européen relève que les projets de loi soumis aux sections administratives du Conseil d'État conduisent, de plus en plus souvent, à sa saisine en vue d'examiner les questions touchant à leur conventionnalité tant vis-à-vis des droits protégés par la Convention EDH, qu'à l'égard du droit primaire ou dérivé de l'Union.

Ces questions font systématiquement l'objet de notes soumises aux sections administratives et enregistrées dans une base de données propre à la délégation au droit européen, pour faciliter à terme la restitution des analyses déjà opérées et qui peuvent se révéler répétitives.

Pour l'année 2014, la délégation au droit européen a ainsi été amenée à répondre aux questions suivantes posées par l'une des sections administratives :

- La régularité du séjour est-elle une condition du consentement dans le cadre de l'application des articles 5 de la décision-cadre 2008/947/JAI et 9 de la décision-cadre 2009/829/JAI ?

- Est-il nécessaire de transmettre une demande d'avis à l'Autorité nationale des assurances et des pensions professionnelles ou à la Banque centrale européenne, dans le cadre d'un projet de transposition d'une directive relative à l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et de leur exercice ?

- La conversion de créances en titres de capital est-elle qualifiée d'expropriation ou de simple atteinte au droit de propriété par la Cour européenne des droits de l'homme dans sa jurisprudence relative à l'article premier du premier protocole additionnel ? Suivant la qualification retenue, les modalités d'indemnisation du créancier varient-elles ?

- Une taxe affectée au financement d'une aide d'État doit-elle être remboursée aux personnes qui en ont supporté la charge si l'aide d'État en cause n'a pas été notifiée ? Ladite taxe doit-elle être remboursée même si l'aide illégale est déclarée compatible avec le marché intérieur *a posteriori* par la Commission européenne ?

- Le législateur national peut-il légiférer dans une matière où un règlement de l'Union attribue expressément une compétence d'exécution à la Commission européenne ?



- Que signifie la notion de « risque économique suffisamment concret » employé par la Cour de justice dans l'affaire Commerz Nederland NV (C-242/13) du 17 septembre 2014 ?
- Le législateur national peut-il établir un régime spécifique dérogatoire pour les entreprises chargées d'un service public hospitalier ? Dans l'affirmative, une entreprise privée en charge d'un tel service peut-elle en bénéficier ?
- La portée de la jurisprudence *Presstetext* permet-elle de déterminer si la vente des parts sociales constitue une modification substantielle d'un marché public ? Le cas échéant, convient-il d'engager une nouvelle procédure de passation de marchés publics ?
- Un État membre peut-il mettre en œuvre une mesure nationale anticipant un article d'un règlement, déjà entré en vigueur, mais qui doit entrer en application ultérieurement ?
- L'exclusion de certains secteurs d'activité ou activités du bénéfice de l'aide dès lors que celle-ci respecte le règlement général d'exemption par catégorie est-elle conforme au droit de l'Union ?
- Le droit de l'Union impose-t-il des exigences en matière de publicité et de mise en concurrence lors de l'attribution et de la prolongation ou du renouvellement de droits exclusifs miniers ?
- L'activité d'armement maritime pourrait-elle être soumise au régime de la liberté d'établissement (article 49 TFUE) dans l'hypothèse où le cabotage n'a lieu qu'exclusivement en eaux territoriales d'un seul et même État membre ? Le cas échéant, les dispositions du droit du travail de l'État d'accueil seraient-elles applicables *mutatis mutandis* à ces entreprises quelle qu'en soit l'origine ?

3.1.3. Une nouvelle base de données pour le droit européen (période 2009-2013)

Parmi les projets conduits en 2014 par la délégation au droit européen figure le recensement ordonné et thématique des questions juridiques qui lui ont été posées depuis 2009. La délégation a entrepris d'en uniformiser l'expression et d'en établir une codification très largement inspirée du plan de classement de la jurisprudence administrative (PCJA). Une codification par mots-clés est en cours de réalisation pour exploiter les données collectées, qui font l'objet d'une actualisation permanente, aux fins de mettre en place une foire aux questions (FAQ) à destination des membres du Conseil d'État.

La base de données en cours de réalisation constituera un outil précieux pour déterminer la récurrence de certains thèmes dans les recherches opérées par les membres du Conseil d'État dans leurs travaux. Leur analyse permettra de poursuivre l'élaboration ou la mise à jour de guides pratiques sectoriels et de proposer des formations spécifiques au droit européen.

3.1.4. La participation aux formations en droit européen

La délégation au droit européen apporte son concours aux formations aux questions juridiques relatives au droit de l'Union, au droit de la Convention EDH ainsi qu'à l'intégration du droit international en droit interne à l'attention des auditeurs lors de leur arrivée au Conseil d'État, des membres du Conseil d'État prenant leurs fonctions au sein des sections consultatives après leur période purement contentieuse et, depuis quelques années, au bénéfice des nouveaux magistrats des tribunaux administratifs.



3.2. L'activité internationale des juridictions administratives

Au sein de la section du rapport et des études, la délégation aux relations internationales contribue à la conduite des activités internationales du Conseil d'État et des juridictions administratives.

Cette activité est riche et variée. Elle repose notamment sur les rencontres multilatérales et bilatérales du vice-président et sur des visites d'études de membres du Conseil d'État. Le Conseil d'État a également une fonction d'expertise qui se manifeste à travers des missions à l'étranger et des formations. Les membres participent régulièrement à des colloques et rencontres multilatérales, ce qui s'inscrit dans une stratégie de présence de la France. Le Conseil d'État accueille enfin de nombreuses délégations étrangères, des magistrats et des élèves magistrats en stage ainsi que des groupes d'étudiants.

Cette activité protéiforme a été conduite conformément aux objectifs fixés dans le **schéma stratégique** des relations internationales du Conseil d'État. Ainsi, l'Europe a été la priorité du Conseil d'État en 2014. Son activité internationale s'est aussi déployée dans des États susceptibles de servir de relais d'influence du modèle juridique français. Enfin, des coopérations avec des pays limitativement ciblés ont été développées.

Un des objectifs de l'année 2014 était également **une coordination accrue de l'action internationale de la juridiction administrative** dans son ensemble. Les visiteurs étrangers au Conseil d'État ont eu l'occasion de découvrir la cour administrative d'appel de Paris ou les tribunaux administratifs de Montreuil et de Paris, ce dernier ayant accueilli 118 visiteurs en 2014, magistrats et hauts fonctionnaires (Égypte, Chine, Thaïlande, Grèce, Bénin, Brésil, Serbie, Finlande, Vietnam), et un élève magistrat de Tunis, en cycle international long à l'ENA, pour une période de deux mois. Réciproquement, des membres de ces juridictions ont été associés à des activités internationales du Conseil d'État.

Une grande attention a été portée en 2014 et dans les années précédentes à la diffusion internationale et à l'accessibilité de notre droit public. Une politique ambitieuse de traduction a par conséquent été engagée. Elle a débouché en 2014 sur des résultats visibles et remarquables. La traduction en anglais du code de justice administrative est disponible depuis décembre 2014 sur le site internet du Conseil d'État. Cette démarche marque un progrès considérable dans l'accessibilité du droit administratif français au plus grand nombre.

La traduction du code de justice administrative en anglais répond à un besoin exprimé de longue date par les praticiens du droit. Réalisée grâce au soutien de la Fondation pour le droit continental, cette traduction rend le droit administratif français désormais plus accessible. Elle rend également plus intelligible la procédure administrative française et les nombreuses garanties procédurales qu'elle met en place au bénéfice des citoyens dans leurs relations avec les administrations et qui ont pour objectif de permettre une justice efficace, rapide et soucieuse de l'intérêt des parties. La traduction du code de justice administrative en anglais sera utile aussi bien à tous les professionnels, qu'ils soient francophones ou anglophones, qu'à l'ensemble des publics intéressés par le système juridique français qui ne parlent pas français.

Par ailleurs, **un nombre significatif de décisions contentieuses ont été traduites, dans leur intégralité, en anglais, allemand, espagnol, chinois et arabe et mises en ligne sur le site internet du Conseil d'État.** Cette initiative s'inscrit dans le cadre d'un projet ambitieux qui vise à rendre accessible au plus grand nombre la jurisprudence administrative française et à promouvoir ainsi le droit continental. La volonté de traduire une sélection de décisions récentes (1997-2012) répond aux attentes exprimées par les interlocuteurs étrangers du Conseil d'État et à la volonté de s'inscrire dans une logique d'ouverture et de respect des diversités culturelles et linguistiques. Le choix de la traduction intégrale doit quant à lui permettre l'intelligibilité des raisonnements juridiques tenus par le juge. Les mises en ligne de nouvelles traductions se poursuivront et comporteront à la fois des décisions contemporaines et des décisions plus anciennes.

L'activité internationale du Conseil d'État a été très soutenue en 2014. Elle a donné à l'Europe une place prépondérante (I). Cette priorité n'a pourtant pas empêché le Conseil d'État de maintenir une présence institutionnelle forte hors d'Europe (II).

3.2.1. Au sein de l'Union européenne

• **La présidence française de l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (ACA-Europe)**

La fin de la présidence française de l'ACA-Europe, qui réunit les Conseils d'État et les juridictions administratives suprêmes des 28 États membres de l'Union européenne, a consacré la place prioritaire de l'Europe dans la conduite des relations internationales du Conseil d'État. La volonté d'accroître l'accessibilité de la justice aux citoyens européens a été la ligne directrice des thèmes abordés lors des différents événements. La preuve en est donnée par le séminaire sur le droit des étrangers organisé à Bruxelles en mai 2014.

Le colloque de juin 2014 clôturant les deux années de présidence française a porté sur le thème de la régulation économique sectorielle, abordée sous un angle comparatif. Il a réuni 28 institutions membres de l'ACA (dont 16 présidents de juridictions). L'assemblée générale de l'association s'est tenue le lendemain au Conseil d'État, avant une réception des délégués par le Président de la République au Palais de l'Élysée.



Du 6 au 8 novembre 2014, le Conseil d'État a participé au premier séminaire organisé à Brno sous l'égide de la nouvelle présidence tchèque de l'association. La rencontre a porté sur *Le réseau d'information de l'ACA-Europe* et a mis l'accent sur la relance des échanges entre juridictions membres de l'ACA *via* la revitalisation du forum d'échanges en ligne de l'association.

Le renforcement des liens avec les institutions européennes

En conformité avec les orientations du schéma stratégique, le renforcement de la coopération avec les institutions européennes a constitué une autre priorité des relations extérieures du Conseil d'État. Le 31 janvier 2014, le vice-président s'est rendu à Strasbourg à l'occasion de l'audience solennelle de la Cour européenne des droits de l'homme. Un président de section honoraire s'est également déplacé à Bakou (Azerbaïdjan) le 23 octobre 2014 pour participer au colloque du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Conseil d'État a également approfondi ses relations avec l'Union européenne en envoyant une délégation à la Cour de justice de l'Union européenne de Luxembourg les 27 et 28 janvier 2014. Lors des différents entretiens, des affaires saillantes jugées par la Cour de Justice ont été présentées aux membres de la délégation française qui ont pu échanger avec des avocats généraux et des juges à la Cour. Le Conseil d'État a par ailleurs accueilli en juillet 2014 une délégation de la Direction générale de la bibliothèque, de la recherche et de la documentation de la Cour de Justice de l'Union européenne. Le vice-président a participé à un colloque sur la Charte des droits fondamentaux de décembre 2014 organisé à Bruxelles par la Commission européenne.

• La coopération bilatérale avec les juridictions administratives suprêmes des États membres de l'Union Européenne

En 2014, le Conseil d'État a gardé des contacts étroits avec les États membres de l'Union européenne. Il a notamment resserré ses liens avec l'Europe centrale et orientale. Il a accueilli en avril 2014 l'Association des juristes **polonais** conduite par sa présidente. Le président de la cour administrative d'appel de Paris a par ailleurs effectué une mission à la cour administrative régionale de Varsovie. La coopération entre ces deux institutions est conçue comme destinée à durer et à s'institutionnaliser.

Des contacts ont été pris avec la Cour suprême **slovene** en octobre 2014 dans une perspective de développement de la coopération entre les deux institutions et de préparation de la visite officielle que le vice-président y effectue début 2015.

Le Conseil d'État a maintenu des relations étroites avec l'**Allemagne** en 2014 comme en témoignent la visite à Paris d'une délégation de la cour administrative d'appel de Berlin en juin 2014, dans le cadre d'une coopération avec la cour administrative d'appel de Paris, et les nombreuses visites de magistrats allemands au Conseil d'État tout au long de l'année.

Deux membres du Conseil d'État se sont rendus en **Bulgarie**: le premier en mars 2014 pour participer à un colloque sur les services publics, le second en mai 2014

pour un colloque sur le droit de l'Union européenne. Le tribunal administratif de Lyon a accueilli pendant quinze jours une magistrate bulgare du tribunal administratif de Sofia.

L'année 2014 a également marqué un nouvel approfondissement des relations entre la juridiction administrative française et la **Grèce**. Un membre du Conseil d'État a notamment présenté les mécanismes français de coordination interministérielle devant l'ENA grecque en 2014. En juin, une délégation de magistrats administratifs grecs a été accueillie au Conseil d'État et a pu assister à une séance de jugement.

• Les échanges entre magistrats au niveau européen

Dans le cadre du programme d'échanges mis en œuvre par le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ), **12 magistrats français des tribunaux ou des cours ont effectué un stage** dans une juridiction de première instance ou d'appel et douze magistrats européens ont été accueillis dans les juridictions françaises.

Dans le cadre de ces échanges, un magistrat du tribunal administratif de Besançon a participé au stage organisé par le réseau à l'Institut national de la magistrature de Bucarest sur le thème de l'accès au juge dans le contentieux de l'environnement. Un magistrat du tribunal administratif de Paris a effectué un stage de quinze jours à Kassel en Allemagne, cette juridiction accueillant pour la même durée un magistrat allemand à Paris. Un magistrat du tribunal administratif de Toulouse a effectué un stage à Salamanque (Espagne) et, parallèlement, la juridiction a reçu un magistrat du tribunal administratif de Grenade. La cour administrative d'appel de Marseille a accueilli un magistrat en poste au ministère de la justice à Stuttgart et la cour administrative de Paris un juge à la Cour administrative fédérale d'Autriche ainsi qu'un juge à la Cour d'appel de Tartu (Estonie).

Le Conseil d'État participe également au programme d'échanges organisé dans le cadre de l'ACA-Europe. Il a accueilli du 24 novembre au 9 décembre une magistrate finlandaise spécialiste de droit fiscal. Elle s'est entretenue avec des membres spécialisés en matière de contentieux fiscal et a assisté à de nombreuses séances de jugement. Elle a eu l'occasion d'échanger sur les thématiques suivantes : la formation de la juridiction administrative, la mission d'inspection des juridictions administratives ou encore l'exécution des décisions de justice. La magistrate finlandaise a par ailleurs présenté la Cour administrative suprême de Finlande devant les membres de la section du rapport et des études réunis en séance plénière, ce qui leur a donné l'occasion de mieux appréhender le fonctionnement d'une haute juridiction administrative européenne.

3.2.2. Hors de l'Union européenne

Le conseil d'administration de l'**Association internationale des hautes juridictions administratives (AIHJA)**, actuellement présidée par le Conseil d'État de Turquie, s'est réuni à Varsovie le 23 septembre 2014. Le Conseil d'État y était représenté par le vice-président et le secrétaire général. Le conseil d'administration s'est concentré sur l'organisation du congrès de 2016 dont le thème portera sur le



raccourcissement des délais de jugement. Cette réunion a également été l'occasion d'évoquer le bilan très encourageant du programme d'échanges entre magistrats des juridictions membres lancé en 2014 et qui sera reconduit cette année. Enfin, le conseil d'administration a décidé de mettre en ligne la synthèse des travaux du congrès de Carthagène de 2013, qui portait sur le droit de l'environnement, afin d'en garantir l'accès au plus grand nombre.

Pour la première fois, l'Association a organisé à l'occasion du conseil d'administration un séminaire juridique sur les procédures d'urgence permettant à six intervenants, dont le vice-président du Conseil d'État, d'esquisser les grandes thématiques du Congrès de 2016.

- **La participation aux jumelages**

La coopération entre le Conseil d'État et le Secrétariat général du gouvernement du Royaume du **Maroc**, lancée en 2013, s'est achevée en 2014. Elle visait à renforcer les compétences juridiques du Secrétariat général du gouvernement (SGG) marocain dans le cadre d'un partenariat entre les SGG marocain et français. Ce partenariat était une composante du programme « Réussir le statut avancé » signé entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc.

Plusieurs formations ont été dispensées à Rabat par une demi-douzaine de membres du Conseil d'État, spécialistes des différentes thématiques, sur les études d'impact, l'administration de la justice, la consolidation, l'élaboration des lois et le rôle consultatif du Conseil d'État.

- **Les échanges bilatéraux avec les autres juridictions et institutions étrangères**

L'Europe hors Union européenne

Conformément aux orientations du schéma stratégique, les relations avec la **Turquie** se sont intensifiées en 2014, notamment à l'occasion de sa présidence de l'Association internationale des hautes juridictions administratives. Le 27 janvier, le Conseil d'État a accueilli une délégation du ministère de l'intérieur de Turquie. Les échanges ont porté sur les relations entre les associations et les fondations d'une part, et l'État d'autre part. Le 15 septembre, une délégation du Tribunal turc des conflits est venue au Conseil d'État dans le cadre de sa collaboration avec le Tribunal des conflits français. Par ailleurs, trois jeunes auditrices du Conseil d'État turc, qui s'initient au français à Ankara grâce à un programme d'assistance linguistique monté par l'ambassade de France, ont effectué un séjour d'études d'une semaine au Conseil d'État en novembre 2014.

Le vice-président du Conseil d'État a reçu le ministre albanais de la justice le 20 mai 2014. Cette rencontre a été l'occasion d'échanger sur les perspectives de coopération entre les institutions des deux pays, notamment au regard des réformes menées par l'**Albanie** dans le cadre du processus d'intégration à l'Union européenne. À la suite de cette rencontre, l'expertise française a été sollicitée dans le contexte de la création d'une juridiction administrative en Albanie.

Une délégation du Conseil d'État, conduite par le vice-président, s'est rendue au Tribunal fédéral de **Suisse**, à Lausanne, les 13 et 14 novembre 2014. Au cours de

cette visite d'études ont été débattus trois thèmes d'intérêt commun très actuels : le numérique, le droit au procès équitable et la protection de l'environnement. Cette visite a marqué un nouvel approfondissement de la coopération franco-suisse en matière de justice.

En novembre 2014, la présidente de la Cour administrative de **Serbie** et un consultant pour la juridiction administrative, chargé de la rédaction du projet de loi sur le contentieux administratif, ont effectué une visite d'études au Conseil d'État. Cette visite, qui s'est déroulée dans le contexte de la réforme de la justice serbe, a donné lieu à des échanges fructueux, notamment sur des questions concrètes d'administration de la justice et sur l'élaboration des actes administratifs. La gestion des flux et des stocks, l'attribution des dossiers par conseiller et les méthodes mises en place pour réduire les stocks et les délais figuraient également parmi les centres d'intérêt de la présidente de la Cour administrative de Serbie. Les échanges ont enfin porté sur un projet de réforme visant à créer une juridiction de premier ressort dont la Cour administrative suprême deviendrait le juge d'appel. Ce projet a conduit à accueillir cette délégation à la cour administrative d'appel de Paris.

Une délégation de la Cour suprême du **Kosovo** présidée par son vice-président a été accueillie au Conseil d'État en octobre 2014. Le vice-président de la Cour a présenté la juridiction kosovare et s'est montré très intéressé par les relations entre le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel. Ces échanges ont ouvert de nouvelles perspectives de collaboration pour les années à venir, dont la visite de la présidente de la section du rapport et des études à Pristina début 2015.

Enfin, le Conseil d'État a été représenté par l'un de ses membres au colloque sur les migrations qui s'est tenu les 10 et 11 octobre 2014 à Saint-Pétersbourg, en **Russie**. Un magistrat du tribunal administratif de Paris a aussi participé à une table ronde sur le droit et son application à l'Institut d'État de relations internationales de Moscou.

Asie

En 2014, les relations avec l'Asie ont donné une place prioritaire à la Chine et se sont caractérisées par des échanges fréquents avec le Vietnam.

La relation franco-chinoise a été nourrie d'échanges réguliers en 2014.

Une délégation de la Cour populaire suprême de Chine, conduite par son président, M. Zhou Qiang, a effectué une visite de travail de première importance au Conseil d'État, du 10 aux 12 septembre 2014. Cette visite a donné lieu à des échanges très utiles sur la jurisprudence et les méthodes de travail de la Cour populaire suprême et du Conseil d'État. Son programme comportait des entretiens au plus haut niveau au Conseil d'État, au Conseil constitutionnel, à la Cour de cassation et à la cour administrative d'appel de Paris. Les membres de la délégation chinoise se sont entretenus avec la garde des sceaux. Ils ont également été reçus par le secrétaire général du ministère des affaires étrangères. Par ailleurs, le président du Tribunal militaire de l'Armée populaire de libération a eu un entretien avec le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale.



La Chine procède, depuis plusieurs années, à une réforme complète de ses lois et de ses institutions judiciaires afin de répondre aux impératifs de l'Organisation mondiale du commerce, qu'elle a intégrée le 11 décembre 2001. La loi est la source principale du droit chinois depuis 1999.

Au sommet de la hiérarchie judiciaire, la **Cour populaire suprême de Chine** est chargée d'uniformiser la jurisprudence, en sélectionnant les « précédents » à suivre. Ses chambres spéciales sont compétentes en matière administrative, civile, économique et criminelle. La Cour supervise l'activité des tribunaux inférieurs et rend des décisions insusceptibles de recours. **Elle crée en outre des règles de droit en exerçant son pouvoir d'interprétation, en rendant des avis, en produisant des textes de portée générale que tous les tribunaux doivent observer.**

Les contacts étroits noués avec la **Chine** ont permis d'approfondir des problématiques sectorielles telle que par exemple le contentieux de l'environnement à l'occasion de la visite d'une délégation de juges et professeurs chinois le 22 mai 2014.

En mars 2014, un conseiller d'État a participé au colloque qui s'est tenu à Pékin, sur la thématique de « L'enregistrement immobilier et le notariat », co-organisé par le Conseil supérieur du notariat.

Le 1^{er} octobre 2014, le Conseil d'État a accueilli une délégation dirigée par un président de chambre de la cour suprême chinoise ; la délégation s'est également rendue à la cour administrative d'appel de Paris. Dans le cadre d'une coopération conclue avec l'Association pour la formation, les échanges et la promotion avec l'Étranger (AFEPE), une autre délégation chinoise est venue au Conseil d'État le 28 octobre 2014. Huit avocats pénalistes chinois ont également été reçus au Conseil d'État fin novembre dans le cadre d'une visite d'étude organisée par le ministère de la justice.

Les relations avec le **Vietnam** se sont resserrées en 2014. Le vice-président du Conseil d'État a signé **un accord de coopération** avec le ministre de la justice de la République socialiste du Vietnam le 25 février 2014. Lors des deux premières années d'application de l'accord, la coopération portera principalement sur l'élaboration et l'édition des actes administratifs ainsi que sur l'organisation et le rôle des autorités territoriales. Elle se poursuivra par l'envoi d'experts, l'organisation de conférences ou encore la réalisation de rapports ou d'études. Cet accord de coopération vise à apporter une assistance dans l'élaboration des textes juridiques et les réformes entreprises par le ministère de la justice vietnamien.

Dans cette perspective, un membre du Conseil d'État s'est rendu à Hanoï du 26 au 30 juillet afin d'apporter son expertise à la rédaction du projet de loi sur les décisions administratives. Deux délégations vietnamiennes ont ensuite été accueillies au Conseil d'État, ainsi qu'une délégation de hauts fonctionnaires (début octobre) et une délégation de la Cour populaire suprême (du 24 novembre au 5 décembre 2014). Lors de cette dernière visite d'études de deux semaines dont l'organisation a

été déléguée à l'ENA, les questions abordées ont touché au statut, au recrutement et à la gestion des membres du Conseil d'État. Elles ont porté également sur la déontologie, la rédaction des décisions de la justice administrative, la formation et la carrière des magistrats ainsi que sur la communication et la dématérialisation. La délégation de la Cour suprême a enfin été reçue à la cour administrative d'appel de Paris, le 4 décembre 2014 pour une présentation de la juridiction et de ses méthodes de travail.

S'agissant des autres pays d'Asie du Sud-Est, le Conseil d'État a participé à l'*Asian Civil Service Forum*, qui s'est tenu les 3 et 4 juin 2014 à Jakarta en Indonésie. Une délégation de juges **thaïlandais** a également visité le Conseil d'État le 22 mai 2014. L'expertise du Conseil d'État a par ailleurs été sollicitée pour assurer la direction scientifique du Forum consultatif de l'*Asia-Europe meeting* (ASEM) sur les droits de l'homme, qui s'est réuni en novembre 2014 à Hanoï.

Dans la conduite de ses relations internationales, le Conseil d'État a mis l'accent sur les pays d'**Asie centrale** où de profondes réformes institutionnelles sont en cours. Il a participé au séminaire sur le droit des collectivités locales qui s'est tenu au **Kirghizstan**, dans le cadre du projet européen «Plateforme pour un État de droit en Asie centrale». Deux délégations d'**Ouzbekistan** et trois délégations du **Kazakhstan** ont été accueillies au Conseil d'État. À titre d'exemple, la dernière des trois visites kazakhes, le 31 octobre 2014, a consisté en un entretien avec une trentaine de magistrats de l'Académie judiciaire du Kazakhstan en formation à l'ENM sur le thème *Découverte de la justice française*. L'une des deux délégations ouzbèkes est venue au Conseil d'État, le 6 octobre 2014, pour échanger sur la thématique du droit électoral.

Début décembre 2014, deux groupes de fonctionnaires du service de législation du ministère de la justice d'**Afghanistan** (le Taqnin) chargés de la rédaction des projets de lois et des décrets ont été accueillis au Conseil d'État dans le cadre d'une visite d'études. Ceux-ci ont bénéficié de séances de formation et de présentations du Conseil d'État et de sa fonction consultative. Cette coopération ambitieuse a été organisée selon un schéma novateur avec un financement américain de l'*US Department of commerce* et l'appui de l'ENA. Cet échange témoigne du rayonnement et de l'expertise du Conseil d'État dans le domaine de la légistique.

En 2014, deux visites ont reflété les liens étroits que le Conseil d'État a tissés avec le **Japon** : celle de deux membres de la Commission centrale du travail du Japon, une commission administrative indépendante qui traite des conflits en matière de travail, instituée au sein du ministère de la santé, du travail et des affaires sociales japonais, puis la visite du Conseiller du bureau législatif du Cabinet du Japon au Conseil d'État le 18 juin 2014, sur la question de l'examen des projets de texte du Gouvernement.

Des échanges ont également eu lieu avec l'**Inde**. En juin 2014, le Conseil d'État a accueilli une avocate auprès de la Cour suprême indienne et une délégation d'entrepreneurs publics indiens, afin de développer sa coopération avec cet important pays émergent.



Amériques

S'agissant des **États-Unis**, le Conseil d'État a intensifié ses relations avec les universités américaines, en conformité avec les orientations stratégiques qu'il s'était fixées. Des contacts ont été noués avec *Cornell University*. Par ailleurs, le président de la section sociale a été invité par l'université de Yale dans le cadre de la « Sherrill Lecture », prestigieuse conférence annuelle consacrée au droit et aux relations internationales.

Des échanges ont eu lieu avec le **Canada** et le **Brésil** via l'accueil d'une délégation québécoise du service de la commission des services judiciaires et l'accueil de fonctionnaires brésiliens de la Cour des Comptes et du Secrétariat d'État de la transparence. Le tribunal administratif de Lyon a reçu une délégation d'une quarantaine de magistrats, avocats et étudiants brésiliens venus en France dans le cadre d'accords passés entre l'université de Sao Paulo et l'université de Lyon 2. Leur intérêt s'est notamment porté sur les procédures d'urgence.

Le Président du Pouvoir judiciaire du **Pérou** est venu au Conseil d'État le 6 juin 2014 et deux juges constitutionnels péruviens ont été accueillis en octobre 2014.

Des contacts ont été pris avec la Cour suprême du **Mexique** et devraient déboucher en 2015 sur la reprise de la coopération franco-mexicaine.

Afrique

Le Conseil d'État est uni par une longue histoire aux juridictions administratives suprêmes d'Afrique sub-saharienne.

S'agissant du **Bénin**, une délégation de juges de la chambre administrative de la Cour suprême a effectué un stage au Conseil d'État du 29 septembre au 3 octobre 2014. Les thématiques abordées ont été le référé administratif, la technique de cassation, l'évaluation du préjudice dans le contentieux de pleine juridiction, le traitement des questions prioritaires de constitutionnalité et le contentieux électoral. Deux conseillers de la chambre judiciaire et deux greffiers de la Cour suprême du Bénin ont été accueillis au Conseil d'État fin octobre. Le même mois, un membre du Conseil d'État a participé à la session de formation de l'Association africaine des hautes juridictions francophones (AA-HJF) à Cotonou et est intervenu sur la thématique de « l'erreur de droit ». Dans le contexte des élections locales à venir et de la multiplication des litiges en matière électorale au Bénin, un conseiller d'État a effectué une mission à Cotonou sur le thème de la gestion du contentieux électoral en décembre 2014.

Le Conseil d'État entretient des relations suivies avec les institutions juridictionnelles de la **République centrafricaine**. Une délégation centrafricaine de l'Autorité nationale des élections et trois membres de la Cour constitutionnelle de la République centrafricaine ont été accueillis au Conseil d'État en juillet et en novembre 2014.

À la demande du secrétariat général du gouvernement du **Gabon**, un conseiller d'État a effectué une mission de cinq jours à Libreville afin d'apporter son expertise à la rédaction des décrets d'attribution des ministres.

Le Conseil d'État a reçu successivement le Président de la chambre administrative et un conseiller rapporteur de la Cour suprême de la **Mauritanie** et le Premier président et deux conseillers à la chambre administrative de la Cour suprême du **Tchad**, en avril 2014.

Les relations avec le **Sénégal** sont historiquement très soutenues et le sont restées en 2014. Le vice-président du Conseil d'État a accueilli, le 22 janvier 2014, le président de la Cour suprême du Sénégal. Deux magistrats de la Cour ont été reçus au Conseil d'État pendant leur séjour d'études organisé par la Cour de Cassation en novembre 2014. Dans le cadre de la convention de jumelage et de coopération signée avec la haute juridiction sénégalaise, deux membres de cette institution, une avocate générale et un conseiller, ont effectué un stage au Conseil d'État, du 3 au 14 novembre 2014, pour étudier plus particulièrement les procédures de référé au Conseil d'État, le contentieux des élections, le fonctionnement des sections administratives et le contrôle du Conseil d'État sur la passation des marchés publics.

Afrique du Nord, Proche et Moyen-Orient

Les relations de la France avec les pays d'Afrique du Nord et du Proche et Moyen-Orient ont été très denses en 2014. Le schéma stratégique précise que les pays du pourtour méditerranéen constituent le deuxième cercle où se déploie l'action internationale du Conseil d'État.

Accompagné du président du Conseil constitutionnel et de deux présidents de chambre de la Cour de cassation, le vice-président du Conseil d'État a effectué une importante visite d'études à la Cour suprême d'**Israël**, du 14 au 17 mai 2014. Cette visite s'inscrit dans le cadre des échanges réguliers que la Cour suprême entretient avec les trois hautes juridictions françaises. La journée d'études a été l'occasion de trois ateliers de travail, introduits par chacune des juridictions françaises : le Conseil constitutionnel a exposé les récents développements du droit de la famille ; la Cour de cassation, l'impartialité du juge ; le Conseil d'État, l'« *administrative adjudication* », un concept anglo-saxon désignant le pouvoir de juger l'administration. Elle fait suite à la visite officielle que le président de cette Cour avait effectuée en 2011 à Paris.

La Cour suprême d'Israël compte 12 membres permanents et 2 membres temporaires. Les juges sont nommés par un comité indépendant de sélection établi par la loi fondamentale sur la magistrature. Dans ses attributions juridictionnelles, la Cour suprême est compétente en matière de recours civils et de recours criminels (en dernier ressort) et juge les requêtes administratives et constitutionnelles de la Haute Cour de Justice (en premier et dernier ressort). Le juge a des pouvoirs de réformation, d'annulation, de confirmation, de rejet du recours ainsi que d'injonction et d'indemnisation. La Cour suprême d'Israël n'a pas d'attributions consultatives mais ses membres président les commissions d'enquêtes et le Conseil suprême des élections parlementaires.

Le Conseil d'État a accueilli 4 juges du Conseil d'État d'**Égypte** en mars 2014. Un membre du Conseil d'État a également participé au séminaire consacré au rôle de



la juridiction administrative dans l'évolution de l'État de droit en Égypte et dans les États de l'Union européenne les 2 et 3 décembre 2014.

Par ailleurs, le vice-président du Conseil d'État a reçu le président du Conseil d'État du **Liban** à deux reprises en février et en décembre 2014. Des pistes ont été tracées en vue d'une relance de la coopération : visite du vice-président à Beyrouth à l'automne 2015 et formation des magistrats libanais à Paris notamment.

Le Conseil d'État a mené une mission d'expertise en **Jordanie** sur la mise en place de la nouvelle justice constitutionnelle et le fonctionnement des tribunaux administratifs, du 13 au 17 juin 2014.

Le 31 juillet 2014, le Conseil d'État a accueilli le ministre de la justice et le président du Conseil d'État de la région kurde d'Irak.

Parmi les monarchies du Golfe, le Conseil d'État a eu des contacts avec le Qatar et a organisé la visite d'études d'une délégation saoudienne du Diwan al-Mazalim, la juridiction administrative de l'Arabie Saoudite, du 2 au 5 septembre 2014. Les entretiens ont porté sur des questions d'administration de la justice, sur la carrière des magistrats et des membres du Conseil d'État ainsi que sur les missions du Centre de recherches et de diffusion juridiques, les télérecours et l'archivage électronique des décisions.

*« **Le Diwan al-Mazalim**, en anglais « Board of Grievances », est la juridiction administrative saoudienne. Le fondateur du royaume, Abdelaziz ibn Saud, appliquait la tradition musulmane où justice et pouvoir royal allaient de pair. « Fontaine de justice », le souverain recevait ainsi personnellement les plaignants et tranchait les litiges impliquant l'administration. Face à l'afflux des différends, cette juridiction administrative fut créée en 1954 pour recueillir les doléances des plaignants contre les autorités publiques. Au fil du temps, elle a élargi ses compétences (droit commercial, droit pénal des affaires, arbitrage, exequatur...) et a acquis son indépendance vis-à-vis des tribunaux chariatiques par décret royal en 1967. Il faut toutefois souligner que le Roi demeurant le dernier recours de cette juridiction, elle n'est pas compétente pour les demandes impliquant le pouvoir royal. Par ailleurs, la Cour administrative suprême étudie les contestations des jugements rendus par les tribunaux d'appel » (source : MAEDI - Ambassade de France en Arabie Saoudite).*

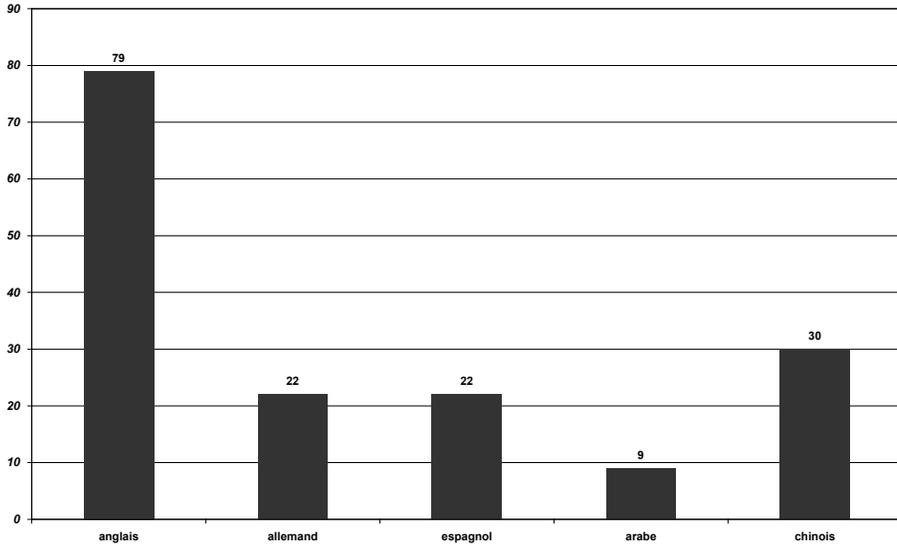
L'université de la Sorbonne-Abu Dhabi a sollicité l'expertise du Conseil d'État pour appuyer les autorités des **Emirats arabes unis** dans la réflexion qu'elles ont engagée sur le droit de l'eau. Une première mission a eu lieu en novembre 2014, une deuxième aura lieu en janvier 2015.

L'accueil de groupes d'étudiants étrangers

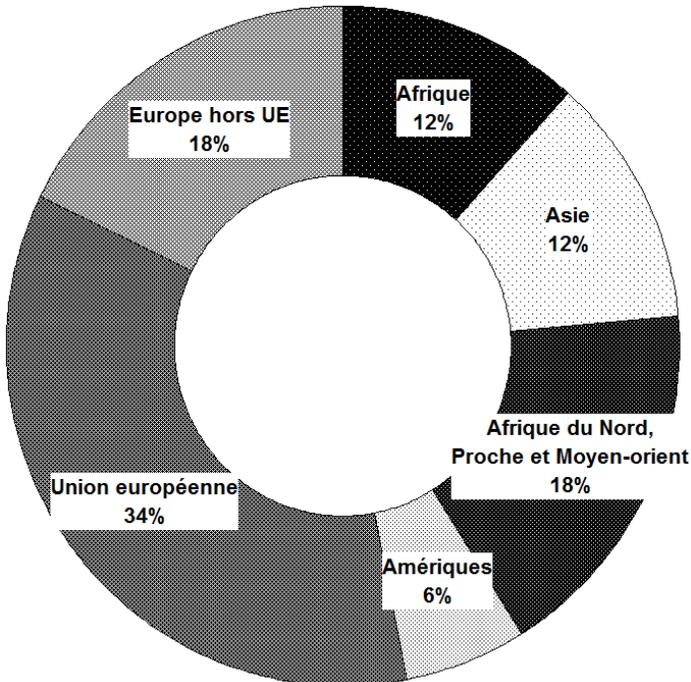
La valorisation du savoir-faire de la juridiction administrative passe par sa transmission aux étudiants en droit. Ainsi, le Conseil d'État a accueilli en 2014 quinze groupes d'étudiants de toutes nationalités.

3.2.3. Statistiques

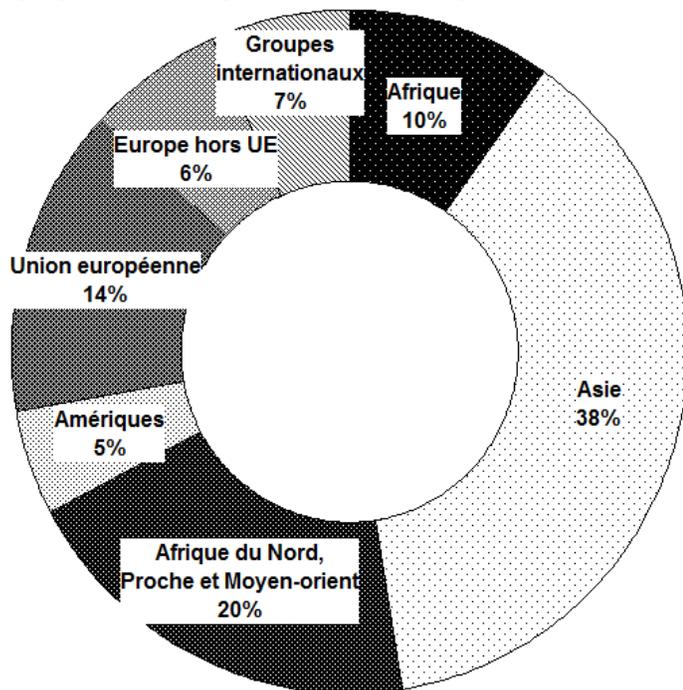
Graphique 1 – Ventilation des 162 décisions du Conseil d’État traduites et mises en ligne sur le site internet du Conseil d’État en 2014, par langue étrangère



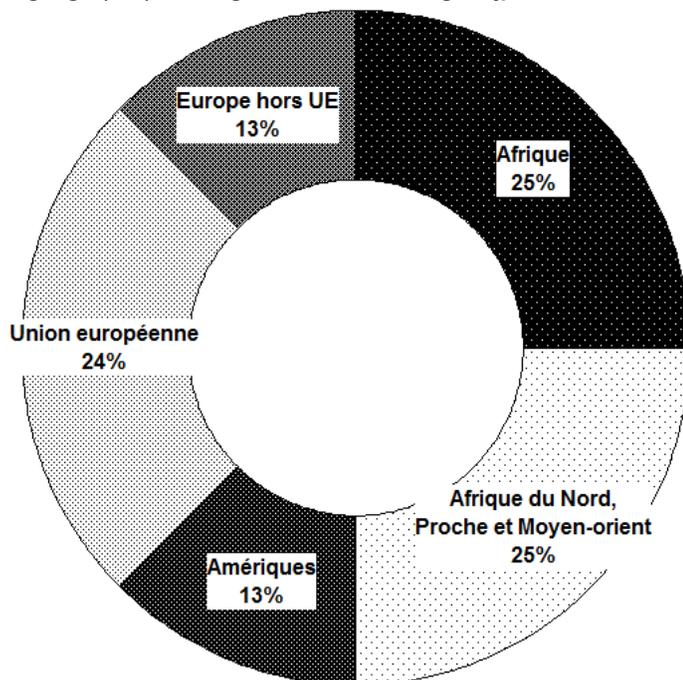
Graphique 2 – Activité internationale du vice-président en 2014 : accueil de délégations étrangères à Paris et missions à l’étranger
Par secteur géographique, en % des 18 événements



Graphique 3 – Accueil de délégations étrangères en visites d'étude en 2014 : magistrats et professions juridiques, universitaires, hauts fonctionnaires
Par secteur géographique d'origine, en % des 61 délégations accueillies

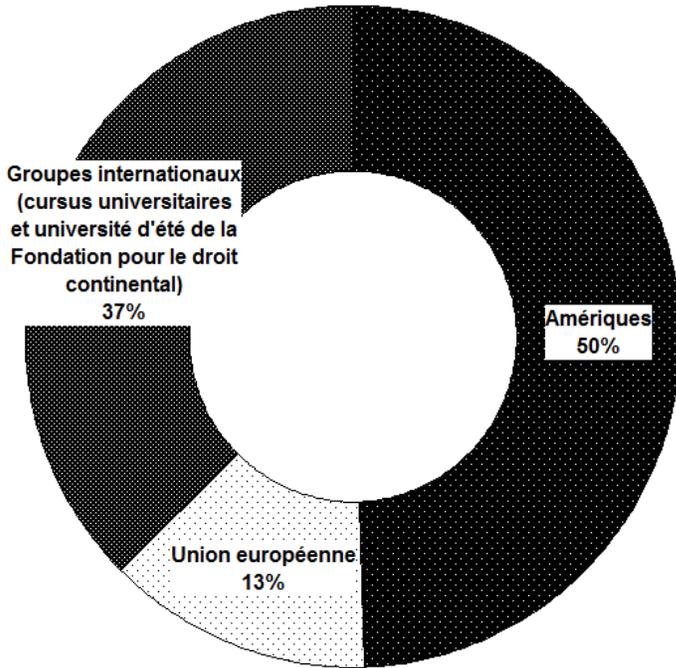


Graphique 4 – Accueil de magistrats étrangers en stages longs en 2014
Par secteur géographique d'origine, en % des 8 stages effectués



Graphique 5 – Accueil de groupes d'étudiants étrangers en 2014

Par secteur géographique d'origine, en % des 16 groupes accueillis



Graphique 6 – Missions d'expertise et missions de formation des membres du Conseil d'État à l'étranger en 2014

Par secteur géographique, en % des 14 missions effectuées

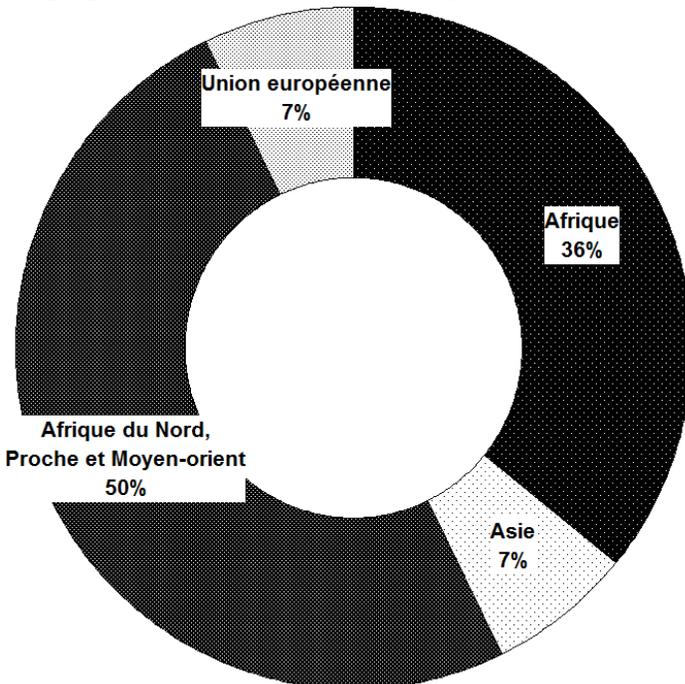




Table des matières

■ ÉDITORIAL

■ INDEX DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

■ PREMIÈRE PARTIE – ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE 15

L'activité juridictionnelle en chiffres-clés 17

L'activité juridictionnelle en 2014 17

Évolution de l'activité juridictionnelle 2010-2014 19

1. Bilan d'activité statistique de la juridiction administrative 21

1.1. Bilan d'activité des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'État 21

1.2. Bilan d'activité des juridictions administratives spécialisées..... 39

– Activité des juridictions spécialisées en matière de discipline professionnelle 49

– Activité des juridictions spécialisées en matière sociale 51

2. Bilan de la mise en œuvre des questions prioritaires de constitutionnalité 53

2.1. La mise en œuvre des questions prioritaires de constitutionnalité en 2014 53

2.2. Statistiques 54

2.3. Analyse des décisions rendues par le Conseil d'État en matière de question prioritaire de constitutionnalité 57

3. Analyse d'une sélection de décisions, d'arrêts et de jugements..... 59

3.1. Analyse de thèmes marquants dans la jurisprudence du Conseil d'État..... 59

– 3.1.1. Annulations contentieuses et sécurité juridique 59

– 3.1.2. Contours et régime du domaine public 62

– 3.1.3. Contentieux contractuel 65

– 3.1.4. Protection et garanties des fonctionnaires..... 68

– 3.1.5. Pouvoir de sanction administrative 72

– 3.1.6. Étrangers et ordre public 75

– 3.1.7. Spécificités du contentieux de l'urbanisme 77

– 3.1.8. Office du juge des référés 79

– 3.1.9. Redécoupage cantonal 81

– 3.1.10 Responsabilité des personnes publiques..... 84

3.2. Analyse d'une sélection de décisions du Conseil d'État 87

– 3.2.1. Actes 87

– 3.2.2. Aide sociale 89

– 3.2.3. Asile 89

– 3.2.4. Communication 92

– 3.2.5. Concurrence 93

– 3.2.6. Contrats 94

– 3.2.7. Contributions et taxes 95



| | |
|---|------------|
| – 3.2.8. Droits civils et individuels | 104 |
| – 3.2.9. Élections | 106 |
| – 3.2.10. Enseignement | 107 |
| – 3.2.11. Environnement | 107 |
| – 3.2.12. Étrangers | 109 |
| – 3.2.13. Fonction publique..... | 110 |
| – 3.2.14. Pensions | 113 |
| – 3.2.15. Procédure | 114 |
| – 3.2.16. Responsabilité | 118 |
| – 3.2.17. Sanction..... | 119 |
| – 3.2.18. Santé..... | 120 |
| – 3.2.19. Travail | 122 |
| 3.3. Analyse d’une sélection d’arrêts des cours administratives d’appel et de jugements des tribunaux administratifs | 125 |
| – 3.3.1. Agriculture..... | 125 |
| – 3.3.2. Art et lettres | 125 |
| – 3.3.3. Collectivités territoriales | 127 |
| – 3.3.4. Compétences juridictionnelles | 130 |
| – 3.3.5. Contrats | 130 |
| – 3.3.6. Contributions et taxes | 133 |
| – 3.3.7. Cultes..... | 135 |
| – 3.3.8. Domaine | 135 |
| – 3.3.9. Droits civils et individuels | 137 |
| – 3.3.10. Éducation..... | 137 |
| – 3.3.11. Élections et référendum | 138 |
| – 3.3.12. Étrangers | 139 |
| – 3.3.13. Expropriation pour cause d’utilité publique | 140 |
| – 3.3.14. Fonctionnaires et agents publics | 141 |
| – 3.3.15. Nature et environnement..... | 142 |
| – 3.3.16. Outre-mer..... | 143 |
| – 3.3.17. Police | 144 |
| – 3.3.18. Procédure | 144 |
| – 3.3.19. Professions, charges et offices..... | 145 |
| – 3.3.20. Responsabilité de la puissance publique | 145 |
| – 3.3.21. Santé publique..... | 146 |
| – 3.3.22. Service public pénitentiaire | 147 |
| – 3.3.23. Sports et jeux | 147 |
| – 3.3.24. Travail | 148 |
| – 3.3.25. Urbanisme | 151 |
| 3.4. Éléments de jurisprudence de la Cour nationale du droit d’asile | 153 |
| – 3.4.1. Compétence de la CNDA | 153 |
| – 3.4.2. Devoirs du juge de l’asile | 153 |
| – 3.4.3. Notion de persécution..... | 154 |
| – 3.4.4. Principe de l’unité de famille..... | 155 |
| – 3.4.5. Transfert du statut de réfugié – Cas particulier où le pays de refuge est un État membre de l’UE | 155 |
| – 3.4.6. Exclusion du bénéfice d’une protection | 156 |
| – 3.4.7. Procédure de réexamen | 157 |



| | |
|--|------------|
| 4. Les missions qui concourent à l'activité juridictionnelle : aide juridictionnelle, exécution des décisions de justice, inspection des juridictions administratives | 159 |
| 4.1. Bilan d'activité du bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) | 159 |
| 4.2. Bilan d'activité de l'exécution des décisions de la juridiction administrative | 163 |
| – 4.2.1. Les clarifications apportées en 2014 par la jurisprudence en matière d'exécution des décisions de justice | 164 |
| – 4.2.2. Les caractéristiques générales de l'activité de la juridiction administrative en matière d'aide à l'exécution en 2014 | 166 |
| – 4.2.3. Commentaires particuliers à certaines affaires d'exécution et d'éclaircissement traitées par la section du rapport et des études..... | 171 |
| – Statistiques | 175 |
| 4.3. Mission permanente d'inspection des juridictions administratives | 177 |
| ■ DEUXIÈME PARTIE – ACTIVITÉ CONSULTATIVE | 181 |
| 1. Observations d'ordre général..... | 185 |
| 1.1. Une activité consultative soutenue en 2014 | 185 |
| – 1.1.1. L'Assemblée générale du Conseil d'État : 65 textes examinés en 41 séances | 186 |
| – 1.1.2. La commission permanente : 8 textes examinés en urgence | 187 |
| – 1.1.3. Des délais moyens d'examen maîtrisés | 187 |
| – 1.1.4. Des conditions de travail améliorées..... | 188 |
| 1.2. Le Conseil d'État, conseiller du Parlement | 188 |
| 1.3. Les conditions de saisine des projets de texte | 188 |
| 1.4. La qualité des études d'impact ou des évaluations préalables | 189 |
| 2. Sélection d'affaires marquantes de l'année | 191 |
| 2.1. Réformes en matière d'énergie : le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte | 191 |
| 2.2. Réforme de l'organisation territoriale de la République | 194 |
| – 2.2.1. Projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République | 194 |
| – 2.2.2. Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) : | 197 |
| – 2.2.3. Projet de loi relatif à la délimitation des régions et aux élections régionales et départementales | 198 |
| 2.3. Réformes en matière de santé publique | 199 |
| 2.4. Mesures en faveur de la relance économique et de la compétitivité | 203 |
| 2.5. Réformes en matière de formation professionnelle, d'organisation des branches professionnelles et de financement du paritarisme | 209 |
| 2.6. Lutte contre le terrorisme | 213 |
| 2.7. Gouvernance des sociétés à participation publique | 214 |
| 2.8. Investissements étrangers soumis à autorisation préalable | 216 |



| | |
|--|------------|
| 2.9. Réformes en matière de droit des étrangers..... | 217 |
| – 2.9.1. Projet de loi relatif au droit des étrangers..... | 217 |
| – 2.9.2. Projet de loi relatif à la réforme de l’asile..... | 219 |
| 2.10. Relations avec les usagers : principe du « silence vaut acceptation » | 221 |
| – 2.10.1. L’étude particulière du Conseil d’État | 221 |
| – 2.10.2. L’examen de 43 projets de décret par les cinq sections administratives | 223 |
| 2.11. Nomination d’un ressortissant étranger à la tête d’un établissement public | 225 |
| 2.12. Protection fonctionnelle des membres du Gouvernement | 226 |
| 3. Questions communes aux sections administratives..... | 229 |
| 3.1. Actes et respect de la hiérarchie des normes..... | 229 |
| – 3.1.1. Accords internationaux | 229 |
| – 3.1.2. Autorités disposant du pouvoir réglementaire | 232 |
| – 3.1.3. Domaines respectifs de la loi et du règlement | 232 |
| – 3.1.4. Élaboration des lois | 235 |
| – 3.1.5. Entrée en vigueur d’un acte administratif..... | 236 |
| – 3.1.6. Ordonnances de l’article 38 de la Constitution | 236 |
| – 3.1.7. Principe d’égalité devant la loi..... | 240 |
| – 3.1.8. Validation législative..... | 241 |
| 3.2. Codification | 243 |
| 3.3. Collectivités territoriales | 245 |
| – 3.3.1. Dispositions financières..... | 245 |
| 3.4. Consultations | 246 |
| – 3.4.1. Questions générales | 246 |
| – 3.4.2. Consultation d’autorités administratives indépendantes..... | 247 |
| – 3.4.3. Consultation du comité d’entreprise d’un établissement public industriel et commercial..... | 248 |
| – 3.4.4. Consultation des collectivités d’outre-mer..... | 248 |
| – 3.4.5. Consultation des comités techniques et conseils supérieurs de la fonction publique | 249 |
| – 3.4.6. Consultation des conseils de la fonction militaire | 251 |
| – 3.4.7. Consultation du Conseil national d’évaluation des normes..... | 252 |
| 3.5. Élections | 254 |
| – 3.5.1. Élection des conseils de prud’hommes | 254 |
| – 3.5.2. Élections départementales..... | 255 |
| 3.6. Libertés et droits fondamentaux | 257 |
| – 3.6.1. Inviolabilité du domicile | 257 |
| – 3.6.2. Principe d’égalité | 257 |
| 3.7. Outre-mer | 259 |
| – 3.7.1. Collectivités régies par l’article 73 de la Constitution..... | 259 |
| – 3.7.2. Collectivités régies par l’article 74 de la Constitution (Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, îles Wallis -et Futuna) et Nouvelle-Calédonie..... | 261 |
| – 3.7.3. Nouvelle-Calédonie | 264 |
| – 3.7.4. Polynésie française | 265 |
| – 3.7.5. Saint-Barthélemy..... | 268 |
| – 3.7.6. Saint-Pierre-et-Miquelon | 268 |

| | |
|---|------------|
| 3.8. Pouvoirs publics, organisation et gestion de l'administration | 269 |
| – 3.8.1. Attributions des ministres | 269 |
| – 3.8.2. Autorités administratives indépendantes | 271 |
| – 3.8.3. Établissements publics | 272 |
| – 3.8.4. Pouvoirs des autorités civiles et militaires | 274 |
| – 3.8.5. Relations des usagers et de l'administration | 275 |
| – 3.8.6. Transparence de la vie publique..... | 284 |
| 3.9. Traitement de données à caractère personnel | 286 |
| – 3.9.1. Accès de chercheurs à des traitements automatisés de données fiscales ... | 286 |
| – 3.9.2. Transmission de données à caractère personnel dans le cadre d'accords internationaux..... | 287 |
| 3.10. Union européenne | 291 |
| – 3.10.1. Portée des règles de l'Union européenne | 291 |
| – 3.10.2. Règles applicables | 292 |
| 4. Politiques publiques | 295 |
| 4.1. Agriculture..... | 295 |
| 4.2. Banque, assurance, services financiers | 296 |
| – Banque | 296 |
| 4.3. Budget et comptabilité publique..... | 299 |
| – 4.3.1. Budget de l'État – Contenu des lois de finances..... | 299 |
| – 4.3.2. Budget de l'État – Régime juridique des lois de finances | 300 |
| 4.4. Commande publique | 304 |
| 4.5. Concurrence et consommation | 305 |
| – Concurrence | 305 |
| 4.6. Culture et patrimoine | 306 |
| 4.7. Défense et sécurité..... | 307 |
| – 4.7.1. Création de l'inspection des services de renseignement | 307 |
| – 4.7.2. Sécurité publique | 307 |
| 4.8. Domaine | 308 |
| – Domaine public maritime..... | 308 |
| 4.9. Économie..... | 309 |
| – 4.9.1. Droit des sociétés | 309 |
| – 4.9.2. Micro-entreprises..... | 310 |
| – 4.9.3. Pouvoir de contrôle de l'État sur la Coface | 311 |
| 4.10. Énergie | 312 |
| – 4.10.1. Électricité..... | 313 |
| – 4.10.2. Gaz..... | 316 |
| 4.11. Environnement..... | 317 |
| – 4.11.1. Eaux | 317 |
| – 4.11.2. Mer | 317 |
| – 4.11.3. Préservation de l'environnement | 318 |
| – 4.11.4. Sites et paysages..... | 320 |



| | |
|--|------------|
| 4.12. Fiscalité..... | 321 |
| – 4.12.1. Fiscalité sur le patrimoine | 321 |
| – 4.12.2. Fiscalité sur les revenus..... | 322 |
| – 4.12.3. Procédures fiscales | 322 |
| 4.13. Fonction publique | 323 |
| – 4.13.1. Agents contractuels..... | 323 |
| – 4.13.2. Corps et cadre d'emploi..... | 326 |
| – 4.13.3. Élections professionnelles | 326 |
| – 4.13.4. Reconnaissance de l'expérience professionnelle des titulaires d'un doctorat..... | 328 |
| – 4.13.5. Recrutements | 329 |
| 4.14. Justice | 330 |
| – 4.14.1. Droit civil | 330 |
| – 4.14.2. Droits de la défense..... | 331 |
| – 4.14.3. Droit pénal..... | 332 |
| – 4.14.4. Harmonisation des sanctions administratives et pénales | 332 |
| – 4.14.5. Organisation judiciaire..... | 333 |
| – 4.14.6. Séparation des autorités de poursuite et de jugement | 333 |
| 4.15. Santé publique, sécurité sociale et aide sociale | 334 |
| – 4.15.1. Adaptation de la société au vieillissement de la population | 334 |
| – 4.15.2. Financement de la sécurité sociale | 337 |
| 4.16. Sports | 345 |
| – Lutte contre le dopage | 345 |
| 4.17. Transports..... | 346 |
| – 4.17.1. Accessibilité des transports publics..... | 346 |
| – 4.17.2. Transports en Ile-de-France..... | 347 |
| 4.18. Travail, emploi, formation professionnelle | 349 |
| – Prise en compte de la pénibilité | 349 |
| 4.19. Urbanism et aménagement..... | 350 |
| – 4.19.1. Accessibilité des établissements recevant du public..... | 350 |
| – 4.19.2. Autorisations de construire | 351 |
| – 4.19.3. Documents d'urbanisme | 352 |
| 5. Index | 353 |
| 6. Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État | 363 |
| 6.1. L'activité consultative en 2014 : nombre de séances, nombre et nature des textes examinés | 363 |
| 6.2. Évolution de l'activité consultative : 2008-2014..... | 368 |
| 7. Avis rendus par le Conseil d'État en 2014..... | 371 |
| ■ TROISIÈME PARTIE – ÉTUDES, DÉBATS, PARTENARIATS, COOPÉRATION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE | 375 |
| 1. L'activité d'étude..... | 377 |
| 1.1. Les études annuelles | 377 |
| – 1.1.1. L'étude annuelle 2014 sur <i>Le numérique et les droits fondamentaux</i> | 378 |

| | |
|--|------------|
| – 1.1.2. Les suites de l'étude annuelle 2014 | 384 |
| – 1.1.3. L'engagement de l'étude annuelle 2015 sur <i>L'action économique des personnes publiques</i> | 386 |
| 1.2. Les études particulières | 387 |
| – 1.2.1. L'étude à la demande du Premier ministre <i>Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises</i> | 388 |
| – 1.2.2. L'engagement d'une étude à la demande du Premier ministre sur la transposition des directives européennes | 389 |
| 2. Les colloques et les conférences du Conseil d'État | 391 |
| 2.1. L'activité de colloques et de conférences en 2014 : programme, public et prolongements média | 391 |
| 2.2. Le cycle des entretiens du Conseil d'État en droit social : le colloque « Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ? » | 393 |
| 2.3. Les colloques organisés par le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative | 394 |
| – 2.3.1. La journée d'étude « Rétablir la légalité républicaine (70 ^{ème} anniversaire de l'ordonnance du 9 août 1944) » | 394 |
| – 2.3.2. Georges Pompidou et le Conseil d'État | 394 |
| 2.4. Les cycles de conférences | 395 |
| – Le cycle de conférences <i>Où va l'État ?</i> | 396 |
| – Les nouveaux cycles de conférences prévus en 2015 | 398 |
| 3. Les relations européennes et internationales | 399 |
| 3.1. La mission d'expertise et de veille juridique en droit européen | 399 |
| – 3.1.1. Publications mensuelles | 399 |
| – 3.1.2. La réponse aux questions des membres du Conseil d'État dans le domaine européen | 400 |
| – 3.1.3. Une nouvelle base de données pour le droit européen (période 2009-2013) | 402 |
| – 3.1.4. La participation aux formations en droit européen | 403 |
| 3.2. L'activité internationale des juridictions administratives | 404 |
| – 3.2.1. Au sein de l'Union européenne | 405 |
| – 3.2.2. Hors de l'Union européenne | 407 |
| – Statistiques | 415 |



