



© Dominique Lange

## VERS LE NUMÉRIQUE

PAR MARYVONNE DE SAINT PULGENT

Présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État

A l'heure de l'ouverture des données publiques, le Conseil d'État prend résolument le virage vers le numérique. Notre institution se doit d'assurer un service public réactif et innovant, en rendant accessibles en ligne sur son site internet des informations particulièrement utiles pour éclairer les grands débats de société et les enjeux actuels de l'action publique. Le guide des outils d'action économique, publié en annexe de l'étude annuelle 2015, est ainsi librement téléchargeable sur le site [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr) depuis septembre dernier. Il est régulièrement mis à jour pour rendre compte des évolutions juridiques, comme ce fut le cas notamment en mai 2016, avec l'intégration, un mois après leur entrée en vigueur, des nouveaux textes régissant la commande publique.

En avril 2016, l'étude *Droit d'alerte : signaler, traiter, protéger*, réalisée à la demande du Premier ministre, a été mise en ligne concomitamment à sa présentation au public. Pour la première fois, le rapport public 2016 retraçant l'activité de la juridiction administrative en 2015 a été rendu immédiatement accessible en « open source » sur notre site en mai dernier. L'insertion de liens hypertextes permet à partir des références textuelles et des décisions contentieuses ou avis mentionnés, une navigation vers des sources externes, telles que Légifrance, ou des bases de données, telles qu'Ariane Web et ConsiliaWeb ; cette dernière, lancée en janvier 2015, répertorie de nombreux avis rendus par le Conseil d'État dans ses fonctions consultatives de 1947 à nos jours. La plupart de nos avis sur les projets de loi sont, depuis mars 2015, rendus publics sur notre site dès leur transmission au Parlement.

D'autres innovations sont à venir et l'une d'entre elles concernera chaque lecteur de cette lettre. En effet, la prochaine édition de la LJA qui paraîtra en septembre, le sera désormais et uniquement sous format numérique. Vous pourrez ainsi cliquer directement sur la rubrique de votre choix et accéder à une plus grande variété de thèmes traités ainsi qu'à des contenus plus denses et mieux actualisés. Souhaitons que sa lecture en soit rendue beaucoup plus aisée et interactive ! ■

ATTENTION !  
DERNIÈRE VERSION PAPIER

ABONNEZ-VOUS SUR  
[WWW.CONSEIL-ETAT.FR](http://WWW.CONSEIL-ETAT.FR)

POUR RECEVOIR LE PROCHAIN NUMÉRO  
EN FORMAT NUMÉRIQUE

## ACTUALITÉ

### RECOURS EN ANNULATION POSSIBLES CONTRE CERTAINS ACTES DE DROIT SOUPLE



L'étude annuelle du Conseil d'État de 2013\* avait mis en lumière les nouveaux procédés d'action administrative, renouvelés notamment par les autorités administratives indépendantes en charge de la régulation de certains secteurs, par lesquels l'administration n'adopte plus nécessairement des actes décisifs, mais des actes dits de « droit souple ». Ne créant ni droits ni obligations, ceux-ci n'en sont pas moins susceptibles d'avoir des effets en influençant ou dissuadant les acteurs.

Tel était le cas dans les deux recours en annulation dont l'assemblée du contentieux était saisie. Le premier concernait des communiqués de presse publiés par l'Autorité des marchés financiers sur son site internet par lesquelles elle avait invité les investisseurs à la vigilance s'agissant de placements immobiliers proposés par la société Fairvesta international GMBH, commercialisés selon elle en recourant à « des discours parfois déséquilibrés au regard des risques encourus ». Le second recours était dirigé contre une prise de position de l'Autorité de la concurrence, qui avait indiqué que l'injonction 5 (a) de sa décision du 23 juillet 2012 autorisant le rachat de TPS et CanalSatellite par Vivendi et le Groupe Canal + était devenue « sans objet » à la suite de l'évolution du cadre concurrentiel sur le marché des services de télévision (rachat de SFR par Numericable).

Le Conseil d'État juge que **des actes de droit souple sont susceptibles de recours en annulation dans deux cas** : d'une part, conformément à une jurisprudence antérieure, lorsqu'il s'agit d'avis, de recommandations, de mises en garde et de prises de position qui pourraient ensuite justifier des sanctions de la part des autorités ; d'autre part, de manière novatrice, lorsque l'acte contesté est de nature à produire des effets notables, notamment de nature économique, ou lorsqu'il a pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles il s'adresse.

Au regard de ces critères, les deux actes contestés peuvent faire l'objet d'un recours en annulation.

S'agissant des communiqués de presse, le Conseil d'État juge que l'Autorité des marchés financiers est bien compétente, dans sa mission de régulation, pour adresser pareille mise en garde aux épargnants ou investisseurs. Aucune erreur manifeste d'appréciation n'ayant en l'espèce été commise, il rejette le recours.

S'agissant de la prise de position sur l'injonction 5(a), le Conseil d'État juge que l'Autorité de la concurrence est compétente pour veiller à la bonne exécution de ses décisions, notamment en modifiant la portée pratique d'une injonction ou d'une prescription en fonction de l'évolution du marché. Il estime ensuite que les droits de la défense de la société Numericable avant l'édition de la prise de décision ont été respectés et, sur le fond, au terme d'un contrôle entier, confirme l'analyse de l'autorité et rejette le recours de ladite société. ■

\* *Etude annuelle 2013 du Conseil d'État, Le droit souple*, disponible à la Documentation française. ⊕

CE, Ass., 21 mars 2016, *Société Fairvesta international GMBH*, n°368082 ; *Société Numericable*, n° 390023, A ⊕

## Évacuation d'agents grévistes occupant le domaine public

Le juge des référés du tribunal administratif de Lyon a été saisi d'une demande de la commune de Saint-Etienne d'ordonner l'évacuation d'occupants irréguliers du domaine public. Le juge des référés a dans un premier temps constaté que l'accès au centre technique de la commune était bloqué par des personnes qui avaient édifié un amas de palettes et que des tentes et des personnels grévistes étaient présents dans l'enceinte du site, appartenant au domaine public. Il a ensuite estimé que les aménagements nécessaires à l'accueil imminent de l'Euro 2016 étaient empêchés par les barricades, que les exercices de sécurité préparatoires étaient rendus impossibles et qu'il était porté atteinte à la salubrité publique. L'expulsion demandée était une mesure utile et dont l'intervention en urgence était justifiée, le juge des référés a alors enjoint aux occupants sans droits ni titre de libérer les lieux sous deux heures.

TA Lyon, 8 juin 2016, Commune de Saint-Etienne, n° 1604058 (+)

## Responsabilité décennale des cocontractants de l'administration

Les cinq communes requérantes avaient chacune confié à une société la conception et l'installation d'une station d'épuration. Des difficultés de fonctionnement des stations étant apparues, elles demandaient l'indemnisation des préjudices liés aux désordres constatés. Il revenait alors au tribunal de juger si la responsabilité de la société, fondée sur la garantie décennale, pouvait être engagée à raison de dommages compromettant la solidité de l'ouvrage ou le rendant impropre à sa destination. S'appuyant sur les constats d'expertise, le tribunal estime que des dysfonctionnements liés à des défauts de conception existent et sont susceptibles d'engendrer des rejets de boues non traitées dans les milieux naturels. Ces défauts, non apparentes à la réception des travaux, engagent donc la responsabilité de la société. Ainsi, cette dernière est condamnée à réparer les préjudices subis par les communes, soit, pour l'essentiel, les coûts de réhabilitation des stations pour un total de près d'1,4 million d'euros.

TA Toulouse, 25 mai 2016, Commune de Saint-Michel-de-Bannières, commune de Vire-sur-Lot, commune de Saint-Denis-Catus, commune de Molières et commune de Mières, n°s 1204420 et a.

## Construction d'un parc éolien et intérêt des paysages

Le code de l'urbanisme prévoit que les permis de construire peuvent être refusés si les constructions « par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou [leur] aspect extérieur » portent atteinte « au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ».

La cour administrative d'appel de Nantes a été amenée à faire application de ces dispositions à un projet de parc éolien comprenant quatre aérogénérateurs de plus de 146 m de hauteur, dont la construction requiert un permis de construire. Constatant que ces éoliennes seraient visibles dans quasiment toute leur hauteur pour un observateur situé au sein du parc naturel régional de la Brière, à la sensibilité paysagère particulièrement marquée, la cour administrative d'appel a estimé que l'impact négatif du projet sur le paysage méconnaissait le code de l'urbanisme. Ainsi, elle a confirmé l'annulation du permis de construire qui avait été prononcée par le tribunal administratif.

CAA Nantes, 20 mai 2016, Les vents de Nivillac, n° 14NT01866 (+)

## Recours contre le décret organisant la consultation des électeurs sur l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (+)

CE, 20 JUIN 2016, ASSOCIATION CITOYENNE INTERCOMMUNALE DES POPULATIONS CONCERNÉES PAR LE PROJET D'AÉROPORT DE NOTRE-DAME-DES-LANDES ET AUTRES, N°S 400364, 400365.

Par un décret du 23 avril 2016 le Gouvernement a organisé les modalités de la consultation des électeurs de Loire-Atlantique sur le projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes. Ce décret prévoit notamment la formulation de la question posée, la date (26 juin 2016) et les horaires de la consultation ainsi que les conditions de détermination de la liste des électeurs. Le 3 juin, plusieurs associations ainsi que des requérants individuels ont demandé l'annulation de ce décret au Conseil d'État. Celui-ci a rejeté le recours dont il était saisi. Il a jugé tout d'abord que la loi permettait à l'État de procéder à la consultation alors même qu'aucune autorisation n'est plus nécessaire

au projet et que celui-ci a déjà été déclaré d'utilité publique. La consultation en cause porte sur le principe même de la mise en œuvre du projet, que l'État peut confirmer ou arrêter, alors même que celle-ci ne nécessiterait plus de nouvelles autorisations administratives. Le Conseil d'État a ensuite estimé que la question posée aux électeurs (« Etes-vous favorable au projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame des Landes ? ») n'était pas ambiguë et ne remettait pas en cause la sincérité du scrutin. Enfin, le Conseil d'État a jugé qu'en application du code de l'environnement, l'aire couverte par la consultation pouvait correspondre au seul département et non à la région. ■

## La décision relative au contrat de partenariat pour la construction et l'exploitation du stade de Bordeaux (+)

CE, 11 MAI 2016, M.B. N°S 383768, 383769

En 2010, la ville de Bordeaux a décidé de recourir à un « contrat de partenariat » pour confier à un opérateur privé la construction, la maintenance voire l'exploitation d'un nouveau stade. Les contrats de partenariat sont des contrats de longue durée, au titre desquels la société reçoit de la personne publique un « loyer », ou redevance, tout au long de son exécution. Ils sont ainsi susceptibles de constituer une charge importante, de sorte que la loi prévoit des obligations particulières d'information des conseillers municipaux avant qu'ils ne décident d'autoriser leur signature, notamment une information comportant « le coût prévisionnel global du contrat, en moyenne annuelle » pour la collectivité (article L. 1414-10 du code général des collectivités territoriales). Le Conseil d'État relève qu'en l'espèce l'information donnée

aux conseillers municipaux préalablement à la décision de recourir au contrat de partenariat était incomplète : n'avaient été pris en compte ni une « subvention » de 17 millions d'euros, versée à titre d'avance sur rémunération, ni le montant annuel d'impôts et taxes acquittés que le titulaire du contrat refacturerait à la commune, estimé à 2,6 millions d'euros. Le Conseil d'État juge que cette omission dans le calcul constitue une insuffisance d'information des membres du conseil municipal. Il annule en conséquence la délibération du conseil municipal de Bordeaux du 24 octobre 2011 autorisant la signature du contrat de partenariat et donne quatre mois à la commune de Bordeaux pour régulariser la procédure ; à défaut, elle devra, à l'issue de ce délai, résilier le contrat. ■



© CC-BenjaminLiu

## Rapport public et Bilan d'activité ⊕

Le rapport public 2016 retrace l'activité et les travaux de l'ensemble des juridictions administratives en 2015 et favorise ainsi une meilleure diffusion et lisibilité des évolutions de notre droit.

Une première partie du rapport dresse un bilan statistique de l'activité juridictionnelle du Conseil d'État, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs et présente également une sélection de décisions juridictionnelles marquantes. Ce bilan relève une activité soutenue ainsi que des délais de procédure maîtrisés, la juridiction administrative ayant rendu plus de **267 600 décisions** en 2015. La seconde partie du rapport, consacrée à l'activité consultative du Conseil d'État, offre une sélection d'analyses établie parmi plus de **1 200 avis** rendus au Gouvernement et au Parlement en 2015 sur des projets de texte. L'activité des formations consultatives a ainsi connu, en 2015, un niveau jamais atteint depuis 2008.

L'édition 2016 innove sur plusieurs points.

Une partie préliminaire du rapport rassemble les chiffres et dates clés de la juridiction administrative et retrace les événements majeurs de l'année 2015.

Le rapport annuel 2016 s'enrichit également d'une nouvelle rubrique dédiée à la participation du Conseil d'État à la simplification du droit. Ce thème, qui est également le sujet de l'étude annuelle 2016, est désormais abordé au sein d'une rubrique dans les deux principales parties du rapport, **la question de la simplification du droit** étant au centre des préoccupations des pouvoirs publics et des attentes des usagers. Dans le cadre de ses fonctions de conseiller du Gouvernement, le Conseil d'État est notamment amené à poursuivre et encourager un objectif de simplification du droit, en proposant des améliorations des textes qui lui sont soumis.

S'affirmant comme une force de proposition à travers sa fonction consultative, le Conseil

d'État a enfin souhaité consacrer une rubrique dédiée aux suites données à ses études, qu'il s'agisse des études annuelles, à son initiative, ou des études effectuées sur demande du Premier ministre.

A noter, le rapport public 2016 et le bilan d'activité 2015 (synthèse du rapport public) sont pour la première fois **accessibles en ligne** sur le site internet du Conseil d'État. ■

> [www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Rapport-public-2016](http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Rapport-public-2016)



## Nouvelle édition du Petit Combar nous - Jurisprudence du Conseil d'État 2014-2015 ⊕

Le 2<sup>e</sup> numéro du Petit Combar nous publié dans la collection « Jurisprudences » est paru en avril 2016. Initié en 1975 et anciennement édité dans la collection « Documents d'études », le Petit Combar nous est une synthèse des principales décisions contentieuses rendues par le Conseil d'État au cours des deux dernières années. Sa finalité est de mettre à la disposition d'un large public les grandes questions qui ont été soumises à la section du contentieux du Conseil d'État, dont le lecteur peut ainsi mesurer la portée jurisprudentielle. Le centre de recherches et de diffusion juridique y analyse de manière pédagogique les enjeux sous-tendant chacune des **54 décisions sélectionnées**, couvrant un ensemble de thèmes de l'action administrative, tels que les contrats, la fiscalité, l'état d'urgence, la police ou la santé. Cet ouvrage, qui vient compléter les rapports du Conseil d'État et le recueil Lebon, est un outil précieux pour tout étudiant ou professionnel du droit. ■

## Étude Premier ministre - ⊕ *Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger*

Si l'article 40 du code de procédure pénale oblige depuis 1957 les agents publics à signaler au parquet les infractions pénales dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions, la mise en place de dispositifs d'alerte en France est récente. Par une lettre du 17 juillet 2015, le Premier ministre a ainsi confié au Conseil d'État la réalisation d'une étude, en vue de dresser un bilan critique de ces dispositifs et de faire des propositions pour en améliorer l'efficacité. Ces derniers demeurent peu utilisés, en raison d'un manque de cohérence et d'une insuffisance de précision quant à la définition du lanceur d'alerte et aux procédures à mettre en œuvre. Le Conseil d'État présente **15 propositions** pour en améliorer et faciliter l'accès, tant dans les administrations que dans les entreprises. Ces propositions ont vocation à former un socle commun reposant sur des procédures graduées, sécurisées et largement accessibles. Le Conseil d'État recommande

également d'assurer un traitement effectif de chaque alerte et de protéger plus efficacement les lanceurs d'alerte comme les personnes qui seraient la cible d'alertes abusives ou malveillantes. L'étude, adoptée le 25 février 2016 par l'assemblée générale plénière du Conseil d'État, est parue à la Documentation française en avril 2016. Elle est **librement téléchargeable** sur le site internet du Conseil d'État. ■



## Entretiens du Conseil d'État en droit social

Thème : *Le droit social et la norme internationale*

La sixième édition des *Entretiens en droit social* se tiendra **le vendredi 14 octobre 2016** au Conseil d'État. Elle rassemblera membres de juridictions, universitaires et acteurs du social – issus notamment d'organisations internationales.

La norme internationale infuse désormais l'ensemble du droit social. Ce constat invite à s'interroger sur la fabrique de cette norme, ainsi que sur les interactions entre ce processus et la fabrique des normes internes de droit social.

Il s'agira aussi d'analyser comment les juges français et européens articulent les normes internes et internationales de droit social dans leurs jurisprudences respectives, et relèvent le défi de maintenir un dialogue permanent seul à même de garantir des jurisprudences harmonieuses.

Le colloque vise enfin à contribuer aux débats de fond quant aux réponses que ce droit aux sources hybrides peut et doit apporter aux évolutions récentes du champ du

social : définition de nouveaux équilibres entre exigences de protection et de flexibilité ; prise en compte du nouveau paradigme social qu'est la mobilité – des travailleurs, des patients ou des bénéficiaires de régimes de sécurité sociale. ■

> *Inscription* : [sre-colloques@conseil-etat.fr](mailto:sre-colloques@conseil-etat.fr)

## Les thèmes du dialogue des juges : numérique et droits fondamentaux



Le lien entre le numérique et les droits fondamentaux figure au premier plan des thèmes abordés lors des échanges internationaux du Conseil d'État. Si la conciliation entre différentes libertés fondamentales est familière au juge, l'émergence de nouvelles technologies génère des questions inédites.

En 2016, plusieurs rencontres ont ainsi eu pour but d'appréhender comment d'autres systèmes de droit relèvent ces défis et d'initier une réflexion commune à l'échelle supranationale. Lors des 3<sup>ème</sup> **Journées internationales de la fonction consultative** organisées par le Conseil d'État du Luxembourg en mars 2016, a été notamment abordée la liberté d'expression à l'épreuve d'Internet et des nouveaux médias sociaux. Ce thème a également été débattu lors de la visite du Conseil d'État au Tribunal suprême d'Espagne en juillet 2016.

Des axes de réflexion communs ont été dégagés. Le numérique facilite l'exercice de la liberté d'expression et amplifie sa portée. Mais il suscite aussi des risques accrus, tels que la large diffusion de contenus illicites, et pose la question de la nécessaire conciliation de cette liberté avec la protection de la vie privée. Un cadre procédural rénové est à rechercher par un questionnement, mené tant au niveau international qu'interne, afin de garantir ces droits tout en prémunissant les utilisateurs d'Internet contre d'éventuels abus.

Enfin, au sein de l'ACA-Europe, qui réunit les juridictions administratives suprêmes des États membres de l'Union européenne ainsi que la CJUE, les partages d'expérience ont porté sur l'évolution de l'accès aux informations publiques et sur la protection des données personnelles, lors de deux séminaires organisés en mai 2015 et mai 2016. Ils ont permis de comparer les systèmes juridiques nationaux et d'en dégager des solutions innovantes pour concilier ouverture des données publiques et protection de la vie privée. Les rapports nationaux sont accessibles sur le site de l'association (> [www.aca-europe.eu](http://www.aca-europe.eu)).

## Changement d'appellation : les sous-sections deviennent chambres

L'article 62 de la loi « Déontologie, droits et obligations des fonctionnaires », promulguée le 21 avril 2016, modifie l'article L. 122-1 du code de justice administrative pour changer l'appellation des « sous-sections » de la section du contentieux en « chambres ». La section du contentieux du Conseil d'État se compose désormais de **dix chambres**. En modernisant les termes employés par la juridiction administrative, le législateur a souhaité la rendre plus compréhensible pour les justiciables.

Par ailleurs, l'article 12 de la loi modifie l'article L. 131-2 du code de justice administrative pour y inscrire, notamment, que " les membres du Conseil d'État exercent leurs fonctions **en toute indépendance** (...) ". Il ne s'agit pas là d'une nouveauté mais bien d'un rappel et d'une inscription de cette indépendance déjà constitutionnellement garantie\*. La loi donne également une assise légale aux règles déontologiques en vigueur depuis plusieurs années dans la juridiction administrative qui repose sur un comité et une charte de déontologie. Le Conseil d'État comprend des conseillers d'État en service extraordinaire nommés pour exercer des fonctions consultatives : nommés pour 5 ans, ils font bénéficier les formations consultatives de leur expérience. Cette catégorie perdure, mais l'article 62 de la loi crée, en modifiant l'article L. 121-4 du code de justice administrative, une nouvelle catégorie de conseillers d'État en service extraordinaire, nommés pour exercer des fonctions juridictionnelles. Ils ne peuvent être affectés dans les formations consultatives mais permettent au Conseil d'État de bénéficier, pendant quelques années, de leurs compétences et de leur expérience. Ces personnes qualifiées doivent notamment justifier d'au moins 25 ans d'activité professionnelle. ■

\*Le Conseil constitutionnel, par une décision du 22 juillet 1980 (n° 80-119 DC) a en effet jugé, en se fondant sur la loi du 24 mai 1872, que l'indépendance de la juridiction administrative est un "principe fondamental reconnu par les lois de la République". Principe par ailleurs assuré par une pratique constante et ancienne (avancement des membres à l'ancienneté, dans l'ordre du tableau, etc.).

## Inauguration des nouveaux locaux du tribunal administratif de Lille



Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux, ministre de la justice, Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, Martine Aubry, maire de Lille et Joëlle Adda, présidente du tribunal administratif de Lille, ont inauguré le 18 avril les nouveaux locaux du tribunal administratif de Lille, en présence des autorités locales et régionales. Situé rue Geoffroy Saint Hilaire, l'imposant bâtiment du XIX<sup>e</sup> siècle, édifié en 1894, a été entièrement rénové. L'École nationale supérieure de Chimie y était installée jusqu'en 1966, puis les locaux ont accueilli la Bourse du travail.

Adapté à une destination juridictionnelle, le bâtiment a permis **d'augmenter les espaces d'accueil et de travail** ; le tribunal dispose désormais de plus de 3000 m<sup>2</sup>, sans compter les locaux d'archives et techniques. Le tribunal peut désormais accueillir des magistrats délégués et, à compter du 1<sup>er</sup> septembre, une septième chambre. Le tribunal administratif de Lille a enregistré 10 800 requêtes en 2015. En 31 ans, la demande de justice a été multipliée par 8 à Lille, contre 4 au niveau national. Le tribunal y est devenu, hors région d'Ile-de-France, le deuxième tribunal administratif de France, après celui de Lyon, par le nombre des requêtes reçues. ■

### NOMINATIONS

#### AU CONSEIL D'ÉTAT

THIERRY TUOT, conseiller d'État, président adjoint de la section de l'Intérieur du Conseil d'État depuis le 20 juin 2016

MATTIAS GUYOMAR, conseiller d'État, président de la 10<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux du Conseil d'État depuis le 20 juin 2016

#### DANS LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

DOMINIQUE PRUVOST, président du tribunal administratif de la Martinique depuis le 16 juillet 2016

DOMINIQUE KIMMERLIN, présidente du tribunal administratif de Montreuil depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2016



SUIVEZ LE  
CONSEIL D'ÉTAT  
SUR TWITTER :  
@CONSEIL\_ETAT  
+ de 60 000 abonnés

