

**Le Conseil d'État
et la justice administrative
accompagnent les mutations
de la société française**

BILAN D'ACTIVITÉ 2013

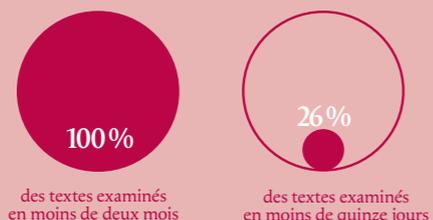


L'activité consultative en chiffres

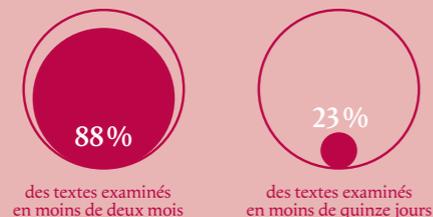
NATURE DES TEXTES EXAMINÉS



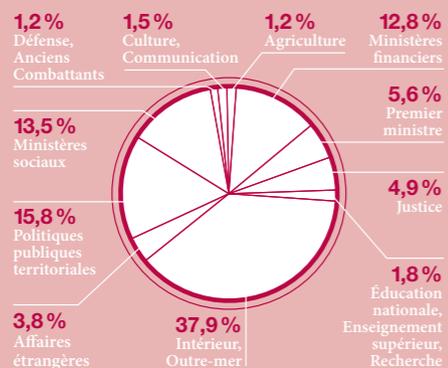
DÉLAIS MOYENS D'EXAMEN DES PROJETS DE LOI (EN %)



DÉLAIS MOYENS D'EXAMEN DES PROJETS DE DÉCRET (EN %)



RÉPARTITION DES PROJETS DE TEXTE PAR MINISTÈRE



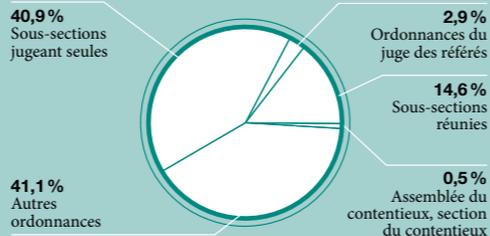
CONSEIL D'ÉTAT



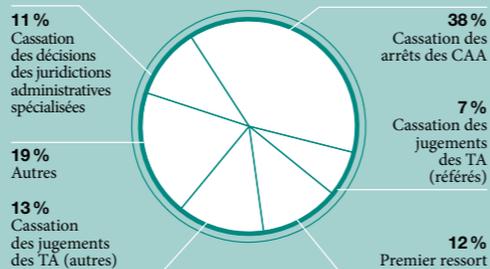
DÉLAI PRÉVISIBLE MOYEN DE JUGEMENT (EN MOIS)



RÉPARTITION DES AFFAIRES JUGÉES PAR FORMATION DE JUGEMENT



RÉPARTITION DU CONTENTIEUX D'APRÈS LE MODE DE SAISINE



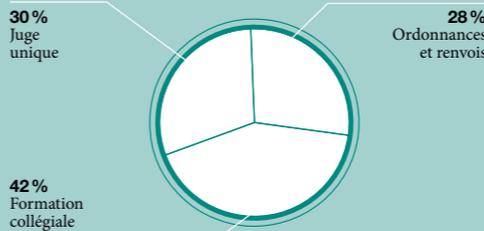
TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS



DÉLAI PRÉVISIBLE MOYEN DE JUGEMENT (EN MOIS)



RÉPARTITION DES AFFAIRES JUGÉES PAR FORMATION DE JUGEMENT



COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL



DÉLAI PRÉVISIBLE MOYEN DE JUGEMENT (EN MOIS)



RÉPARTITION DES AFFAIRES JUGÉES PAR FORMATION DE JUGEMENT



COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE

ORIGINE DES RECOURS DÉPOSÉS AUPRÈS DE LA CNDA

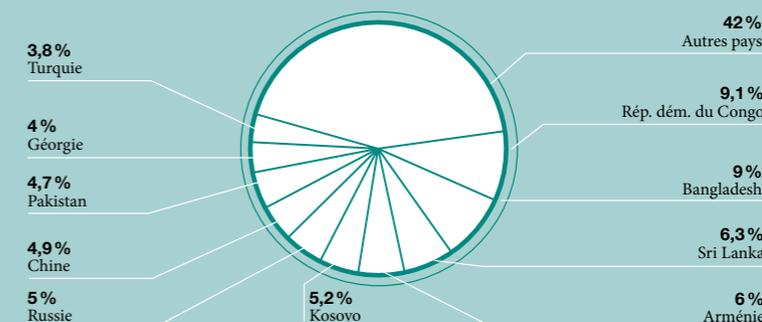
En 2013, les recours déposés émanaient de requérants issus de 114 pays. Les 10 pays les plus importants dans les entrées sont :

34 572

recours enregistrés, soit une baisse de 5% par rapport à 2012

38 540

affaires jugées, soit une augmentation de 3% par rapport à 2012





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

LE BILAN D'ACTIVITÉ DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE permet de retracer les événements majeurs de l'année écoulée et de rendre compte de la place qu'occupe la juridiction administrative au sein de notre société, dans ses relations avec les justiciables comme avec les pouvoirs publics.

CE QUI RESSORT DE LA LECTURE DE CE BILAN est d'abord la variété et la richesse des sujets auxquels la juridiction administrative est confrontée, qui sont au cœur des préoccupations des justiciables. En tant que juge, comme dans sa fonction de conseiller des pouvoirs publics, le Conseil d'État s'est prononcé sur la garantie de nombreuses libertés et droits fondamentaux. Il a également été saisi de diverses questions économiques et sociales. Le rôle de la juridiction administrative dans l'organisation de la vie publique illustre également à quel point celle-ci est l'un des acteurs et des régulateurs de notre vie démocratique.

LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE ASSUME PLEINEMENT SES MISSIONS dans la mesure où elle apporte des réponses concrètes et rapides aux demandes des justiciables comme des pouvoirs publics. Elle le fait lorsqu'elle est saisie d'une situation urgente : le juge administratif peut alors statuer en référé, en quelques heures si nécessaire. La justice administrative – des tribunaux administratifs au Conseil d'État – a rendu 15 500 décisions en urgence en 2013 (hors contentieux des étrangers). C'est au jour le jour, au travers de ces procédures, mais aussi des délais de jugement de mieux en mieux maîtrisés, que se mesure l'efficacité de la justice administrative. À cet égard, toutes affaires

confondues, les délais de jugement sont inférieurs à un an en moyenne à chacun des niveaux de la juridiction pour la troisième année consécutive.

LE CONSEIL D'ÉTAT ET LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE SONT AU SERVICE DE TOUS LES JUSTICIABLES – citoyens, étrangers, associations, entreprises ainsi que pouvoirs publics –, comme ils assument leur fonction de conseil, avec diligence et dans le respect du principe d'impartialité. Par les questions dont ils sont saisis, ils s'inscrivent au cœur des grands débats publics et de l'adaptation du droit aux mutations de la société. La justice administrative ne cesse pas non plus d'assumer à tout moment, dès lors qu'elle est saisie d'une demande d'avis ou d'une requête, toutes ses responsabilités, dans le strict respect de la loi et des engagements européens et internationaux de la France. Elle est, aussi, toujours attentive à la singularité de chaque question qui lui est soumise, car, si la loi est générale, les situations concrètes et humaines dont elle est saisie sont d'une infinie variété et, parfois, d'une très grande difficulté.

L'ANNÉE 2013 A AUSSI ÉTÉ L'OCCASION DE SAISIR LE CHEMIN PARCOURU DEPUIS 1953, date de création des tribunaux administratifs, qui a consacré l'existence d'un véritable ordre juridictionnel. Depuis lors, la justice administrative n'a cessé d'évoluer tout en restant fidèle à son héritage et à l'essence de ses missions. C'est dans cet esprit qu'elle continuera à aller de l'avant.

PROFIL

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

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

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

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



En couverture :
le Conseil d'État
occupe la partie
centrale du
Palais-Royal depuis
plus de 130 ans.



2013 EN FAITS ET CHIFFRES

p.5

p. 6 CONSEILLER
Une année d'activité
consultative.

p. 15 ZOOM
La justice administrative
connectée.

p. 16 JUGER
Une année d'activité
contentieuse.

8 VALEURS AU CŒUR DE NOTRE ACTION

p. 25

Regards croisés
La justice
administrative,
ce sont des
hommes et des
valeurs.



THEMA

p. 30

Le Conseil d'État
acteur et arbitre de
la vie démocratique
Quelle place pour
la justice administrative
dans l'organisation
de la vie collective ?

DOSSIER 60 ANS

p. 37

Tribunaux
administratifs
Six décennies
au service
de l'intérêt
général.

p. 42 En savoir plus
Retrouvez le kiosque
du Conseil d'État.

2013 EN FAITS ET CHIFFRES

CONSEILLER - JUGER

En 2013, le Conseil d'État et la justice administrative ont accompagné les mutations de la société française. L'actualité et les chiffres clés des activités contentieuses et consultatives de l'année révèlent comment le Conseil d'État et la juridiction administrative s'inscrivent dans la vie quotidienne des citoyens.

CONSEILLER

Le Conseil d'État est le conseiller juridique du Gouvernement. Il peut également être saisi par le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat d'une proposition de loi élaborée par les parlementaires. En 2013, il a examiné 96 projets de loi, 6 propositions de loi d'origine parlementaire, 23 projets d'ordonnance, 786 projets de décret et 17 avis, dont voici une sélection.



ÉCONOMIE

L'avenir du système des retraites

Le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites vise à le consolider financièrement, notamment par l'augmentation de la durée de cotisation, ainsi qu'à renforcer son équité. Le Conseil d'État a en particulier eu à se prononcer sur la création du « compte pénibilité », qui donne aux personnes ayant occupé des emplois pénibles des droits en matière de formation, de temps partiel et de retraite. Sur la base d'expositions au-delà de seuils de durée, d'intensité et de fréquence fixés par décret, le salarié acquiert des points inscrits sur un compte personnel. Le Conseil d'État a admis que le champ d'application du compte soit limité aux salariés de droit privé, en raison des différences de situation avec les agents de droit public.



PROTECTION DU CONSOMMATEUR

Action de groupe

Le projet de loi relatif à la consommation introduit dans notre système juridique une nouvelle catégorie de recours – les actions de groupe – qui permettent à des associations de défense des consommateurs d'introduire un recours devant le juge judiciaire, afin que soit engagée la responsabilité d'un professionnel qui a manqué à ses obligations légales ou contractuelles. Ce recours pourra conduire à indemniser des préjudices subis individuellement par un groupe de consommateurs placés dans une situation similaire et trouvant leur origine dans le même manquement.

Saisi de ce projet de loi, le Conseil d'État a considéré que ce mécanisme inédit ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel, notamment à l'égard des droits de la défense et de l'équité du procès, de la liberté d'association ou du principe d'égalité. Il a estimé qu'il n'était pas nécessaire que le projet de loi précise que l'action de groupe ne pouvait être engagée qu'à l'encontre d'un vendeur directement lié au consommateur par un lien contractuel et a considéré que le juge judiciaire définira par lui-même la notion de « professionnel responsable ».



FINANCES

Sincérité du budget et engagements européens de la France

Le pacte budgétaire européen ratifié par la France le 22 octobre 2012 prescrit la mise en place d'instances indépendantes chargées de vérifier le respect des règles d'équilibre budgétaire qu'il énonce. La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques met en œuvre ce traité et précise que le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes, doit apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques et la cohérence de la trajectoire des finances publiques. Elle dispose que l'« article liminaire » de la loi de finances retrace la position des finances publiques dans la trajectoire de moyen terme. Dans ce contexte renouvelé, le Conseil d'État a estimé, au vu de l'avis rendu par le HCFP le 20 septembre 2013, que l'article liminaire et les autres articles dits « de chiffres » du projet de loi de finances (PLF) pour 2014 ne méconnaissaient pas le principe de sincérité des lois financières, tel qu'il résulte de la loi organique relative aux lois de finances et de la juris-

prudence du Conseil constitutionnel. Au regard des engagements européens de la France, le Conseil d'État a considéré qu'il lui incombait, lors de l'examen de la partie chiffrée du PLF, non d'exercer un contrôle de conventionalité, mais d'appeler l'attention du Gouvernement sur les risques encourus en cas d'écart marqué à la trajectoire retenue ou de non-respect manifeste des recommandations adressées par les instances de l'Union européenne.

Le Conseil d'État estime que, si le schéma associé au PLF 2014 comportait un déficit de 3,6 % du produit intérieur brut en décalage avec la trajectoire de la loi de programmation de 2012 prise en compte au titre de nos engagements européens, il restait compatible avec l'objectif à moyen terme, à condition qu'un effort structurel important soit à nouveau accompli en 2015 et 2016.

SOCIÉTÉ

L'assistance médicalisée pour mourir et les droits des malades en fin de vie

Le Conseil d'État a été saisi par le président du Sénat de cinq propositions de loi relatives à l'assistance médicalisée pour mourir et aux droits des malades en fin de vie. Les choix effectués par le législateur découlent en premier lieu d'options éthiques et philosophiques. Il dispose donc d'une liberté d'appréciation particulièrement étendue, comme l'affirment de manière constante le Conseil constitutionnel et la Cour européenne des droits de l'Homme. Cependant, ce pouvoir d'appréciation doit s'exercer dans le respect des principes constitutionnels et conventionnels, notamment les articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Le Conseil d'État a notamment souligné, au sujet des propositions prévoyant d'autoriser un acte « d'assistance médicale pour mourir », que le législateur devait préciser s'il entendait autoriser l'acte de donner la mort (l'euthanasie) ou seulement l'assistance au suicide, faute de quoi la loi pourrait être entachée d'incompétence négative et méconnaître le principe constitutionnel de légalité des délits et des peines.

Question de citoyen

Le Gouvernement doit-il suivre les avis du Conseil d'État ?

Le Gouvernement n'est pas juridiquement tenu de suivre les avis du Conseil d'État. Lorsqu'on lui soumet un projet de texte, le Conseil d'État s'assure de sa régularité juridique. Le Gouvernement peut alors soit retenir, soit écarter le texte amendé par le Conseil d'État au profit de son projet initial. En règle générale, le Gouvernement suit les avis du Conseil d'État pour limiter les risques contentieux. Ces projets de texte sont en effet susceptibles d'être contestés devant le juge constitutionnel, le juge administratif, le juge judiciaire ou, en ce qui concerne nos engagements européens et internationaux, les juges européens.





TRAVAIL

La sécurisation de l'emploi

Le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi assure la transposition de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013. Si le projet soumis au Conseil d'État était proche de l'accord issu de la négociation entre les partenaires sociaux, il était plus complet, notamment en ce qu'il a dû trancher des questions sur lesquelles les partenaires n'avaient pas complètement pris position.

Le projet comportait une importante réforme des procédures de licenciement collectif et prévoyait l'intervention de l'administration pour homologuer l'accord collectif ou valider le document élaboré par l'employeur relatif à l'application de la procédure de consultation des représentants du personnel et au contenu du plan de sauvegarde de l'emploi (PSE). Il soumettait ces décisions au contrôle du juge administratif, à l'exclusion de tout autre recours administratif ou contentieux. Le Conseil d'État a considéré que l'intervention de l'administration répondait à un motif d'intérêt général, tant les employeurs que les salariés ayant intérêt à ce qu'il soit statué rapidement sur le respect des procédures et la validité du PSE. Si le choix d'exclure tout recours administratif préalable avant de saisir le juge

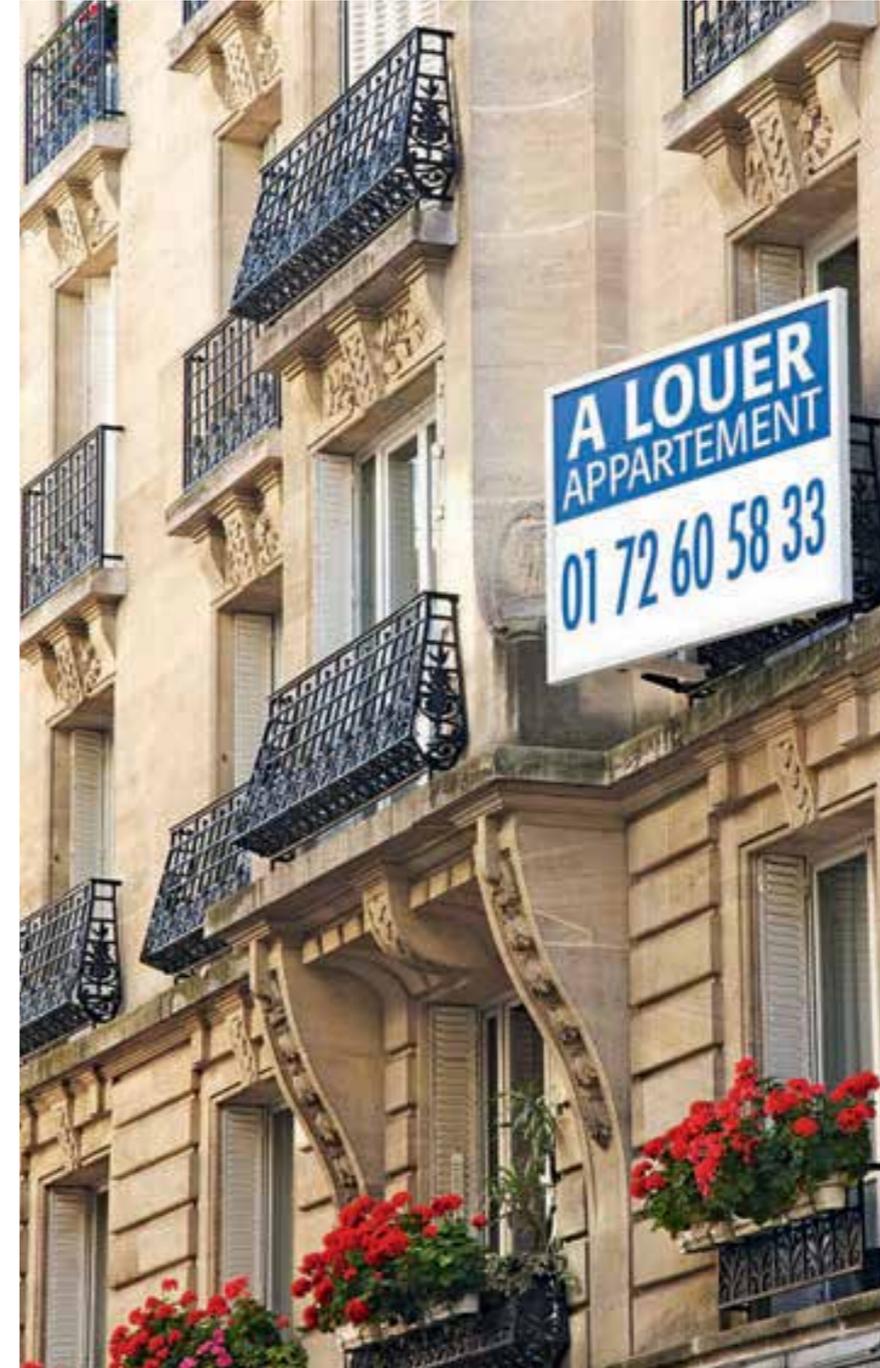
relève d'une appréciation d'opportunité, le Conseil d'État a souligné les inconvénients de cette solution sur le plan du bon fonctionnement de l'administration et de la justice administrative. Il a donné un avis défavorable à la disposition selon laquelle, lorsqu'un ou plusieurs salariés refusent l'application à leur contrat de travail d'un accord de mobilité interne, leur licenciement est qualifié de licenciement pour motif personnel. Il a estimé que ce cas s'apparentait à celui d'un refus par le salarié d'une modification d'un élément essentiel de son contrat de travail.



SOCIÉTÉ

Le principe de neutralité religieuse

Le Défenseur des droits a saisi le Conseil d'État le 20 septembre 2013 d'une demande d'étude portant sur diverses questions relatives à l'application du principe de neutralité religieuse dans les services publics. Les réponses apportées le 23 décembre par le Conseil d'État présentent l'état du droit en vigueur. L'analyse du Conseil d'État confirme que les textes et la jurisprudence permettent, au nom du bon ordre et du bon fonctionnement du service public, de restreindre la manifestation de conviction religieuse par des signes vestimentaires ou autres, dans le cadre du service public de l'éducation nationale et notamment pour les parents accompagnant des sorties scolaires (usagers du service public et non agents publics). Si le principe général pour les usagers du service public est une absence d'exigence de neutralité religieuse sauf exceptions, il existe des possibilités juridiques de recommander aux parents d'élèves accompagnateurs de s'abstenir de manifester une appartenance ou une croyance religieuse. Des restrictions à la liberté de manifestation des opinions religieuses peuvent en effet résulter soit de textes particuliers (par exemple, la loi de 2004 sur les signes religieux à l'école, le décret de 2010 pour les visiteurs de prison, le code de procédure pénale pour les jurys d'assises), soit de considérations liées à l'ordre public ou au bon fonctionnement du service. En cela, l'étude montre que l'état actuel du droit permet de traiter la question de la manifestation des convictions des parents d'élèves qui participent à des déplacements ou des activités scolaires.



HABITAT

Le logement en question

Le Conseil d'État a été saisi du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) portant notamment sur la création d'un mécanisme d'encadrement des loyers, le renforcement de la déontologie des professionnels de l'immobilier, la recherche de meilleures garanties au droit au logement opposable, le renforcement de la lutte contre l'habitat indigne ou encore la participation des employeurs à l'effort de construction. Le Conseil d'État a émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi en proposant néanmoins le retrait de plusieurs dispositions. Il a par exemple estimé que l'interdiction de l'activité de « marchand de listes », qui consiste à proposer des listes de biens disponibles à la location et à la vente, portait une atteinte manifestement disproportionnée à la liberté d'entreprendre et que l'interconnexion entre le système national d'enregistrement des demandes de logement social (qui traite environ 1,7 million de demandes comportant des données personnelles sensibles) et le répertoire national d'identification des personnes physiques portait une atteinte excessive au droit à la vie privée. Les dispositions concernant la garantie universelle des loyers (GUL) qui figuraient dans le projet de loi ont fait l'objet d'une demande d'avis du Premier ministre.

Question de citoyen

Est-ce que le Conseil d'État prend en compte dans ses avis les éventuelles difficultés pratiques que l'application du texte est susceptible de soulever ?

Outre l'examen de fond sur la régularité juridique des projets de loi et de décret qui lui sont soumis, le Conseil d'État veille à ce que ces textes soient réellement applicables et respectent le principe de bonne administration. C'est ainsi que, saisi du projet de loi de décentralisation, il a, par exemple, écarté diverses dispositions qui méconnaissaient l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, telles celles relatives au « pôle de compétitivité » ou qui ne relevaient pas du domaine de la loi. Dans le cas du projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, le Conseil d'État a appelé l'attention du Gouvernement sur les moyens nécessaires pour mettre en œuvre la loi, notamment dans les juridictions d'application des peines et dans les services de probation et d'insertion.



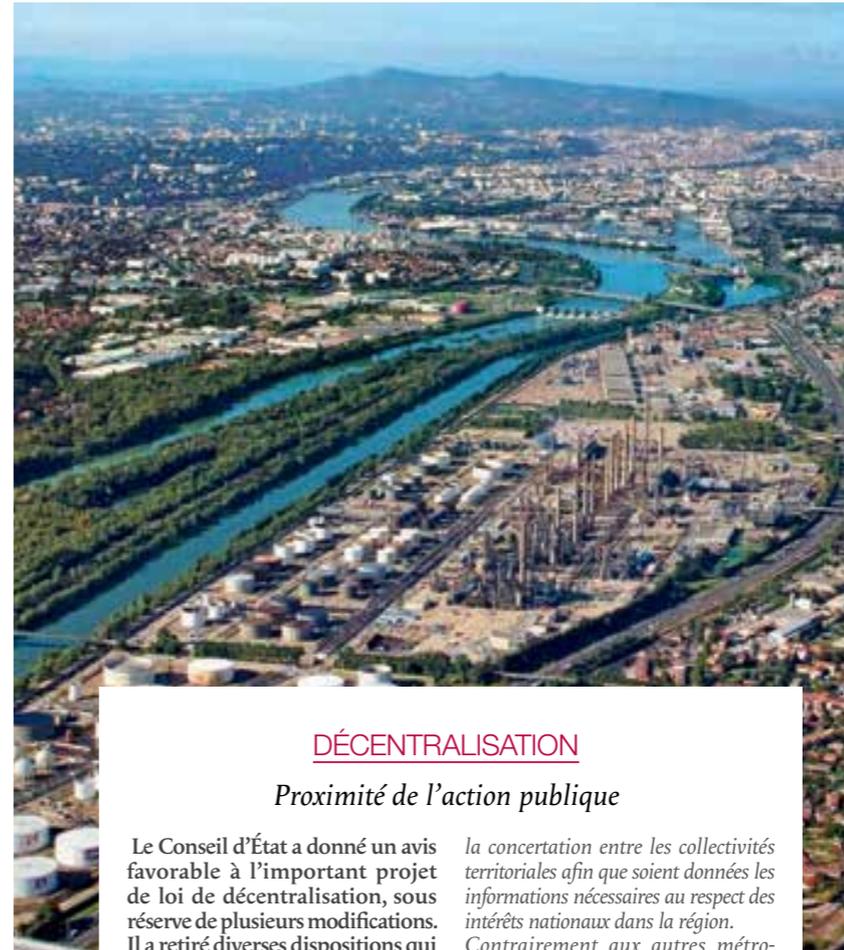
JUSTICE

Récidive et individualisation

Le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines a reçu un avis favorable du Conseil d'État. Il crée notamment la nouvelle peine de « contrainte pénale », qui ne comporte aucune forme d'incarcération. La loi a fait l'objet d'observations importantes et des modifications ont été apportées par le Gouvernement au cours de son examen. Le Conseil d'État a estimé que la multiplicité des rôles joués par le juge d'application des peines – définition des obligations du condamné, suivi, contrôle, adaptation des obligations, instruction des manquements, prononcé éventuel d'une mesure privative de liberté – n'était pas satisfaisante au regard du principe de séparation des autorités de poursuite et de sanction. Le projet a été modifié pour attribuer au président du tribunal de grande instance, sur saisine du juge d'application des peines, le pouvoir de sanctionner l'inobservation des obligations de la contrainte pénale par un emprisonnement.

Vers plus d'indépendance

À l'occasion de l'examen du projet de loi constitutionnelle relatif à la justice qui renforce les prérogatives du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et modifie le mode de nomination des membres non-magistrats, le Conseil d'État a émis un avis favorable sous réserve de plusieurs observations. Le CSM pourra s'exprimer directement sur les grandes questions intéressant la justice et décider des carrières et de la discipline des magistrats du parquet. Le Conseil d'État a toutefois estimé nécessaire de réaménager le collège de nomination des personnes qualifiées au sein du CSM de façon à ne pas ériger au niveau constitutionnel des caractéristiques qui n'y ont pas leur place et de combiner de façon plus claire les choix du collège de nomination et l'intervention des commissions parlementaires permanentes.



DÉCENTRALISATION

Proximité de l'action publique

Le Conseil d'État a donné un avis favorable à l'important projet de loi de décentralisation, sous réserve de plusieurs modifications. Il a retiré diverses dispositions qui méconnaissaient l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, telles celles relatives aux « pôles de compétitivité », ou qui ne relevaient pas du domaine de la loi, telles celles relatives à la création d'un « observatoire de la gestion publique locale ». Le Conseil d'État a souligné la complexité de la procédure du « Pacte de gouvernance territoriale », en contradiction avec les objectifs mêmes de la loi : clarification et coordination des responsabilités. Il a estimé utile de permettre au préfet, compte tenu de ses missions de représentant de l'État, d'assister aux réunions de l'instance chargée de

la concertation entre les collectivités territoriales afin que soient données les informations nécessaires au respect des intérêts nationaux dans la région. Contrairement aux autres métropoles prévues par le projet, celle d'« Aix-Marseille-Provence » est créée directement par la loi, par fusion de six établissements publics de coopération intercommunale. Eu égard à la contrainte ainsi imposée à la libre administration des communes concernées, le Conseil d'État s'est assuré de l'existence d'un motif d'intérêt général inspirant la mesure et de critères objectifs fondant le choix du périmètre. S'agissant de la métropole de Lyon, le Conseil d'État a vérifié que sa création ne provoquerait ni d'entrave à la libre administration d'autres collectivités territoriales, ni de rupture d'égalité entre citoyens, usagers ou entreprises.



DISCRIMINATION

Égalité hommes-femmes

Le Conseil d'État, saisi d'un projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes, a donné un avis favorable sous réserve de certaines modifications et observations. Il a notamment rejeté plusieurs dispositions du projet ayant pour objet d'ajouter aux cas d'exclusion des marchés publics des personnes susceptibles d'avoir commis des manquements au principe d'égalité hommes-femmes, au motif qu'elles apporteraient à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi. Il a également rejeté la disposition imposant que la proportion de membres de chaque sexe des conseils d'administration et de surveillance des sociétés les plus importantes par leurs effectifs et le chiffre d'affaires atteigne 40 % au 1^{er} janvier 2019, le texte proposé comportant trop d'incertitudes au regard de l'objectif recherché.



INTERNATIONAL

La présidence française de l'ACA-Europe

Le Conseil d'État exerce, depuis juin 2012 et pour deux ans, la présidence de l'association ACA-Europe, qui réunit les juridictions administratives suprêmes des vingt-huit États membres de l'Union européenne. L'assemblée générale de l'association qui s'est tenue au Conseil d'État en mai 2013 a été l'occasion de faire le point sur les nombreux travaux menés sous son égide, notamment la diffusion des jurisprudences nationales avec la mise en place de deux banques de données, les échanges de magistrats et diverses publications. Outre le séminaire « Une justice administrative efficace et de qualité », qui s'est tenu à la suite de l'assemblée générale, trois séminaires thématiques ont été organisés : – un premier séminaire consacré à la

sécurité alimentaire à Parme, en avril ; – un deuxième portant sur le développement du droit administratif en Europe à La Haye, en novembre ; – un troisième à Paris, en décembre, sur la base de l'étude annuelle 2013 du Conseil d'État consacré au « droit souple ». Ce dernier séminaire de l'année 2013 a permis de dresser un état des lieux comparatif et d'analyser la place du droit souple dans l'ordre juridique des pays représentés, notamment au regard de l'importance croissante du droit communautaire.

Toute l'actualité internationale du Conseil d'État sur www.conseil-etat.fr (rubrique Relations internationales)



« DROITS ET DÉBATS »

La collection s'enrichit

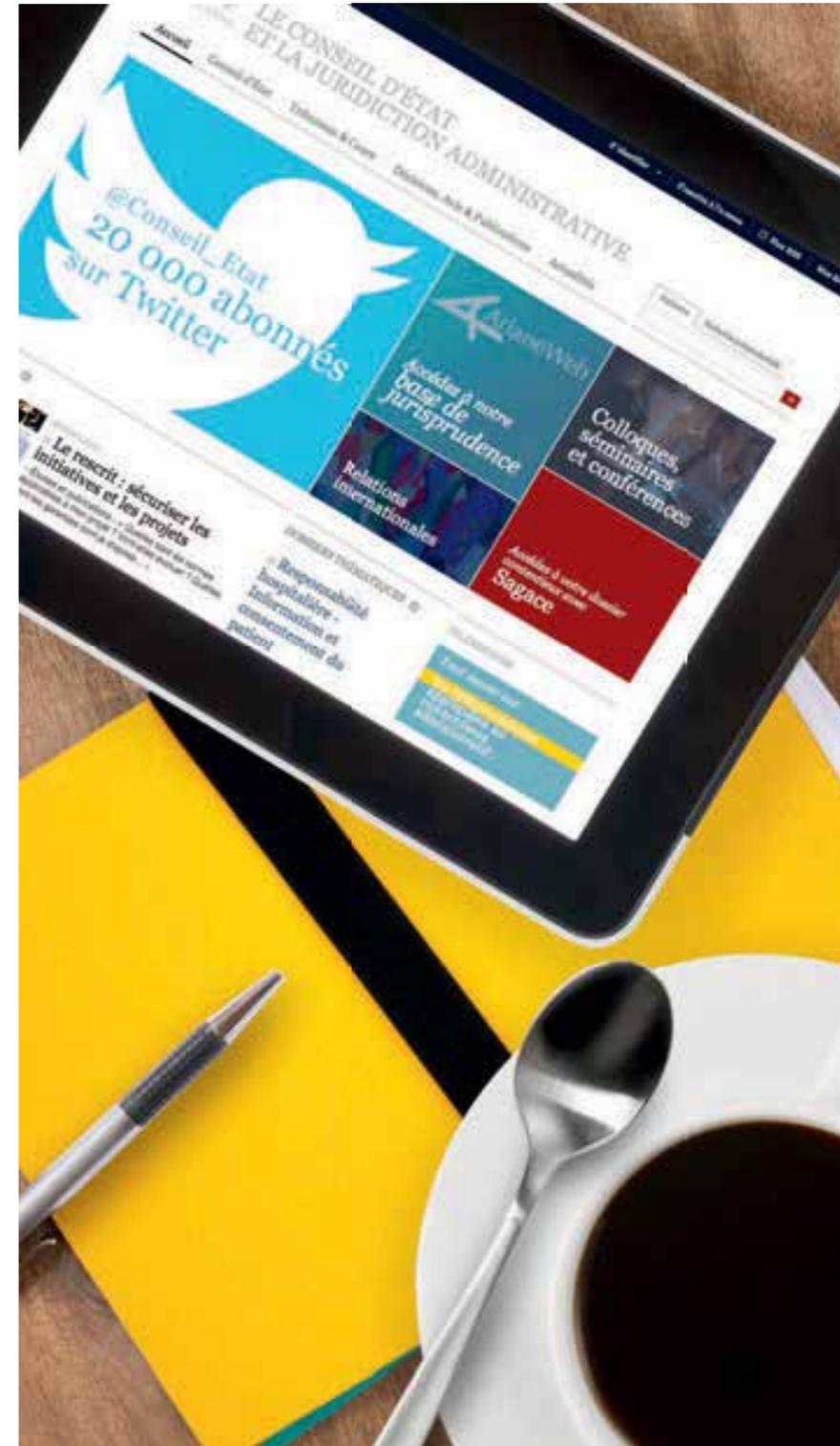
La nouvelle collection « Droits et Débats », qui publie les actes des colloques et conférences organisés par le Conseil d'État, s'est enrichie de trois nouveaux numéros : « Santé et justice : quelles responsabilités ? » ; « Le patrimoine immatériel des personnes publiques » ; « Les agences : une nouvelle gestion publique ? ». Début 2014 paraîtront les actes du cycle de conférences consacré aux « Enjeux juridiques de l'environnement » et ceux du colloque célébrant le 60^e anniversaire de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

ÉTUDE ANNUELLE

« Le droit souple »

En 2013, l'étude annuelle – traditionnellement consacrée à un sujet de droit lié aux préoccupations et aux attentes des administrations – a porté sur « Le droit souple ». Le moment était venu de prendre la pleine mesure de la multiplication des instruments juridiques qui, bien que dépourvus de force de contrainte et de sanction, ont pour vocation de modifier les comportements des personnes souvent de manière plus effective que les règles de « droit dur ». L'étude propose une doctrine de recours et d'emploi du droit souple se rattachant à la politique de qualité du droit et de simplification administrative.

Toutes les publications du Conseil d'État sont accessibles sur www.conseil-etat.fr



En savoir plus

Le Conseil d'État et la justice administrative connectés

La juridiction administrative, c'est un réseau de 52 sites Internet qui permet d'accéder facilement à la justice administrative et de mieux comprendre la mission qui est la sienne. Le site Internet du Conseil d'État, lancé dès 1999, rénové en 2009 et complété par les 50 sites des juridictions et celui de la CNDA, est un véritable outil de proximité pour la justice administrative. Les professionnels du droit y trouvent une information à haute valeur ajoutée avec des dossiers thématiques permettant de faire le point sur l'état du droit, des vidéos des colloques et séminaires ou encore la base jurisprudentielle de référence – ArianeWeb – mise à jour quotidiennement. Une information pratique détaillée sur les procédures y est accessible aux justiciables, tandis que le grand public peut s'y familiariser avec la juridiction administrative dans son ensemble et mieux comprendre une institution placée au cœur des enjeux démocratiques contemporains. Grâce à des contenus constamment renouvelés sur l'actualité contentieuse, le fonctionnement de la juridiction administrative et les conférences du Conseil d'État, la fréquentation du site est en constante augmentation depuis sa création avec un nombre de visites en hausse de 38 % en 2012 et 7,5 % en 2013.

Rendez-vous sur www.conseil-etat.fr pour vous abonner à la lettre d'information et/ou à la « Lettre de la justice administrative » et sur Twitter @Conseil_Etat pour suivre à chaud l'actualité de la juridiction administrative, comme les 20 000 followers (abonnés) du compte.

JUGER

La justice administrative veille à assurer l'équilibre entre les prérogatives de la puissance publique et les droits des citoyens. En 2013, en jugeant l'activité des administrations – pouvoir exécutif, collectivités territoriales, autorités indépendantes, établissements publics, autres organismes chargés d'une mission de service public –, elle a renforcé jour après jour la protection des citoyens et la garantie de l'intérêt général.

ÉNERGIE

Droit de grève dans les centrales nucléaires

Le Conseil d'État a reconnu aux dirigeants d'EDF le pouvoir de limiter le droit de grève dans les centrales nucléaires. Le Conseil d'État a constaté qu'Électricité de France (EDF) est responsable du service public de l'électricité. Elle exploite tous les centres nucléaires de production d'électricité en France et est chargée à ce titre d'assurer l'approvisionnement en électricité de l'ensemble du territoire dans des conditions de sécurité suffisantes pour répondre aux besoins essentiels des consommateurs. Le Conseil d'État a dès lors reconnu aux dirigeants d'EDF le

pouvoir de limiter le droit de grève dans les centrales nucléaires afin d'éviter des conséquences graves dans l'approvisionnement du pays en électricité. Il a jugé que le blocage de huit réacteurs en juin 2009, en raison d'un mouvement de grève, ne permettait pas de préserver l'équilibre entre la demande et l'offre d'électricité avec une marge de sécurité minimale. Il a donc estimé que les mesures de réquisition décidées par EDF étaient justifiées et proportionnées.

CE, assemblée, 12 avril 2013, Fédération Force ouvrière énergie et mines et autres, n° 329570, 329683, 330539 et 330847.



SÉCURITÉ

Baignade interdite

En termes juridiques, le risque d'attaques mortelles de requins constitue une atteinte grave au droit au respect de la vie, liberté fondamentale que l'administration doit protéger. Le juge des référés du Conseil d'État a constaté que, à court terme, seules des mesures d'interdiction de baignade et d'activités nautiques, dans des zones où un dispositif efficace de surveillance et d'alerte n'a pas été mis en place, sont susceptibles de supprimer le risque d'attaques. Le respect de ces interdictions, condition de leur efficacité, implique qu'elles soient convenablement signalées et que la population permanente et les touristes soient largement informés de ces mesures et des risques encourus en cas de non-respect de celles-ci.

JRCE, 13 août 2013, ministre de l'Intérieur c/ commune de Saint-Leu, n° 370902.



AGRICULTURE

Culture du maïs génétiquement modifié

La suspension de la culture du maïs génétiquement modifié n'est justifiée par aucune donnée scientifique fiable : le Conseil d'État a tranché. Le Conseil d'État a annulé l'arrêté du ministre de l'agriculture du 16 mars 2012 suspendant la mise en culture du maïs génétiquement modifié MON 810. La mise sur le marché de ce maïs avait été autorisée le 22 avril 1998 par la Commission européenne sur le fondement de la directive du Conseil du 23 avril 1990 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement. Pour la Cour de justice de l'Union européenne, une mesure de suspension ne peut être prise par un État membre qu'en cas d'urgence et en présence d'une situation susceptible de présenter un risque important mettant en péril de façon manifeste la santé humaine, la santé animale ou l'environnement. Ce risque doit être constaté sur la base d'éléments nouveaux reposant sur des données scientifiques fiables. En l'espèce, le Conseil d'État a constaté qu'aucun des éléments qui lui étaient présentés ne permettait de caractériser un tel risque.

CE, 1^{er} août 2013, Association générale des producteurs de maïs (AGPM) et autres, n° 358103, 358615 et 359078.



Question de citoyen

Quelle est la compétence scientifique du Conseil d'État pour juger de l'innocuité des OGM ?

Le juge administratif forge sa conviction au vu des éléments versés au dossier et des arguments échangés entre les parties. Il peut mettre en œuvre ses pouvoirs généraux d'instruction, en exigeant par exemple de l'administration la production de tout document susceptible de permettre de vérifier les allégations du demandeur. Il peut, le cas échéant, prescrire une expertise ou une enquête à la barre. Le juge procède non pas à une évaluation scientifique des études qui lui sont présentées, mais à une opération de qualification juridique pour déterminer si les éléments scientifiques du dossier caractérisent un risque.



BIOÉTHIQUE

Anonymat des donneurs de gamètes

L'anonymat des donneurs de gamètes, qui constitue un des principes fondamentaux de la bioéthique, n'est pas incompatible avec le droit au respect de la vie privée et familiale. Le Conseil d'État a relevé que cette règle répond, avant tout, à l'objectif de préservation de la vie privée du donneur et de sa famille. Il a constaté que, s'agissant de questions morales ou éthiques délicates, le législateur n'avait pas outrepassé la marge d'appréciation dont il dispose en vue d'assurer un juste équilibre entre les différents intérêts en présence. Il a précisé qu'il appartient au seul législateur de porter, le cas échéant, une nouvelle appréciation sur les considérations d'intérêt général à prendre en compte et sur les conséquences à en tirer.

CE, avis, 13 juin 2013, M. M., n° 362981.

PRISON

Responsabilité de la puissance publique dans les conditions de détention

Le Conseil d'État a rappelé que des conditions de détention portant atteinte à la dignité humaine sont de nature à engager la responsabilité de la puissance publique vis-à-vis du détenu. Dans ce cas, le détenu peut obtenir une indemnisation devant le juge administratif. Le juge des référés peut lui accorder une provision si le préjudice subi n'est pas sérieusement contestable dans son principe. Lorsque l'évaluation du montant du préjudice est incertaine, la provision ne peut pas excéder la part du montant qui est certain. Le Conseil d'État a ainsi jugé que, si une provision avait pu, à bon droit, être allouée à certains détenus handicapés au titre de leur détention dans des cellules ordinaires non adaptées à leur situation de handicap, elle ne se justifiait en revanche pas au titre de leur détention dans des cellules médicalisées.

CE, Sec., 6 décembre 2013, M. T., n° 363290.



DROITS FONDAMENTAUX

Fouilles intégrales et dignité humaine

Le Conseil d'État a rappelé que les fouilles intégrales doivent être adaptées à la personnalité de chaque détenu. Le juge des référés du Conseil d'État a jugé qu'un régime de fouilles intégrales systématiques ne ménageant aucune possibilité d'exonérer certains détenus au vu de leur personnalité, de leur comportement en détention et de la fréquence de leur fréquentation des parloirs constitue une atteinte grave et manifestement illégale aux principes de respect de la dignité humaine et de respect de la vie privée. Il a rappelé que, si les nécessités de l'ordre public et les contraintes du service public pénitentiaire peuvent légitimer l'application aux détenus d'un régime de fouilles corporelles intégrales, l'exigence de proportionnalité des modalités d'organisation de ces fouilles implique qu'elles soient strictement adaptées à la personnalité de chaque détenu.

JRCE, 6 juin 2013, section française de l'Observatoire international des prisons, n° 368816 et n° 368875.



Questions de citoyen à...

Jean-Marie Delarue, contrôleur général des lieux de privation de liberté

Quel est le rôle du CGLPL dans le monde pénitentiaire ?

Le CGLPL doit prévenir les atteintes aux droits fondamentaux de toute personne détenue. À cette fin, le contrôleur général reçoit les lettres (4 200 par an) de toute personne estimant être victime d'une telle atteinte ; il visite aussi longuement les établissements pénitentiaires (plus de neuf sur dix aujourd'hui), afin de déterminer si leur état, leur organisation ou leur fonctionnement favorisent la protection des droits fondamentaux ou y contreviennent, et fait connaître aux ministres compétents ses recommandations.

Comment votre rôle s'articule-t-il avec celui du juge administratif dans le contrôle des conditions de détention ?

Le contrôleur général a une mission préventive ; le juge administratif sanctionne les illégalités. Il est souhaitable que chacun s'inspire de l'autre. Le premier tire ses recommandations de la lecture des droits fondamentaux que fait le juge ; le second peut s'aider, s'il le souhaite, des constats de fait du premier pour décider de mesures, annuler des décisions ou procéder à des indemnisations. Cette complémentarité est gage de changement effectif dans les prisons.

Peut-on dire que l'état de droit s'est renforcé dans les prisons ?

L'état de droit progresse en prison du fait de la volonté de l'administration pénitentiaire, des réformes voulues par les pouvoirs publics et du rôle des juges nationaux ou internationaux. Mais l'exercice pratique de l'autorité, par des agents d'exécution dont l'intégrité physique est en jeu, peut s'éloigner encore trop aisément, dans les replis du système, des exigences de l'état de droit, d'autant plus aisément qu'il reste difficile aux personnes détenues de se plaindre.

Pour en savoir plus : www.cgplp.fr





TRAVAUX PUBLICS

Déclaration d'utilité publique

Les implications du principe de précaution dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique ont été précisées par le Conseil d'État. Lorsque l'autorité administrative déclare d'utilité publique une opération de travaux, le juge administratif doit en cas de litige d'abord vérifier que le principe de précaution est applicable, compte tenu de la nature et de la plausibilité des risques invoqués. Dans l'affirmative, le juge doit ensuite s'assurer de la réalité des procédures d'évaluation du risque et vérifier que les mesures de précaution prévues ne sont pas entachées d'erreur manifeste d'appréciation. Lorsqu'il contrôle l'utilité publique du projet en mettant en balance ses avantages et ses inconvénients, il lui appartient notamment de prendre en compte, au titre des inconvénients, le risque tel qu'il est prévenu par les mesures de précaution et le coût financier de ces mesures.

CE, assemblée, 12 avril 2013, association coordination interrégionale Stop THT et autres, n° 342409 et autres.



ÉQUIPEMENT

L'aménagement et le juge administratif

Le juge administratif est saisi des litiges concernant les opérations d'aménagement et d'équipement des collectivités. Le juge administratif contrôle notamment les actes d'urbanisme nécessaires pour les constructions, les déclarations d'utilité publique préalables à une expropriation, ou encore les marchés conclus en vue de l'exécution des travaux. En 2013, il s'est ainsi prononcé, par exemple, sur la réalisation d'une nouvelle entrée d'agglomération sous la forme d'un boulevard urbain multimodal⁽¹⁾, sur l'aménagement de berges en vue de la protection de leur caractère naturel et de leur ouverture au public⁽²⁾ ou sur le financement du réaménagement du quartier des Halles⁽³⁾. Il a examiné les autorisations accordées en vue de la construction d'un stade⁽⁴⁾ ou du réaménagement d'un hippodrome⁽⁵⁾. Il a aussi été sollicité dans le cadre de travaux de réalisation ou d'extension de lignes de tramway⁽⁶⁾ et de chemin de fer⁽⁷⁾ ou de construction d'un viaduc en mer⁽⁸⁾. Il est également intervenu pour juger des recours formés contre un projet de construction d'une nouvelle route ou d'une déviation⁽⁹⁾, d'une station d'épuration⁽¹⁰⁾, d'un pôle de valorisation des déchets ménagers⁽¹¹⁾, d'un site de production d'électricité⁽¹²⁾ ou d'un cimetière⁽¹³⁾.

(1) CAA de Bordeaux, 28 juin 2012, n° 11BX00706 ; (2) CAA de Versailles, 4 juillet 2013, n° 11VE02173 ; (3) CAA de Paris, 25 février 2013, n° 12PA00864 ; (4) CAA de Lyon, 12 juillet 2013, n° 13LY00419 ; (5) TA de Paris, 21 juin 2013, n° 1021965 et 1211189 ; (6) TA de Lyon, 18 avril 2013, n° 1106132 et 1106134 ; TA de Toulon, 17 mai 2013, n° 1100788 ; (7) TA de Strasbourg, 30 mai 2012, n° 0904808 ; TA de Montreuil, 7 février 2013, n° 1200481 ; (8) TA de Saint-Denis, 2 décembre 2013, n° 1301216 ; (9) TA de Limoges, 17 janvier 2013, n° 1100841 et 1100859 ; TA de Rennes, 26 février 2013, n° 1002748 ; TA de Nancy, 28 juin 2013, n° 1201485 et 1201488 ; (10) TA de Nîmes, 12 avril 2013, n° 1200100 ; TA de Lille, 4 juillet 2013, n° 1002426 ; (11) TA de Pau, 2 juillet 2013, n° 1101400 ; (12) TA de Bastia, 19 février 2013, n° 1100265 ; (13) TA de Toulouse, 26 septembre 2013, n° 100457 et 1003314.

Question de citoyen

La décision du Conseil d'État sur les redevances dues par les concessionnaires d'autoroutes a-t-elle un impact sur le tarif des péages ?

Le Conseil d'État se prononce sur la légalité seule du décret déterminant le calcul de la redevance due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes à l'État. Sa décision est sans conséquence sur les conditions dans lesquelles les tarifs des péages peuvent tenir compte de l'augmentation de la redevance d'occupation du domaine public. Ce sont les sociétés concessionnaires qui fixent les tarifs applicables aux usagers des autoroutes, dans les conditions fixées par la convention de délégation et son cahier des charges.



DOMAINE PUBLIC

Pas de baisse des redevances pour les autoroutes

L'augmentation du montant de la redevance due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes pour occupation du domaine public autoroutier n'est pas illégale. Le Conseil d'État a jugé que la volonté d'assurer une meilleure exploitation du domaine public faisait partie des motifs pouvant justifier une modification du montant de la redevance d'occupation. Dans ces conditions, il a admis que le décret attaqué du 28 mai 2013 avait légalement pu modifier la formule de calcul de la redevance, basée sur la longueur de voie qui est concédée aux sociétés et sur leur chiffre d'affaires, pour tenir compte de l'augmentation plus rapide de ce chiffre d'affaires que de la redevance.

CE, 16 décembre 2013, Escota et société Arcour, n° 369304 et 369384.

SPORT

La justice administrative
et les compétitions
sportives

En 2013, la juridiction administrative s'est prononcée sur de nombreux litiges en matière de compétitions sportives. Elle statue par exemple sur la relégation d'un club en division inférieure⁽¹⁾, sur le refus de proposer l'inscription d'un club national dans une coupe européenne⁽²⁾ ou sur le refus d'homologation d'un circuit automobile⁽³⁾. Elle juge aussi les contestations des pénalités sportives prononcées contre un club⁽⁴⁾, des sanctions infligées par les instances disciplinaires des organisations sportives à un joueur⁽⁵⁾, à un entraîneur d'une équipe⁽⁶⁾ ou même contre un entraîneur et son cheval⁽⁷⁾. Elle se prononce également sur les décisions prises à l'égard d'un membre du comité directeur d'un district⁽⁸⁾ ou concernant les affectations des arbitres⁽⁹⁾.

(1) TA de Cergy-Pontoise, 4 juillet 2013, n° 1003331 ; TA d'Amiens, 12 novembre 2013, n° 1102694 ; (2) CAA de Nancy, 9 décembre 2013, n° 13NCO0264 ; (3) TA de Montpellier, 4 juin 2013, n° 1102013 ; (4) TA de Basse-Terre, 30 mai 2013, n° 0900479 et 0900616 ; (5) CAA de Marseille, 14 février 2013, n° 11MA01427 ; TA de Châlons-en-Champagne, 5 novembre 2013, n° 1200744 ; (6) CAA de Douai, 30 mai 2013, n° 12DA01756 ; (7) TA de Caen, 27 juin 2013, n° 1201052 ; TA d'Orléans, 26 septembre 2013, n° 1202475 ; (8) TA de Versailles, 8 juillet 2013, n° 1000338 ; (9) CAA de Nantes, 21 février 2013, n° 11NT02454.

ORDRE PUBLIC

Déplacement de
supporters

Les troubles éventuels occasionnés par le déplacement des supporters d'un club peuvent-ils justifier une mesure d'interdiction ? Le juge des référés du Conseil d'État a estimé que l'interdiction des déplacements individuels ou collectifs des supporters d'un club sportif ne porte pas une atteinte manifestement illégale à la liberté d'aller et de venir ou à la liberté de réunion lorsqu'elle est justifiée par le risque réel, eu égard aux incidents qui se sont produits par le passé, de troubles graves pour l'ordre public que la présence de ces supporters est susceptible d'occasionner lors d'une rencontre sportive.

JRCE, 8 novembre 2013, Olympique lyonnais et autres, n° 373129 et 373170.



ÉTHIQUE SPORTIVE

Contrôle antidopage

Pour le Conseil d'État, l'intérêt général justifie la localisation des sportifs dans le cadre du contrôle antidopage. Si le Conseil d'État juge que l'obligation de localisation faite aux sportifs pour faciliter les contrôles antidopage porte atteinte au droit au respect de leur vie privée et familiale, il considère qu'elle est nécessaire et proportionnée aux objectifs d'intérêt général poursuivis, notamment la protection de la santé des sportifs et la garantie de l'équité et de l'éthique des compétitions sportives. Il a en particulier relevé que les contraintes imposées sont strictement encadrées, les contrôles antidopage ne pouvant être réalisés que sur des plages horaires déterminées et ne pouvant avoir lieu au domicile des sportifs sans leur consentement. Elles sont en outre justifiées par la nécessité de diligenter des contrôles inopinés afin de déceler l'utilisation de certaines substances dopantes qui ne peuvent être décelables que peu de temps après leur prise.

CE, 18 décembre 2013, Mme L., n° 364839.

Question de citoyen

Comment le juge administratif peut-il
juger en quelques heures ?

Si les circonstances de l'affaire le justifient, le juge statue en quelques heures, par exemple dans le cadre de l'interdiction de déplacement de supporters. Le Code de justice administrative prévoit que le juge administratif peut statuer en urgence par la voie du référé. Le juge des référés doit se prononcer dans les meilleurs délais. Il statue pour que sa décision conserve un effet utile au regard de l'objet du litige. Pour ce faire, l'instruction des affaires est accélérée, le contradictoire est assuré par tous moyens et les débats entre les parties, engagés par écrit, se poursuivent au cours de l'audience publique.

FAUNE

Le bestiaire de la juridiction administrative

Les juridictions administratives contrôlent les décisions prises par les autorités de l'État pour prévenir les dommages que des animaux sauvages peuvent causer. Elles sont par exemple saisies de litiges portant sur les décisions des préfets autorisant temporairement le prélèvement de loups en vue de la protection des troupeaux domestiques⁽¹⁾. Elles connaissent aussi des décisions par lesquelles les préfets fixent la liste et arrêtent les modalités de destruction des espèces d'animaux classés nuisibles au regard notamment de la prévention des dommages aux activités agricoles, forestières et aquacoles. En fonction des caractéristiques géographiques, économiques et humaines de chaque département et selon la présence significative des espèces en cause et la réalité des dégâts qu'elles peuvent occasionner, les

contestations dont le juge administratif est saisi portent sur les autorisations de prélèvement du corbeau freux, de la corneille noire, de l'étourneau sansonnet, de la pie bavarde ou encore du sanglier, du renard, de la fouine, du putois, de la martre ou de la belette⁽²⁾.

(1) TA de Nice, 3 octobre 2013, n° 1303953 ; TA de Grenoble, 15 octobre 2013, n° 1104809 ; TA de Marseille, 25 novembre 2013, n° 1307105 ; (2) TA de Poitiers, 2 mai 2013, n° 1101965 ; TA de Melun, 20 juin 2013, n° 1105803 ; TA de Bordeaux, 25 juin 2013, n° 1103660 ; TA de Rouen, 17 janvier 2013, n° 1002538 ; TA de Besançon, 20 août 2013, n° 1300997 ; TA de Nantes, 22 novembre 2013, n° 1006292 ; TA de Clermont-Ferrand, 19 février 2013, n° 1101752 ; TA de Dijon, 11 avril 2013, n° 1200609.



SANTÉ PUBLIQUE

Deux éléphants protégés

L'exécution de l'arrêté du préfet du Rhône prescrivant l'abattage de deux éléphants suspectés de contamination par le bacille de la tuberculose a été suspendue, en référé, par le Conseil d'État. D'une part, il a relevé que l'exécution de la mesure d'abattage entraînerait pour le propriétaire des éléphants des préjudices économiques et moraux irréversibles, tandis qu'il n'était pas démontré que des mesures autres que l'abattage ne seraient pas efficaces pour protéger la santé publique dans l'attente du jugement au fond. D'autre part, il a estimé qu'il existait un doute sérieux quant au caractère proportionné du choix de la mesure d'abattage, compte tenu notamment de l'ancienneté et du caractère peu probant des tests réalisés auparavant sur les éléphants, de la possibilité technique d'effectuer des examens complémentaires, de l'efficacité des autres mesures prises, qui peuvent être maintenues ou renforcées, et de l'intérêt qui s'attache à la préservation, dans une mesure compatible avec la prévention des risques pour la santé publique, d'une espèce rare et protégée.

CE, 27 février 2013, société Promogil, n° 364751.

8
VALEURS
AU CŒUR
DE NOTRE
ACTION

REGARDS CROISÉS

Près de 4 000 personnes – agents, agents de greffe, magistrats et membres du Conseil d'État – travaillent au service de l'État de droit au sein de la juridiction administrative française. Huit d'entre elles ont accepté de partager leur vision des valeurs de l'Institution. Ces mots riches de sens dessinent en filigrane les contours d'une justice administrative forte, en constante évolution et au service des citoyens.

Vous avez dit... ...accessibilité ?

— **Béatrice Melon Riey**,
chargée de mission à la direction de l'équipement
« Rendre des bâtiments de la juridiction administrative accessibles, c'est apporter des solutions techniques aux difficultés d'accès des personnes handicapées ou à mobilité réduite mais pas seulement. Parmi les interventions qui me tiennent particulièrement à cœur, je retiendrai l'installation de boucles magnétiques pour les malentendants, la mise en place d'une signalétique adaptée aux malvoyants ou bien encore la pose de balises sonores pour les personnes aveugles. Derrière de telles évolutions, l'idée fondamentale est celle d'un accès à la justice qui doit être possible pour tous en toute autonomie. »



1

...droits fondamentaux ?

— **Jean-Christophe Tallet**,
greffier en chef de la cour administrative d'appel de Nantes « En qualité de greffier en chef, je suis le dépositaire de la qualité de la procédure et de son authenticité. Avec les agents de greffe, je fais le lien entre le juge et le justiciable depuis la présentation de la requête jusqu'à l'exécution effective de la décision. Au quotidien, le greffier en chef agit avec ses équipes pour porter au mieux toute l'attention qu'attend le justiciable de la justice dans son affaire et garantir, en assistant le magistrat, une procédure contradictoire respectueuse des droits de toutes les parties. Ce sont là deux garanties essentielles à apporter au justiciable. »



2

1. **Béatrice Melon Riey**,
chargée de mission à la direction de l'équipement du Conseil d'État
2. **Jean-Christophe Tallet**,
greffier en chef de la cour administrative d'appel de Nantes

3. **Clémence Olsina**,
auditrice, rapporteur à la 6^e sous-section du contentieux du Conseil d'État
4. **Guillaume de La Taille**,
rapporteur public à la cour administrative d'appel de Bordeaux



3

...intérêt général ?

— **Clémence Olsina**,
auditrice, rapporteur à la 6^e sous-section du contentieux du Conseil d'État « Trancher un litige suppose d'abord de se pencher sur ce qu'il a de plus spécifique et concret, en donnant toute leur place aux circonstances propres à une affaire. Le juge, qui est d'abord au service du justiciable, statue toujours sur un cas particulier. Sans s'abstraire de ce cadre, il doit porter une attention constante à ce que sa décision implique pour la collectivité, à la portée qu'elle donne à la loi, à l'équilibre qui en découle entre les droits et libertés des justiciables et l'efficacité de l'action administrative. Mettre ainsi chaque décision de justice à l'épreuve de l'intérêt général est l'un des principaux défis, à mes yeux, de la fonction du juge. »

“LA PREMIÈRE DES JUSTICES EST L'ÉGALITÉ DEVANT LA LOI.”

...justice ?

— **Guillaume de La Taille**,
rapporteur public à la cour administrative d'appel de Bordeaux « La première des justices, à mon sens, est l'égalité devant la loi. Dans le respect de ce principe constitutionnel, nous trouvons tout à la fois un puissant vaccin contre notre propre arbitraire et le meilleur des instruments de la sécurité juridique. C'est pourquoi, depuis le Conseil d'État jusqu'aux tribunaux administratifs, la cohérence de nos décisions est une préoccupation constante. Et pourtant, ce ne serait pas remplir notre office que de nous satisfaire, par simple esprit de système, d'arrêts iniques ou absurdes. Ainsi la justice se trouve-t-elle quelque part, du moins je le crois, entre cette rigueur du droit et notre conscience de juge. »

”



4

Vous avez dit... ...indépendance ?

— **Lorraine d'Argenlieu**,
rapporteur public au tribunal administratif de Cergy-Pontoise « La question de l'indépendance du juge administratif par rapport aux pouvoirs publics est d'autant plus importante qu'il doit juger l'action de l'administration. Cette indépendance est parfaitement garantie par notre statut – inamovibilité, avancement à l'ancienneté, gestion indépendante par le Conseil d'État – et par notre culture de la collégialité. Dans mon travail, je m'attache à conserver cette indépendance, qui est un gage de la crédibilité de mes décisions. La meilleure preuve de cette indépendance réside dans le fait que nous n'hésitons ni à annuler les décisions de l'administration ni à engager sa responsabilité lorsque le droit l'impose. »



...déontologie ?

— **Jean Lessi**,
maître des requêtes, responsable du centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État « Quelle que soit notre fonction, la déontologie signifie avoir en toutes circonstances une boussole qui a pour ressorts l'indépendance et l'impartialité, le désintéressement et la motivation, le sens de la collégialité et de la responsabilité, l'égalité de traitement. Cela implique de tenir compte des situations particulières avec discernement. Respecter ces principes est une sécurité pour chacun et une protection pour les citoyens. Le plus souvent, leur mise en œuvre est simple. Dans certains cas plus complexes, l'hésitation est permise. Avoir conscience des dangers est une première chose. Il ne faut alors ni se hasarder ni rester seul face à la question, mais pouvoir s'en ouvrir à d'autres, par exemple en saisissant le collège de déontologie. »

1. **Lorraine d'Argenlieu**,
rapporteur public au tribunal administratif de Cergy-Pontoise

2. **Jean Lessi**,
maître des requêtes, responsable du centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État

3. **David Boucheny**,
adjoint au directeur des systèmes d'information du Conseil d'État

4. **Déborah Cellupica**,
greffière de chambre au tribunal administratif de Lyon



...innovation ?

— **David Boucheny**,
adjoint au directeur des systèmes d'information du Conseil d'État « La direction des systèmes d'information est engagée auprès des magistrats pour faire évoluer leurs méthodes de travail au profit, *in fine*, des justiciables. Notre grand chantier réside aujourd'hui dans le développement de la dématérialisation. Si elle est déjà d'actualité pour les échanges entre les parties, avec l'application Télérecours, nous souhaitons aller plus loin. Afin de moderniser encore la justice administrative, nous travaillons à la dématérialisation de l'ensemble des dossiers au bénéfice aussi bien des magistrats que des avocats et des justiciables. Un véritable défi. »

“CHAQUE DÉCISION DE JUSTICE DOIT ÊTRE MISE À L'ÉPREUVE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL.”

...service ?

— **Déborah Cellupica**,
greffière de chambre au tribunal administratif de Lyon « En qualité de responsable du service d'accueil, puis en tant que greffière de chambre, je peux témoigner du soin apporté à ce que tous les justiciables aient un égal accès à la justice administrative. Nous, les greffiers, occupons une place pivot dans la justice administrative. Par notre activité intermédiaire entre les justiciables, les professionnels de la justice et les magistrats, nous assurons le bon déroulement des procédures. En cela, nous sommes véritablement au service de la justice ; justice qui est elle-même au service des citoyens. »

THEMA

LE CONSEIL D'ÉTAT

ACTEUR ET ARBITRE DE LA VIE DÉMOCRATIQUE

•
À la fois conseiller des pouvoirs publics et juge de l'administration, le Conseil d'État est au centre de grands enjeux de la vie publique. Aussi bien acteur qu'arbitre de la vie démocratique, il accompagne la mise en œuvre des politiques publiques et les évolutions de la société.



Place de la mairie à Rennes

THEMA

THEMA

Attaché à la défense de l'intérêt général, à la légalité de l'action publique et à l'exigence de bonne administration, le Conseil d'État assure un rôle important, non seulement dans l'élaboration et le contrôle de la norme, mais aussi dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques.

Le Conseil d'État a le souci constant d'émettre des avis fondés sur quelques principes cardinaux guidant son action : liberté, égalité, impartialité, probité, transparence, proximité, responsabilité, proportionnalité, intelligibilité.

DE LA CONFIANCE EN DÉMOCRATIE. L'amélioration des règles déontologiques des acteurs publics a pour but premier de renforcer la confiance des citoyens dans les institutions publiques. Elles doivent garantir effectivement que les acteurs publics agissent avec impartialité, intégrité, objectivité et probité, en servant l'intérêt général et non des intérêts particuliers. Pour garantir la confiance que les citoyens placent dans leurs institutions, les autorités doivent veiller à une transparence accrue de la vie publique, tout autant en ce qui concerne la fonction publique, que la vie politique et les élus. En avril 2013, le Président de la République a annoncé une série de mesures inscrites dans les lois relatives à la transparence de la vie publique¹ qui ont été adoptées par le Parlement en 2013. Elles renforcent le

contrôle du patrimoine des principaux élus et décideurs publics et elles permettent de lutter plus efficacement contre les conflits d'intérêts. Elles instituent une Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, composée de membres issus du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, chargée de contrôler les déclarations de patrimoine et d'intérêts des membres du Gouvernement et des élus.

CONSEILLER LE GOUVERNEMENT. Le Conseil d'État a émis un avis favorable aux dispositions de la loi et de ses règlements d'application, nécessaires au plein exercice par la Haute Autorité de la transparence de la vie publique, de ses prérogatives. Il a toutefois écarté la disposition du projet de loi organique permettant à la Haute Autorité de publier un rapport en cas de violation par un parlementaire d'une obligation en matière de déclaration de patrimoine et d'intérêts. Le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose en effet à ce qu'une autorité administrative indépendante prononce elle-même des mesures regardées comme des sanctions à l'égard de parlementaires. Le Conseil d'État a également rejeté la disposition tendant à rendre incompatible le mandat de parlementaire avec l'exercice des professions d'avocat et de journaliste, considérant qu'elle était disproportionnée par rapport aux objectifs poursuivis.

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE, JUGE DES ÉLECTIONS. L'exercice par les citoyens de leur droit de suffrage au moment des élections est l'un des fondements de la vie démocratique. Les élections constituent un temps fort de la vie de l'État, et la confiance dans la sincérité du scrutin est indispensable au respect de la volonté des électeurs. . . .

La Haute Autorité de la transparence pour la vie publique contrôle les déclarations de patrimoines et d'intérêts de 8 000 responsables d'organismes publics et d'élus dont ceux de l'Assemblée nationale (1) et du Sénat (2).



En savoir plus

L'activité consultative du Conseil d'État

Le Conseil d'État est historiquement le conseiller juridique du Gouvernement. Il examine les projets de loi et d'ordonnance, avant que ceux-ci ne soient soumis au Conseil des ministres, ainsi que certains projets de décret. La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a prévu que le Conseil d'État puisse être consulté pour avis par le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat, avant son examen en commission d'une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.

Cinq sections spécialisées sont chargées d'examiner les projets et propositions de texte :

- section de l'intérieur,
- section des finances,
- section des travaux publics,
- section sociale,
- section de l'administration.

Aux sections s'ajoutent l'assemblée générale présidée par le vice-président – qui rassemble en formation plénière les présidents de section et l'ensemble des conseillers d'État – et une commission permanente, chargée des affaires urgentes, aussi présidée par le vice-président et qui ne comprend que 16 membres.

Retrouvez toutes les informations sur l'activité consultative du Conseil d'État sur www.conseil-etat.fr



L'exercice par les citoyens de leur souveraineté au moment des élections est l'un des fondamentaux du fonctionnement démocratique.



••• Or, le juge administratif est juge des élections locales et européennes. En cas de contestation portant sur les scrutins locaux, le tribunal administratif peut être saisi en première instance, le Conseil d'État en appel. Tout électeur, ainsi que le préfet, peut saisir le juge s'il conteste la régularité de l'élection ou la sincérité du scrutin². De même, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques peut saisir le juge administratif dans les communes de plus de 9 000 habitants, si le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prescrit, s'il a été rejeté ou si, après réformation, il fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales. La justice administrative concourt ainsi à la qualité et à la sincérité du scrutin.

L'AFFIRMATION DE LA DÉONTOLOGIE. Cette confiance en leurs élus, les citoyens doivent pouvoir la placer tout autant dans la fonction publique. Plusieurs projets de loi examinés en 2013 ont fondé de manière explicite les valeurs déontologiques des agents de la fonction publique et précisé le cadre procédural applicable en

**CONFLIT D'INTÉRÊTS :
TOUTE SITUATION
D'INTERFÉRENCE ENTRE
UN INTÉRÊT PUBLIC ET
DES INTÉRÊTS PUBLICS OU
PRIVÉS, QUI EST DE NATURE
À COMPROMETTRE OU
PARAÎTRE COMPROMETTRE
L'EXERCICE INDÉPENDANT,
IMPARTIAL ET OBJECTIF
DE SES FONCTIONS.**

Définition de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

matière de déontologie. Le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires rappelle expressément les valeurs d'impartialité, de probité et dignité ainsi que de laïcité, qui doivent guider le fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions. Il définit le conflit d'intérêts comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés, qui est de nature à compromettre ou paraître compromettre l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions ». À cette occasion, le Conseil d'État a observé que le statut général des fonctionnaires proscribit de faire état dans le dossier d'un agent de ses opinions politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques. Il a estimé que ces dispositions,



Le Conseil d'État joue un rôle clé dans les institutions de la V^e République.

qui protègent notamment la liberté d'opinion, font obstacle à ce que les déclarations d'intérêts prévues par le projet de loi figurent au dossier des agents et contiennent des éléments de cette nature. Si, dans certains cas et en raison même de leur objet, des déclarations d'intérêts ont pour effet de faire apparaître des opinions ou activités du fonctionnaire, le Conseil d'État n'a admis la dérogation au principe d'interdiction que lorsque la révélation de ces opinions résulte de la déclaration de fonctions ou mandats exercés publiquement.

Tant par ses activités consultatives que contentieuses, le Conseil d'État joue un rôle continu et efficace pour un fonctionnement de qualité des institutions : celui de gardien de l'État de droit dans la relation entre les citoyens et les autorités publiques. ●

Tous les détails dans le **Rapport public 2013**

1. N^o s 387-545 et 387-546, rapporteurs T. Le Roy, M. Imbert-Quaretta, P. Gérard, R. Caron, J.-D. Nuttens, T. Larzul, A. Egerszegi, C. Fournier, CP du 22 avril 2013. *Projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique et à la lutte contre la fraude fiscale et projet de loi relatif à la transparence de la vie publique et à la lutte contre la fraude fiscale.*

2. Article L. 248 du code électoral – Tout électeur et tout éligible a le droit d'arguer de nullité les opérations électorales de la commune devant le tribunal administratif. Le préfet, s'il estime que les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été remplies, peut également déférer les opérations électorales au tribunal administratif.

LE JUGE ADMINISTRATIF EST JUGE DES ÉLECTIONS

7152

affaires en rapport avec la légalité du scrutin municipal en 2008 ont été enregistrées devant les tribunaux administratifs, et 495 au Conseil d'État entre mars et septembre 2008.

268

affaires étaient encore enregistrées à ce sujet en 2009 devant les tribunaux administratifs, et 47 au Conseil d'État.

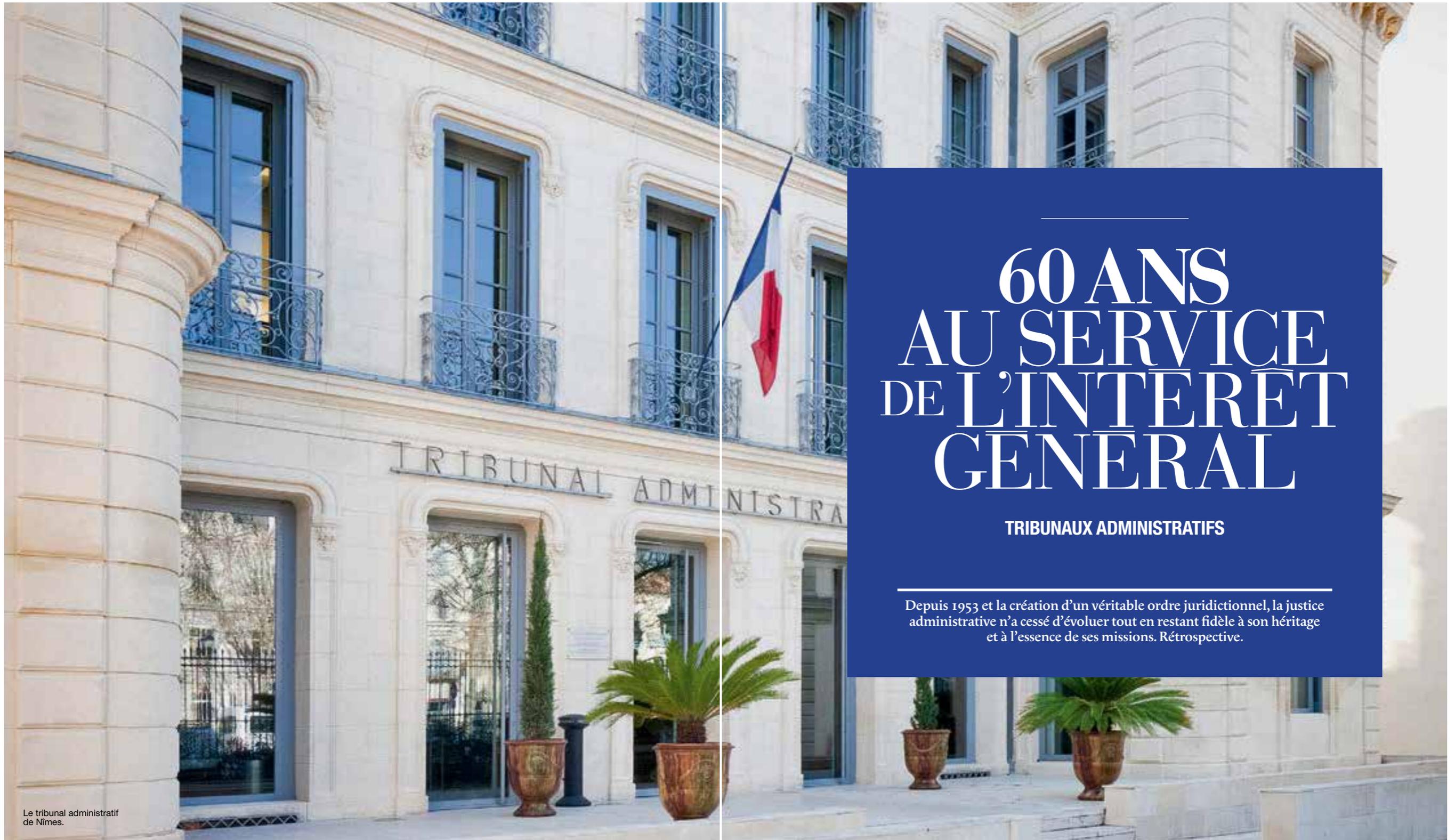
En savoir plus

La commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique

En 2010-2011, les travaux de la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique présidée par Jean-Marc Sauvé, se sont appuyés sur l'audition d'une trentaine de personnalités – experts, femmes et hommes politiques, universitaires... – et sur une enquête internationale afin de tenir compte de l'expérience des grands pays démocratiques. Le rapport a été rendu au Président de la République le 26 janvier 2011. Il proposait notamment une définition du conflit d'intérêts et des mesures de prévention dont se sont inspirés les projets de loi sur la transparence de la vie publique et le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

L'intégralité du rapport ainsi que les auditions peuvent être visionnées sur le site www.conflits-interets.fr





Le tribunal administratif de Nîmes.

60 ANS AU SERVICE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Depuis 1953 et la création d'un véritable ordre juridictionnel, la justice administrative n'a cessé d'évoluer tout en restant fidèle à son héritage et à l'essence de ses missions. Rétrospective.

En 2013, les tribunaux administratifs ont célébré leur soixantième anniversaire ; l'occasion pour l'ensemble de la justice administrative de revenir sur son histoire.

LE PREMIER JALON DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE MODERNE

Le 30 septembre 1953, l'article 2 du décret portant réforme du contentieux administratif crée les tribunaux administratifs. L'accueil réservé est alors résolument mitigé. Simple transfert de prérogatives des conseils de préfecture interdépartementaux vers ces nouvelles juridictions pour les uns, mise en place d'un système au contraire innovant pour une justice qui gagne en efficacité pour les autres ; tous s'accordent pourtant sur l'urgence qui s'attache en ce milieu de XX^e siècle à réduire le nombre croissant de

litiges portés devant le Conseil d'État. Au 1^{er} janvier 1954, plus de 25 000 dossiers sont en attente de jugement au Palais-Royal, représentant pas moins de cinq années de jugements... Pour René Cassin, alors vice-président du Conseil d'État depuis 1944 et promoteur acharné de cette réforme, il s'agit surtout de l'aboutissement de plusieurs années de travail passées à imposer sa vision de la justice administrative telle qu'il l'exposait déjà dans un projet de loi transmis au Garde des sceaux en 1948. Le temps lui a donné raison. Aujourd'hui, personne ne discute plus la pertinence de la réforme adoptée en 1953, qui a initié la construction de la juridiction administrative moderne.

LA CONSTRUCTION D'UN VÉRITABLE ORDRE JURIDICTIONNEL

La morphologie de la juridiction administrative d'aujourd'hui – justice de



proximité, gardienne de l'intérêt général, protectrice des libertés et des droits fondamentaux – s'est façonnée au fil du temps. L'évolution la plus visible de ces soixante dernières années reste sans nul doute la création des cours administratives d'appel par la loi du 31 décembre 1987. En parachevant la réforme de la justice administrative, elle marque l'aboutissement de l'ordre juridictionnel. Avec cette réforme, la fonction principale du Conseil d'État

devient celle de juge de cassation, tandis que le vice-président du Conseil d'État devient l'administrateur général de la juridiction administrative. L'ordre juridictionnel prend alors la forme qu'on lui connaît aujourd'hui : une organisation présente sur tout le territoire national, capable de relever les défis tant quantitatifs que qualitatifs auxquels elle est confrontée.

UNE JUSTICE DE PROXIMITÉ

Depuis 1953, le nombre des tribunaux administratifs n'a cessé d'augmenter. La création du dernier en date, le tribunal administratif de Montreuil, en 2009, les porte à quarante-deux. Avec les huit cours administratives d'appel, la CNDA et le Conseil d'État, l'ancrage territorial des juridictions administratives n'est plus à démontrer. Cette proximité physique inscrit la justice administrative au cœur de la vie

locale. Les moyens humains aussi ont suivi la croissance de la juridiction administrative. Ainsi, le nombre de magistrats siégeant dans les tribunaux administratifs est passé de 129 en 1953 à 1 134 au 1^{er} janvier 2014. Le déploiement de ces moyens physiques répond au nombre croissant d'affaires portées devant la justice administrative au fil des années. Au début des années 1960, 16 000 affaires étaient enregistrées par an dans les tribunaux administratifs. En 2013, ce chiffre a dépassé les 175 000 affaires nouvelles. Aujourd'hui, les citoyens hésitent de moins en moins à demander des comptes à l'administration. Ils font confiance à la justice administrative, ce qui démontre la bonne santé de notre État de droit.

INDÉPENDANCE, EFFICACITÉ ET RÉACTIVITÉ
Pour asseoir ses prérogatives, la ...

Parole

René Cassin,
vice-président du Conseil d'État de 1944 à 1960, lors de la première réunion annuelle des présidents des tribunaux administratifs, le 3 juin 1957.



« Le Conseil d'État tout entier met son autorité et son expérience au service des grandes causes auxquelles vous consacrez votre vie : celle de la primauté de la Loi, celle de la protection des droits fondamentaux de l'Homme, celle de la justice en tous les lieux où flotte le drapeau de la République française. »

DOSSIER 60 ANS

DOSSIER 60 ANS

60 ans *En bref*

Les dates indiquées correspondent aux créations juridiques.



Qualité

96%

En 2013, dans 96% des cas, la solution définitive d'un litige correspond à celle jugée par les TA.



••• justice administrative a dû faire ses preuves en se dotant d'un certain nombre d'outils légaux lui donnant les moyens de ses ambitions. Dans les années 1980, la justice administrative traverse une crise avec le chiffre record de 98 057 affaires en attente devant les tribunaux au 31 décembre 1986. C'est alors pour elle l'occasion de se renforcer. Dans la décennie, un statut spécifique vient garantir l'indépendance des magistrats administratifs, un Conseil supérieur des tribunaux administratifs est créé tandis que la gestion des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel est transférée du ministère de l'Intérieur au Conseil d'État. Les pratiques aussi évoluent. La loi du 8 février 1995 donne au juge un pouvoir d'injonction qui lui permet d'assumer une mission de gardien de la légalité jusqu'à l'exécution de ses propres décisions. Trois nouveaux types de référés, des procédures

d'urgence, sont institués en 2000, qui dotent la justice administrative d'une grande réactivité. Plus récemment, l'entrée en vigueur, en 2010, de la question prioritaire de constitutionnalité – qui permet à tout justiciable de contester la constitutionnalité d'une disposition législative – infirme catégoriquement l'image d'une justice lente, inaccessible et indifférente aux droits fondamentaux. Tout au long de son histoire, la justice administrative n'a eu de cesse de mieux contrôler les pouvoirs publics, de mieux protéger l'administré des excès de pouvoir, tout en veillant à la bonne marche de l'administration. Aujourd'hui, elle s'adapte à d'autres exigences, notamment celles du droit européen. De quoi abonder dans le sens de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État : « Soixante ans, ce n'est pas le début du troisième âge ; c'est plutôt, j'aime à le croire, l'âge de la maturité. »

Parole

Jean-Marc Sauvé,
vice-président du Conseil d'État.
Allocation d'ouverture du colloque du 60^e anniversaire des tribunaux administratifs, à Toulouse.



« La réforme de 1953 est à l'image de la juridiction administrative : fidèle à son histoire, elle n'a cessé, au fil du temps, d'évoluer, de se renforcer, de se moderniser. Cette capacité à se réinventer n'a jamais été démentie ; comme le révèlent les réformes successives, elle est une part de son identité. »

Repère

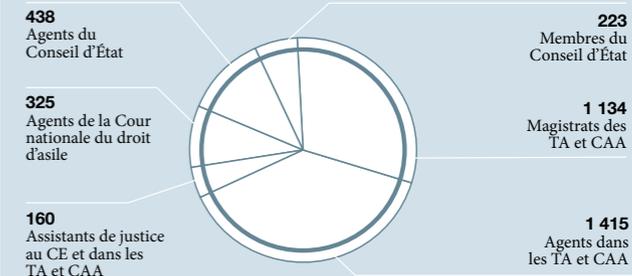
42 TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS, 8 COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL ET LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE



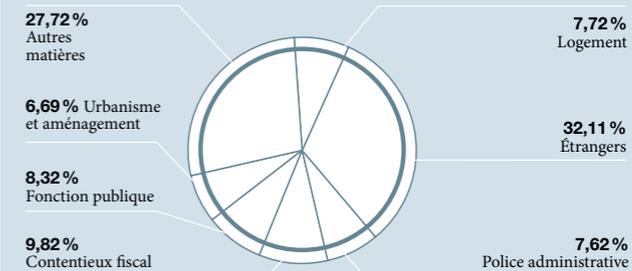
Ostre-mer

- Basse-Terre
- Cayenne
- Fort-de-France
- Saint-Barthélemy
- Saint-Martin
- Saint-Pierre-et-Miquelon
- Saint-Denis-de-la-Réunion
- Mamoudzou
- Nouméa
- Mata-Utu
- Papeete

EFFECTIFS DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE*



RÉPARTITION DES CONTENTIEUX EN PREMIÈRE INSTANCE (TA)



* Au 31 décembre 2013.

60 ans En bref

Les dates indiquées correspondent aux créations juridiques.



LE KIOSQUE DU CONSEIL D'ÉTAT



*Le site Internet du Conseil d'État,
c'est 2 300 pages de contenus, 10 000 inscrits à l'e-news,
1 50 000 visites par mois et près de 5 millions de pages vues par an.*
www.conseil-etat.fr



*Comme nos 20 000 followers (abonnés),
rendez-vous sur Twitter pour suivre, à chaud,
l'actualité du Conseil d'État.*
[@Conseil_Etat](https://twitter.com/Conseil_Etat)



*Lettre de la justice administrative,
rapports et études, dossiers thématiques...
Retrouvez les principales publications
du Conseil d'État.*
www.conseil-etat.fr/fr/publications



*Les conférences du Conseil d'État réunissent tous les acteurs –
juristes, enseignants-chercheurs, praticiens de l'administration du
secteur privé, en France et dans le monde – de l'évolution
du droit et de la vie publique aujourd'hui. Retrouvez
les programmes, comptes rendus et vidéos sur*
www.conseil-etat.fr/fr/colloques



*Avec ses 230 000 documents – décisions et avis contentieux
mis à jour quotidiennement –, ArianeWeb est la base
jurisprudentielle de référence.*
www.conseil-etat.fr/fr/base-de-jurisprudence/

CONSEIL D'ÉTAT

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

Directeur de la publication : Jean-Marc Sauré
Rédacteur en chef : Christian Vigouroux
Conception et coordination : direction de la communication
Rédaction - Conseil d'État : Émilie Bokdam-Tognetti, Aurélie Bretonneau,
Laurent Cytermann, Laurent Domingo, Adèle Faustinien, Olivier Fuchs, Yves Gounin,
Céline Guibé, Dominique Kimmerlin, François Kohler, Jean Lessi, Jacky Richard,
Matthieu Schlessinger, François Séners, Bernard Stirn
Création et réalisation : **AKITA** (RAC0013) **Crédits photo :** direction de la communication
(Christophe Château et Jean-Baptiste Eyguesier) ; Raphaël Dautigny, Éric Flogny, Getty,
Réa, Sipa, Andia, Fotolia
Impression : Imprimé par TI Médian Impressions sur papier FSC

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