



Au service des citoyens

Garant de l'État de droit



2022 BILAN D'ACTIVITÉ
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État est un juge qui tranche les litiges entre les citoyens et les administrations. Il vérifie ainsi que le droit et les libertés de chacun sont respectés par l'administration. Il est aussi un conseiller juridique qui propose au Gouvernement et au Parlement des améliorations de leurs projets et proposition de lois, pour que les nouvelles lois qui entrent en vigueur soient conformes au droit, claires et efficaces. Il assure enfin, par le biais de ses études, une mission de prospective pour l'amélioration des politiques publiques.

Au service des citoyens, le Conseil d'État est l'un des garants de l'État de droit.

Sommaire

2



AVANT-PROPOS

Le Conseil d'État, maison du service public

- 4 **Accompagner la transformation** des services publics
- 8 **Rencontre avec Didier-Roland Tabuteau,** vice-président du Conseil d'État

10

L'année 2022 du Conseil d'État

Dans les coulisses en images 10

Temps forts et chiffres clés 18



20



Une année de **justice** **administrative**

22 **Environnement** : agir face à l'urgence

26 Garantir aujourd'hui et demain
nos droits numériques

30 **Enjeux de santé**, questions
de société

36 **Enfance et éducation**, garantir
les droits des plus jeunes

40 **Soutenir la transition** et l'indépendance
énergétiques

44 **Veiller à l'action des services publics**,
au profit de tous

50 Protéger la **biodiversité**

54 **La sécurité**, condition de nos libertés

60 Défendre **nos droits sociaux**



7 septembre 2022. Le vice-président inaugure la « rentrée du Conseil d'État » devant la Première ministre, les présidents des assemblées, plusieurs membres du Gouvernement et des grandes institutions.



Le Conseil d'État, **maison** **du service** **public**

Le 7 septembre 2022, Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État, inaugurerait la première édition de la « rentrée du Conseil d'État ». Un rendez-vous désormais annuel au cours duquel le Conseil d'État présente aux représentants des principales institutions de la République sa vision de l'action publique. Dans un contexte où le service public est questionné par la société et où il fait face à des défis inédits, le Conseil d'État, maison du service public, s'est donné comme ambition d'accompagner les évolutions nécessaires et de proposer des pistes d'amélioration dans le respect des exigences du droit.

Accompagner la transformation des services publics

Parce qu'il contribue au vivre-ensemble, le service public doit s'adapter pour jouer pleinement son rôle auprès des citoyens. Comment le Conseil d'État participe-t-il à cette adaptation, tout en veillant au respect du droit ?



Plus qu'un concept administratif ou juridique, le service public est une réalité tangible au quotidien pour toutes celles et tous ceux qui vivent en France : c'est l'école où les enfants apprennent, c'est l'hôpital qui soigne, c'est la gendarmerie qui protège. Parce qu'il fournit des prestations indispensables, le service public tisse les liens qui unissent et renforcent la société. Dans tous les secteurs, il intervient là où il est indispensable pour garantir le vivre-ensemble et la défense de l'intérêt général.

Le service public, pilier du lien social

Le service public constitue également un filet de sécurité pour les citoyens les plus démunis et les plus vulnérables. Il est garant de l'égalité des citoyens devant les services essentiels, indépendamment de leur situation économique ou sociale. Il est également vecteur de la solidarité – notamment par la redistribution qu'il organise. Si les Français y sont si attachés, c'est que le service public est aussi une composante de notre identité collective.

Urgence climatique, inégalités croissantes, contexte international instable... Dans un monde où les mutations s'accroissent avec des évolutions technologiques de plus en plus rapides et où les ruptures – sociales,

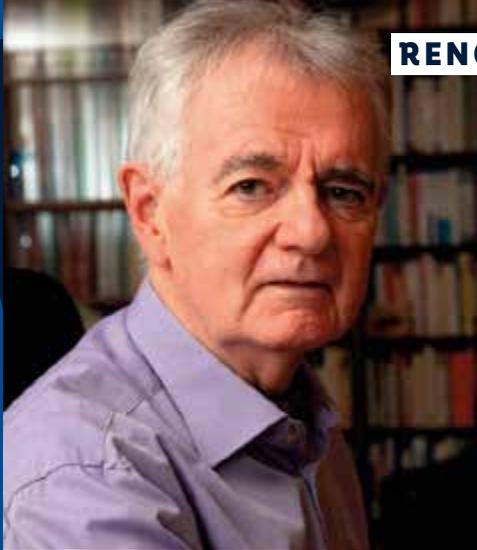
Par ses décisions, ses avis et ses études, le Conseil d'État appuie et accompagne le service public en l'aidant à anticiper et à accélérer sa transformation. En 2022, il l'a encore fait à plusieurs reprises, toujours en veillant à l'application des principes de continuité, d'égalité et d'adaptabilité.



DÉCRYPTAGE

Les trois principes du service public

Les organismes gestionnaires de services publics sont soumis à des règles communes : les lois du service public, aussi connues sous le nom de « lois de Rolland ». Ces lois, dégagées par les décisions de justice du Conseil d'État et théorisées par le juriste Louis Rolland au début du xx^e siècle, consistent en trois principes qui s'appliquent à toutes les activités de service public : la continuité, l'adaptabilité et l'égalité. Le principe de continuité prescrit un fonctionnement régulier des services publics, sans interruption autre que celles autorisées par la législation. Le principe d'adaptabilité impose au gestionnaire d'un service public de faire évoluer son organisation en fonction des progrès techniques, des besoins des usagers et de toute circonstance nouvelle. Le principe d'égalité et son corollaire le principe de neutralité soulignent l'importance d'assurer à tous, sans aucune discrimination, un égal accès aux services publics. En plus d'être des principes directeurs du service public, ces lois correspondent à des principes généraux du droit administratif français.



RENCONTRE

« Le service public, nouvel espace d'expression de la citoyenneté »

Avec **JACQUES CHEVALLIER**, professeur émérite de l'université Panthéon-Assas, membre du Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (CERSA-CNRS), auteur de *Le Service public* (coll. « Que sais-je ? »)

En quoi le « service public à la française » est-il vecteur de cohésion sociale et de citoyenneté ? Jacques Chevallier revient sur les relations entre citoyens et services publics.

En quoi le service public a-t-il une place spécifique ?

Jacques Chevallier : Les services publics en France ont toujours constitué un élément fondamental de cohésion sociale. L'idée d'égalité est au cœur de leur institution : mettant certains biens essentiels à la portée de tous, ils contribuent à réduire l'ampleur des inégalités sociales. La fin des monopoles dont ils bénéficiaient a seulement conduit à une délimitation plus fine de leurs contours : il s'agit désormais de circonscrire, dans chaque secteur, ce qui doit relever du service public au titre de l'impératif de cohésion sociale.

À quels défis le service public fait-il face ?

J. C. : Il est tout d'abord confronté au défi de la révolution numérique : si celle-ci devrait déboucher sur des prestations de meilleure qualité, répondant mieux aux attentes des usagers, le développement des plateformes numériques – mettant

directement en contact fournisseurs et clients – est, en revanche, de nature à saper la position qu'occupent les services publics dans divers domaines. Par ailleurs, la problématique émergente des communs conduit à considérer qu'un ensemble d'activités prises en charge dans le cadre du service public pourraient faire l'objet d'une exploitation et d'un usage collectifs. Le périmètre du service public est ainsi en voie de connaître une profonde redéfinition.

En quoi le service public est-il vecteur de citoyenneté ?

J. C. : Au-delà du maintien de la cohésion sociale, le service public tend à devenir un lieu d'expression et un instrument de réalisation de la citoyenneté. Cette conception implique une rupture avec la conception traditionnelle de la relation administrative, construite sur la base d'une claire distinction avec la relation politique. Prévaut désormais l'idée que l'usager des services publics est

d'abord et avant tout un citoyen, qui doit être traité en tant que tel : la loi du 12 avril 2000 relative aux « droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations » a bien manifesté cette volonté de refonder la relation administrative en l'adossant au thème de la citoyenneté.

Qu'est-ce qui a changé ?

J. C. : C'est l'idée que les usagers des services publics sont titulaires d'un ensemble de droits. Lesquels ? Droit à l'information, pouvoir d'exigibilité de certaines prestations, droit à une bonne administration, droit de regard sur le fonctionnement des services, droit de participation à la gestion... Et ces droits sont en perpétuelle extension : la loi du 10 août 2018 « Pour un État au service d'une société de confiance » reconnaît ainsi une nouvelle série de droits : droit à la régularisation en cas d'erreur, droit au contrôle et opposabilité de ce contrôle, droit de se prévaloir des documents administratifs... ●

territoriales, générationnelles... – se multiplient, la société est bousculée et s’interroge. Le service public fait lui aussi aujourd’hui face à des défis inédits. Des défis qu’il doit relever pour répondre aux attentes légitimes des citoyens.

Relever les défis de son temps

Le service public repose depuis sa création sur trois principes (voir encadré page 4) qui sont la continuité, l’égalité et l’adaptabilité. Pour continuer à jouer son rôle de créateur de lien social, le service public s’interroge, se redéfinit et poursuit sa transformation. Comment garantir aujourd’hui l’accès aux services sur tout le territoire alors même que tous ne maîtrisent pas les outils numériques ? Comment être exemplaire et répondre aux attentes citoyennes liées au changement climatique ? Comment faire du citoyen usager un véritable acteur du service public ? Pour faire face à ces trois grands défis que sont l’accessibilité, la participation et la régulation, le service public doit s’adapter aux réalités de la société.

Dans le cadre de sa mission de juge, la justice administrative contrôle le respect du droit par les administrations et garantit celui-ci dans la mise en œuvre des services publics. Par ses décisions, ses avis et ses études, le Conseil d’État appuie et accompagne ainsi les acteurs publics en les aidant à anticiper et accélérer leur transformation.

Garantir l’accessibilité du service public

Le service public doit être accessible à tous les citoyens, sans distinction. Il a su le rester pendant la crise sanitaire, quand les administrations n’ont pas fermé leurs portes pour continuer à répondre aux besoins des Français et à les soutenir, en particulier les plus vulnérables. C’est notamment la numérisation qui permet de maintenir et de renforcer l’accessibilité des services publics. Un usager peut aujourd’hui effectuer des demandes en ligne ou entamer des démarches administratives à toute heure sans avoir à se déplacer. Néanmoins, le passage au tout numérique peut poser des difficultés à un certain nombre de personnes éloignées physiquement d’un point d’accès ou en difficulté face aux technologies numériques. Dans sa décision du 3 juin 2022 relative au téléservice de demande de titres de séjour, le Conseil d’État précise qu’un service public ne peut être proposé exclusivement en ligne que si cela n’empêche pas les utilisateurs d’accéder effectivement à ce service pour exercer leurs droits sans entrave (voir page 45). Il veille ainsi au maintien de l’égalité d’accès aux services publics.

Dans son étude sur l’intelligence artificielle, le Conseil d’État préconise d’ailleurs que l’utilisation de la puissance numérique permette de dégager du temps et de la



TÉMOIGNAGE

PASCALE GONOD,

professeure de droit public à l’École de droit de la Sorbonne

En tant qu’il est conseiller et juge, le Conseil d’État participe de longue date à l’élaboration de l’intérêt général et de sa principale expression, le service public. Ce faisant, il ne s’est pas contenté d’inscrire le service public au cœur des valeurs républicaines, le perfectionnant pour en faire un levier de l’action publique et de la réalisation des droits des citoyens. Sans jamais se départir de sa mission de justice administrative – qui lui permet de peser sur une certaine conception du rôle de l’État –, tout en assumant une nouvelle activité de service public, il a su déployer des stratégies lui permettant d’orienter les choix collectifs et les politiques publiques, d’influer sur la marche des affaires publiques. Son activité d’études, de débats et de partenariats en est la manifestation récente la plus remarquable.



TÉMOIGNAGE

DAVID LISNARD,

président de l’Association des maires de France (AMF)

Dans sa fonction juridictionnelle comme dans son rôle de conseil ou dans ses recommandations, le Conseil d’État est un partenaire des maires et de l’AMF. Le juge administratif contribue à la régularité juridique de l’action locale, renforce la sécurité juridique des textes et formule des recommandations pour améliorer l’efficacité publique, un impératif pour les maires au quotidien. La qualité des normes est un objectif partagé. Je salue la qualité de la collaboration entre l’AMF et le Conseil d’État sur la décentralisation, la lutte contre l’inflation normative, la subsidiarité, indispensables pour retrouver l’efficacité, l’innovation et le sens de l’action publique, pour sortir de la crise civique.

disponibilité humaine pour accompagner les personnes dans les situations les plus délicates (*voir page 46*). Tandis que sa prochaine étude annuelle sur le dernier kilomètre des politiques publiques, qui paraîtra en septembre 2023, apportera des pistes de réflexion sur le service effectivement rendu aux usagers. Le Conseil d'État accompagne ainsi l'adaptation progressive du service public aux usages des Français, en veillant à ce que personne ne soit oublié au passage.

Renforcer la participation et faire place aux citoyens

Les usages changent. Les Français aspirent aujourd'hui à moins de verticalité et à davantage de participation, dans la sphère privée comme dans leur rôle de citoyen. Il n'est pas surprenant que le service public soit également attendu sur ce point. À cet égard, la concertation répond en partie à cette volonté de gestion commune. Le Conseil d'État rappelle ainsi dans un avis sur un projet de loi portant diverses mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail, dont une réforme de l'assurance chômage, que la concertation avec les partenaires sociaux est indispensable et que la loi l'exige (*voir page 63*). Quant aux obligations d'information du public et aux diverses enquêtes publiques auxquelles veille le Conseil d'État dans ses avis consultatifs comme dans ses décisions de justice, elles permettent aux citoyens usagers de prendre part à la gestion des services publics. Les services publics déploient ainsi de plus en plus de démarches de participation dans une double logique de redevabilité et de gouvernance partagée.

Réguler et s'adapter pour un service public efficace

Le service public est non seulement un élément de stabilité de notre pays, mais il est également un élément indispensable pour faire face aux défis à venir. En tant que régulateur de la vie économique et sociale, le service public a un rôle crucial à jouer dans la transition écologique et la promotion de pratiques durables. Par le devoir d'exemplarité d'abord. Ainsi, le Conseil d'État indique dans une décision du 16 mai 2022 que l'administration peut anticiper la mise en œuvre d'une mesure prévue par le code de l'environnement pour répondre à un objectif du Grenelle de l'environnement et être au plus tôt exemplaire en matière d'écoresponsabilité (*voir page 23*). Mais le service public peut aussi être moteur en promouvant cette transition écologique. À cet égard, l'éducation est une des clés pour sensibiliser aux enjeux écologiques. Des services publics exemplaires, ce sont aussi les écoles qui contribuent à la formation de futurs citoyens, capables de défendre leur droit fondamental à

vivre dans un environnement sain, récemment affirmé par le Conseil d'État.

En tant que vigie de l'application du droit, le Conseil d'État a une place particulière pour accompagner les acteurs publics, à la fois en jugeant et en conseillant l'administration pour l'aider à s'adapter et à répondre aux besoins des citoyens. Dans ses décisions de justice comme dans ses avis, il veille au quotidien à ce que les grands enjeux de la transformation des services publics soient abordés dans le respect du droit et des principes du service public, au bénéfice de tous. ●



↑ Près de 50 000 affaires ont été jugées en urgence (référé) par la justice administrative en 2022.



INTERVIEW

« La justice administrative fait partie de la grande famille des services publics »

Replacer le service public au cœur de l'action du Conseil d'État pour contribuer à reconstruire une relation de confiance entre les Français et les institutions. C'est l'ambition que Didier-Roland Tabuteau se fixe. Rencontre avec le vice-président du Conseil d'État.

Le Conseil d'État place aujourd'hui le service public au cœur de son discours. Est-ce une préoccupation nouvelle ?

Didier-Roland Tabuteau : Le service public est au centre de l'activité du Conseil d'État, depuis l'origine de la justice administrative. Ce n'est pas nouveau. La notion de service public a longtemps été vue comme la pierre angulaire et un fondement du droit administratif. Mais cet appariement ne s'arrête pas au droit administratif. Plus profondément, **toutes les missions du Conseil d'État sont liées au service public** : il en vérifie la régularité, il conseille le Gouvernement pour s'assurer que les normes – édictées ou proposées au Parlement – permettent d'en assurer le bon fonctionnement, et il assure enfin une mission de prospective pour l'amélioration des politiques publiques. Par ailleurs, le Conseil d'État gère lui-même un service public, celui de la justice administrative.

Que signifie pour vous l'expression « maison du service public » par laquelle vous désignez le Conseil d'État ?

D.-R. T. : La maison, c'est d'abord là où l'on grandit. Le Conseil d'État a accompagné l'éclosion et la

formalisation du service public sous la III^e République. Il a consacré le principe de continuité, selon lequel les services publics doivent fonctionner « sans éclipse » pour reprendre l'expression du commissaire du Gouvernement François Gazier. Il a également assuré le principe d'égalité, qui interdit d'exclure certains citoyens de l'accès au service public et permet à l'inverse de le moduler pour compenser les inégalités. Son corollaire, la neutralité, impose l'impartialité à l'égard de toutes les croyances, et le Conseil d'État en assure le respect. Enfin, **il accompagne l'adaptation du service public qui permet de le faire évoluer, au regard des contraintes qui existent et surtout des besoins des usagers.**

La « maison du service public » est aussi une construction collective. La diversité des connaissances et des expériences qui existent chez toutes celles et tous ceux qui travaillent au Conseil d'État permet d'avoir une vision très large des contraintes qui pèsent sur le service public. Le Conseil d'État travaille chaque jour pour aider les agents qui le font vivre et sont soumis à des exigences auxquelles ils répondent avec courage et dévouement.

Enfin, la maison, c'est un bien ouvert. Et il ne fait pas de doute que le Conseil d'État – et plus largement la

justice administrative – fait partie de la grande famille des services publics. Le juge administratif met tout en œuvre pour être à la fois un service public de proximité et de qualité. De proximité : on peut toujours avoir accès – par téléphone ou de visu – à un agent du greffe d'un tribunal administratif. De qualité : le travail quotidien des juges et des agents est de limiter les délais, de rendre des décisions fondées en droit et justes. Des décisions qu'ils s'efforcent de rendre accessibles en évitant les formules et les tournures trop spécifiques.

Comment répondre aux exigences du citoyen vis-à-vis des services publics ?

D.-R.T. : Il faut d'abord être conscient de l'attachement des Français aux services publics. **Le corollaire de cette popularité du service public, c'est l'exigence renouvelée.** Il faut ensuite regarder l'état du service public avec lucidité. Certains services fonctionnent bien et peuvent inspirer l'amélioration des autres. Toutefois, d'autres ont connu des réorganisations ou des baisses de moyens en dépit d'une demande croissante des usagers. Des évolutions qui ont pu conduire à des ruptures dans l'application des principes de continuité et d'égalité d'accès. Pour répondre à ces failles dans le pacte social, il faut s'assurer de la robustesse du droit qui soutient le service public, mais il n'est pas possible de s'arrêter là.

Le Conseil d'État est mobilisé pour l'amélioration de nos services publics, seule réponse aux inquiétudes que leur évolution peut susciter. L'année 2022 en a encore fourni de multiples exemples – que je vous invite à découvrir dans ce bilan. Au contentieux, il veille au respect du droit ; comme conseil, il vérifie notamment que les dispositifs créés permettent d'atteindre effectivement les objectifs que les autorités se fixent. Ce point est pour moi essentiel : **pour sauver les services publics qui sont en difficulté, il faut s'attacher à la question de l'effectivité pour l'usager.** Il ne faut pas s'arrêter à l'édiction d'un décret ou au vote d'une loi. Il faut s'assurer qu'ils peuvent être mis en œuvre concrètement. Cela nécessite de travailler avec les élus, les syndicats, les associations, les agents de terrain, celles et ceux qui connaissent les besoins et les pratiques des usagers. Ces points seront traités dans l'étude annuelle 2023 du Conseil d'État consacrée au « dernier kilomètre » des politiques publiques : franchir ce dernier kilomètre est primordial pour répondre aux demandes des usagers.

Enfin, **au-delà de ceux d'aujourd'hui, il faut penser les services publics de demain.** Dans le cadre de sa mission de prospective, le Conseil d'État a cette année étudié l'usage de l'intelligence artificielle par le service

public et la conciliation de deux exigences : la confiance et la performance.

Que peut-on finalement attendre du service public aujourd'hui ?

D.-R.T. : Il faut que le service public réponde aux besoins légitimes de chacun. Définir les besoins légitimes et la manière d'y répondre passe également par le renforcement de la participation des usagers à la définition du service public. Répondre aux besoins légitimes des usagers demande aussi d'adapter le rythme de la délivrance à la temporalité de la société : il s'agit de répondre aux demandes les plus urgentes, mais également de proposer de la stabilité face à des situations changeantes.

Être en mesure de répondre aux besoins de chacun, c'est en définitive permettre de restaurer la confiance dans le service public, et plus généralement dans l'action publique. Le service public protège contre les risques, délivre des prestations indispensables au quotidien, affermit la cohésion sociale et promeut le sentiment d'appartenance à la collectivité. Le faire réussir, assurer et affermir ce service public à la française, c'est protéger notre manière de vivre ensemble.

Qui est en première ligne dans la mise en œuvre cette transformation du service public ?

D.-R.T. : Avant tout, ce sont les agents qui, chaque jour, font vivre et incarnent le service public. La diversité de leurs profils est une force concentrée et décuplée par l'unicité de leur vocation. Mettre toujours les agents et leur connaissance des usagers au centre de la définition du service public, les soutenir dans leur action quotidienne, c'est la condition de la pérennité du service public.

C'est pourquoi il faut en permanence réaffirmer un message de confiance dans ces agents qui manifestent une rectitude particulière dans leurs tâches. Le service public, grâce à eux, sait se réformer en conservant le bon équilibre entre efficacité et stabilité. C'est cet équilibre qui permet l'acceptabilité des indispensables réformes qui sont devant nous. ●

“
Être en mesure de répondre aux besoins de chacun, c'est en définitive permettre de restaurer la confiance dans le service public.”





Dans les coulisses du Conseil d'État

D'assemblées générales en audiences, de l'accueil de jeunes stagiaires à celui du public curieux de patrimoine... Au Conseil d'État, tout un monde est mobilisé au quotidien pour garantir le droit et les droits des citoyennes et citoyens. Retour sur quelques moments de l'année 2022.



19 mai 2022. Séance d'Assemblée générale : le rapporteur présente l'analyse faite par la section des finances d'un projet de loi avant adoption de l'avis par les conseillères et conseillers d'État.



13 juin 2022. Audience de référé. Le juge, Gilles Pellissier, écoute les arguments des deux parties qui s'opposent : l'avocat explique pourquoi son client, un fonctionnaire, conteste une mesure prise par son employeur, le ministère de l'Agriculture.



↑ EN HAUT. **22 juin 2022.** Visite du Conseil d'État par des jeunes effectuant leur service national universel (SNU). EN BAS. **16 septembre 2022.** Visite par des élèves de primaire lors des Journées européennes du patrimoine. Un membre du personnel du Conseil d'État accompagne les groupes et leur explique le rôle de l'institution, dévoile les secrets du bâtiment, etc.



EN HAUT. **Avril 2022.** Six élèves du programme Prépa Talents de l'Institut régional d'administration de Bastia font un stage d'immersion au Conseil d'État, l'occasion de découvrir le quotidien de la juridiction administrative. EN BAS. **9 décembre 2022.** Dans le cadre du partenariat avec l'association La Cordée qui agit pour l'égalité des chances, des personnels du Conseil d'État rencontrent des jeunes de l'association qui souhaitent rejoindre la fonction publique.



↑ **14 juin 2022.** Interviews sur la place du Palais-Royal à l'issue de l'audience de référé au cours de laquelle a été discuté le règlement intérieur des piscines municipales de Grenoble autorisant le port du burkini (voir page 48).

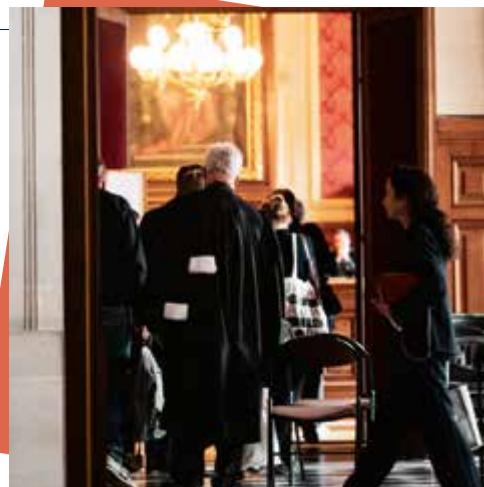


22 juin et 14 septembre 2022. Accueil des nouveaux magistrats par le vice-président du Conseil d'État. En 2022, ils sont 107 à avoir intégré la juridiction administrative.



↑ **19 octobre 2022.** Conférence inaugurale du cycle 2022-2023 sur le dernier kilomètre des politiques publiques introduite par Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État (à d.), en présence de Claude Rambaud, vice-présidente de France Assos Santé (à g.), et de Jean Castex, ancien Premier ministre et ancien maire de Prades (au centre).

Retour sur 2022



DÉCISION

21 mars

Dans le cas d'allégations de conditions indignes de détention par un détenu ou un ancien détenu, le Conseil d'État juge que l'administration a exceptionnellement la charge de la preuve.

EN SAVOIR PLUS p. 48

DÉCISION

3 juin

Saisi par plusieurs associations d'aide aux étrangers, le Conseil d'État juge que l'administration ne peut rendre obligatoire un téléservice que si l'accès effectif des usagers à leurs droits est garanti.

EN SAVOIR PLUS p. 45

DÉCISION

28 janvier

Le Conseil d'État confirme définitivement les amendes de Google et Amazon pour leur usage de *cookies* publicitaires.

EN SAVOIR PLUS p. 26

DÉCISION

10 mai

Encadrement des loyers maintenu : le Conseil d'État rejette plusieurs recours contre les dispositifs en cours à Lille et à Paris.

EN SAVOIR PLUS p. 60

DÉCISION

21 juin

Le Conseil d'État confirme la suspension du règlement intérieur des piscines de la ville de Grenoble autorisant le port du burkini.

EN SAVOIR PLUS p. 48



**Au Conseil
d'État**



9 833
affaires jugées
dont 527 en urgence
(référés)



1 075
avis rendus

dont 73 sur des projets de loi



2
études publiées

- Intelligence artificielle et action publique
- Les réseaux sociaux



AVIS

4 juillet

Le Conseil d'État examine un projet de loi sur des mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

EN SAVOIR PLUS p. 62

ÉTUDE

30 août

Le Conseil d'État publie son étude *Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance et servir la performance.*

EN SAVOIR PLUS p. 46

AVIS

5 septembre

Le Conseil d'État rend son avis sur un projet de loi d'orientation et de programmation portant diverses dispositions en matière pénale et de gestion des crises.

EN SAVOIR PLUS p. 58

RENDEZ-VOUS

7 septembre

Rentrée du Conseil d'État : devant la Première ministre, les présidents des assemblées, plusieurs membres du Gouvernement et des grandes institutions, Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État, partage sa vision du service public en 2022.

EN SAVOIR PLUS p. 8



DÉCISION

20 septembre

Vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé devient une liberté fondamentale.

EN SAVOIR PLUS p. 25

ÉTUDE

27 septembre

L'étude annuelle du Conseil d'État est publiée : *Réseaux sociaux : placer l'utilisateur au centre.*

EN SAVOIR PLUS p. 28

AVIS

26 septembre

Le Conseil d'État examine un projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables.

EN SAVOIR PLUS p. 40

DÉCISION

17 octobre

Pollution de l'air : l'État est de nouveau condamné à payer.

EN SAVOIR PLUS p. 24

DÉCISION

31 octobre

Le contrôle technique des « deux-roues » doit être mis en œuvre.

EN SAVOIR PLUS p. 56

DÉCISION

23 novembre

Le Conseil d'État annule les autorisations de chasses traditionnelles pour plusieurs espèces d'oiseaux.

EN SAVOIR PLUS p. 53

AVIS

15 décembre

Le Conseil d'État se prononce sur un projet de loi relatif aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

EN SAVOIR PLUS p. 54

DÉCISION

29 décembre

Le Conseil d'État annule l'interdiction de vendre des fleurs et feuilles de cannabis sans THC.

EN SAVOIR PLUS p. 33

Dans les autres juridictions administratives



31 981
affaires jugées

par les cours administratives d'appel



232 332
affaires jugées

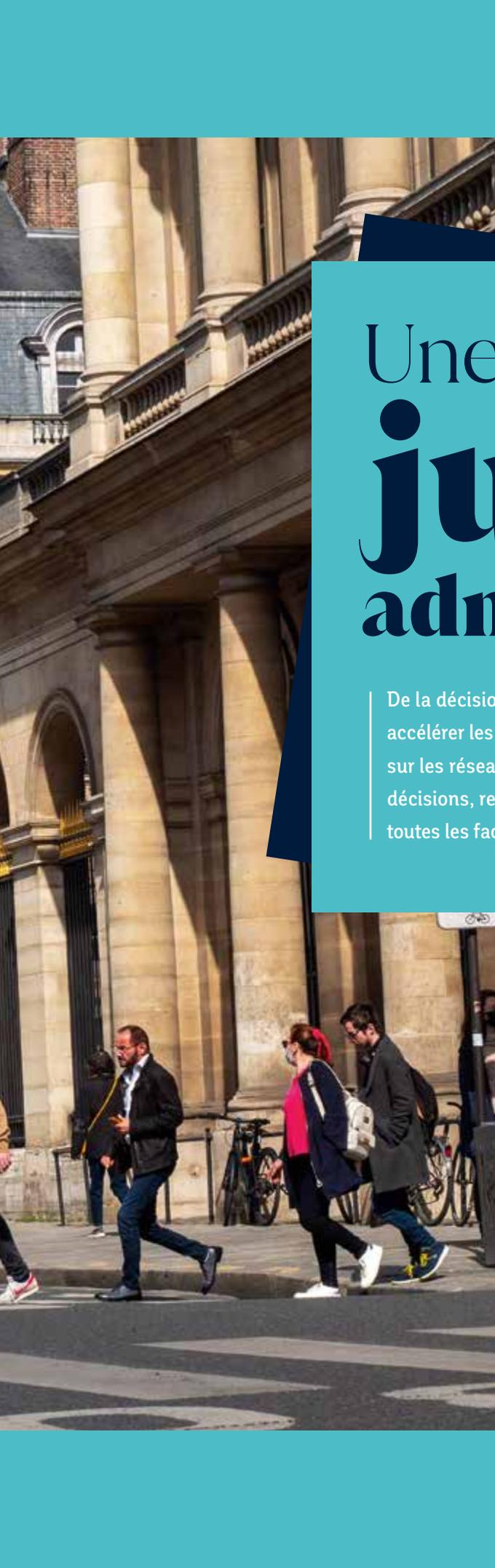
par les tribunaux administratifs



67 142
affaires jugées

par la Cour nationale du droit d'asile

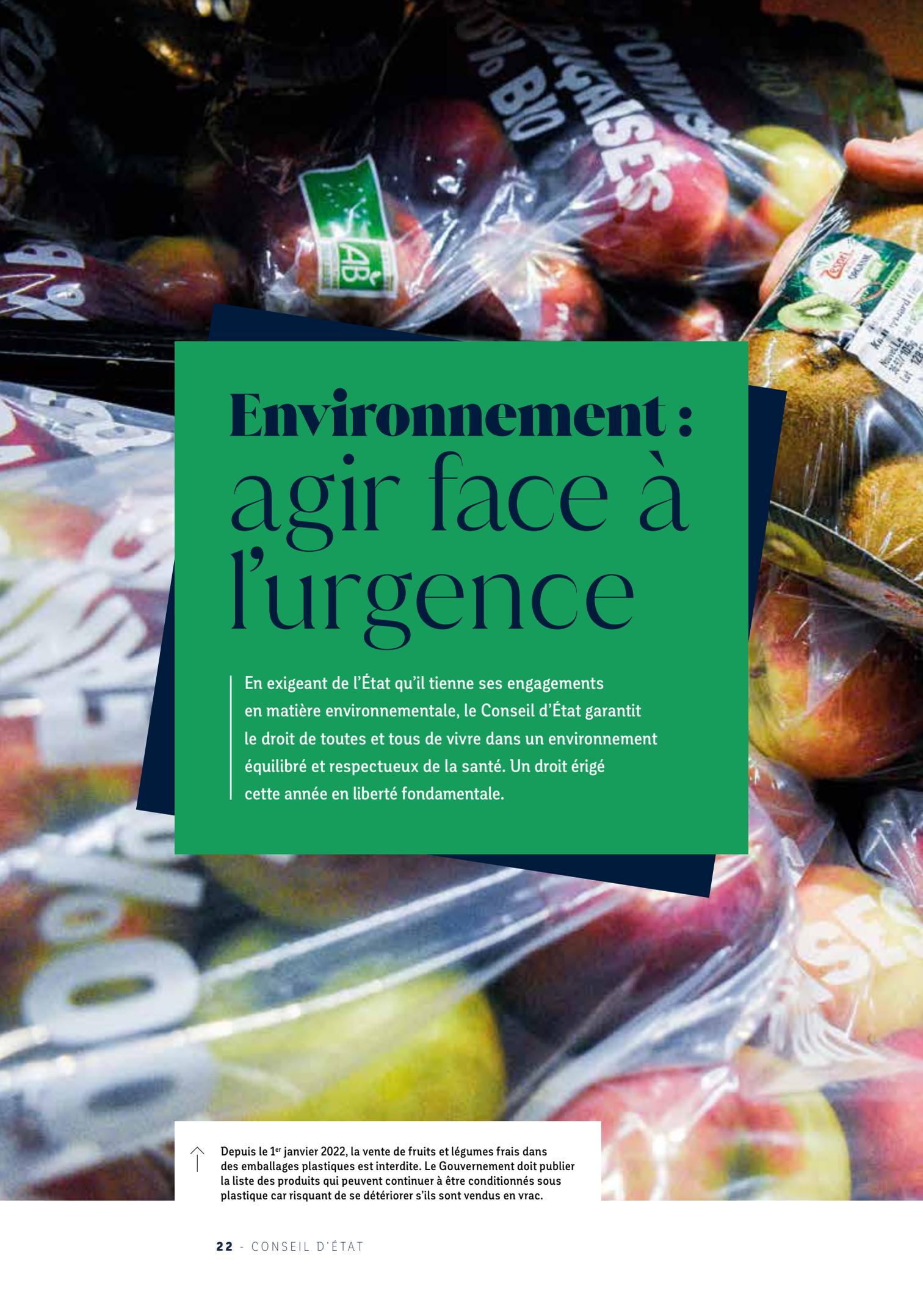




Une année de **justice** administrative

De la décision sur la fin de vie à l'avis sur un projet de loi visant à accélérer les énergies renouvelables, en passant par la réflexion sur les réseaux sociaux... En 2022, le Conseil d'État a pris des décisions, rendu des avis et publié deux études qui touchent à toutes les facettes de notre quotidien.

- 22 – **Environnement** : agir face à l'urgence
- 26 – Garantir aujourd'hui et demain **nos droits numériques**
- 30 – **Enjeux de santé**, questions de société
- 36 – **Enfance et éducation**, garantir les droits des plus jeunes
- 40 – **Soutenir la transition** et l'indépendance énergétiques
- 44 – **Veiller à l'action des services publics**, au profit de tous
- 50 – Protéger la **biodiversité**
- 54 – **La sécurité**, condition de nos libertés
- 60 – Défendre **nos droits sociaux**



Environnement : agir face à l'urgence

En exigeant de l'État qu'il tienne ses engagements en matière environnementale, le Conseil d'État garantit le droit de toutes et tous de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Un droit érigé cette année en liberté fondamentale.



Depuis le 1^{er} janvier 2022, la vente de fruits et légumes frais dans des emballages plastiques est interdite. Le Gouvernement doit publier la liste des produits qui peuvent continuer à être conditionnés sous plastique car risquant de se détériorer s'ils sont vendus en vrac.

Réduire notre consommation de **plastique**

Pour réduire notre impact environnemental au quotidien, nous sommes mis au défi de changer nos habitudes en profondeur – en consommant moins de plastique à usage unique notamment. À la fois moteur et exemple, l'État joue un rôle clé dans la mise en œuvre de ce changement.

Permettre la vente en vrac des fruits et légumes

Depuis le 1^{er} janvier 2022, la loi relative à la lutte contre le gaspillage et l'économie circulaire interdit la vente de fruits et légumes frais dans des emballages plastiques. Elle prévoit toutefois des exceptions afin de protéger les aliments fragiles pouvant être détériorés par la vente en vrac. Fin 2021, comme la loi le lui demande, le Gouvernement publie la liste de ces exceptions, une quarantaine au total. En 2022, saisi par des syndicats professionnels de la plasturgie et de l'emballage plastique, le Conseil d'État ordonne au Gouvernement de revoir sa liste. En effet, il juge que le Gouvernement est allé trop loin en incluant, dans la liste des exceptions, des fruits et légumes ne présentant pas de risque de détérioration. En précisant un délai pendant lequel ces fruits et légumes pouvaient continuer à être conditionnés sous plastique, le Gouvernement a également outrepassé son mandat, car la loi ne prévoit pas d'exception temporaire. Une nouvelle liste doit être publiée.

Pour un État exemplaire en matière d'écoresponsabilité

En matière de respect de l'environnement, l'administration elle-même doit faire preuve d'exemplarité. Dans cet esprit, une circulaire publiée en février 2020 listait vingt engagements pris par l'État pour des services publics écoresponsables. L'un d'entre eux prévoyait que, dès juillet 2020, l'État n'achète plus de plastique à usage unique (gobelets, couverts jetables, etc.) à utiliser sur les lieux de travail ou lors d'événements qu'il organise. Estimant cette mesure prématurée, la Fédération nationale de vente et de services automatiques (NAVSA) demande son annulation. Son argument ? Le code de l'environnement intègre déjà une telle mesure et son entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2022. Mais pour le Conseil d'État, la circulaire n'est pas illégale. **En anticipant la mise en œuvre d'une mesure prévue par le code de l'environnement, le Gouvernement répond à un objectif fixé par la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.** Celle-ci exige de l'État la prise en compte des conséquences de ses actions sur l'environnement, y compris dans ses achats publics. ●

“
L'État doit, comme toute collectivité publique, tenir compte dans les décisions qu'il envisage de leurs conséquences sur l'environnement.

Article L.1110-5-1 du code de la santé publique



EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 445265 du 16 mai 2022, « Anticiper la mise en œuvre effective de l'interdiction des produits en plastique à usage unique dans les achats publics »

DÉCISION n° 458440 du 9 décembre 2022, « Liste des fruits et légumes pouvant être encore vendus sous emballage plastique »

Pollution atmosphérique : l'État de nouveau condamné

La pollution de l'air est celle qui cause le plus grand nombre de décès chaque année – 6 à 7 millions dans le monde en 2019*. En France, les plus de 30 ans perdent environ 7,6 mois d'espérance de vie à cause de l'exposition aux particules fines selon un rapport de Santé publique France**.

Les suites d'une condamnation historique

En 2021, constatant que l'État ne respectait pas la réglementation européenne reprise dans le droit français sur la qualité de l'air, **le Conseil d'État l'avait condamné à payer une astreinte historique de 10 millions d'euros** – la plus importante jamais imposée par la justice administrative. En 2022, le Conseil d'État a ainsi examiné les nouveaux éléments fournis par le ministère de la Transition écologique. Si la situation s'est globalement améliorée, elle reste fragile, voire mauvaise, dans quatre zones clés. Autour de Toulouse, la concentration moyenne annuelle de dioxyde d'azote est juste sous le seuil, mais elle augmente depuis 2020. Dans les zones de Paris, Lyon et Aix-Marseille, cet indicateur

a globalement baissé par rapport à 2019, mais les seuils limites continuent d'être dépassés.

Des mesures toujours insuffisantes

Le constat du Conseil d'État est clair : les mesures prises par l'État ne permettent pas de ramener, dans le délai le plus court possible, la pollution en dessous des valeurs limites. L'État dispose pourtant de moyens pour tenir ses engagements. Le Conseil d'État souligne notamment que le développement de nouvelles zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m), prévu par la loi Climat et résilience d'août 2021, serait un levier utile pour réduire significativement la pollution de l'air. Mais les ZFE-m de Toulouse et d'Aix-Marseille ont été instaurées en retard par rapport à ce que prévoyait la loi, tandis qu'aucune ZFE-m n'a encore été créée à Paris ou Lyon. **L'État est donc condamné à payer deux nouvelles astreintes, au titre du second semestre de 2021 et du premier semestre de 2022, pour un montant total de 20 millions d'euros.** Le Conseil d'État réexaminera en 2023 les actions de l'État menées à partir du second semestre 2022. ●

40 000

décès attribuables chaque année aux particules fines en France.

Source : Santé publique France.

EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 428409 du 17 octobre 2022, « Pollution de l'air : le Conseil d'État condamne l'État à payer deux astreintes de 10 millions d'euros »

* "Pollution and Health: A Progress Update", *The Lancet Planetary Health*, mai 2022.

** *Impact de pollution de l'air ambiant sur la mortalité en France métropolitaine*, Santé publique France, 2021.

Retour sur les décisions « Pollution de l'air »

12 juillet 2017

Saisine des Amis de la Terre : le Conseil d'État ordonne à l'État d'agir pour respecter les seuils de pollution fixés en 2008 par une directive européenne.

4 août 2021

Première astreinte de 10 millions d'euros pour inaction au premier semestre 2021.

2023

Nouvel examen des actions de l'État.

10 juillet 2020

Aucune mesure n'a été prise. Le Conseil d'État condamne l'État à agir, sous peine d'une astreinte de 10 millions d'euros par semestre.

17 octobre 2022

Deux astreintes de 10 millions d'euros pour inaction au second semestre 2021 et premier semestre 2022.

AU FAIT...

Vivre dans un environnement équilibré : une nouvelle liberté fondamentale ?

Saisi par des particuliers demandant en urgence la suspension de travaux routiers, **le Conseil d'État réaffirme en septembre 2022 le « droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé »**. Surtout, il fait de ce droit une nouvelle liberté fondamentale, donnant aux citoyens la possibilité de contester en urgence les atteintes portées par l'État à l'environnement.

Les libertés fondamentales ont été consacrées au fil des décisions de justice et des textes, à commencer par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et par le Préambule de la Constitution de 1946. Toute personne estimant que l'administration porte atteinte à ces libertés peut saisir en urgence le juge des référés-liberté de la justice administrative. Le juge peut en quelques heures suspendre une mesure de l'administration

ou en ordonner d'autres.

Depuis la création de cette procédure d'urgence en 2000, le Conseil d'État a reconnu une quarantaine de libertés fondamentales que les citoyens peuvent invoquer devant le juge des référés-libertés.



EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 451129 du 20 septembre 2022, « Nouvelle liberté fondamentale : vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé »

Distances d'épandage : le Gouvernement sommé d'agir

En 2019, le Gouvernement avait précisé les règles régissant l'utilisation des pesticides agricoles. Pour mieux protéger les riverains, de nouvelles distances d'épandage avaient été définies pour les zones situées à proximité d'habitations. Saisi en 2021 par des associations, communes et agriculteurs « bio », le Conseil d'État avait signifié au Gouvernement que cette réglementation devait être complétée sous six mois. Selon les recommandations de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), une distance de sécurité de 10 mètres devait être respectée pour tous les produits à risques, que ces risques soient avérés ou simplement suspectés.

Une inaction aux conséquences graves

Mais en décembre 2022, saisi par des organisations comme Générations futures, France nature environnement et UFC-Que Choisir, le Conseil d'État constate que sa décision n'a pas été appliquée. L'utilisation de pesticides dont la nocivité est suspectée n'est toujours pas réglementée de manière suffisamment précise : le respect d'une distance de sécurité de 10 mètres n'est toujours pas une condition à l'épandage de ces produits. Le Conseil d'État impose alors au Gouvernement d'agir

sous deux mois, sous peine de paiement d'une astreinte de 500 euros par jour de retard. Pour motiver sa décision, **il souligne la « gravité des conséquences » de l'inaction du Gouvernement en matière de santé publique et « l'urgence qui en découle »**. Un arrêté de février 2023 instaure une distance incompressible de 10 mètres lors de l'utilisation de certains produits phytopharmaceutiques suspectés dangereux. ●



EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 462352 du 22 décembre 2022, « Distances d'épandages pour les produits à risques »



Avril 2021, Piacé.
Un agriculteur épand des pesticides en bordure de village. En 2022, le Conseil d'État condamne le Gouvernement à préciser au plus vite la réglementation portant sur les distances d'épandage.



Garantir aujourd'hui et demain

nos droits numériques

Moteurs de recherche, réseaux sociaux, plateformes e-commerce ou culturelles : tous sont devenus incontournables dans notre quotidien. Comment s'assurer qu'ils respectent nos droits et libertés ? Le Conseil d'État impulse et accompagne les évolutions du droit, pour mieux anticiper les défis de demain.

Protéger notre **vie privée** face aux **géants du web**

En 2022, dans deux décisions, le Conseil d'État confirme que les géants du web ne sont pas au-dessus des lois, en entérinant les amendes importantes prononcées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) à l'encontre de Google et d'Amazon. **Les deux entreprises avaient déposé des cookies publicitaires sur les ordinateurs de leurs utilisateurs, sans leur demander leur consentement, ni les informer clairement.**

Les cookies, un outil encadré

Dans ses deux décisions, le Conseil d'État rappelle que les entreprises sont autorisées à recueillir des données

de leurs utilisateurs au moyen de *cookies*, mais à condition de garantir le droit de chacun au respect de sa vie privée. Pour cela, elles doivent respecter les exigences de la directive européenne e-Privacy de 2002, reprise en droit français dans la loi Informatique et libertés, c'est-à-dire informer clairement les utilisateurs sur la finalité des *cookies*, obtenir leur consentement préalable et leur donner la possibilité de s'y opposer.

Des cookies non consentis

En 2020, lors d'un contrôle du moteur de recherche Google.fr, la CNIL constate que sept *cookies* sont installés automatiquement sur les ordinateurs des utilisateurs dès



↑ **Octobre 2021, Montpellier.** Un espace de *coworking* (travail partagé). Google est utilisé par 91 % des Français et Amazon est le cinquième site le plus visité. Faire respecter les réglementations en vigueur est indispensable pour protéger les droits et libertés dans l'espace numérique.

leur arrivée sur le site, sans recueil de leur consentement. Quelques mois plus tard, Google modifie ses pratiques, mais de manière insuffisante au regard des droits en cause : les utilisateurs ne sont toujours pas informés explicitement, ni sur les finalités des *cookies* installés ni sur les moyens dont ils disposent pour s'y opposer. La CNIL observe par ailleurs que le mécanisme proposé pour refuser les *cookies* est défaillant.

Sur Amazon.fr, en 2020 toujours, même constat : des *cookies* publicitaires sont automatiquement déposés sur l'ordinateur de l'utilisateur de la plateforme commerciale. Comme ces *cookies* ne sont pas essentiels au fonctionnement du site, le consentement à leur installation est pourtant obligatoire. Quant au bandeau supposé informer les utilisateurs sur leur dépôt et les moyens de le refuser, il n'est pas suffisamment clair et son apparition n'est même pas systématique.

“

Toute opération de recueil ou de dépôt d'informations stockées dans le terminal d'un utilisateur doit faire l'objet d'une information préalable, claire et complète relative à la finalité des *cookies* [...] et aux moyens dont les utilisateurs disposent pour s'y opposer.

—
Décision n° 449209

Des amendes proportionnées

En plus de confirmer le bien-fondé des sanctions de la CNIL, le Conseil d'État juge en janvier et juin 2022 que le montant des amendes n'est pas disproportionné compte tenu des manquements des deux GAFAM : 100 millions d'euros au total pour Google et 35 millions d'euros pour Amazon. Ces sommes sont aussi cohérentes avec les bénéfices réalisés par ces entreprises grâce aux *cookies* publicitaires et avec la position de ces acteurs sur le marché français. Le Conseil d'État rappelle que Google revendique à lui seul plus de 90 % de part de marché en France, soit près de 47 millions d'utilisateurs. Par ces décisions, **le Conseil d'État confirme que la CNIL a sanctionné de manière appropriée ces entreprises pour protéger les droits des internautes français.** ●



EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 449209 du 28 janvier 2022, « Cookies publicitaires : Google définitivement condamné à payer 100 millions d'euros »

DÉCISION n° 451423 du 27 juin 2022, « Cookies publicitaires : Amazon définitivement condamné à payer 35 millions d'euros »

Réseaux sociaux : placer l'utilisateur au centre

Les réseaux sociaux confrontent notre société à des défis démocratiques, économiques, sociétaux et écologiques inédits. Comme la plupart des grandes innovations technologiques, ils sont porteurs du meilleur, qu'il faut promouvoir, comme du pire, contre lequel il faut se prémunir. Dans son étude annuelle, le Conseil d'État formule dix-sept propositions concrètes pour être à la hauteur de ces enjeux et pour que le droit soit aussi bien protégé sur les réseaux sociaux que partout ailleurs dans notre vie quotidienne.

Rendre effectives les protections issues du droit européen

L'étude s'appuie sur deux dispositifs de régulation qui viennent d'être adoptés par l'Union européenne, le règlement sur les marchés numériques (Digital Markets Act, DMA) et le règlement sur les services numériques (Digital Service Act, DSA), des dispositifs particulièrement ambitieux. Elle formule des propositions concrètes pour que ce cadre de régulation des plateformes soit utilisé de la manière la plus efficace possible. Cette stratégie devrait être construite autour d'un axe principal : rééquilibrer les forces au profit de l'utilisateur, de ses droits et libertés.

Redonner à l'utilisateur le contrôle sur ses droits

Aujourd'hui, l'utilisateur n'a aucun pouvoir de négociation sur les conditions générales d'utilisation (CGU) qui lui sont proposées et qu'il doit accepter. Le Conseil d'État recommande la création d'une instance de concertation au niveau de la Commission européenne qui regrouperait les associations d'utilisateurs et les plateformes, leur permettant d'élaborer conjointement des standards minimaux pour les CGU et les politiques de confidentialité. L'objectif à terme serait l'instauration d'un

véritable « droit à la participation » des utilisateurs ou de leurs représentants. En parallèle, il suggère de faciliter les paramétrages permettant à chacun de connaître ses droits et de contrôler l'usage qu'il souhaite faire du réseau social. Dans cette logique, le design attentionnel des interfaces devrait être amélioré pour sensibiliser l'utilisateur à son mode de consommation.

Garantir la protection des droits et protéger les victimes

La protection des mineurs (*voir ci-contre*) et des victimes d'infractions sur les réseaux sociaux est également un enjeu central pour le Conseil d'État. Très concrètement, il recommande de généraliser les solutions d'identité

numérique qui pourraient être rendues obligatoires par une version révisée du DSA. L'étude insiste aussi sur le dispositif de plainte et de signalement, actuellement peu satisfaisant. C'est pourquoi le Conseil d'État recommande notamment la création d'un portail unique de signalement. En parallèle, il suggère d'investir dans la recherche pour améliorer les outils de détection des infractions et de prise en compte des signalements.

“

Si le numérique permet un renforcement de l'exercice de certains droits comme la liberté d'expression ou la liberté d'entreprendre, il en fragilise d'autres tels que le droit à la vie privée ou à la sécurité.

Étude annuelle 2022

Armer la puissance publique

La puissance publique doit aussi pouvoir se mobiliser pour mettre en œuvre les cadres de régulation prévus par le DSA et le DMA. Le Conseil d'État recommande pour cela la mise en place rapide d'un groupe de travail informel réunissant régulateurs nationaux et Commission européenne, ainsi que la création d'un comité de suivi transversal auprès de la Commission. Il propose, au niveau national, la création d'un service interministériel d'expertise, disposant d'une compétence technique renforcée, ainsi que d'un réseau national des régulateurs du numérique permettant aux différents acteurs compétents (Arcom, CNIL, Arcep, DGCCRF, etc.) de mieux se coordonner. ●

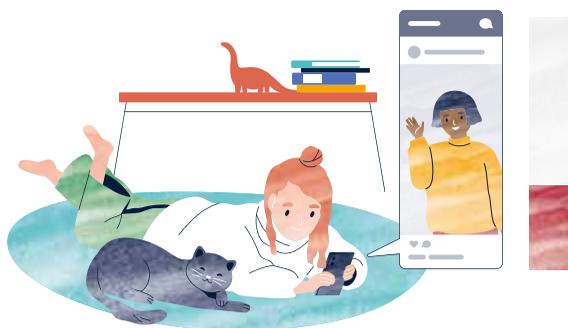
 EN SAVOIR PLUS

ÉTUDE ANNUELLE

« Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique »



8 ans et demi
c'est l'âge moyen de la première inscription sur un réseau social



Un tiers des moins de 14 ans
a un compte TikTok

Mineurs sur les réseaux sociaux

des usages généralisés et de plus en plus précoces



65 % des 16-25 ans
utilisent les réseaux sociaux entre autres pour s'informer



55 % des 10-14 ans
sont membres d'un réseau social



20 % des 6-18 ans
ont déjà été cyberharcelés

Sources : CNIL, Diplomeo et e-Enfance.

EN BREF Défendre la juste rémunération des créateurs

Face à la montée en puissance des grandes plateformes numériques, comment rééquilibrer le rapport de force entre celles-ci et les créateurs (artistes, journalistes, écrivains, concepteurs de logiciels...) ? En 2019, une directive européenne oblige les exploitants à informer, de manière transparente, les créateurs et les éditeurs de presse sur l'utilisation de leurs œuvres et contenus figurant sur les plateformes, et à leur verser une rémunération appropriée et proportionnelle aux revenus d'exploitation. Mais quand, en 2021, ce texte est transposé en droit français, il ne retient que le droit à une « rémunération

proportionnelle » par les plateformes. Plusieurs organisations d'auteurs et des arts visuels saisissent alors le Conseil d'État pour demander l'ajout de la mention « rémunération appropriée ». Par exemple, verser 0,5 % en droits d'auteur représente bien une rémunération proportionnelle, mais peut-on considérer que la somme touchée par le créateur est appropriée au regard du travail réalisé et des profits générés ? Le Conseil d'État leur donne raison car l'ordonnance est illégale : insuffisamment protectrice, elle n'est pas à la hauteur de la directive européenne qu'elle doit transposer. ●

EN SAVOIR PLUS
DÉCISION n° 454477
du 15 novembre 2022,
« Droit des auteurs à une
rémunération appropriée »



Enjeux de santé, questions de société

Fin de vie, santé au travail ou consommation de cannabis sans THC : les sujets de santé reflètent les évolutions de notre société. Au-delà des débats politiques ou éthiques, ils posent sans cesse de nouvelles questions de droit dont le Conseil d'État est saisi, comme garant de nos libertés.

Fin de vie : concilier dignité et volonté du patient

A la suite d'un grave accident en juillet 2022, un patient de l'hôpital de Valenciennes est plongé dans le coma et maintenu en vie artificiellement. En novembre, constatant une dégradation irréversible de son état, les médecins suivent la procédure collégiale prévue par la loi et décident de mettre fin aux soins et traitements. Mais l'épouse et la sœur du patient s'y opposent : pour elles, cette décision va à l'encontre de la volonté exprimée par leur proche avant l'accident.

Quand le réel interroge les directives anticipées

En effet, deux ans plus tôt, le patient avait rédigé des « directives anticipées », dans lesquelles il précisait qu'il

souhaitait être maintenu en vie, même artificiellement, en cas de coma prolongé. Les médecins estiment que ce document a été rédigé à un moment où il n'était pas encore confronté à sa situation particulière de fin de vie, dont la gravité l'empêche désormais d'exprimer sa volonté et que, ces directives n'étant pas appropriées à sa situation médicale actuelle, ils pouvaient les écarter. Saisi par la famille, le tribunal administratif de Lille confirme que les médecins peuvent légalement prendre cette décision, mais le Conseil d'État est saisi en appel.

Garantir le droit de recevoir les soins les plus appropriés à son état

Avant de se prononcer sur cette situation particulière, le juge transmet au Conseil constitutionnel une question sur

La fin de vie en question

Extraits de la synthèse de la Convention citoyenne sur la fin de vie

97%

des participants estiment que le cadre actuel d'accompagnement de la fin de vie doit être amélioré



92%

des participants souhaitent parvenir à une égalité d'accès aux soins palliatifs partout et pour tous

(pleine application de la loi Claeys-Leonetti)

75,6%

des participants se sont positionnés en faveur de l'aide active à mourir

↑ **Février 2023, Bry-sur-Marne.** Comment respecter les directives anticipées du patient sans pour autant administrer de traitement résultant d'une obstination déraisonnable ? C'est ce que le juge administratif a dû déterminer en novembre 2022.

la conformité de la loi actuelle à la Constitution : s'il est possible de passer outre les directives anticipées, ne porte-t-on pas atteinte aux libertés fondamentales protégées par la Constitution ? Le Conseil constitutionnel confirme qu'il est possible que les médecins écartent des directives « non conformes à la situation médicale » du patient. **En garantissant à chacun le droit de recevoir les soins les plus appropriés à son état, la loi vise à assurer la sauvegarde de la dignité de la personne, sans entraver sa liberté personnelle.** Fort de cet éclairage, le Conseil d'État doit étudier la situation du patient dont il a été saisi. Toute la question est de concilier 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 résultant d'une obstination déraisonnable.

Éviter toute obstination déraisonnable

Les résultats de l'analyse de la situation médicale du patient sont clairs : malgré les soins prodigués durant six mois, son état se dégrade, sans perspective thérapeutique. Au moment de l'audience en novembre 2022, il se trouve dans un état d'abolition de la conscience et ne peut être maintenu en vie sans le soutien d'une ventilation artificielle. **Pour le Conseil d'État, cela confirme que la poursuite des traitements constituerait une obstination déraisonnable.** En considérant

que les directives anticipées étaient inappropriées à la situation du patient, l'équipe médicale ne porte donc pas atteinte à ses libertés fondamentales et peut décider d'arrêter les soins. ●

“
Lorsqu'ils apparaissent inutiles, disproportionnés ou lorsqu'ils n'ont d'autre effet que le seul maintien artificiel de la vie, [les soins et traitements] peuvent être suspendus ou ne pas être entrepris.

Article L.1110-5-1 du code de la santé publique



EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 466082 du 29 novembre 2022, « Fin de vie et directives anticipées »

Des marins exposés à l'amiante seront indemnisés par l'État

Si une personne a travaillé sur un site où elle a pu être exposée à des poussières d'amiante, elle peut demander à son employeur la réparation d'un préjudice d'anxiété. En effet, le risque élevé de développer une pathologie grave et de voir son espérance de vie réduite génère une angoisse qu'elle n'a pas à prouver. Depuis une décision du Conseil d'État de 2017, l'État en tant qu'employeur peut être considéré comme responsable de ce préjudice d'anxiété vis-à-vis de ses agents.

Dix-sept marins demandent réparation

Entre 2019 et 2021, le tribunal administratif de Rennes et la cour administrative d'appel de Nantes ont ainsi condamné l'État à indemniser dix-sept anciens officiers de la Marine nationale exposés à de l'amiante dans le cadre de leurs fonctions. Quand le ministère des Armées demande l'annulation de ces condamnations, le Conseil d'État rejette sa demande en mai 2022. Le juge relève notamment que l'amiante était couramment utilisé sur les navires de la Marine nationale construits jusqu'à la fin des années 1980, et que les matériaux qui en contenaient avaient tendance à se déliter. Vivant et travaillant dans des espaces souvent confinés, les marins ont indéniablement pu être exposés à des poussières d'amiante. Le manquement de leur employeur à ses obligations de sécurité a entraîné une

crainte de voir leur espérance de vie diminuer. Nul besoin de fournir des preuves de manifestations pathologiques de cette anxiété : les marins ont subi un préjudice moral, l'État doit les indemniser.

Les règles du droit à l'indemnisation précisées

Pour mieux accompagner les personnes qui, comme ces marins, souhaitent obtenir réparation, le Conseil d'État précise les modalités de ce droit à l'indemnisation. Dans sa décision de 2017, il établissait déjà que les salariés ou anciens salariés percevant l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante ACAATA n'avaient pas besoin de justifier l'existence du préjudice

d'anxiété – percevoir cette allocation suffisait à l'établir. Le Conseil d'État rappelle que les salariés ou anciens salariés disposent d'un délai de quatre ans pour engager une action et être effectivement indemnisés. Il précise que ce délai commence à partir de la date à laquelle ils ont pris conscience du risque élevé de développer une pathologie grave liée à l'exposition

“

L'amiante est responsable de cancers se manifestant longtemps – vingt à quarante ans – après le début de l'exposition.

Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), « Effets sur la santé des principaux types d'exposition à l'amiante »

à l'amiante sur leur lieu de travail. Concrètement, cela correspond au moment de la publication de l'arrêté ministériel inscrivant l'établissement du travailleur sur la liste des établissements susceptibles d'ouvrir un droit à ACAATA. Les règles sont ainsi clairement définies. ●



EN SAVOIR PLUS

DÉCISIONS n°s 453842, 453819, 453818, 453380, 453379, 453377, 452877, 452876, 451345, 451333, 451325, 451322, 450966, 450505, 450504, 450503, 450501 du 13 mai 2022, « Réparation du préjudice moral d'anxiété lié à l'exposition à l'amiante »

AVIS CONTENTIEUX n° 457560 du 19 avril 2022, « Exposition à l'amiante : le Conseil d'État précise les règles de réparation du préjudice d'anxiété »

L'amiante en France : quelques chiffres



61300 à 118400 personnes sont décédées à cause de l'amiante entre 1955 et 2009.



1,3 à 1,9 Md € C'est le montant estimé pour l'indemnisation des victimes.

Sources : INRS, Haut conseil de la santé publique et ministère de la Santé.



↑ **Mai 2022, Paris.** Au parc des Expositions de la porte de Versailles, se tient le premier salon international du CBD et du chanvre. Il accueille plus de 200 exposants français et internationaux.

Les fleurs et feuilles de cannabis « CBD » autorisées à la vente

Si la production, la vente et la consommation de cannabis et de produits dérivés sont interdites dès lors qu'elles ont des propriétés stupéfiantes, il n'en va pas de même des variétés qui sont dépourvues de telles propriétés. En décembre 2021, le Gouvernement autorise la production et la commercialisation d'extraits de variétés à la teneur en tétrahydrocannabinol (THC) inférieure à 0,3 %, mais interdit dans le même temps le commerce des fleurs et feuilles de ces mêmes variétés. Des commerçants saisissent le Conseil d'État pour contester cette interdiction.

Des variétés sans risque pour la santé publique

En janvier 2022, le juge des référés suspend en urgence l'interdiction, estimant que la mesure est

disproportionnée. Si le seuil de 0,3 % s'applique pour la culture, l'importation, l'exportation et l'utilisation industrielle, pourquoi la vente des fleurs et feuilles ferait-elle exception ? Fin 2022, à l'issue d'une instruction sur le fond, le Conseil d'État confirme cette décision : il est prouvé que les fleurs et feuilles de cannabis à la teneur en THC inférieure à 0,3 % n'ont pas d'effet psychotrope et ne créent pas de dépendance. Leur consommation ne crée donc pas de risque pour la santé publique justifiant une interdiction générale et absolue. Par ailleurs, des tests rapides et peu coûteux existent pour permettre aux forces de l'ordre, lors d'opérations de contrôle, de différencier les variétés de cannabis. **L'interdiction n'étant pas justifiée, elle est définitivement annulée.** ●



EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 460055 du 24 janvier 2022, « L'interdiction de vendre à l'état brut des fleurs et feuilles provenant de variétés de cannabis sans propriétés stupéfiantes est suspendue »

DÉCISIONS n°s 444887, 455024, 460291, 460297, 460298, 460324, 460352, 460374, 460379, 461908, 461910, 461911, 461912, 461957, 461975 du 29 décembre 2022, « CBD : annulation de l'arrêté interdisant la vente des fleurs et feuilles de cannabis sans propriétés stupéfiantes »

EN BREF Améliorer la prise en charge d'urgence

Comment mieux répondre aux urgences médicales quotidiennes sans renforcer la pression qui pèse déjà sur les services médicaux ? Par un décret soumis pour avis au Conseil d'État, le Gouvernement souhaite permettre aux ambulanciers – qui ne sont pas des personnels soignants – d'accomplir certains actes médicaux spécifiques. Ils pourront, par exemple, procéder à la prise de constantes (température, tension, glycémie...) ou administrer un traitement en urgence sous la responsabilité du médecin

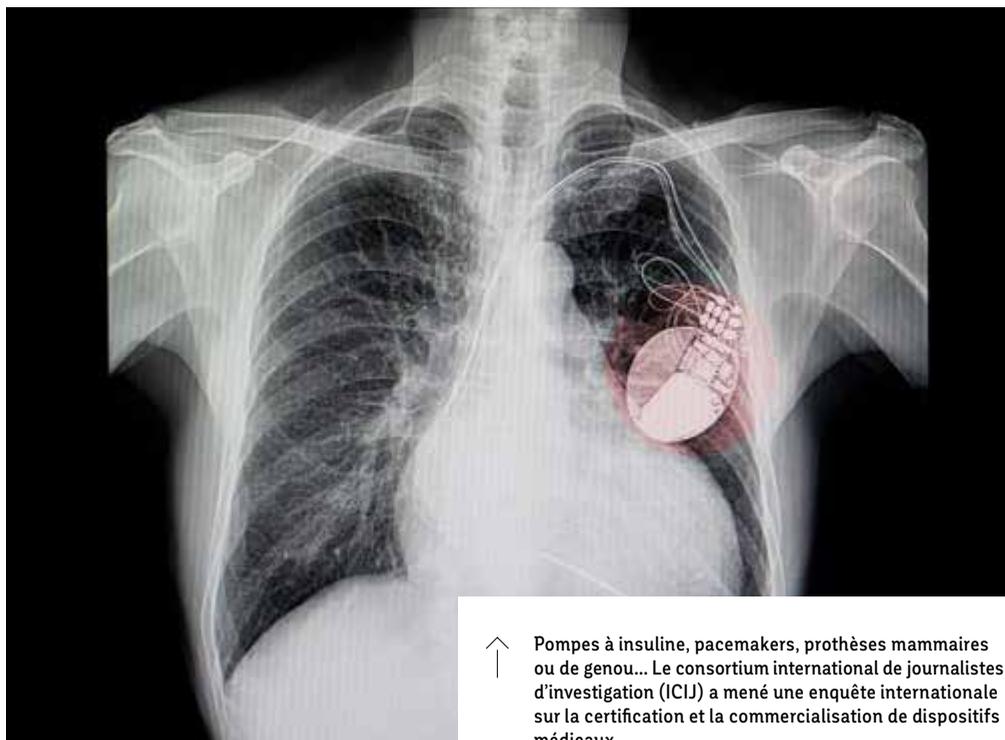
assurant la régulation téléphonique ou du médecin de l'équipe d'intervention du SMUR. Le but : garantir la bonne qualité des soins en débutant au plus tôt la prise en charge du patient. **Le Conseil d'État confirme que ce texte n'autorise pas une forme d'« exercice illégal de la médecine » et que le code de la santé publique est respecté** : la liste des actes que peuvent pratiquer les ambulanciers est précise et l'Académie nationale de médecine a été consultée en amont. Le décret entre en vigueur dès avril 2022. ●



EN SAVOIR PLUS

AVIS du 8 février 2022 sur le projet de décret relatif aux actes professionnels pouvant être accomplis par les ambulanciers dans le cadre de l'aide médicale urgente

« Implant files » : protéger la liberté d'informer



↑ Pompes à insuline, pacemakers, prothèses mammaires ou de genou... Le consortium international de journalistes d'investigation (ICIJ) a mené une enquête internationale sur la certification et la commercialisation de dispositifs médicaux.

En 2018, dans le cadre de l'affaire « Implant Files », un consortium international de journalistes révèle des failles dans le contrôle par les autorités sanitaires de la mise sur le marché de dispositifs médicaux comme les implants mammaires ou les stimulateurs cardiaques. Au cours de l'enquête, une journaliste du *Monde* s'adresse au Laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE) chargé de la certification de ces matériels en France. Elle souhaite accéder à la liste des dispositifs médicaux ayant obtenu le certificat de conformité européenne (CE) et à la liste de ceux qui n'ont pas été certifiés. Mais le LNE refuse de partager cette liste. L'objectif de la journaliste est d'identifier les dispositifs médicaux potentiellement défaillants, voire dangereux, qui auraient obtenu une norme CE auprès d'un organisme européen moins exigeant, après avoir échoué en France.

à communiquer ces deux listes, mais la CADA donne raison au Laboratoire au nom du secret des affaires. Toutefois en 2020, le tribunal administratif de Paris ordonne au LNE de communiquer la liste des dispositifs certifiés CE, car cette information, qui contribue significativement au débat public sur une question d'intérêt général, doit être communiquée. La journaliste saisit alors le Conseil d'État pour obtenir également la liste des dispositifs non certifiés.

Pour le Conseil d'État, le constat est clair : le risque que représente un dispositif médical défaillant est bien réel si celui-ci est mis sur le marché. Dès lors, il n'est pas possible de refuser de communiquer la liste des dispositifs médicaux ayant échoué à obtenir la certification CE auprès du LNE au nom du secret des affaires, s'ils sont déjà sur le marché grâce à la certification d'un autre organisme européen. Le Conseil d'État renvoie au tribunal la tâche de détailler les modalités de communication de cette liste à la journaliste. ●

Lorsque le risque est réel, le secret des affaires ne peut primer

La journaliste saisit alors la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) pour contraindre le LNE

EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 447701

du 8 avril 2022, « Liberté d'information en matière de santé publique »

RENCONTRE



« Nous plaidons pour un pacte des générations »

Avec **ALAIN VILLEZ**, président des Petits frères des pauvres, et **YANN LASNIER**, délégué général des Petits frères des pauvres

Comment adapter la société aux personnes âgées alors qu'un Français sur cinq est âgé de plus de 65 ans ? Comment répondre au défi de la dépendance ? L'association des Petits frères des pauvres esquisse des réponses.

Quel est l'enjeu central de la gestion du grand âge et du très grand âge ?

Alain Villez : Prévention de la perte d'autonomie, intégration des personnes âgées dans la société civile, lutte contre l'âgisme... Les enjeux sont multiples et la question démographique prend tout son sens avec le vieillissement de la génération baby-boom. Mais l'État n'est pas au rendez-vous. Nous nous inquiétons de la faible place réservée à la prise en charge de la vieillesse et de la perte d'autonomie, et à l'amélioration des conditions de vie des personnes âgées dans les priorités du Gouvernement.

Yann Lasnier : Cela pose la question de la sous-représentation des jeunes générations et la surreprésentation des générations plus âgées. Ce qui nous attend – en tant que société – va être un défi pour toutes les générations. Nous plaidons pour un pacte des générations, qui permettrait de valoriser la contribution de tous et toutes à la vie sociale – à l'exception peut-être du très grand âge. C'est un sujet de cohésion

sociale qui ne doit pas être négligé. Nous tous, citoyens, devons être conscients de ce défi : la transition démographique doit devenir un sujet de société, en plus du défi des moyens qui doivent être alloués à la prise en charge.

La France est-elle en capacité aujourd'hui de prendre soin des personnes âgées et très âgées ?

A.V. : Les enjeux et les besoins ont été exposés clairement à plusieurs reprises, notamment en 2019 dans le rapport de Dominique Libault sur la perte d'autonomie et la dépendance : il faut financer à hauteur de 10 milliards d'euros. La question est donc plutôt : veut-on s'en donner les moyens ?

Y.L. : Et si on veut une société dans laquelle on vit harmonieusement, les solutions ne sont évidemment pas que matérielles. Plan « bien vieillir », retraites, fin de vie... Quand on parle d'âge dans l'actualité, c'est peu réjouissant, mais la deuxième partie

de la vie ne se résume pas à la perte d'autonomie. L'âge mérite une vraie place dans les politiques publiques.

Les dispositifs d'aide et d'appui existants sont-ils accessibles et efficaces face à l'augmentation de la dépendance ?

A.V. : Depuis le premier programme d'action prioritaire lié à la dépendance de 1977, on multiplie les dispositifs. Il y a un vrai problème d'accessibilité des dispositifs d'aide et d'accès aux établissements de prise en charge. Sans parler des montants des aides, qui ne sont pas à la hauteur des dépenses des familles. Les associations comme la nôtre se surprennent à toujours devoir dénoncer le désarroi des aidants et leur parcours du combattant pour bénéficier de soutiens dans l'aide à leurs aînés. ●



EN SAVOIR PLUS

COLLOQUE « Le vieillissement, un défi social », Les Entretiens en droit social, 21 avril 2022

The background of the page is a photograph of a classroom. At the top, a white ruler with black numbers from 81 to 101 is mounted on a light green wall. Below the ruler, a colorful world map titled 'LE MONDE' is pinned to the wall. To the right, the back of a student with long dark hair is visible, sitting at a wooden desk. A poster on the wall behind the student has the text 'lois du temps' and 'activités en cours' and features two small photos of women.

Enfance et éducation, garantir les droits des plus jeunes

De l'accès de tous à l'éducation à la protection contre toutes formes de violences à l'école ou au sein des familles : le Conseil d'État veille au quotidien sur les droits des enfants et des jeunes citoyens.



Septembre 2022, Cenon. Une accompagnante d'élève en situation de handicap (AESH) accompagne un élève autiste près de Bordeaux. En 2022, le Conseil d'État a confirmé que l'État doit tout mettre en œuvre pour que le droit à l'éducation soit effectif pour tous les enfants.

Scolariser **tous les enfants**

Dans une décision de juillet 2022, le Conseil d'État rappelle que l'État doit prendre toutes les mesures et mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour que le droit à l'éducation soit effectif pour chacun, y compris les enfants en situation de handicap. Il donne ainsi raison à des parents qui, pendant deux ans, n'avaient pas réussi à scolariser leur enfant présentant des troubles cognitifs et psychomoteurs.

L'État responsable en cas de déscolarisation

La commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) du Rhône avait orienté l'enfant vers deux centres spécialisés en septembre 2011 : l'un l'avait refusé et l'autre l'avait accueilli à partir de janvier 2013. La famille avait été déboutée en première instance en 2016 par le tribunal administratif de Lyon et en appel en 2018 par la cour administrative d'appel de Lyon. Le juge avait estimé que l'État n'était pas responsable de cette déscolarisation, car les parents n'avaient pas entrepris toutes les démarches nécessaires. Mais pour le Conseil d'État en 2022, **un tel défaut de scolarisation constitue une faute de l'État, engageant sa responsabilité**. Le droit à l'éducation est garanti à chacun, quelles que soient les différences de situation, et l'obligation scolaire s'applique à tous : les difficultés spécifiques des enfants en situation de handicap ne peuvent pas les priver de ce droit.

Le comportement des parents pris en compte

Le Conseil d'État précise que l'État ne peut pas être exonéré de sa responsabilité même si les parents n'ont pas entrepris toutes les démarches possibles. En l'occurrence, il estime que la cour administrative d'appel de Lyon a eu tort de considérer les parents comme exclusivement responsables de la déscolarisation de leur fils. Le Conseil d'État constate au contraire qu'ils avaient bien entrepris les démarches nécessaires à la scolarisation de leur enfant et relancé l'administration à de multiples reprises. Il note par ailleurs que le centre médico-chirurgical de réadaptation où l'enfant était hospitalisé en 2012 avait lui aussi prévenu l'agence régionale de santé des conséquences graves de cette déscolarisation sur son état de santé – un signalement non suivi d'effet.

Un préjudice moral à réparer

La famille est en droit d'exiger une réparation : le Conseil d'État précise le régime de responsabilité applicable et condamne l'État à lui verser 27 000 euros. **Cette réparation est décidée pour le préjudice moral et les troubles subis dans le quotidien par l'enfant déscolarisé, mais aussi par ses parents et ses sœurs**. Le Conseil d'État laisse la possibilité à l'État de se retourner contre un établissement social ou médico-social qui aurait refusé à tort d'accueillir un enfant orienté par la CDAPH. ●

“
Les difficultés particulières [des] enfants en situation de handicap ne sauraient [...] les priver [du droit de chacun à l'éducation], ni faire obstacle au respect de cette obligation.

Décision n° 428311



EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 428311 du 19 juillet 2022, « Scolarisation des enfants en situation de handicap »

Mieux accompagner les élèves transgenres

→
Mai 2022, Paris.
 Des jeunes défilent à la marche ExisTransInter une semaine après le suicide d'un adolescent transgenre dans son lycée. Le Conseil d'État a confirmé en 2022 que l'usage du prénom choisi par les enfants transgenres à l'école est légal.



Les personnes transgenres, y compris les enfants, souhaitent souvent utiliser un prénom différent de celui qui leur a été donné à la naissance et inscrit à l'état civil. L'usage de ce prénom « non officiel » peut-il être autorisé à l'école ? En septembre 2022, le Conseil d'État reconnaît que cet usage peut être recommandé pour favoriser la scolarisation inclusive de tous les enfants, et en particulier des élèves transgenres.

Respecter l'expression de genre des élèves

Cette décision intervient à la suite de la publication par le ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports de la circulaire « Pour une meilleure prise en compte des questions relatives à l'identité de genre en milieu scolaire ». Le texte adresse des recommandations aux personnels de l'Éducation nationale pour mieux tenir compte des enfants transgenres à l'école et faciliter leur accompagnement. L'objectif : les protéger de toutes formes de discriminations, de harcèlements ou de violences. Les équipes éducatives sont ainsi invitées à respecter les choix des élèves, notamment sur le plan vestimentaire. Le texte préconise également l'emploi du prénom choisi par l'élève, même si ce n'est pas

celui de son état civil. Mais un particulier demande au Conseil d'État d'annuler ce texte pour excès de pouvoir.

Pour une scolarisation inclusive

Son argument ? Utiliser le prénom d'usage des élèves transgenres plutôt que celui inscrit à l'état civil serait illégal. Le requérant s'appuie sur une loi de 1794, qui interdit « à tous les fonctionnaires publics de désigner

les citoyens autrement que par le nom de famille, les prénoms portés en l'acte de naissance ». Mais le Conseil d'État rejette cette demande. Il juge que **la circulaire permet aux équipes éducatives de mieux répondre aux exigences du code de l'éducation selon lequel le service public de l'éducation « veille à la scolarisation inclusive de tous les enfants, sans aucune distinction »**. Le

“

Le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté.

Article L.111-1 du code de l'éducation

juge souligne que l'emploi du prénom d'usage ne concerne que la vie interne de l'établissement et que cela contribue à créer des conditions favorables pour l'apprentissage et la progression des élèves. Il précise néanmoins que pour la notation des épreuves des diplômes nationaux comme le baccalauréat, c'est bien le prénom inscrit à l'état civil des élèves qui est utilisé. La loi et les droits des jeunes citoyens français sont bien respectés. ●

EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 458403 du 28 septembre 2022, « Prise en compte des questions relatives à l'identité de genre en milieu scolaire »



Septembre 2022, campus Bastide rouge, Cannes.
Les étudiants n'auront plus besoin d'une certification externe de leur niveau d'anglais pour obtenir leur diplôme de premier cycle universitaire. Pour le Conseil d'État, cette obligation était contraire au code de l'éducation.

L'obtention d'un diplôme national ne peut dépendre d'organismes extérieurs

En avril 2020, le Gouvernement impose une nouvelle règle aux étudiants préparant un brevet de technicien supérieur (BTS), une licence ou un diplôme universitaire de technologie (DUT). Pour se voir délivrer leur diplôme, ils doivent désormais valider leur niveau d'anglais en obtenant une certification d'un organisme externe comme le TOEFL, le TOEIC ou l'IELTS reconnu au niveau international et dans le monde professionnel.

Mais plusieurs associations de linguistes contestent cette obligation devant le Conseil d'État. Elles estiment que l'obtention d'un diplôme national ne peut

reposer sur une certification délivrée par un organisme extérieur.

Un décret contraire au code de l'éducation

Le Conseil d'État leur donne raison car le code de l'éducation est clair : **la délivrance des diplômes nationaux ne peut dépendre que des résultats de contrôles de connaissances ou d'aptitudes délivrés par les établissements d'enseignement supérieur** accrédités par l'État. Illégale, l'obligation de certification externe est annulée. ●



EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 441056 du 7 juin 2022, « Certification par un organisme extérieur pour obtenir un diplôme national »

EN BREF

Protéger les médecins qui signalent des maltraitances

En juillet 2022, le Conseil d'État rejette le recours d'une mère de famille, qui souhaitait porter plainte contre un médecin. Suspectant une situation de maltraitance à l'issue d'une consultation avec la mère et sa fille de 9 ans, le médecin avait effectué un signalement auprès des autorités. Ce signalement avait entraîné le placement de l'enfant. Les juridictions disciplinaires de l'ordre des médecins avaient

refusé par deux fois d'engager des poursuites, considérant que le médecin avait agi de bonne foi – le Conseil d'État leur donne raison. Il confirme qu'un médecin ne peut être sanctionné pour avoir signalé aux autorités une situation de maltraitance d'un mineur, sauf s'il est démontré qu'il a agi de mauvaise foi. Et il rappelle qu'en protégeant les médecins, l'objectif de la loi est clair : mieux protéger les enfants. ●



EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 448015 du 5 juillet 2022, « Signalement de maltraitances par un médecin »



Soutenir la transition et l'indépendance énergétiques

Face à l'urgence climatique et à la crise liée au conflit ukrainien, l'énergie est un enjeu plus stratégique que jamais. Garant d'une vision de long terme, le Conseil d'État veille à concilier souveraineté énergétique et protection de l'environnement.

Accélérer la transition vers les énergies renouvelables

Comment assurer la transition vers des énergies moins polluantes tout en assurant l'indépendance énergétique de la France ? Dans cet objectif, le Gouvernement prépare un projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables, soumis au Conseil d'État en septembre 2022.

Alléger les procédures, dans le respect du droit

Le texte entend notamment permettre aux porteurs de projets d'installation de production d'énergies renouvelables de bénéficier d'une plus grande réactivité administrative. Il prévoit ainsi d'alléger

certaines procédures d'autorisation environnementale ou d'urbanisme pour accélérer la mise en œuvre des projets. Le Conseil d'État vérifie la pertinence et la légalité de chaque mesure, s'assurant en particulier que la Charte de l'environnement est bien respectée.

Sécuriser les projets énergétiques stratégiques

Pour sécuriser les projets énergétiques les plus stratégiques, le texte prévoit également d'anticiper davantage l'octroi de dérogations à l'interdiction de porter atteinte aux espèces protégées. Pour le moment, ces dérogations interviennent à un stade avancé du montage des projets. Le Gouvernement propose de les accorder plus

EN BREF

Terminer la construction de l'EPR de Flamanville

En 2007, le Gouvernement autorise la création de la centrale nucléaire de Flamanville 3. En 2020, à la suite de difficultés et retards dans la construction, il prolonge le délai de mise en service de la centrale jusqu'en 2024 pour permettre la mise en conformité de soudures et la réalisation de travaux de finitions. En parallèle, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) autorise la réalisation de premiers essais de fonctionnement. Plusieurs associations, dont Sortir du nucléaire, saisissent alors le Conseil d'État. Elles lui demandent d'annuler à la fois le délai supplémentaire accordé pour les travaux et l'autorisation de réaliser les premiers essais de fonctionnement, exigeant une nouvelle évaluation environnementale. Mais le Conseil d'État rejette leurs recours : les travaux en question n'ont pas vocation à modifier le réacteur tel qu'il est autorisé depuis le départ, et les essais prévus ne comportent pas de risque pour la sécurité ou l'environnement. Aucune nouvelle autorisation ou étude d'impact n'est donc nécessaire. ●



EN SAVOIR PLUS

DÉCISIONS n°s 444845, 448846 et 447330 du 28 décembre 2022, « EPR de Flamanville : travaux de réparation de soudures et essais de fonctionnement »



↑ **Été 2022, Avignon.** 4 600 panneaux doivent être installés sur le parking relais de l'île Piot au cœur de la métropole avignonnaise. La production énergétique équivaldra à la consommation électrique de 1200 habitants.

en amont aux projets « d'intérêt public majeur », c'est-à-dire ceux qui contribueront significativement à produire une énergie soutenable et à renforcer l'indépendance énergétique du pays. Le Conseil d'État estime que ces projets répondent bien à une raison impérative « d'intérêt public majeur », car ils visent à satisfaire un besoin structurel de long terme dans le cadre d'une planification décidée par les pouvoirs publics. Il insiste toutefois sur l'importance d'un examen de chaque projet au cas par cas et souligne que, comme pour toute décision administrative, des recours seront toujours possibles.

Utiliser les parkings pour produire de l'énergie photovoltaïque

Parmi les autres mesures envisagées figure l'obligation pour les propriétaires de parkings de plus de

2 500 mètres carrés de construire des ombrières couvertes de panneaux solaires. Le Conseil d'État s'assure de la lisibilité et de l'efficacité de la loi. Il propose une seule date d'application pour toutes les dispositions

au lieu des trois dates de mises en œuvre prévues. Il recommande également au Gouvernement de préciser les modalités de calcul de la superficie des parcs de stationnement pour y inclure la superficie des voies de circulation et de tout autre aménagement du parc (espaces de repos ou de jeux). Il estime enfin que la sanction financière prévue est inadéquate : plutôt que proportionnelle au chiffre d'affaires du propriétaire, elle devrait

être liée à la gravité du manquement constaté et à la superficie du parc. Le Gouvernement amende le texte selon ces recommandations avant de le soumettre au Parlement. La loi est publiée le 17 mars 2023 au *Journal officiel*. ●

19,21 %
Part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en France en 2021.

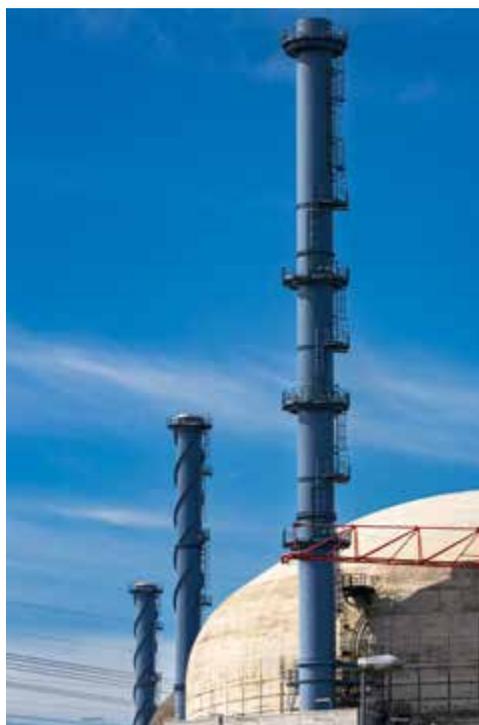
Source : INSEE.



EN SAVOIR PLUS

AVIS n° 405732 du 26 septembre 2022 sur un projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables

Encadrer la construction de nouveaux réacteurs



nouveaux réacteurs près des centrales déjà existantes. Pour vérifier que la Charte de l'environnement est respectée, il souligne que la proximité de la mer est nécessaire au fonctionnement des réacteurs et que le nombre de sites concernés est limité à cinq – Flamanville, Gravelines, Le Blayais, Paluel et Penly.

Garantir la protection de l'environnement...

Le Conseil d'État demande toutefois au Gouvernement de préciser certaines mesures pour respecter les exigences constitutionnelles, notamment celles de la Charte de l'environnement. Il rappelle que les procédures de participation du public pour la protection de l'environnement restent obligatoires : seules les modifications des documents d'urbanisme sans effet notable sur l'environnement pourront en être dispensées. Il estime également que n'est pas justifiée la simplification des critères de reconnaissance d'une « raison impérieuse d'intérêt général majeure » pour les réacteurs électronucléaires. L'objectif du Gouvernement était de pouvoir obtenir plus rapidement une dérogation à l'interdiction de porter atteinte aux espèces protégées pour accélérer les travaux. Mais le Conseil d'État estime que la contribution des réacteurs de type Evolutionary Power Reactor 2 (EPR2) aux objectifs énergétiques globaux du pays ne justifie pas une telle procédure. Il considère aussi que la mesure est injustifiée pour les réacteurs de petite ou très petite puissance (Small Modular Reactors, SMR), car

cette technologie est trop récente et les éléments d'évaluation de leur contribution à la programmation pluriannuelle de l'énergie encore insuffisants.

→
Juin 2022, Flamanville.
 Un réacteur nucléaire EPR de troisième génération en Normandie. En octobre 2022, le Conseil d'État approuve la mesure qui écarte l'application de la loi Littoral à la construction de nouveaux réacteurs près des centrales déjà existantes comme celle de Flamanville.

L'énergie nucléaire est la première source de production d'électricité en France. Souhaitant favoriser le développement de cette énergie décarbonée, le Gouvernement élabore un projet de loi visant à accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites existants. Il est soumis à l'avis du Conseil d'État en octobre 2022.

Accélérer la construction des réacteurs électronucléaires

La construction d'un réacteur électronucléaire étant considérée comme un projet d'intérêt général, le projet de loi entend alléger les procédures d'urbanisme qui l'encadrent. Parmi les mesures prévues, le Conseil d'État estime que la dispense de permis de construire est pertinente et proportionnée à l'objectif d'intérêt général poursuivi, dans la mesure où l'autorité administrative vérifie toujours le respect des règles d'urbanisme avant le début des travaux. Il admet également la mesure écartant l'application de la loi Littoral à la construction de

56
 réacteurs
 électronucléaires
 en France

Source : EDF.

... et la sécurité des installations

En parallèle, le Conseil d'État met en garde le Gouvernement quant à la suppression d'un rapport intermédiaire sur l'état des équipements. Ce document était auparavant exigé cinq ans après le réexamen d'une installation au-delà de sa trente-cinquième année de fonctionnement. L'étude d'impact ne précise pas ce que seraient les conséquences de cette suppression : le Gouvernement doit la compléter avant de soumettre le projet de loi au Parlement. ●

EN SAVOIR PLUS

AVIS n° 405769 du 27 octobre 2022, sur un projet de loi visant à accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants

RENCONTRE



« Chaque pollueur doit fournir des efforts »

Avec **CHRISTIAN GOLLIER**, économiste, directeur de la Toulouse School of Economics (TSE) et un des auteurs des 4^e et 5^e rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC, 2007 et 2013)

Que faut-il mettre en œuvre pour réussir la transition énergétique ? Pour Christian Gollier, tout le monde va devoir fournir des efforts et payer une partie du coût de la transition.

Où en est la France de son objectif de réduire de 55 % ses émissions de CO₂ entre 1990 et 2030 ?

Christian Gollier : La France a réduit ses émissions de 25 % par rapport à 1990. Comparée à d'autres pays, elle est très vertueuse, en partie grâce au nucléaire. Ce qu'il nous reste à accomplir d'ici 2030 est gigantesque.

Qui doit se mobiliser aujourd'hui ?

C. G. : Nous avons une guerre mondiale à mener pour le climat. Chaque pollueur doit se mobiliser pour fournir des efforts. Il ne suffit pas de pointer du doigt tel ou tel acteur, de dénoncer telles banques, telles compagnies pétrolières ou tel consommateur. C'est une mobilisation générale qu'il faut décréter. Tout le monde doit s'y mettre.

Que peut-on attendre de la puissance publique ?

C. G. : Seul l'État peut modifier les règles du jeu et deux stratégies s'offrent

à lui. La première, c'est la planification, qui relève de la contrainte et attaque les fondamentaux de la démocratie et de nos libertés. La seconde s'appuie sur une réorganisation de l'économie de marché par le levier « prix », qui oblige chacun à « assumer » l'impact de ses décisions sur le climat, et incite à changer de mode de vie et de production. Nombre de pays ont opté pour l'incitation, qui pose toujours la question de l'acceptabilité. Cette option implique de déterminer un prix du carbone, à payer sous forme de taxe ou de permis d'émission.

Que se joue-t-il dans cette opposition entre planification et incitation par les prix ?

C. G. : La transition énergétique est coûteuse et ce coût, nous devons l'assumer. Quelle que soit la politique climatique retenue, le pouvoir d'achat sera atteint. Par exemple, en 2010, le prix garanti de l'électricité produite par les panneaux photovoltaïques était de 60 centimes le kilowattheure (sur vingt ans) quand l'électricité nucléaire coûte 6 centimes le kilowattheure. La bascule vers une électricité décarbonée

décuplait le coût de production. Ce surcoût est payé à travers notre facture d'électricité.

Qui est le passager clandestin de la transition énergétique aujourd'hui ?

C. G. : Plus de quatre cinquièmes des émissions de CO₂ dans le monde restent libres de toute pénalisation, personne ne paye. L'application du principe pollueur-payeur relève de l'exception. Il faut commencer par éliminer les subventions déguisées aux énergies fossiles. Et, au lieu de s'infliger une réduction de notre consommation en obligeant les compagnies énergétiques à limiter leurs offres carbonées – entraînant une hausse mécanique des prix et des profits scandaleux pour les compagnies pétrolières –, augmentons la taxe carbone qui engendrera des revenus fiscaux supplémentaires pour améliorer par exemple notre système éducatif, source de tant d'inégalités. ●



EN SAVOIR PLUS

COLLOQUE « La transition énergétique », Les Entretiens en droit public économique, 14 novembre 2022



Veiller à l'action des services publics, au profit de tous

Les services publics délivrent des prestations essentielles au quotidien de tous. Chaque jour, le Conseil d'État veille à ce qu'ils soient toujours plus accessibles et utiles aux citoyens.



Octobre 2019, Bobigny. Des manifestants devant la préfecture de Seine-Saint-Denis protestent contre la dématérialisation des démarches administratives liées aux titres de séjour. En juin 2022, le Conseil d'État juge que l'administration ne peut imposer une démarche en ligne que si elle garantit un accompagnement du citoyen en cas de difficultés d'accès et si une solution de substitution lui est proposée si nécessaire.



Téléservices : pour des démarches administratives accessibles à tous

Peut-on imposer aux usagers d'accomplir des démarches administratives en ligne ? En 2022, le Conseil d'État fixe un cadre général et se prononce sur un cas particulier, celui des demandes de titres de séjour des étrangers. En 2021, le Gouvernement avait imposé aux étrangers souhaitant obtenir un titre de séjour en France de déposer leur demande en ligne *via* un téléservice. Plusieurs associations d'aide aux étrangers avaient saisi le Conseil d'État pour lui demander d'annuler cette mesure.

Rendre obligatoire un téléservice est possible...

Le Conseil d'État confirme d'abord que le Gouvernement peut imposer qu'une démarche administrative soit réalisée en ligne. Cela ne relève pas du domaine réservé de la loi et aucun droit ou principe constitutionnel ne s'y oppose. Mais le Conseil d'État est clair : cette obligation ne peut être imposée que si l'accès des usagers au service public et l'exercice effectif de leurs droits sont garantis. Pour s'en assurer, l'administration doit s'interroger sur les éventuelles difficultés d'accès ou d'utilisation du service en ligne. Elle doit tenir compte de la nature et du degré de complexité de la démarche à dématérialiser, mais aussi des caractéristiques de l'outil de téléservice proposé et du public qui sera amené à l'utiliser. Et c'est pourquoi dans certaines situations, une solution de substitution au téléservice doit être prévue.

“
Le pouvoir réglementaire ne saurait édicter une telle obligation qu'à la condition de permettre l'accès normal des usagers au service public et de garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits.

Décision n° 452798

... mais avec des garanties

Le Conseil d'État juge que c'est précisément le cas pour les étrangers demandant un titre de séjour. Ces personnes peuvent se trouver dans des situations particulièrement complexes, et l'exercice de leur droit éventuel de rester sur le territoire français dépend avant tout de leur capacité à déposer leur demande. C'est pourquoi le juge fixe deux conditions pour que l'obligation d'utiliser un téléservice pour soumettre ces demandes soit légale : en premier lieu, les usagers qui n'ont pas accès au numérique ou qui rencontrent des difficultés d'utilisation doivent pouvoir être accompagnés ; ensuite, si l'accompagnement n'est pas suffisant pour leur permettre l'accès au service, l'administration doit leur garantir une solution de substitution – y compris dans le cas où l'outil de téléservice serait défaillant. ●



EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 452798 du 3 juin 2022, « Démarches administratives en ligne »



↑ **Février 2021, Thuir.** Une maison France Services en bordure de Perpignan met à disposition des espaces numériques pour apporter un service de proximité d'accompagnement dans les démarches en ligne (CAF, Pôle emploi, CPAM, impôts...).

Améliorer le service public avec **l'intelligence artificielle**

Reconnaissance faciale, création automatique de contenus, analyse sémantique... Les avancées technologiques rendues possibles par l'intelligence artificielle sont spectaculaires. Si elle suscite parfois des craintes, l'intelligence artificielle constitue un ensemble d'outils puissants au service de l'humain. Quel rôle peut-elle jouer pour les administrations ? Peut-elle améliorer la qualité du service public ? À la demande du Premier ministre, le Conseil d'État s'est penché sur ces questions. Dans son étude, il plaide pour la conduite d'une stratégie de l'intelligence artificielle volontariste et ambitieuse, au service de la performance publique.

et l'agent public. Comment ? En dégageant du temps pour mieux répondre aux attentes des citoyens, grâce à l'automatisation de certaines tâches, comme les accusés de réception ou la demande de documents supplémentaires.

Elle doit également permettre d'améliorer la qualité des services, par l'accomplissement de tâches jusque-là matériellement impossible. L'étude prône un volontarisme nécessaire : la France doit anticiper la mise en place réglementaire – notamment au niveau européen – en mettant en place des lignes directrices pragmatiques pour déployer dès maintenant l'intelligence artificielle dans ses services publics. Pour donner une impulsion et un cadre clair à cette démarche, le Conseil d'État précise les principes clés d'une intelligence artificielle publique

“

Les promesses [de l'intelligence artificielle publique] plaident pour une stratégie de conception et de déploiement résolument volontariste [...], en réponse aux attentes croissantes des citoyens et en appui des femmes et des hommes qui les servent. La France ne doit pas attendre passivement le moment, mais le créer.

Étude du Conseil d'État sur l'intelligence artificielle

Pour une intelligence artificielle publique de confiance

Pour le Conseil d'État, l'intelligence artificielle doit permettre de renforcer la relation humaine entre le citoyen

de confiance : la primauté humaine, la performance, l'équité et la non-discrimination, la transparence, la sûreté et la cybersécurité, la soutenabilité environnementale et, enfin, l'autonomie stratégique.

EN SAVOIR PLUS

ÉTUDE « Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance », août 2022

Se doter de ressources techniques et humaines nouvelles

Mais cette stratégie ambitieuse ne pourra être conduite sans disposer de ressources techniques et humaines adaptées. La priorité ? Former les dirigeants publics, recruter des experts de la donnée et se doter de certaines ressources techniques indispensables. Un assouplissement du cadre juridique devra aussi être examiné, notamment concernant le partage de données au sein et entre des administrations. Par ailleurs, l'État doit être en mesure de fournir les services et les ressources nécessaires aux collectivités territoriales. Pour cela, le Conseil d'État propose de renforcer Etalab, le département de

la direction interministérielle du numérique qui coordonne la conception et la mise en œuvre de la stratégie de l'État dans le domaine de la donnée.

Penser une gouvernance adaptée

L'étude préconise également une transformation profonde de la CNIL, qui deviendrait l'autorité de contrôle nationale responsable de la régulation des systèmes d'intelligence artificielle, notamment publics. Cette nouvelle CNIL incarnerait ainsi un double enjeu : celui de la protection des libertés et droits fondamentaux d'une part, et celui de l'innovation et de la performance publique d'autre part. ●

Permis de construire : une démarche administrative encadrée

Quand un particulier veut agrandir sa maison ou construire une terrasse, ou si une entreprise veut créer un parking, une déclaration préalable ou une demande de permis de construire, d'aménager ou de démolir doit être déposée auprès de la mairie. Cette demande prend la forme d'un dossier constitué de plusieurs pièces justificatives. **Si l'administration ne se prononce pas dans le mois suivant le dépôt, son silence vaut accord et les travaux peuvent débuter.** Toutefois, l'administration peut, pendant ce mois, demander des pièces si des documents manquent au dossier : le demandeur a alors trois mois pour compléter sa demande. À réception des pièces, le délai « silence vaut accord » est relancé pour un mois.

La demande de pièces complémentaires ne doit pas être instrumentalisée

Le Conseil d'État a été amené à se prononcer sur un litige autour d'un tel dossier : une société a déposé une demande d'autorisation de travaux en juillet 2020 auprès de la mairie de Saint-Herblain en Loire-Atlantique. Dans le mois, les services de la commune lui demandent de compléter son dossier avec une pièce supplémentaire. La société fournit l'élément demandé en novembre mais quelques jours plus tard, la mairie notifie son refus. La société conteste cette décision devant la justice administrative. Le Conseil d'État rappelle alors la règle : pour

ce type d'autorisation, seules les pièces mentionnées dans le code de l'urbanisme peuvent être demandées. Or la pièce complémentaire demandée à l'entreprise ne faisait pas partie des pièces obligatoires et la mairie ne pouvait l'exiger pour rallonger le délai d'analyse dont elle dispose. La demande d'autorisation de l'entreprise a ainsi été validée un mois après le dépôt de sa demande initiale en juillet. ●



EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 454521 du 9 décembre 2022, « Autorisations tacites et pièces complémentaires pouvant être demandées par l'administration »



↑ Permis de construire à l'entrée d'un chantier. Par une décision de décembre 2022, le Conseil d'État rappelle le cadre des démarches administratives et des délais que l'administration doit respecter.

Piscines municipales : les règles sont les mêmes pour tous

En mai 2021, la ville de Grenoble adopte un nouveau règlement intérieur pour ses piscines municipales. Celui-ci impose notamment des tenues de bain ajustées et près du corps pour accéder aux bassins, pour des raisons d'hygiène et de sécurité. Mais le port de tenues non près du corps, moins longues que la mi-cuisse, est permis par une dérogation. Par cette exception, la ville affirme vouloir permettre aux usagers qui le souhaiteraient de pouvoir couvrir davantage leur corps, notamment en portant un « burkini ». Lorsque le tribunal administratif de Grenoble suspend cette disposition, la commune saisit le Conseil d'État.

Garantir l'égalité de traitement entre les usagers

Le juge des référés rappelle la jurisprudence. Le gestionnaire d'un service public peut bel et bien en faciliter

l'accès en adaptant les règles d'organisation et de fonctionnement du service. Il peut notamment tenir compte des convictions religieuses des usagers. Mais ces dérogations ne sont pas un droit que les usagers peuvent revendiquer. Et elles ne peuvent en aucun cas porter atteinte à l'ordre public, nuire au bon fonctionnement du service ou créer une rupture de l'égalité de traitement des usagers.

Dans le cas présent, le Conseil d'État constate que la dérogation prévue ne vise qu'à autoriser le port du burkini. Il juge qu'elle diffère trop des règles d'hygiène et de sécurité s'appliquant aux autres usagers : elle porte ainsi atteinte à l'égalité de traitement, en contradiction avec l'obligation de neutralité du service public. ●



EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 464648 du 21 juin 2022, « Règlement intérieur des piscines de la ville de Grenoble autorisant le port du burkini »

EN BREF Conditions de détention indignes : à l'administration de réfuter

En 2020, un ancien détenu du centre pénitentiaire de la Farlède, à Toulon, dans le Var, demande à être indemnisé de préjudices subis lors de sa détention. Malgré des allégations détaillées, le tribunal administratif de Toulon rejette sa demande : le juge estime que le requérant aurait dû fournir un témoignage ou d'autres preuves, alors même que la prison n'a produit aucun élément permettant de réfuter ses propos. Saisi par l'ancien détenu, le Conseil d'État précise le droit en mars 2022. De manière générale, toute personne qui poursuit une administration doit apporter des preuves du préjudice subi et de la faute commise. Mais une personne qui a été placée en détention – et a donc été sous l'entière dépendance de l'administration pénitentiaire – peut-elle matériellement fournir les mêmes preuves ? Le Conseil d'État constate que cela peut être difficile. C'est pourquoi, si la description des conditions de détention est suffisamment crédible et précise pour constituer un commencement de preuve de

leur caractère indigne : c'est à la prison mise en cause d'apporter des éléments probants pour les réfuter. La charge de la preuve pesant sur les détenus est allégée. ●



↑ **Belfort.** Maison d'arrêt pour hommes. En 2022, le Conseil d'État allège la charge de la preuve pesant sur les détenus et anciens détenus dénonçant les conditions de leur détention.



EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 443986 du 21 mars 2022, « Conditions de détention indignes »



RENCONTRE

« La norme peut ralentir les services publics »

Avec **FRANÇOISE GATEL**, sénatrice d'Ille-et-Vilaine, présidente de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation au Sénat, membre du Conseil national d'évaluation des normes

Quels sont les enjeux de la simplification normative pour des services publics plus performants ? Pour Françoise Gatel, il faut une norme proportionnée, qui ne soit pas un frein à l'action.

Pourquoi la simplification normative est-elle une condition de l'efficacité de l'action publique et des services publics ?

Françoise Gatel : L'action publique doit être efficace « jusqu'au dernier kilomètre et au dernier habitant ». Or, elle est contrariée par l'empilement de normes et par la contradiction des normes entre elles. Face à la complexification des sujets et à la judiciarisation de la société, la norme protège au point de vouloir prémunir contre tous les risques : elle peut alors empêcher l'action. Il ne s'agit pas de supprimer toutes les normes, mais elles doivent être nécessaires, utiles et ne pas générer de contre-effet.

En quoi l'inflation normative affecte-t-elle négativement la délivrance des services publics aux citoyens, notamment au niveau local ?

F. G. : La norme peut ralentir la réalisation et surenchérir le coût de l'action publique. Dans une commune de ma circonscription, une réflexion

partagée sur les usages des bâtiments et des besoins en stationnement aurait évité des places en surnombre pour les personnes handicapées sur la place principale de la ville et le mécontentement des citoyens. Il faut partir de l'usage, de la finalité, plutôt que de dicter la norme de manière théorique. Quelqu'un doit pouvoir apprécier les effets de la norme et avoir la capacité d'arbitrer. Les préfets ont ce pouvoir : par la réglementation et la hiérarchisation, ils peuvent trouver la proportionnalité de la norme et la justifier. Les élus, quant à eux, doivent faire preuve de courage et d'audace pour obliger l'État à trancher entre des normes contradictoires.

Selon vous, « la multiplication normative participe au délitement de la confiance de nos concitoyens ». Quel est ce lien entre confiance et normes ?

F. G. : Les normes ont des contre-effets qui amènent les citoyens – pour qui le bien-fondé de la norme n'est pas toujours évident – à penser que les responsables politiques font

n'importe quoi, alors que nombre d'entre eux trouvent des solutions sur le terrain. Nous participons toutes et tous à la fabrication de la norme contre laquelle nous manifestons régulièrement notre insatisfaction, en supposant que notre bon sens nous aurait amenés à faire autrement à leur place. Pourtant, si on reprend l'exemple du parking excédentaire en places de stationnement réservées, qui oserait déroger à la réglementation ?

Où en sommes-nous de la simplification normative ?

F. G. : D'un côté, l'État est interpellé sur les moyens donnés aux préfets pour appréhender l'intelligence de la société. De l'autre, il est nécessaire d'expliquer à nos concitoyens que l'excellence de l'action publique passe par la simplification normative et que tout ne peut pas donner lieu à réglementation. ●



EN SAVOIR PLUS

COLLOQUE « La simplification normative », organisé avec le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), 14 novembre 2022



Protéger la **biodiversité**

Sauvegarder la biodiversité s'impose désormais comme une urgence, vitale et planétaire. De la gestion des grands prédateurs aux conséquences des travaux sur des espèces vulnérables, le Conseil d'État veille à ce que le droit qui protège la diversité de nos écosystèmes soit respecté.



Août 2021, Marvejols. Une meute de loups dans le parc naturel régional de l'Aubrac. Le Conseil d'État confirme le maintien du seuil de prélèvement à un cinquième de la population de loups, constatant qu'il permet la croissance du nombre de loups en France.

Cohabiter avec les grands prédateurs

Certains grands prédateurs sont des espèces protégées : c'est le cas des loups et des ours bruns des Pyrénées. Mais ils représentent également un danger pour les troupeaux. Comment concilier la protection de ces espèces avec celle des activités humaines ? C'est l'équilibre que le Conseil d'État a dû trouver dans deux décisions rendues cette année.

En avril 2022, les associations Ferus, Aspas et One Voice demandent au Conseil d'État d'annuler l'autorisation du Gouvernement d'abattre un cinquième de la population de loups présente en France chaque année. Elles estiment que ce « seuil de prélèvement » est contraire à une directive européenne de 1992 interdisant de tuer des animaux protégés, dont le loup fait partie.

Les loups en forte croissance

Mais le Conseil d'État rappelle que cette directive européenne prévoit des exceptions. Des seuils de prélèvement peuvent être fixés pour prévenir les dommages que ces animaux pourraient causer aux élevages de volailles ou de moutons par exemple, à condition de ne pas nuire à l'état de conservation de l'espèce. Le juge étudie donc la situation du loup en France : les études de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et du Muséum national d'histoire naturelle font état d'une forte croissance du nombre de loups depuis 1990. Par ailleurs, le Conseil d'État observe que le seuil de prélèvement en vigueur était déjà d'un cinquième en 2020 et 2021 : au cours de ces deux années, la population de loups a continué à augmenter et l'espèce a poursuivi son expansion géographique. Le recours des associations est donc rejeté.

L'impact méconnu des tirs d'effarouchement

En octobre 2022, c'est au tour de l'ours brun des Pyrénées de faire l'objet de toutes les attentions. Saisi par des associations de défense des animaux, le Conseil d'État annule une autorisation préfectorale permettant à titre expérimental l'effarouchement des ours par des tirs non létaux, pour les empêcher d'attaquer les troupeaux. Le juge considère que l'impact de ces tirs sur les ours – en particulier sur les femelles en gestation et leurs oursons – n'est pas suffisamment documenté à ce jour. Il rappelle que la situation de l'espèce est particulièrement fragile, puisque la population d'ours augmente encore trop faiblement pour assurer sa survie à long terme. L'effarouchement simple par des moyens sonores, olfactifs ou lumineux reste toutefois autorisé. Mieux connues, ces méthodes ne portent pas atteinte au maintien des populations d'ours et ne compromettent pas la conservation de l'espèce. ●

921 loups

à la sortie de l'hiver 2021-2022

70 ours des Pyrénées

détectés en 2021 en France

Source : Office français de la biodiversité, équipes Loups et Ours.



EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 448141 du 21 avril 2022, « Seuil de prélèvement des loups »

DÉCISION n° 454633 du 31 octobre 2022, « Effarouchement des ours par des tirs »

Suspendre la chasse du grand tétras



↑ **Juin 2021, Pyrénées.** Un grand tétras mâle en parade. Le gallinacé étant en voie de disparition en France, le Conseil d'État ordonne sa protection à l'échelle nationale pour les cinq prochaines années.

Également appelé « coq de bruyère », le grand tétras est le plus gros oiseau terrestre sauvage d'Europe. Classé comme « vulnérable » sur la liste rouge française des espèces menacées établie par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), il reste présent dans certaines zones froides et boisées des Pyrénées, des Cévennes et du Jura. Sa chasse, interdite sur la majorité du territoire, reste possible dans plusieurs départements des Pyrénées.

Une espèce à protéger

En avril 2021, la ministre de l'Environnement refuse d'élargir la suspension de la chasse du grand tétras à l'ensemble du territoire. Dans chacun des six départements pyrénéens où le grand tétras est présent, le quota de prélèvement pour la saison 2021-2022 avait été fixé à zéro – empêchant toute chasse de ce grand oiseau terrestre. Mais ces décisions étaient chaque fois prises à l'échelle locale par le préfet et pouvaient ne pas

être reconduites la saison suivante. En juin 2022, saisi par plusieurs associations, le Conseil d'État contraint le Gouvernement à agir à l'échelle nationale et dans la durée. La population du grand tétras continue de décroître, invitant à une telle action globale. Partout, l'espèce est en « mauvais état de conservation », malgré des quotas de prélèvement nuls.

Le Gouvernement sommé d'agir

Pour le juge, la gravité de la situation rend nécessaire la suspension de la chasse pendant au moins cinq ans, le temps de constater une amélioration durable de la situation. Les mesures locales et saisonnières n'ont pas le même effet qu'une suspension nationale. En septembre 2022, la chasse au grand tétras est suspendue sur l'ensemble du territoire métropolitain pour cinq ans. Ce délai pourra être raccourci à une seule condition : que de nouvelles données prouvent que la situation de l'espèce s'améliore. ●



EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 453232 du 1^{er} juin 2022, « Suspension de la chasse du grand tétras »

Travaux et espèces protégées : les règles précisées

Comment concilier le besoin en logements, en énergie ou en infrastructures avec la préservation des espèces protégées ? Lorsqu'un projet de construction est susceptible de porter atteinte à des animaux protégés ou à leur habitat, le droit européen exige qu'une dérogation spécifique soit demandée. Elle fixe aussi les conditions strictes pour que l'administration accorde cette dérogation. Dans la pratique, certains cas peuvent être complexes.

En 2022, la cour administrative d'appel de Douai interroge le Conseil d'État : elle a besoin de précisions pour juger le recours d'une association de défense de l'environnement, qui conteste la construction d'un parc éolien dans le Pas-de-Calais. Si le projet n'affecte qu'un spécimen ou qu'un de ses habitats, une dérogation doit-elle être demandée ? L'administration doit-elle tenir compte des mesures prévues dans le cadre du projet pour réduire ou éviter son impact sur les espèces protégées sur le site ?

Une dérogation sous conditions

Le Conseil d'État précise la marche à suivre. Il précise d'abord quand une dérogation est nécessaire. C'est le cas dès qu'une espèce protégée est présente sur la zone du projet, peu importe le nombre de spécimens ou leur

état de conservation, et dès lors que le projet porterait une atteinte concrète à ces animaux.

En clair : pas besoin de dérogation si le responsable du projet prend des mesures qui font que le risque initial pour la biodiversité n'existe pas, qu'il est évité ou significativement réduit. Dans le cas contraire, une dérogation doit être demandée.

Comme le précise la loi, la dérogation ne pourra être accordée que si le maintien des espèces n'est pas menacé, si le projet répond à une raison impérative d'intérêt public et s'il n'existe pas de solution alternative satisfaisante. Pour prendre cette décision, l'administration devra également tenir compte des mesures d'évitement, de réduction et de compensation prévues, ainsi que de l'état de conservation des espèces. Si une personne intéressée estime que les dérogations nécessaires n'ont pas été demandées ou que celles accordées ne sont pas conformes au droit, le juge administratif pourra être saisi. ●

“

Les États membres prennent les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte des espèces animales [menacées] dans leur aire de répartition naturelle.

Directive européenne « Habitats », 1992



EN SAVOIR PLUS

AVIS CONTENTIEUX

n° 463563 du 9 décembre 2022, « Réalisation de travaux et protection des espèces protégées »

EN BREF Chasses traditionnelles des oiseaux et droit européen

En 2021, le juge des référés avait suspendu en urgence les autorisations de chasses traditionnelles de différents oiseaux. En 2022, le Conseil d'État confirme dans une décision définitive que ces autorisations n'étaient pas conformes au droit européen sur la protection des oiseaux. Saisi par la Ligue pour la protection des oiseaux et l'association One Voice, il suspend également de nouvelles autorisations : celles, pour la saison 2022-2023, de la chasse à l'alouette des champs, par filets (pantes) ou cages (matoles).

Il rappelle que le droit européen interdit les techniques de capture massive et sans distinction d'espèce. Une dérogation peut être accordée, s'il n'existe pas d'alternative et si cette méthode est sélective. En l'occurrence, pantes et matoles ne sont pas les seules techniques possibles pour capturer l'alouette et entraînent inévitablement la capture d'autres oiseaux. S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, **le juge rappelle que la nature « traditionnelle » de ces chasses ne suffit pas à justifier leur légalité.** ●



EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 468151 du 21 octobre 2022, « Chasses traditionnelles à l'alouette »

DÉCISIONS n°s 457516, 457579, 457517, 457583, 457518 et suivants du 23 novembre 2022, « Chasses traditionnelles des oiseaux : autorisations 2021-2022 »

La sécurité, condition de nos libertés

La sécurité est un droit fondamental. Elle est à la fois l'une des conditions de l'exercice de nos libertés individuelles et collectives, et un motif pouvant justifier la restriction de certaines libertés. Le Conseil d'État veille à l'équilibre parfois complexe entre maintien de la sécurité et préservation des droits fondamentaux.

Sécuriser les **Jeux olympiques et paralympiques de Paris**

Comment assurer la sécurité des sportifs et des spectateurs des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 ? Fin 2022, le Gouvernement soumet au Conseil d'État un projet de loi contenant des mesures diverses pour préparer l'événement. Elles concernent notamment la lutte contre le dopage et le maintien de l'ordre public.

Encadrer les examens génétiques antidopage

Le texte autorise le laboratoire français d'analyse antidopage à procéder à des examens génétiques sur

les sportifs, dans un seul but : mettre en évidence la présence d'une substance dopante ou l'usage d'une méthode interdite. Le laboratoire est également autorisé à comparer les empreintes génétiques des sportifs. Le Conseil d'État constate que cette mesure déroge à la réglementation sur les examens génétiques : le Code civil ne les autorise qu'à des fins médicales ou de recherche scientifique, ou lorsqu'il s'agit de rechercher l'identité d'une personne dans le cadre d'une enquête. **Il considère toutefois que ces examens proposés dans le cadre des Jeux olympiques concilient les objectifs liés à la lutte contre le dopage – ce qui comprend la protection de la santé des sportifs et la garantie**



Lors de la tenue des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 à Paris, le recours à l'intelligence artificielle pour analyser en temps réel les images de vidéoprotection sera expérimenté. Le Conseil d'État reconnaît qu'il est adapté à l'ampleur du défi que représente l'événement pour le maintien de l'ordre.



10 500
athlètes et
13,4 millions
de spectateurs
attendus aux Jeux
olympiques de 2024



Sources : CIO, Cojop.

de l'équité des compétitions sportives – avec le respect de la vie privée et de la dignité. De plus, leur finalité est précise et leur mise en œuvre encadrée et limitée dans le temps. Le Conseil d'État appelle toutefois le Gouvernement à une vigilance particulière sur ces sujets. Il souligne en particulier que chaque personne testée devra avoir été informée de la nature et de la finalité des examens génétiques et y avoir consenti de façon explicite, en amont, le cas échéant au moment de l'inscription aux épreuves. Une exigence partagée par le Conseil constitutionnel dans sa décision rendue quelques mois plus tard, en mai 2023.

L'intelligence artificielle au service du maintien de l'ordre

Ce projet de loi propose également d'expérimenter jusqu'à fin juin 2025 le recours à l'intelligence artificielle pour analyser en temps réel les images de vidéoprotection. L'objectif : repérer plus rapidement les dangers susceptibles de menacer la sécurité des personnes lors

d'événements sportifs, festifs ou culturels. Le recours à ces technologies dans le cadre du maintien de l'ordre est inédit en France. Le Conseil d'État reconnaît qu'il est adapté à l'ampleur du défi que représentent les Jeux olympiques : **la masse d'images de vidéoprotection produites à ce moment dépassera les capacités d'attention et d'analyses humaines mobilisables en France.** Mais un tel dispositif doit être étroitement encadré et inclure des garanties rigoureuses pour nos droits et libertés fondamentales. En l'état, le Conseil d'État estime que cette expérimentation limitée dans le temps et dans l'espace est suffisamment encadrée par le projet de loi. Conformément aux recommandations de son étude sur l'intelligence artificielle, il préconise toutefois d'ajouter aux garanties prévues le principe de « primauté humaine » : il s'agit d'assurer qu'à tout instant le traitement ne fonctionne que sous la supervision des personnes qui le mettent en œuvre. Il insiste également sur le rôle clé de la CNIL. En tant qu'autorité de contrôle, elle supervisera l'ensemble de cette expérimentation. ●



EN SAVOIR PLUS

AVIS n° 406383 du 15 décembre 2022 sur un projet de loi relatif aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions

Sécurité routière : un contrôle technique pour les deux-roues



Le contrôle technique est désormais obligatoire pour les deux-roues immatriculés en France. Le Conseil d'État ordonne au Gouvernement la mise en œuvre de la directive européenne de 2014 sur le sujet dans trois décisions rendues en 2022.



Une directive européenne de 2014 rend obligatoire la mise en place d'un contrôle technique pour les deux-roues de plus de 125 centimètres cubes dans tous les pays de l'Union, à partir de 2022. La mesure est particulièrement impopulaire auprès des motards. Le Gouvernement français attend sept ans pour la transcrire dans le droit français : en août 2021, un décret prévoit l'obligation de ce contrôle technique, mais seulement à partir de 2023 pour les véhicules les plus anciens, puis 2024 et 2026 pour les plus récents. Des associations – Respire, Ras le Scoot et Paris sans voiture – saisissent le Conseil d'État en urgence. Elles contestent ce calendrier estimant que la directive européenne n'est pas correctement appliquée.

Le Gouvernement sommé de revoir son calendrier

En mai 2022, le Conseil d'État se prononce une première fois en urgence et leur donne raison. Le délai nécessaire pour mettre en œuvre matériellement le contrôle technique ne justifie pas de reporter l'entrée en vigueur de la mesure aussi loin. Il ordonne au Gouvernement de l'appliquer dès octobre 2022 pour tous les véhicules, afin de se conformer à la directive européenne. Il rappelle qu'en France, un usager de deux-roues motorisé a vingt-deux fois plus de risques d'être victime d'un accident mortel qu'un usager de véhicule léger et que ce risque est moindre dans les États ayant mis en place

un contrôle technique. Le juge souligne également que le contrôle technique permettra de réduire les nuisances sonores, causées notamment par le débridage des moteurs, ainsi que celles liées à la pollution de l'air. La seule dérogation possible à l'obligation européenne aurait été de mettre en œuvre des mesures alternatives, ayant un effet direct sur la sécurité routière, mais cela n'a pas été le cas.

Aucune mesure alternative satisfaisante

Fin juillet 2022, après une instruction au fond, le Conseil d'État confirme cette première décision. Mais dans les jours qui suivent, le Gouvernement publie un nouveau décret, remplaçant l'obligation de contrôle technique par une série de mesures alternatives. Saisi à nouveau par

les mêmes associations, le Conseil d'État juge ces mesures insuffisantes : elles ne sont qu'à l'état de projet ou ne sont pas assez efficaces pour améliorer significativement la sécurité des motards. Le décret est donc contraire au droit européen. Par ailleurs, le juge renvoie le Gouvernement à la Charte de l'environnement : compte tenu de son incidence environnementale

directe sur la pollution atmosphérique et sonore, la suppression du contrôle technique aurait dû être soumise à consultation du public en amont. Le Conseil d'État annule le nouveau décret et rétablit le précédent : le contrôle technique des deux-roues doit être mis en œuvre. ●

715

personnes en deux-roues
motorisés décédées sur
la route en 2022

Source : Observatoire national
interministériel de la sécurité routière.



EN SAVOIR PLUS

DÉCISIONS n° 462679
du 16 mai 2022, n° 457398
et 456131 du 27 juillet 2022

DÉCISION n° 466125 du
31 octobre 2022, « Contrôle
technique des deux-roues »



↑ Une caméra filme un immeuble effondré après un bombardement russe à Dnipro. Le Conseil d'État juge en décembre 2022 que l'Arcom peut demander la suspension de la diffusion de trois chaînes russes par Eutelsat, un opérateur satellite français.

Propagande russe : **télédiffusion** par une société française

Après le début de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, Reporters sans frontières (RSF) demande à l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) de mettre en demeure la société française Eutelsat SA. Cet opérateur de réseau satellitaire diffuse trois chaînes de propagande russe à destination de la Russie, de l'Ukraine et des pays baltes. Pour RSF, ces services de diffusion doivent être suspendus car ils comportent des programmes portant atteinte à la dignité humaine et incitant à la haine et à la violence à l'encontre de certaines populations et minorités. Selon l'association, ils légitiment l'intervention de la Russie en Ukraine et ne garantissent pas l'expression d'une pluralité de courants de pensée et d'opinion.

L'Arcom doit réexaminer la demande de Reporters sans frontières

En septembre 2022, l'Arcom répond à RSF qu'elle ne peut pas mettre en demeure cet opérateur. La raison ? Cela dépasserait ses pouvoirs de contrôle : l'émission de ces

chaînes vers les satellites ne proviendrait pas d'un pays de l'Union européenne et très peu de citoyens européens y auraient accès. RSF saisit alors le Conseil d'État en urgence. Le juge des référés reconnaît en décembre 2022 qu'il existe un doute sérieux quant à la légalité du refus de l'Arcom. Il se fonde notamment sur la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, qui précise que l'Arcom est compétente si les services de télévision utilisent une capacité satellitaire relevant de la France – ce qui est le cas d'Eutelsat. Le juge rappelle également les engagements internationaux pris par la France,

“

Responsabilités du radiodiffuseur : tous les éléments des services de programmes [...] doivent respecter la dignité de la personne humaine et les droits fondamentaux.

Convention européenne sur la télévision transfrontière, 5 mai 1989

notamment en matière de droits fondamentaux dans le cadre de la convention européenne sur la télévision transfrontière du 5 mai 1989, dont l'Ukraine est également signataire. Il souligne d'ailleurs que ni l'Arcom, ni la société Eutelsat ne contestent les conséquences que peut avoir la diffusion de ces chaînes auprès des publics qui les reçoivent. Le juge ordonne donc à l'autorité de réexaminer la demande de RSF. Une semaine plus tard, l'Arcom met en demeure Eutelsat de cesser la diffusion des trois chaînes russes. ●



EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 468969 du 9 décembre 2022, « Diffusion de chaînes russes par Eutelsat et compétence de l'Arcom »



↑ **En mars 2022**, le juge recommande au Gouvernement de ne pas confier aux nouveaux assistants d'enquête les transcriptions d'écoutes téléphoniques ou de courriers, estimant que ces transcriptions doivent rester sous le contrôle étroit des officiers de police judiciaire.

Améliorer la **procédure pénale**

En mars puis en septembre 2022, le Conseil d'État examine un projet de loi d'orientation et de programmation soumis par le ministère de l'Intérieur, qui vise à améliorer la procédure pénale et la gestion de crises par les forces de l'ordre. Le texte fixe des objectifs et programme les moyens humains juridiques, budgétaires et matériels du ministère pour la période 2023-2027.

La compétence des assistants d'enquête est à encadrer

Le projet crée notamment une fonction « d'assistant d'enquête », pour seconder officiers et agents de police judiciaire dans l'exercice de leur fonction. Le Conseil d'État confirme que cette mesure est conforme aux exigences de la Constitution. Il émet toutefois une réserve concernant la compétence attribuée à ces assistants de transcrire certains enregistrements réalisés dans le cadre d'une enquête par le moyen d'écoutes ou d'interception de courriers. Ces opérations exigent que ne soient

retranscrits que les « éléments utiles à la manifestation de la vérité », et doivent donc rester de la compétence des officiers de police judiciaire, ou des agents de police judiciaire travaillant sous leur responsabilité.

Pour les mineurs, la recherche de solutions éducatives avant toute chose

Le Conseil d'État se prononce également contre l'extension de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle pour les mineurs de plus de 16 ans. En s'acquittant de cette amende, un mineur serait considéré comme reconnaissant les faits et acceptant la sanction, il n'aurait donc pas besoin de comparaître au tribunal. Pour le Conseil d'État, cette mesure prive la justice d'examiner sa situation en détail et, surtout, de rechercher des solutions pour assurer son « relèvement éducatif et moral ». Il rappelle que **la recherche de ce relèvement répond au principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice des mineurs**, reconnu par le Conseil constitutionnel dans une décision de 2002. ●



EN SAVOIR PLUS

AVIS n^{os} 404913 du 10 mars 2022 et 405710 du 5 septembre 2022 sur un projet de loi d'orientation et de programmation portant diverses dispositions en matière pénale et de gestion des crises

Associations : la dissolution en cas de menace avérée

En France, depuis la loi du 1^{er} juillet 1901, tout citoyen dispose du droit de s'associer sans autorisation préalable. Le **Code de la sécurité intérieure autorise toutefois le Gouvernement à dissoudre les associations qui provoquent ou contribuent à la discrimination, à la haine ou à la violence**, ou celles qui se livrent à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme. En 2022, le Conseil d'État a étudié plusieurs recours d'associations qui estimaient que leur dissolution n'était pas justifiée.

Deux dissolutions suspendues

Parmi elles notamment deux associations propalestiniennes – Comité action Palestine et Collectif Palestine vaincra. Le Conseil d'État observe que certains reproches formulés par le Gouvernement, qui impute à ces associations des actes antisémites, ne sont pas établis. Malgré le constat de prises de position tranchées, voire virulentes, l'instruction et l'audience ne permettent pas d'établir que ces groupements avaient tenu ou diffusé des

propos antisémites, ni qu'ils présentaient une menace pour la sécurité intérieure du pays. Le juge suspend donc la dissolution de ces deux associations.

Le Bloc lorrain, menace pour l'ordre public

À l'inverse, le Conseil d'État ne suspend pas la dissolution du Bloc lorrain. Le Gouvernement reproche à l'association de légitimer le recours à la violence dans les manifestations en la présentant comme seule voie possible du militantisme. Le Conseil d'État note que des appels répétés à des agissements violents ont déjà été suivis de l'interpellation et de la condamnation de plusieurs membres, notamment pour « destruction de biens publics par incendie ». Il souligne également que l'association proposait à ses membres des stages de préparation à des affrontements avec les forces de l'ordre, menaçant clairement et directement l'ordre public. ●



EN SAVOIR PLUS

DÉCISIONS n° 462736 et 462982 du 29 avril 2022, « Dissolution de deux associations propalestiniennes »

DÉCISION n° 469368 du 20 décembre 2022, « Dissolution de l'association le Bloc lorrain »

EN BREF Incitation à la haine à la télévision : les chaînes responsables

En septembre 2020, Éric Zemmour, chroniqueur sur la chaîne CNEWS, assimile les mineurs isolés étrangers à des « voleurs », des « violeurs » et des « assassins » durant l'émission « Face à l'info ». En mars 2021, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) prononce une sanction de 200 000 euros à l'encontre de la chaîne. Elle juge que ces propos incitent à la haine et à des comportements discriminatoires envers un groupe de personnes et qu'en laissant le chroniqueur les prononcer, la chaîne a manqué à son obligation de maîtrise de l'antenne. Le chroniqueur et CNEWS saisissent le Conseil d'État pour contester la sanction, mais en juillet 2022, le Conseil d'État donne raison à l'Arcom. Aucune réaction « suffisamment marquée » n'a été apportée par les personnes présentes sur le plateau lorsque le chroniqueur a prononcé ces propos. Et la chaîne a diffusé la séquence sans modification



L'éditeur veille dans son programme [...] à ne pas encourager des comportements discriminatoires à raison de la racine ou de l'origine, du sexe, de l'orientation sexuelle, de la religion ou de la nationalité.

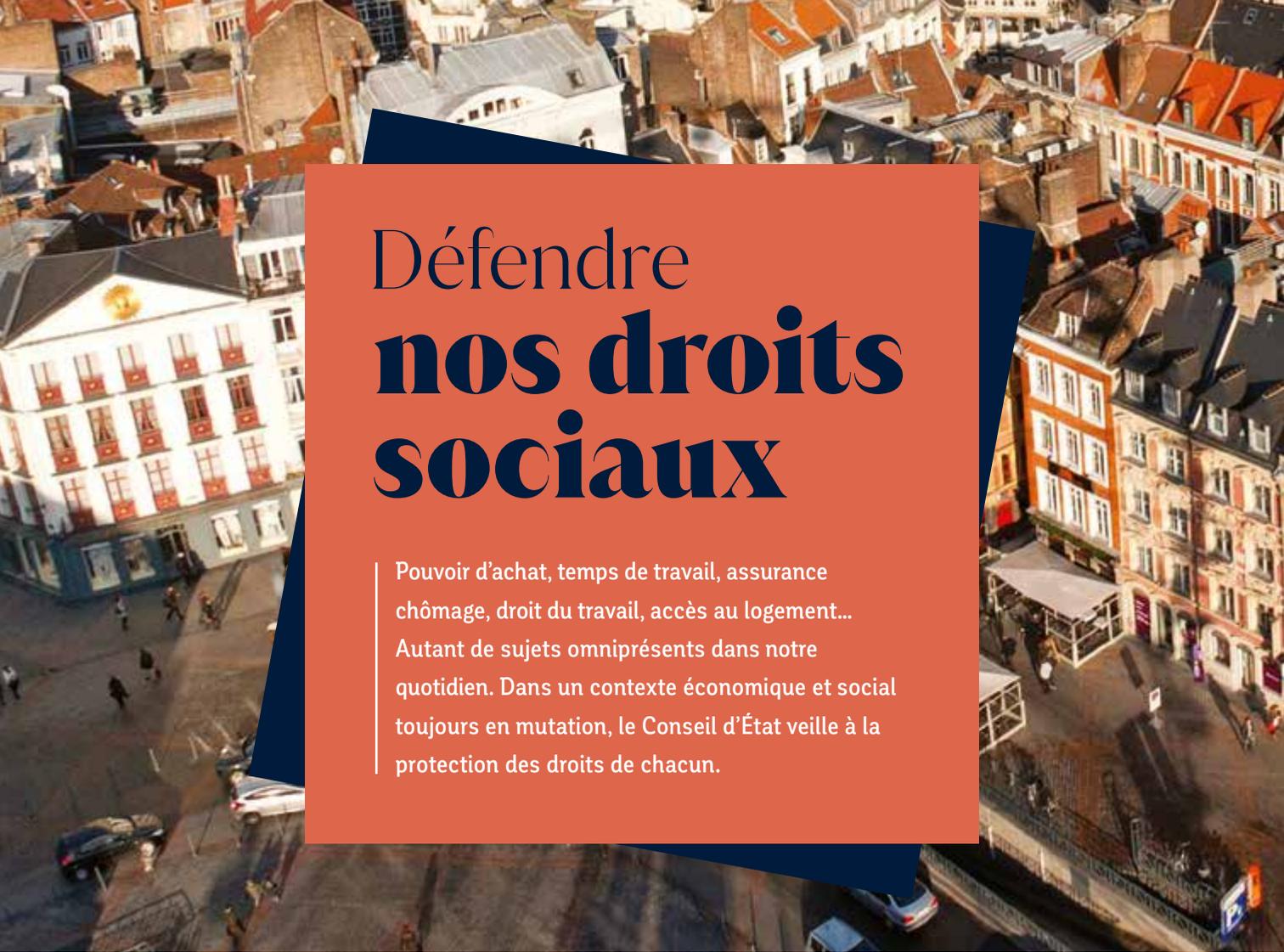
Convention du 27 novembre 2019 entre CNEWS et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (aujourd'hui Arcom)

alors que l'émission était diffusée avec un léger différé. Le juge considère par ailleurs que la sanction prononcée, correspondant à 0,5 % du chiffre d'affaires de la société en 2021, n'est pas disproportionnée par rapport à la gravité des faits. ●



EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 451897 du 12 juillet 2022, « Discours de haine et sanction infligée à CNEWS »



Défendre nos droits sociaux

Pouvoir d'achat, temps de travail, assurance chômage, droit du travail, accès au logement...

Autant de sujets omniprésents dans notre quotidien. Dans un contexte économique et social toujours en mutation, le Conseil d'État veille à la protection des droits de chacun.

L'encadrement des loyers, une mesure d'intérêt général

La loi Élan du 23 novembre 2018 ouvre la possibilité d'expérimenter des dispositifs d'encadrement des loyers dans certaines grandes agglomérations. L'objectif est de faciliter l'accès à la location pour les personnes à revenus modestes ou intermédiaires dans des zones où le marché immobilier connaît une forte tension. En 2022, saisi par plusieurs associations de propriétaires et de professionnels de l'immobilier de Paris et de Lille estimant leur droit de propriété bafoué, le Conseil d'État a confirmé que les règles de ce dispositif étaient bien légales.

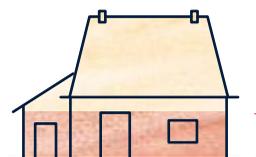
Faciliter l'accès de tous au logement

Sur proposition des collectivités locales qui estiment en avoir besoin et sur un périmètre qu'elles définissent, l'encadrement des loyers permet à l'État de fixer des loyers de référence – par catégorie de logements et secteur géographique – auxquels les propriétaires doivent se conformer. Le Conseil d'État considère que **si ce dispositif limite l'exercice du droit de propriété, il le fait de manière proportionnée par rapport à l'exigence**



Février 2022, Lille. Le Conseil d'État confirme que le dispositif d'encadrement des loyers est légal et qu'il limite l'exercice du droit de propriété de manière proportionnée par rapport à l'exigence d'intérêt général qu'il poursuit : l'accès au logement.

25 % des ménages les plus modestes consacrent



32 % de leurs revenus à leurs dépenses en logement

25 % des ménages des plus aisés consacrent



14,1 % de leurs revenus à leurs dépenses en logement

Sources : INSEE.

d'intérêt général qu'il poursuit : l'accès au logement doit primer.

Le juge rappelle que les territoires éligibles doivent réunir plusieurs conditions : le loyer médian doit être élevé et un écart important doit notamment exister entre le loyer moyen dans le parc locatif privé et le loyer moyen dans le parc locatif social. S'agissant de la ville de Lille, le Conseil d'État observe que le marché immobilier lillois est sous tension : 50 % du parc locatif est concentré à Lille *intra-muros*, avec un loyer moyen dans le parc privé plus de deux fois supérieur au loyer moyen dans le parc social. Même constat pour Paris où le niveau moyen des loyers des appartements privés est une à trois fois supérieur et le niveau de loyer médian supérieur de 20 % à celui de l'agglomération

parisienne. Les perspectives de production de nouveaux logements sont en outre très limitées.



Une application plus efficace de l'encadrement profiterait avant tout aux occupants de petits logements, [...] des jeunes, des étudiants, des célibataires et des ménages modestes.

Baromètre de l'Observatoire de l'encadrement des loyers, Fondation Abbé Pierre, 2022

Un dispositif géré par les collectivités locales

Par ailleurs, le fait que des territoires similaires ou voisins ne choisissent pas de mettre en œuvre le dispositif ne signifie pas que la loi est contraire au principe d'égalité : ce choix dépend de la politique adoptée par les collectivités locales concernées et non de la loi elle-même. Et il ne revenait pas au Premier ministre d'examiner de lui-même, sans demande des collectivités

territoriales, si cet encadrement des loyers pouvait être appliqué simultanément dans des territoires voisins. ●



EN SAVOIR PLUS

DÉCISIONS n^{os} 454450, 449603 et 431495 du 10 mai 2022, « Encadrement des loyers à Paris »

DÉCISION n^o 442698 du 10 mai 2022, « Encadrement des loyers à Lille »

Protéger le pouvoir d'achat face à l'inflation



Mai 2022, Vannes.
Entre juillet 2021 et juillet 2022, l'inflation est passée de 1,5 % à 6,8 %. En juillet 2022, le Conseil d'État note que les critères d'attribution de la « prime de partage sur la valeur ajoutée » que le Gouvernement souhaite mettre en œuvre sont objectifs et rationnels.



Partager la valeur ajoutée en entreprise

Le Conseil d'État examine avec attention les questions de constitutionnalité posées par la « prime de partage de la valeur ». D'un montant pouvant atteindre 6 000 euros, cette prime pourra être versée par les entreprises aux salariés et intérimaires dont le revenu annuel est inférieur à trois fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), pour compléter leur rémunération. Le Conseil d'État note que les critères d'attribution établis pour cette prime sont objectifs et rationnels : **le dispositif permet bien de modifier le partage de la valeur ajoutée des entreprises en faveur des salariés, sans engendrer une rupture d'égalité**. Il regrette toutefois que sa mise en œuvre ne dépende que de la décision unilatérale de l'employeur, et préconise de mieux l'articuler avec les processus de négociation obligatoire en entreprise. Lorsqu'ils existent, le comité social et économique (CSE) et les instances syndicales devraient être consultés.

En 2022, l'inflation a atteint une moyenne de 5,2 %* contre 1,6 % en 2021. Pour protéger le pouvoir d'achat des Français face à l'augmentation des prix à la consommation, le Gouvernement réunit dans un projet de loi plusieurs mesures d'urgence. Il soumet ce texte au Conseil d'État en juin 2022, avant son adoption au Parlement le 4 août.

Compenser les effets de l'inflation

Le texte comprend trois volets : la protection du niveau de vie des Français, la protection des consommateurs et la protection de la souveraineté énergétique de la France. Les mesures proposées tendent notamment à anticiper la revalorisation des prestations et droits sociaux, à augmenter et pérenniser la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, désormais appelée « prime de partage de la valeur », et à renforcer les droits des consommateurs. **Dans son avis, le Conseil d'État regrette les lacunes de l'étude d'impact accompagnant le projet.** Il demande au Gouvernement de la compléter avant de soumettre le projet au Parlement pour fournir aux parlementaires des précisions sur les effets de certaines mesures – y compris sur le plan budgétaire.

Garantir l'égalité devant les charges publiques

Temporairement et seulement dans certains cas, cette prime pourra d'ailleurs être exonérée de cotisations et contributions sociales. Si cette exonération est pertinente pour protéger le pouvoir d'achat des salariés les plus modestes, le Conseil d'État estime toutefois qu'elle pose des questions quant au principe d'égalité devant les charges publiques. Imposer un seuil fixe de salaire pour déterminer qui peut en bénéficier, sans « lissage » progressif, peut avoir des effets de seuil regrettables. En effet, un salarié touchant un

510 €

C'est la somme moyenne qui manque chaque mois aux Français pour vivre convenablement.

Source : Institut CSA.

salaire tout juste inférieur au seuil pourrait bénéficier de l'exonération de sa prime, alors qu'un autre dont le revenu serait légèrement supérieur n'en bénéficierait pas. En outre, pour garantir que cette exonération reste exceptionnelle et temporaire, le Conseil d'État recommande au Gouvernement de fixer une date d'expiration de la mesure au 31 décembre 2023, et non 2024 comme initialement prévu. Il préconise également un suivi rigoureux de la distribution de la prime, afin de s'assurer qu'elle ne se substitue pas à des augmentations de salaires. ●



EN SAVOIR PLUS

AVIS du 4 juillet 2022 sur un projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat

* Source : INSEE.

Des mesures d'urgence pour l'emploi

En septembre 2022, le Conseil d'État examine un projet de loi réunissant des mesures relatives au fonctionnement du marché du travail. Le texte aborde notamment certains aspects du régime d'assurance chômage et inclut des mesures relatives à la validation des acquis de l'expérience.

Préparer la réforme de l'assurance chômage

En attendant d'élaborer une réforme plus en profondeur, retardée par la crise sanitaire, le Gouvernement souhaite pouvoir définir des règles temporaires de l'assurance chômage au-delà du 1^{er} novembre 2022, car celles en vigueur deviennent caduques après cette date. Mais le Conseil d'État insiste sur la nécessité de mener une concertation avec les partenaires sociaux pour déterminer le contenu de ces règles qui pourraient s'appliquer jusqu'à fin 2023 : c'est ce qu'exige la loi dès que des évolutions du régime d'assurance chômage sont en jeu. Si une concertation est déjà prévue par le Gouvernement, le Conseil d'État recommande de la mentionner expressément dans le projet de loi.

Préciser et élargir le spectre de la VAE

En parallèle, le texte précise le dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE), qui permet à toute personne de faire reconnaître son expérience pour obtenir une certification professionnelle ou accéder à des études supérieures. Le Conseil d'État estime que les mesures permettant à de nouveaux organismes interprofessionnels de prendre en charge certains frais liés à la VAE sont bien conformes au droit. Il confirme également la possibilité de valoriser certaines périodes de mise en situation professionnelle, réalisées dans le cadre de dispositifs

41 %

des Français ont une opinion positive de l'action publique en matière de lutte contre le chômage en 2022.

Source : Baromètre Delouvier 2022.

d'insertion par exemple. Le projet de loi vient également élargir le dispositif de la VAE aux proches aidants que le code de l'action sociale et des familles définit comme les proches apportant une aide à une personne âgée dans sa vie quotidienne. Sur ce point, le Conseil d'État préconise d'inclure également les aidants familiaux, qui apportent une aide à une personne en situation de handicap. À la suite de cet avis et du vote du Parlement, la loi est promulguée le 21 décembre 2022. ●



EN SAVOIR PLUS

AVIS du 5 septembre 2022 sur un projet de loi portant diverses mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail

EN BREF Licenciement d'un salarié protégé : prendre en compte la bonne foi

Un salarié, membre du comité d'entreprise, avait signalé aux autorités des agissements de plusieurs collaborateurs de sa société pouvant relever du pénal. Mais lorsqu'elle l'apprend, la société conteste ces allégations et obtient du ministre chargé du travail l'autorisation de licencier le salarié pour faute disciplinaire. Celui-ci saisit alors la justice administrative. Après le tribunal administratif, c'est la cour administrative d'appel qui juge que le licenciement est justifié : le salarié a formulé des accusations qui n'étaient pas étayées par des éléments probants, mis en cause certaines personnes nommément

et porté atteinte à la réputation de l'entreprise. Mais le Conseil d'État rappelle que ce salarié est membre d'une instance représentative du personnel. À ce titre, il bénéficie d'une protection particulière, dans l'intérêt des travailleurs qu'il représente, et ne peut être licencié pour des comportements en rapport avec les fonctions représentatives qu'il exerce normalement. Ainsi, lorsqu'un « salarié protégé » dénonce des faits pouvant être considérés comme un crime ou un délit, l'administration ne peut autoriser son licenciement si le salarié a eu connaissance des faits dans l'exercice de ses fonctions, et s'il a agi de bonne foi. ●



EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 437735 du 27 avril 2022, « Licenciement d'un salarié pour faute grave »



↑ Depuis le 22 juin 2022, les praticiens hospitaliers et les internes peuvent se prévaloir d'une décision du Conseil d'État auprès de leur employeur pour faire respecter la durée hebdomadaire maximale de travail fixée à 48 heures.

Garantir le respect du **temps de travail à l'hôpital**

En 2022, trois syndicats de praticiens hospitaliers et d'internes contestent la compatibilité des dispositions du code de la santé publique relatives à leur temps de travail avec le droit européen devant le Conseil d'État. Selon eux, le décompte de leurs obligations de service en demi-journées ne permettait pas d'assurer le respect du plafond de travail hebdomadaire de 48 heures calculé sur quatre mois (trois pour les internes), fixé par une directive de 2003 sur l'aménagement du temps de travail. Ils considéraient aussi qu'aucun système objectif, fiable et accessible n'était prévu par la réglementation française pour mesurer leur temps de travail quotidien.

de 48 heures par semaine, durée calculée sur quatre mois pour les praticiens hospitaliers et trois mois pour les internes. Cela implique que le nombre d'heures effectuées au cours des demi-journées d'obligations de service ne peut dépasser la durée maximale hebdomadaire de travail. Le Conseil d'État précise qu'il est de la responsabilité des établissements de santé de se doter d'un dispositif fiable, objectif et accessible pour décompter les heures de travail effectuées par chaque agent. Il clarifie les obligations des établissements de santé pour garantir le respect de la durée hebdomadaire maximale de travail. Les praticiens hospitaliers et les internes peuvent désormais s'en prévaloir vis-à-vis de leur employeur. ●



EN SAVOIR PLUS

DÉCISIONS n^{os} 446917, 446944 et 447003 du 22 juin 2022, « Respect du temps de travail à l'hôpital : le Conseil d'État précise les obligations des établissements »

Les obligations des établissements de santé précisées

En juin 2022, le Conseil rappelle que le code de la santé publique prévoit que les obligations hebdomadaires de service sont fixées en demi-journées, dans la limite

Directeur de la publication : Didier-Roland Tabuteau
Rédacteurs en chef : Cécile Vaullerin et Xabi Velazquez
Coordination : Jean-Baptiste Desprez et Nathalie Roubellat
**Conception éditoriale et graphique, rédaction, secrétariat
de rédaction et maquette** : ANIMAL  PENSANT

Couverture, photo et montage photo : Jean-Baptiste Eyguesier/
Conseil d'État.

Crédits photographiques : 1, 2-3, 4, 7, 8, 10-11, 12, 13 (haut et bas),
14 (haut et bas), 15, 16 (gauche et droite), 17, 18 (haut), 20-21 : Jean-
Baptiste Eyguesier/Conseil d'État ; 5 : Francesca Mantovani/Gallimard ;
6 (gauche), 18 (bas), 19 (haut), 22-23, 34, 40-41, 47, 48, 52, 54-55, 56,
57, 58, 60-61, 64 : DR ; 6 (droite) : Arnaud Février/AMF ; 18, 26-27 :
Éric Beracassat/Hans Lucas *via* AFP ; 25 : Jean-François Monier *via*
AFP ; 30-31 : Aline Morcillo/Hans Lucas *via* AFP ; 33 : Hervé Chatel/
Hans Lucas *via* AFP ; 35 : Petits frères des pauvres ; 36-37 : Philippe
Lopez *via* AFP ; 38 : Xose Bouzas/Hans Lucas *via* AFP ; 39 : Éric
Dervaux/Hans Lucas *via* AFP ; 42 : Sameer Al-Doumy *via* AFP ; 43 :
Toulouse School of Economics ; 44-45 : Jacques Demarthon *via* AFP ;
46 : Jeanne Mercier/Hans Lucas *via* AFP ; 49 : Sénat ; 50-51 : Laure
Boyer/Hans Lucas *via* AFP ; 62 : Richard Villalon *via* stock.adobe.com.

Imprimé en France sur un papier PEFC «Cradle to Cradle (C2C)
Certified»™ niveau Argent. «C2C Certified»™ est une norme internatio-
nale, reconnaissant les produits sûrs et issus de l'économie circulaire.



Retrouvez ce bilan d'activité
sur notre site internet.



1, place du Palais-Royal – 75100 Paris Cedex 01
www.conseil-etat.fr

