

Rapport public 2012

Le Conseil d'État
et la juridiction administrative
en 2011

Dossier de presse

Conférence de presse – Mardi 13 mars 2012

Contact presse :

Xavier Cayon – 01 72 60 58 31 – xavier.cayon@conseil-etat.fr

Sommaire

En synthèse

Le Conseil d'État et la juridiction administrative dressent un bilan positif de leur activité page 3

1 - Retour sur une année de contentieux administratif page 6

La mise en œuvre de la procédure de la QPC par les juridictions administratives

L'activité des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et de la section du contentieux du Conseil d'État

La Cour nationale du droit d'asile

Le bilan de l'aide juridictionnelle

Le bilan de l'exécution des décisions de justice

La mission d'inspection des juridictions administratives

L'année 2011 au fil des décisions de la juridiction administrative

2 - Le bilan d'un an d'activité consultative page 15

Le Conseil d'État, conseiller des pouvoirs publics

L'année 2011 en chiffres

Quelques textes examinés en 2011

3- Activité d'étude, de débats et partenariats page 19

Le dialogue des juges à l'échelle européenne

Des partenariats à l'échelle internationale

Des débats rythmés avec les professionnels du droit, les acteurs économiques et sociaux et le monde universitaire

Les publications du Conseil d'État en 2011-2012

En synthèse

Le Conseil d'État et la juridiction administrative dressent un bilan positif de leur activité

> L'année 2011 témoigne d'améliorations marquées de la situation des juridictions administratives

En 2011, les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État ont jugé plus d'affaires qu'ils n'en ont enregistré. Leur stock de dossiers restant à juger poursuit ainsi sa décroissance. **Pour la première fois de leur histoire, les trois niveaux de juridiction sont parvenus à contenir leur délai moyen prévisible de jugement sous le seuil de 1 an.**

- **Les tribunaux administratifs** : en dépit d'une légère augmentation du nombre des recours, le nombre des affaires jugées est resté stable et a dépassé le nombre des affaires enregistrées (taux de couverture de 107 % en 2011). Le stock des affaires en instance a continué à diminuer, notamment pour les affaires ayant plus de 2 ans. Ces affaires « anciennes » ne représentent plus que 13,8% du total des affaires restant à juger, contre 17,7% en 2010. Cette situation favorable se traduit par une nouvelle amélioration du délai moyen prévisible de jugement, estimé à 10 mois et 27 jours en 2011.
- **Les cours administratives d'appel** ont également enregistré une hausse des affaires qui leur ont été soumises (+ 3,2%). Toutefois, l'augmentation plus rapide de leur capacité de jugement a jugulé les effets de cette augmentation (29 314 affaires jugées contre 28 279 affaires enregistrées en données nettes). La progression du nombre d'affaires traitées par magistrat a également concouru à la diminution du nombre d'affaires en stock ; le délai prévisible moyen de jugement est passé sous le seuil de 1 an.
- **Le Conseil d'État** a également jugé en 2011 plus d'affaires qu'il n'en a enregistré, même si le nombre de pourvois en cassation a augmenté sensiblement pour atteindre 64% des affaires enregistrées. Le stock des affaires restant à juger a continué de décliner (-10,2 % par rapport à 2010), notamment en ce qui concerne les affaires anciennes de plus de 2 ans en retrait de près de 26 % par rapport à 2010.

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

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

> L'année 2011 a permis au Conseil d'État, dans le cadre de son activité consultative, de jouer un rôle significatif dans l'amélioration de la gouvernance et la mise en œuvre des politiques publiques

Avec 1 220 textes examinés en 2011 (dont 186 projets de loi et ordonnances et 813 décrets réglementaires), le Conseil d'État a pleinement joué son rôle dans la construction du droit. Plus de 80% des textes examinés par lui l'ont été en moins de 2 mois. Par ailleurs, l'année a été marquée par l'usage croissant par le Parlement de la possibilité qui lui est offerte depuis 2009 de consulter le Conseil d'État. Au total, ce sont 5 propositions de loi d'origine parlementaire qui ont été soumises au Conseil d'État en 2011 (dont une première saisine émanant du Sénat), contre 2 en 2010 et 1 en 2009.

> La troisième partie du rapport, intitulée « Études, débats, partenariats européens et internationaux » rend compte, pour la première fois en 2011, dans un ensemble unifié, des initiatives qui, toutes, témoignent de la volonté d'ouverture de la juridiction administrative

Il s'agit de mieux dialoguer avec les interlocuteurs institutionnels et de mieux saisir les attentes et les enjeux sociaux en France comme à l'étranger. La confrontation des points de vue permet de nourrir la réflexion sur les solutions adoptées et de stimuler l'imagination juridique nécessaire à l'exercice du travail juridictionnel et consultatif. Enfin, la juridiction administrative doit prendre toute sa place en participant aux travaux de recherche en droit et en gestion publique ou en les suscitant.

> Comment le Conseil d'État rend-il compte de son activité ?

La présentation du rapport annuel du Conseil d'État et de la juridiction administrative est l'occasion de retracer et de commenter leur activité dans deux supports d'information privilégiés : le rapport détaillé d'activité (« *Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives* ») et sa synthèse à destination d'un public élargi (« *Le Conseil d'État et la justice administrative en 2011* »).

« *Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives* » un rapport d'activité détaillé, remanié en 2012.



Le « Rapport d'activité » présente de manière détaillée l'activité juridictionnelle et consultative du Conseil d'État, des cours administratives d'appel, des tribunaux administratifs et des juridictions administratives spécialisées. Il contient également une sélection d'avis et de résumés de décisions de justice rendues par la juridiction administrative.

Cette année, le rapport d'activité offre **une présentation de l'activité consultative renouvelée : plus complète, plus transparente, plus accessible**. Le document propose une sélection d'affaires marquantes, importantes ou sensibles ou appelant des appréciations significatives. Le poids juridique que revêt l'affaire signalée ou encore la dimension en termes de gestion publique qu'elle comporte constituent également un facteur de sélection. L'ensemble de ces critères, y compris le contexte dans lequel ces questions se sont posées, est pris en compte. Un index comportant plus de 300 entrées permet en outre de trouver aisément l'information recherchée (cet index, répertoire actif dans la version numérisée du rapport, sera enrichi lors des éditions futures, à la faveur des nouveaux avis rendus).

Près de 200 avis sont analysés dans le rapport, répartis de la manière suivante :

- soit en **sujets transversaux** relatifs à l'action administrative, tels que les conditions du respect de la hiérarchie des normes, les consultations, l'organisation centrale et territoriale de l'État, la libre administration des collectivités territoriales, l'outre-mer... ;
- soit sous le **thème de politiques publiques**, dans la mesure où ils apportent un éclairage juridique et institutionnel pour leur mise en œuvre. La lecture de cette rubrique montre à quel point le rôle du Conseil d'État ne se limite pas à la sécurité juridique des politiques publiques. Il se prononce également sur celles-ci, en définissant de meilleures conditions de leur mise en œuvre, dans le souci constant de favoriser les pratiques de bonne administration.

« Le Conseil d'État et la justice administrative en 2011 » un bilan synthétique d'activité, qui fête sa 3^{ème} édition

« Le Conseil d'État et la justice administrative en 2011 » présente en images, de manière synthétique et vivante, les éléments les plus marquants de l'activité écoulée.



Ce document de 42 pages emprunte des codes de lecture « magazine » (textes courts, large place laissée à la photographie et à l'infographie...) pour porter à la connaissance d'un public élargi le bilan d'activité de la juridiction administrative. Diffusé à de très nombreux partenaires du Conseil d'État et de la juridiction administrative, aux parlementaires, élus locaux, journalistes, universitaires, associations, grandes entreprises..., ce document, tiré à 15 000 exemplaires, accompagne désormais chaque année la publication du rapport public d'activité.



Il ouvre cette année ses colonnes à un certain nombre de témoignages extérieurs sur la façon dont le Conseil d'État accomplit sa mission et sur les nombreuses réformes qu'il a initiées. S'expriment ainsi au fil des pages, Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, Vassilios Skouris, président de la Cour de justice de l'Union européenne, Herwig Hofmann, professeur de droit constitutionnel à l'université du Luxembourg, Didier le Prado, ancien président de l'ordre des avocats du Conseil d'État et de la Cour de cassation, Yves Repiquet, ancien bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de Paris, Jacqueline Morand-Deviller, professeure émérite de l'université de Paris-I, Pierre Delvolvé, professeur émérite de l'université de Paris-II, Yves Gaudemet, professeur à l'université de Paris-II, Emmanuelle Wargon, secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales.



Enfin, une version en ligne sur www.conseil-etat.fr permet au plus grand nombre d'accéder au Bilan d'activité avec les fonctionnalités propres à Internet (téléchargement de documents, *Twitter*...)

Le Bilan d'activité - « Le Conseil d'État et la justice administrative » - a reçu le *Grand Prix édition 2011* couronnant la meilleure réalisation éditoriale de l'année au service de la communication des entreprises et des institutions lors de la cérémonie des *Top Com 2011*.

1. Retour sur une année de contentieux administratif

> La mise en œuvre de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) par les juridictions administratives

L'article 61-1 de la Constitution, introduit par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, dont les modalités de mise en œuvre ont été définies par la loi organique n°2009-1523 du 10 décembre 2009 et le décret n°2010-148 du 26 février 2010, dispose que **tout justiciable peut soutenir, au cours d'une instance juridictionnelle, « qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit »**.

→→→ Voir p.45 du rapport

L'année 2011 confirme le rôle central joué par la juridiction administrative dans la mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité.

L'année 2011 a été celle de la confirmation de la place de la juridiction administrative dans la mise en œuvre de la QPC et, par conséquent, dans la défense des droits et des libertés constitutionnellement garantis. Cette deuxième année de fonctionnement de la QPC a été l'occasion pour le Conseil d'État de compléter la jurisprudence qu'il avait commencé à élaborer en 2010, en particulier en ce qui concerne les effets des déclarations de non-conformité prononcées par le Conseil constitutionnel.

Les questions dont a été saisie la juridiction administrative ont été très diverses et comportaient des enjeux majeurs en termes de protection des droits et des libertés.

- 212 QPC enregistrées par le Conseil d'État : 25 % ont été transmises au Conseil constitutionnel qui a conclu à la non-conformité à la Constitution de la disposition déférée dans plus de 21 % des cas.

- 459 QPC enregistrées par les TA, soit 949 depuis le 1^{er} mars 2010.

- 134 QPC enregistrées par les CAA soit 376 depuis le 1^{er} mars 2010.

QPC devant les TA et les CAA du 1^{er} janvier au 31 décembre 2011

	QPC enregistrées	QPC traitées	Transmission au Conseil d'État		QPC en instance
			<i>nombre</i>	<i>taux</i>	
Tribunaux administratifs	459	554	50	9 %	95
Cours administratives d'appel	134	146	20	13,7 %	14
Total - Moyenne	593	700	70	10%	109

Données nettes des séries

QPC devant le Conseil d'État du 1^{er} janvier au 31 décembre 2011

	QPC enregistrées	QPC traitées	Transmission au Conseil constitutionnel		QPC en instance
			<i>nombre</i>	<i>taux</i>	
Conseil d'État	212	201	51	25 %	35

A savoir

→ **La procédure de QPC introduit un mécanisme de double filtrage**

Les QPC déposées lors d'une instance auprès des TA et des CAA sont examinées par le juge administratif qui vérifie que la disposition législative contestée est applicable au litige, qu'elle n'a pas déjà été jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel et que le moyen invoqué n'est pas dénué de tout caractère sérieux.

Si ces conditions sont réalisées, la QPC est transmise au Conseil d'État, qui examine si en outre cette question est nouvelle ou présente un caractère sérieux. Il se prononce sous 3 mois sur la transmission au juge constitutionnel.

→ **La procédure de QPC peut être introduite à tout moment de l'instance devant les juridictions administratives**

Le juge des référés du Conseil d'État a précisé l'articulation de la QPC avec les procédures de référé. **Une QPC peut être soulevée dans le cadre d'une instance en référé**, sans faire obstacle au rejet de la requête pour irrecevabilité ou défaut d'urgence. En cas de transmission de la question, le juge des référés peut prendre toutes les mesures nécessaires, sans attendre la décision relative à la QPC.

→→→ Pour le suivi des QPC
Voir site Internet (www.conseil-etat.fr)
rubrique « Question prioritaire de constitutionnalité »

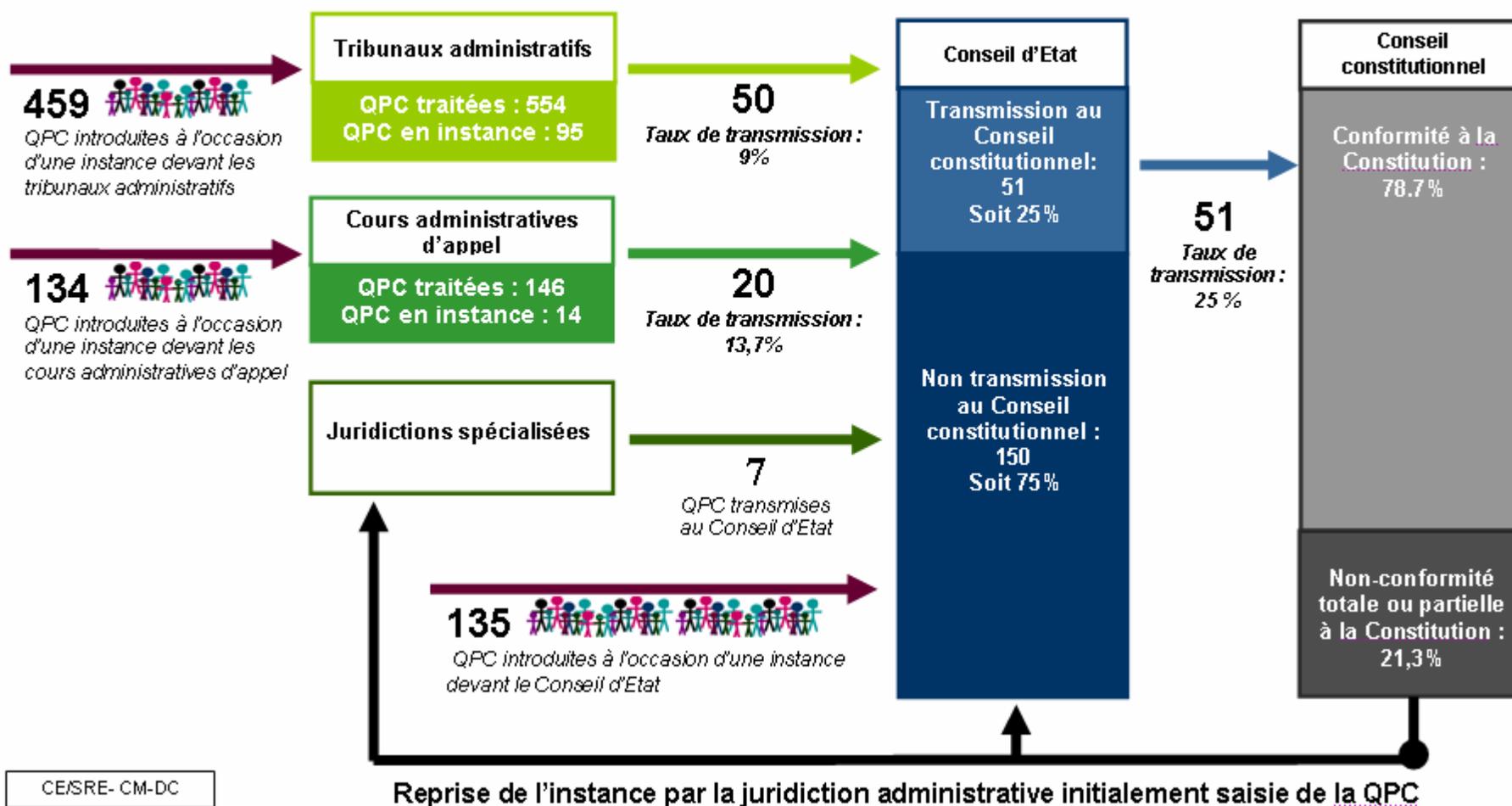
QPC enregistrées
par les TA et les CAA
593

QPC traitées
par les TA et les CAA
700

QPC transmises
au Conseil d'État
212

QPC traitées par
le Conseil d'État
201

QPC transmises au
Conseil constitutionnel
51



> L'activité des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et de la section du contentieux du Conseil d'État en 2011

Activité des tribunaux administratifs en 2011

- **175 377 affaires nouvelles enregistrées en données nettes**, soit + 4,3 % en données nettes. Cette évolution varie en fonction de la nature du contentieux : les recours en matière de fiscalité, de fonction publique et de police ont diminué, alors que les contentieux liés au logement, à l'urbanisme et aux étrangers est en forte augmentation.
- **Le nombre d'affaires jugées a été relativement stable** par rapport à 2010.
- Le taux de couverture (affaires traitées sur affaires enregistrées) a légèrement diminué mais reste supérieur à 100%, ce qui a permis la **poursuite de la réduction des affaires en stock** (-2,4 % par rapport à 2010). La volonté de réduire la proportion d'affaires anciennes de plus de 2 ans s'est traduite par le rajeunissement des affaires restant à juger, les plus anciennes ne représentant désormais plus que 13,8% du total.
- **L'année 2011 confirme l'amélioration du délai prévisible moyen de jugement observée depuis 2009** : passé sous le seuil de 1 an en 2009, évalué à 11 mois et 3 jours en 2010, il est de **10 mois et 27 jours en 2011**.

Activité des cours administratives d'appel en 2011

- **28 279 affaires enregistrées en données nettes**, soit une augmentation de 3,2% par rapport à 2010.
- **Une augmentation des affaires jugées de 5,5% en données nettes, soit 29 314 affaires jugées en 2011**.
- Les cours ont jugé plus d'affaires qu'elles n'en ont enregistrées : le **taux de couverture** (ratio des affaires traitées sur les affaires enregistrées) passant de 100,5% en 2009 à 101,4% en 2010 et à **103,7% en 2011**.
- **Le nombre d'affaires en stock diminue de 2,24 % en données nettes** ; 28 186 restent à juger dans les cours, dont 4,4 % de dossiers de moins de 2 ans.
- Pour la première fois de l'histoire des cours administratives d'appel, **le délai prévisible moyen de jugement**, établi à 1 an et 14 jours en 2010, **passé sous le seuil de un an pour s'établir à 11 mois et 16 jours**.

Activité de la section du contentieux du Conseil d'État en 2011

- **Une légère diminution du nombre d'affaires enregistrées** (de 11 361 en 2009 à 10 268 en 2010 et à 9 963 en 2011 en données brutes incluant les séries), en raison notamment de la baisse du nombre de requêtes en référé et des effets du décret du 22 février 2010 qui a réduit les compétences du Conseil d'État en premier ressort. L'activité de la section du contentieux s'est recentrée sur la cassation qui représente 64% des entrées en 2011 contre 61 % en 2010 et 53% en 2009.
- **Le nombre de jugements rendus en 2011 a légèrement diminué (9 801 contre 9 942 en 2010)**, mais selon une situation contrastée en fonction de la formation de jugement. Le nombre d'ordonnances du juge des référés et du président de la section du contentieux a diminué alors que le nombre d'affaires jugées en formations collégiales a progressé de 27 %.
- **Le maintien d'une activité soutenue a toutefois permis de réduire le stock d'affaires en cours** de 10,2 %, le nombre des affaires restant à juger s'établissant à 6 880 dont 490 dossiers de plus de deux ans qui ne représentent plus que 7,2 % des affaires en instance au 31 décembre 2011.
- **Une réduction historique des délais de jugement** : le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock est de 8 mois et 12 jours en 2011, contre 9 mois en 2010 et 9 mois et 15 jours en 2009.

→→→ Voir p.15 et suivantes du rapport

> 2011 en chiffres

Les tribunaux administratifs

	<i>Données brutes</i>	<i>Données nettes</i>
Affaires enregistrées	187 384	182 916
Affaires jugées	192 147	186 493
Affaires en stock	180 225	169 177
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	11 mois et 8 jours	10 mois et 27 jours

Les cours administratives d'appel

	<i>Données brutes</i>	<i>Données nettes</i>
Affaires enregistrées	28 521	28 279
Affaires jugées	29 866	29 314
Affaires en stock	28 733	28 186
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	11 mois et 16 jours	11 mois et 16 jours

Le Conseil d'État

	<i>Données brutes</i>	<i>Données nettes</i>
Affaires enregistrées	9 963	9 346
Affaires réglées	10 827	9 801
Affaires en stock	7 436	6 880
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	8 mois 5 jours	8 mois 12 jours

> La Cour nationale du droit d'asile en 2011 (CNDA)

La Cour nationale du droit d'asile, dont le rattachement au Conseil d'État a été réalisé au 1^{er} janvier 2009, a poursuivi le redressement de son activité en 2011, alors que le contentieux de l'asile a de nouveau connu un taux de croissance très élevé (+16,5%). La situation de la CNDA s'est améliorée de manière sensible : le nombre d'affaires jugées s'est accru de 44,5% ; le délai prévisible moyen de jugement est passé en un an de 15 mois à 9 mois et 5 jours.

- **31 983 recours enregistrés en 2011 contre 27 500 en 2010** : le contentieux de l'asile connaît une augmentation de 16,5% du nombre de recours dirigés contre les décisions de refus de l'OFPRA.
- **34 595 affaires jugées en 2011 contre 23 934 en 2010** : l'activité juridictionnelle de la Cour s'est remarquablement intensifiée avec une augmentation de 44,6 % par rapport à 2010 – il était déjà de 19% en 2010 par rapport à 2009 – notamment grâce au plan d'action pour réduire les délais de jugement prévoyant le renforcement des moyens alloués à la juridiction qui comptait, fin 2011, 37 rapporteurs de plus qu'en 2010 (132 contre 95).
- **Le délai moyen de jugement se réduit fortement en 2011 : il est de 9 mois 5 jours**, contre 14 mois et 28 jours en 2010. Néanmoins le **taux de renvoi des affaires enrôlées reste, comme en 2010, très élevé et se maintient au-dessus de 28%**, ce qui a pour effet d'allonger les délais de jugement. Les causes des renvois sont multiples : absence du requérant à l'audience, incidents de procédure liés à la défense...

> 2011 en chiffres

Les affaires enregistrées	31 983
Taux de recours contre les décisions de l'OFPRA	85 %
Les affaires jugées	34 595
Taux d'annulation des décisions de l'OFPRA conduisant à la reconnaissance de la qualité de réfugié ou au bénéfice de la protection subsidiaire	17,7 %
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	9 mois 5 jours

→→→ Voir p.34 et suivantes du rapport

> Bilan de l'aide juridictionnelle en 2011

Le bénéfice de l'aide juridictionnelle permet la prise en charge par l'État des frais liés à l'instance et des honoraires d'avocats.

- En 2011, 3 549 dossiers ont été enregistrés par le bureau d'aide juridictionnelle du Conseil d'État. 4 110 décisions ont été rendues, en augmentation de plus de 18 % par rapport à 2010. Le stock des dossiers restant à traiter est de 182 au 31 décembre 2011.
- Le taux d'admission est de 18 %, contre 19 % en 2010.

→→→ Voir p.105 et suivantes du rapport

> Bilan de l'exécution des décisions de justice en 2011

Les personnes pouvant se prévaloir d'une décision de justice rendue, en leur faveur, au détriment de l'administration, peuvent revenir vers la juridiction administrative si cette décision n'est pas exécutée.

- Le code de justice administrative énonce les dispositions applicables à l'exécution des décisions rendues par les juridictions administratives : le Conseil d'État (section du rapport et des études) pourvoit à l'exécution de ses propres décisions ainsi qu'à celles des juridictions administratives spécialisées, alors que les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel sont responsables de l'exécution des jugements ou arrêts rendus par eux. L'exécution d'une décision frappée d'appel relève de la compétence de la juridiction d'appel.
- Pour les trois niveaux de juridiction, l'activité d'exécution des décisions de justice a porté sur 2 069 affaires en 2011 ; le nombre d'affaires réglées a atteint 2 016, avec un taux de couverture de 101 % pour le Conseil d'État, 110 % pour les cours administratives d'appel et 91 % pour les tribunaux administratifs.

→→→ Voir p.109 et suivantes du rapport

> La mission d'inspection des juridictions administratives

En vertu des dispositions du code de justice administrative, la mission d'inspection des juridictions administratives procède à l'inspection des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et des juridictions spécialisées : 3 cours et 7 tribunaux ont été concernés par une mission d'inspection en 2011.

La mission concourt à la gestion du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel : en 2011, le chef de la mission a présidé le concours organisé par le Conseil d'État pour le recrutement complémentaire de 40 candidats ; il a également participé au recrutement de 13 candidats par la voie du tour extérieur et à la sélection de 32 magistrats en détachement au bénéfice de la juridiction administrative.

→→→ Voir p.119 et suivantes du rapport

> L'année 2011 au fil des décisions de la juridiction administrative

La juridiction administrative dans son ensemble – Conseil d'État, cours administratives d'appel et tribunaux administratifs - a rendu **plus de 225 000** décisions contentieuses en 2011. Retour sur quelques-unes des décisions des plus marquantes.

→→→ Voir p.45 et suivantes du rapport

Cinq arrêts d'Assemblée sur la séparation des églises et de l'État

Par cinq arrêts d'Assemblée du 19 juillet 2011, le Conseil d'État a précisé les conditions dans lesquelles les collectivités publiques pouvaient, par leur action, apporter leur soutien à l'exercice d'un culte. Ces actions ne peuvent avoir directement pour objet de favoriser un culte et doivent s'inscrire dans la poursuite de buts d'intérêt public, en eux-mêmes neutres vis-à-vis des cultes.

Ainsi :

- un orgue peut être acquis par une commune et installé dans une église dans le cadre d'une activité de service public culturel (affaire *Commune de Trélazé*, n°308544, rapport p.55) ;
- une communauté urbaine peut rénover un local qui servira d'abattoir temporaire pour les fêtes rituelles dans l'intérêt de la salubrité et de la santé publiques (affaire *Communauté urbaine du Mans – Le Mans métropole*, n°309161, rapport p. 55) ;
- une commune peut mettre à la disposition d'un culte un local communal mais elle ne saurait l'y affecter à titre permanent sans faire de ce local un « édifice du culte », ce qui lui est interdit par la loi de 1905 (affaire *Commune de Montpellier*, n°315518, rapport p. 55) ;
- une commune peut mettre en valeur un édifice du culte dans l'intérêt de son rayonnement culturel et artistique en subventionnant la construction d'un accès aux personnes handicapées, même si cet équipement peut aussi servir à des fidèles (affaire *Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône*, n°308817, rapport p. 55).

En outre, le Conseil d'État reconnaît qu'une commune peut concéder à l'euro symbolique pour 99 ans, un terrain qui servira à la construction d'un édifice du culte par une association. Il considère que le droit des propriétés publiques déroge, sur ce point, à l'interdiction de subventionner un culte formulée par la loi de 1905.

Liberté des médias audiovisuels et protection de l'enfance et de l'adolescence

Le Conseil d'État a jugé que la mère d'un mineur peut de plein droit s'opposer à la diffusion du témoignage de son enfant dans un reportage, alors même que son identité aurait été dissimulée (CE 16 mars 2011, *TF1*, n°334289), rapport p. 55).

Implantation des antennes-relais de téléphonie mobile

Par trois arrêts d'assemblée, le Conseil d'État a jugé que la réglementation de l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile sur le territoire était une compétence exclusive de l'État et des autorités que la loi a placée auprès de lui. Un maire ne peut opposer le principe de précaution pour user de son pouvoir de police et durcir localement les conditions d'implantation de ces installations (CE Ass. 26 octobre 2011, *Commune de Saint-Denis, des Pennes-Mirabeau et SFR* – n°326492, 329904, 341767 et 341768, rapport p. 67).

Responsabilité de l'État pour la faute de ses services fiscaux

Désormais, il n'existe plus d'activité fiscale bénéficiant du régime de faute lourde pour l'engagement de la responsabilité de l'État. Dès lors qu'une faute a été commise, l'administré peut demander en justice la réparation du préjudice qui en a découlé (CE 21 mars 2011 *M. X.* n°306225, rapport p. 62).

Mise sur le marché de l'insecticide Cruiser

Par deux fois, le Conseil d'État a annulé l'autorisation de mise sur le marché de l'insecticide Cruiser dont les méfaits pour les abeilles étaient dénoncés. Dans la première affaire, l'Autorité française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) n'avait pas réalisé l'évaluation des risques liés à ce produit dans des conditions conformes à la réglementation (CE 16 février 2011 *Confédération paysanne et autres*, n°314406). Dans la seconde décision, il annule l'autorisation donnée pour une durée d'un an, sachant que la loi ne laissait à l'AFSSA que deux possibilités : refuser l'autorisation ou la délivrer pour une durée de dix ans (CE 3 octobre 2011, *Union nationale de l'apiculture française*, n°336647).

Mises en garde adressées par la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) en matière de téléchargement illégal

Lorsque la HADOPI adresse une mise en garde à l'internaute au sujet d'un téléchargement illégal, celle-ci ne lui inflige pas une sanction. Ces mises en garde ne peuvent être contestées devant le juge administratif. Le juge judiciaire sera compétent pour statuer sur les sanctions qui pourront être prises suite à ces mises en garde et c'est à cette occasion que sera apprécié leur bien-fondé (CE 19 octobre 2011, *French Data Network*, n°339279 et 342405).

La création du passeport biométrique et le droit des données personnelles

Le décret instituant le passeport biométrique a été annulé par le Conseil d'État. L'État pouvait, en vue de ses missions de police créer un fichier central des passeports, mais il ne pouvait prévoir d'y faire figurer huit empreintes digitales, alors que seules deux empreintes doivent figurer sur le passeport biométrique (CE 26 octobre 2011, *Association pour la promotion de l'image et autres*, n°317827, rapport p. 59).

2. Le bilan d'un an d'activité consultative

> Le Conseil d'État, conseiller des pouvoirs publics

La mission historique de conseiller du Gouvernement du Conseil d'État a été élargie par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Cette réforme a introduit à l'article 39 de la Constitution une disposition permettant au président d'une Assemblée parlementaire de soumettre au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par un membre de son assemblée, sauf si celui-ci s'y oppose.

En 2011, le Conseil d'État a été saisi de **cinq propositions de loi** (contre 2 en 2010 et 1 en 2009). Pour la première fois, l'une des propositions émane du **Sénat**.

- Proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales
- Proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives
- Proposition de loi visant à permettre aux services départementaux d'incendie et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire
- Proposition de loi tendant à adapter la loi de réforme des collectivités territoriales aux caractéristiques et contraintes particulières de la Guadeloupe
- Proposition de loi relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique

> L'année 2011 en chiffres

1 220 textes examinés en 2011

<i>Projets de loi, d'ordonnance et de loi de pays</i>	181
<i>Propositions de loi examinées</i>	5
<i>Projets de décrets réglementaires examinés</i>	813
<i>Décrets individuels, arrêtés, décisions, remises gracieuses</i>	202
<i>Avis</i>	19

80% des projets de textes sont examinés en moins de 2 mois

<i>L'assemblée générale</i>	34 séances et 55 projets de texte examinés
<i>La commission permanente</i>	11 séances, 12 projets de texte examinés

→→→ Voir p.295 et suivantes du rapport

> Quelques textes examinés en 2011

Le rapport présente une sélection d'affaires marquantes, importantes et sensibles au regard de leur intérêt juridique ou de leur dimension en termes de gestion publique.

La réponse à la crise financière

Le Conseil d'État a été saisi de trois projets de textes ayant pour objet de limiter les effets de la crise financière : d'une part, un projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, d'autre part, deux projets de loi de finances rectificative relatifs aux nouvelles modalités d'intervention du Fonds européen de stabilité financière et à l'octroi d'une garantie de l'État liée à la restructuration du groupe Dexia suite aux perturbations de la zone euro.

Voir dans le Rapport d'activité, pages 137-142

La pharmacovigilance

Le Conseil d'État a été saisi d'un projet de loi relatif à la modernisation du système des produits de santé devenu la loi relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé. Il a veillé à ce que les dispositions législatives proposées, visant essentiellement à remédier aux défaillances du système de sécurité sanitaire français révélées par l'affaire du « Médiator », soient juridiquement pertinentes et correspondent aux objectifs poursuivis.

Voir dans le Rapport d'activité, pages 142-148

La prévention des conflits d'intérêts

Le Conseil d'État a procédé à l'examen du projet de loi destiné à prévenir les conflits d'intérêts dans la vie publique. Le Conseil d'État a souligné à cette occasion la nécessité de circonscrire l'interprétation donnée à la notion de conflits d'intérêts.

Voir dans le Rapport d'activité, page 148

Le traitement des données à caractère personnel

En matière de traitement de données à caractère personnel, le Conseil d'État est soucieux de concilier deux impératifs : d'une part, la recherche de l'efficacité apportée par les nouvelles technologies de l'information au fonctionnement des pouvoirs publics, des services publics et de la société en général et, d'autre part, la protection de la vie privée et des libertés publiques. C'est dans cet esprit qu'il a été amené, en 2011, à se pencher sur des questions relatives aux fichiers de condamnations mis en œuvre par des personnes morales autres que l'État, à la vidéosurveillance, aux traitements biométriques ou au fichier des personnes détenues.

Voir dans le Rapport d'activité, pages 149-152

La réforme des soins psychiatriques sans consentement

Le Conseil d'État a été saisi du projet de loi relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, qui avait notamment pour objet de renforcer le rôle du juge des libertés et de la détention. Lors de l'examen des dispositions législatives proposées, le Conseil d'État s'est attaché à déterminer le point d'équilibre permettant de concilier les exigences constitutionnelles du respect de la liberté individuelle et du respect de la vie privée avec la nécessité de la préservation de l'ordre public.

Voir dans le Rapport d'activité, page 152

La participation des citoyens à la justice pénale

Saisi d'une demande d'avis, le Conseil d'État a estimé que des dispositions qui institueraient une formation correctionnelle comprenant en nombre égal des juges non professionnels et des magistrats de carrière devraient être considérées comme contraires à l'article 66 de la Constitution car elles n'assureraient pas, au sein de cette formation, une présence majoritaire des magistrats de carrière. Il a ensuite été consulté sur le projet de loi relatif à la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et au jugement des mineurs, ainsi que sur son décret d'application.

Voir dans le Rapport d'activité, page 156

La mise en œuvre de la loi Grenelle II

Le Conseil d'État a examiné plus d'une cinquantaine de textes d'application de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle 2 ». La pluralité de ces textes prend en compte les interactions des prescriptions environnementales avec les réglementations en matière d'urbanisme, de construction et de transports. Ils viennent ainsi modifier de nombreuses dispositions du code de l'environnement et du code de l'urbanisme.

Voir dans le Rapport d'activité, page 158

La réforme de la fonction publique d'encadrement supérieur

En 2011, le Conseil d'État a été saisi de nombreux projets de décrets relatifs à la haute fonction publique et concernant, d'une part, la réforme des statuts des corps dits du « A supérieur », aussi bien de la filière administrative que de la filière technique, et, d'autre part, les statuts des emplois ouverts à ces corps « viviers ».

Voir dans le Rapport d'activité, page 160

Le rapport présente par ailleurs une sélection de plus de 200 avis relevés parmi les 1 220 projets de texte examinés par les formations consultatives en 2011.

Le Défenseur des droits

Quatre décrets relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services du Défenseur des droits, à la procédure suivie devant lui et à sa place dans les cérémonies officielles ont été examinés par le Conseil d'État. Dans le cadre de ces travaux, le Conseil d'État s'est assuré que les dispositions réglementaires examinées ne méconnaissaient pas l'étendue des pouvoirs que le législateur organique a entendu confier au Défenseur des droits.

Voir dans le Rapport d'activité, page 175

L'engagement des sapeurs-pompiers volontaires

Le Conseil d'État a été saisi, conformément au dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, d'une proposition de loi relative au cadre juridique applicable aux sapeurs-pompiers volontaires. A cette occasion, il a pu préciser que l'activité de sapeur-pompier volontaire ne saurait être soumise à l'ensemble des règles s'appliquant à une activité professionnelle, mais qu'elle s'exerce dans des conditions qui lui sont propres, de sorte que les exigences constitutionnelles relatives à la liberté syndicale et à la protection de la santé soient respectées.

Voir dans le Rapport d'activité, page 129

L'évacuation des personnes handicapées des locaux professionnels en cas d'incendie

Le Conseil d'État a rendu un avis favorable à un projet de décret dont il avait été saisi, relatif à l'évacuation des personnes handicapées des lieux de travail dans les bâtiments neufs. Ce projet de décret avait pour objet d'imposer la création d'espaces d'attente sécurisés (EAS) dans les locaux professionnels aménagés dans un bâtiment neuf, afin de protéger, en cas d'incendie, les personnes handicapées n'ayant pas pu être évacuées immédiatement.

Voir dans le Rapport d'activité, page 277

La ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de La Loire

Le Conseil d'État a été saisi d'un important projet de contrat de partenariat entre Réseau Ferré de France et la société Eiffage Rail Express portant sur la ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire. Il a vérifié le respect des règles de passation des contrats de partenariat ainsi que le contenu du projet de contrat au regard des dispositions de l'ordonnance du 17 juin 2004. Il s'est notamment interrogé sur l'existence d'aides d'État.

Voir dans le Rapport d'activité, page 179

Le renforcement de la protection des consommateurs

Sous l'influence de l'Union européenne, le volume des normes nationales relatives à la protection des consommateurs est en constant accroissement. En 2011, le Conseil d'État a eu à connaître d'une proposition de loi, d'un projet de loi et de plusieurs projets de décrets en la matière. Les textes examinés portaient sur des sujets très variés : la sécurité des laveries automatiques mises à disposition du public, la protection des consommateurs de produits financiers, l'étiquetage des produits ayant un impact sur la consommation d'énergie et la bonne information de leurs utilisateurs, les garanties applicables à la vente par Internet ou en matière de locations immobilières.

Voir dans le Rapport d'activité, page 232

3. Activité d'étude, de débats et partenariats

→→→ Voir p.351 et suivantes du rapport

Les activités de rencontres et de coopération internationale de la juridiction administrative ont été l'occasion de confirmer son ancrage européen et international et de poursuivre le développement de synergies nouvelles avec des juridictions étrangères.

> Le dialogue des juges à l'échelle européenne

Les échanges européens avec les juridictions suprêmes de l'Union européenne sont une tradition.

L'année 2011 a été marquée par la visite du **Consiglio di Stato** au Conseil d'État, qui a été la seule délégation étrangère invitée, en retour, à la célébration de son 180ème anniversaire, en présence du Président de la République italienne.

D'importants échanges ont également eu lieu avec les juridictions homologues du **Royaume-Uni**, d'**Allemagne**, de **Belgique** et des **Pays-Bas**.

> Des partenariats à l'échelle internationale

Des échanges ont été réalisés avec les juridictions administratives de nombreux pays, de culture et de traditions juridiques très variées. Certains sont appelés à se renforcer dans l'avenir.

- Les relations avec **la Chine** ont été exceptionnellement denses en 2011. Le vice-président s'est rendu en visite en Chine et a été reçu à la Cour populaire suprême, participant notamment à un séminaire franco-chinois de contentieux administratif. La Cour suprême et le Conseil d'État ont conclu à cette occasion un mémorandum de coopération. A Paris, une délégation de juges de la Cour populaire suprême a été reçue au Conseil d'État. Par ailleurs, une universitaire chinoise spécialiste de contentieux administratif a effectué un stage de trois mois au Palais Royal et le Conseil d'État a accueilli en juillet un colloque euro-chinois.
- Les relations du Conseil d'État avec les **institutions brésiliennes** ont été marquées par plusieurs rencontres de haut niveau. Le ministre fédéral de la Justice a été reçu au Conseil d'État. Le Conseil d'État et l'institution homologue brésilienne dans le champ consultatif, qui est l'Advocacia-Geral da União (AGU), ont signé en 2010 un mémorandum de coopération lors d'une visite à Brasilia du président de la section du rapport et des études. Ce contact établi au niveau ministériel a connu un prolongement en septembre avec l'accueil d'une délégation de l'AGU. On notera aussi que le Conseil d'État a reçu en stage un procureur fédéral brésilien ainsi que le chef du service des affaires juridiques du secrétariat général de la présidence fédérale.
- Le Conseil d'État coopère de longue date avec les **institutions de Colombie**, dont le système de justice administrative est proche de celui de la France. Le vice-président a accueilli M. Juan Carlos Henao Perez, président de la Cour constitutionnelle. Plusieurs membres du Conseil d'État de Colombie ont aussi été reçus au Palais Royal.

> Des débats rythmés avec les professionnels du droit, les acteurs économiques et sociaux et le monde universitaire

Soucieux de mieux appréhender les sujets de société ayant un impact important sur l'élaboration du droit, le Conseil d'État a organisé 15 manifestations en 2011. Ces manifestations ont réuni plus de 2 000 participants. On notera plus particulièrement les événements qui suivent.

- Un colloque organisé en partenariat avec le Conseil économique, social et environnemental a permis de confronter à la discussion les propositions contenues dans le rapport thématique 2010 du Conseil d'État, consacré à *L'eau et son droit*.
- Trois conférences ont clôturé le cycle du *Droit européen des droits de l'homme*, ouvert en 2010 et organisé au Conseil d'État en partenariat avec la Cour européenne des droits de l'homme. Au total, les six conférences du cycle auront réuni près d'un millier de participants en 2010 et 2011. Les quatre dernières conférences du cycle sur *La démocratie environnementale*, également ouvert en 2010, ont eu lieu au Palais Royal en 2011. Les six conférences du cycle auront, pour leur part, réuni au total quelque 650 participants depuis 2010.
- Les *Entretiens du Conseil d'État* ont donné lieu à deux manifestations, dans le domaine du droit social, sur le thème *Fraudes et protection sociale*, en partenariat avec la direction de la sécurité sociale et l'École nationale supérieure de sécurité sociale, et en droit public économique sur le thème de *La valorisation économique des propriétés immobilières des personnes publiques*.
- Un colloque organisé sur le thème de l'étude du Conseil d'État *Les développements de la médiation* a réuni 200 participants à la chambre de commerce et d'industrie de Paris.
- Enfin, pour la 1^{ère} fois, le Conseil d'État et la Cour de Cassation ont organisé conjointement, sur deux journées, un colloque consacré à la responsabilité en matière médicale, dix ans après la loi du 4 mars 2002, relative aux droits des malades.

2 cycles de conférences : *Le droit européen des droits de l'homme, la démocratie environnementale*

2 cycles d'entretiens : *en droit public économique et en droit social*

2 colloques de l'IFSA

<i>Des thèmes issus de domaines variés pour faire le point sur l'état du droit</i>	19 janvier :	<i>L'eau en France : quels usages et quelle gouvernance ?</i>
	24 janvier :	<i>Contrôles de constitutionnalité et de conventionnalité</i>
	11 février :	<i>Fraudes et protection sociale</i>
	2 mars :	<i>L'enquête publique aujourd'hui</i>
	28 mars :	<i>Le droit européen de la détention et son influence sur le droit national</i>
	27 avril :	<i>La procédure du débat public 15 ans après la loi Barnier</i>
	4 mai :	<i>Les développements de la médiation</i>
	27 mai :	<i>L'administration et les femmes</i>
	1 ^{er} juin :	<i>Le droit à l'information environnementale est-il effectif ?</i>
	27 juin :	<i>Le droit européen de la propriété et son influence sur le droit national</i>
	6 juillet :	<i>La valorisation économique des propriétés des personnes publiques</i>
	20/21 octobre :	<i>Santé et justice : quelles responsabilités ?</i>
	8 novembre :	<i>Les systèmes européens et inter-américain de protection des droits de l'homme</i>
	23 novembre :	<i>Etude d'impact et évaluation environnementale</i>
	2 décembre :	<i>L'action de l'État en mer : permanence et évolutions</i>

Toute l'actualité et la documentation des colloques sur le site www.conseil.etat.fr

Rubrique **Actualité** puis **Colloques, Séminaires & Conférences**

→→→ Voir p.357 et suivantes du rapport

A venir en 2012

Nouveau cycle de conférences :

Enjeux juridiques de l'environnement

Un thème présentant une forte actualité dans le prolongement du cycle sur la démocratie environnementale organisé en 2010-2011 et des lois Grenelle I et II des 23 juillet 2009 et 12 juillet 2010.

Des questions environnementales surgissent dans différentes branches du droit et secteurs d'activité et sont essentielles pour assurer la protection de la nature, des espaces et des milieux. Elles ont favorisé l'émergence d'un droit de l'environnement et un déploiement progressif de ce droit, confronté à d'autres droits.

Comment assurer efficacement la protection de l'environnement dans le cadre de différents droits ? Quelle place accorder à la formation des acteurs de l'environnement, à la prévention ou encore à la répression ?

Le cycle comprendra sept conférences à partir de mai 2012 avec pour chaque conférence un président modérateur et deux ou trois intervenants.

Y interviendront des représentants des administrations, des universitaires, des magistrats, des avocats, des représentants d'associations de défense et des représentants des activités économiques concernées.

> Les publications du Conseil d'État – 2011/2012

Les parutions du Conseil d'État à La Documentation française se sont enrichies en 2011 de la nouvelle collection *Droits et Débats* qui a vocation à publier les actes des colloques et conférences organisés par le Conseil d'État → <http://www.conseil-etat.fr/fr/colloques/>



Le premier tome de la collection publié en 2011 a été consacré aux actes du cycle des six conférences en droit européen des droits de l'homme qui se sont tenues en 2010 et 2011 au Conseil d'État.

Les thèmes abordés : le principe de subsidiarité et la protection européenne des droits de l'homme (conférence du 19 avril 2010), le droit au recours et la procédure devant la CEDH (28 juin 2010), les interférences entre les sources de droit européen et les influences croisées entre la CJUE et la CEDH (18 octobre 2010), les contrôles de constitutionnalité et de conventionnalité (24 janvier 2011), le droit européen de la détention et son influence sur le droit national (28 mars 2011), le droit européen de la propriété et son influence sur le droit national (27 juin 2011).

A paraître au premier semestre 2012

- Rapport public 2012
- Les développements de la médiation, actes du colloque du 4 mai 2011
- La valorisation économique des propriétés des personnes publiques, actes du colloque du 6 juillet 2011
- La démocratie environnementale, actes du cycle de conférences du Conseil d'État du 17 novembre 2010 au 23 novembre 2011
- L'étude annuelle 2012 du Conseil d'État sur « les agences, nouvelle gestion publique ? »

Les agences : nouvelle gestion publique ?

La profusion des agences, en France, depuis une trentaine d'années, n'est pas fortuite et le sens qu'il convient de donner à ce phénomène n'est ni évident ni univoque.

Les agences sont nombreuses, d'une grande diversité, tant en termes de statuts juridiques que de fonctions (opérationnelles, d'expertise, de régulation, de financement). Aussi différentes que puissent être ces réalités, toutes attestent que le modèle traditionnel centré sur les ministères, ne correspond plus aux besoins organisationnels de l'administration ni aux attentes des citoyens. Les agences peuvent apparaître, dans cette perspective, comme la préfiguration d'une administration nouvelle, polycentrique, composée d'unités émancipées du carcan bureaucratique. Elles sont légitimées par leurs spécificités, les relations avec leur environnement professionnel et dotées d'une capacité d'action autonome.

La promotion des agences comme une alternative à l'administration centralisée ne signifie nullement l'affaiblissement de l'Etat. Au contraire, certains pensent que l'Etat, allégé de moyens inadaptés ou en doublon, serait renforcé par l'extension de ces structures, car il pourrait alors mieux se centrer sur ses fonctions stratégiques. On peut même penser que les agences sont une manière pour l'Etat de recréer un dispositif plus acceptable d'intervention sur la société civile.

Telles sont les questions auxquelles l'étude annuelle 2012 du Conseil d'État s'efforcera de répondre. Il en découlera un certain nombre de propositions de nature à définir l'exacte place des agences que préconise le Conseil d'État en termes de réforme de l'Etat.



« **La lettre de la justice administrative** », dont le n° 27 vient d'être diffusé, vise à faire régulièrement découvrir la richesse des activités de la justice administrative, ses efforts constants de modernisation et son action internationale. La collection complète est à retrouver sur www.conseil-etat.fr