



Au service des citoyens,  
garant de l'État de droit

CONSEIL D'ÉTAT

# Récit d'une année

Bilan d'activité 2023  
du Conseil d'État

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


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

# Récit d'une année

**Bilan d'activité 2023**

**du Conseil d'État**





# « L'État de droit est une des conditions de notre démocratie et de notre vivre-ensemble »

Alors que l'État de droit a été plus que jamais au cœur de débats de société, Didier-Roland Tabuteau revient sur la mission cruciale de la juridiction administrative pour protéger les droits et libertés de chacune et chacun d'entre nous. Rencontre avec le vice-président du Conseil d'État.

## L'année 2023 a été très dense pour le Conseil d'État. Qu'en retenir-vous ?

Le Conseil d'État a, comme chaque année, répondu à la forte demande de justice qui s'exprime dans tous les champs de notre société. Il l'a fait par les décisions de justice qu'il a rendues, par ses avis au Gouvernement et au Parlement pour veiller à ce que les projets de loi et de décret respectent le droit et atteignent les objectifs visés par les pouvoirs publics, et enfin par son étude sur le « dernier kilomètre » des politiques publiques, qui l'a conduit à réfléchir aux améliorations concrètes de l'action publique pour les usagers.

**L'action du Conseil d'État a un impact très direct sur la vie de nos concitoyens.** Le Conseil d'État s'est ainsi penché, en tant que juge, sur des sujets liés à la pollution de l'air, à la liberté d'association, à la liberté de manifester, à l'action des forces de l'ordre, au logement, à l'accès à l'éducation ou encore aux questions de laïcité à l'école.

En tant que conseiller juridique, il a rendu des avis sur des thèmes très variés, par exemple l'industrie

→  
Suite  
de l'interview

verte, l'emploi, la programmation militaire ou encore l'inscription dans la Constitution de la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse.

Cette année encore, le Conseil d'État a ainsi été au cœur des débats qui traversent la société française et 2023 a, je crois, rappelé son rôle clé dans la protection de l'État de droit.

**Pourquoi la protection l'État de droit est-elle aujourd'hui plus d'actualité que jamais ?**

L'État de droit, c'est une des conditions de notre démocratie et de notre vivre-ensemble. **Il s'agit simplement, si je puis dire, de garantir que tous – chacun d'entre nous – respectent les règles de droit adoptées par les représentants que nous élisons et par le Gouvernement qui en émane.** Et ces règles s'appliquent de la même façon à toutes les administrations, de la mairie au Gouvernement, de la préfecture à l'hôpital public, aux écoles, aux services publics de l'emploi ou encore de l'aide sociale.

**Il s'agit également de protéger les libertés** et les droits de chacun. C'est le rôle du Conseil d'État et de l'ensemble de la juridiction administrative de veiller à ce que les administrations qui sont présentes dans presque tous les aspects du quotidien des Français respectent rigoureusement ce cadre.

Les règles de droit sont un bien précieux. Ces règles partagées qui découlent de notre Constitution – laquelle apporte une stabilité à la société – permettent de l'apaiser en offrant des réponses aux débats publics, et de se projeter dans le futur sans céder à l'émotion de l'instant. L'État de droit, c'est avant tout une garantie de vie en commun.

**“ Le juge applique la loi « au nom du peuple français ». Il ne fait pas davantage, mais il ne fait pas moins non plus.**

Tout cela implique que le droit s'impose à tous, sans exception, tout le temps, et pas uniquement quand cela nous arrange. **On ne peut pas louer une décision du juge quand elle nous convient et, à l'inverse, accuser les juges qui appliquent le droit, les lois, les textes européens et la Constitution, quand leur décision ne nous convient pas.**

**On entend tour à tour que le juge administratif en ferait trop ou au contraire serait complaisant avec le pouvoir. Qu'en pensez-vous ?**

Ces deux critiques contradictoires prouvent peut-être que le juge administratif est au juste milieu ! Le juge applique la loi « au nom du peuple français ». Il ne fait pas davantage, mais il ne fait pas moins non plus. Le juge ne se prononce pas sur les cas dont il n'est pas saisi mais, lorsqu'il l'est, il tranche ces litiges selon le droit avec pour boussole l'intérêt général. C'est là l'essence de sa mission et, comme je le disais, le cœur de l'État de droit et de la démocratie. Dans l'exercice de ses missions, **le juge s'attache à ne pas se substituer aux pouvoirs publics qui doivent déterminer la politique publique. Il n'en a ni le rôle ni le pouvoir** – c'est ce que le Conseil d'État a rappelé dans une décision en octobre dernier (voir page 52).

**Que l'on débâte, que l'on s'interroge sur une décision de justice dans notre démocratie, c'est normal. Que l'on puisse la contester par les voies de recours, c'est essentiel.** Mais ce qui n'est pas acceptable, ce sont les attaques et les menaces envers les juges, les contestations de leur légitimité et les fausses informations.

Ces derniers mois, la justice administrative a subi des attaques sur les réseaux sociaux et dans la presse. Les tribunaux ont même parfois été la cible d'actions violentes. Ces dérives sont inacceptables, car **s'en prendre au juge, c'est s'en prendre à nos institutions qui ont pour vocation de garantir nos principes démocratiques.**

Ces attaques n'affectent en rien notre détermination. Nous continuerons d'exercer sans faillir nos missions selon les termes du serment adopté en 2023 par le législateur et qui sont depuis toujours au cœur de notre métier : juger en toute indépendance, probité et impartialité, garder le secret des délibérations et nous conduire en tout avec honneur et dignité. **En appliquant au quotidien ces valeurs que nous avons chevillées au corps, au service des citoyens, nous ne nous substituons pas aux autres institutions, ni ne nous montrons complaisants**



envers celles-ci. Nous veillons très simplement et sereinement à l'application du droit, qui s'impose à tous.

**Vous dites que le Conseil d'État et la juridiction administrative sont « au service des citoyens ». Quel engagement cela représente-t-il pour vous ?**

On l'oublie trop souvent, et j'ai à cœur de le rappeler : la justice est aussi un service public. Et nous sommes engagés à rendre le meilleur service possible aux citoyens et justiciables que nous servons. Nous devons être d'autant plus exemplaires que, par nos missions, nous vérifions et contribuons au bon fonctionnement des différents services publics en France. **En tant que juge, nous nous assurons que les services publics respectent les principes de continuité, d'adaptabilité, d'égalité et de neutralité, et en tant que conseiller du Gouvernement et du Parlement, nous veillons à ce que ces rouages essentiels à notre société soient préservés, voire renforcés.**

**L'étude annuelle que nous avons réalisée en 2023 sur le dernier kilomètre de l'action publique nous a également conduits à formuler des préconisations pour que les services publics soient pleinement efficaces et accessibles pour leurs usagers (voir pages 36 à 39), et plusieurs de ces recommandations nous engagent nous-mêmes. L'étude a insisté sur la nécessité de pragmatisme, de proximité – qui implique d'écouter les agents de terrain – et de confiance entre les acteurs qui portent l'action publique. C'est là aussi une feuille de route pour la juridiction administrative.**

Dans ce cadre, nous allons déployer une plateforme dans les semaines à venir afin de recueillir l'avis de tous ceux qui ont affaire à la justice administrative et d'améliorer concrètement notre organisation au regard des retours que nous recevrons. Alors que la justice administrative est historiquement très facile à saisir, sans formalisme excessif et avec un coût réduit, cette écoute et les actions que nous mènerons en conséquence marqueront, je l'espère, une nouvelle étape sur le chemin d'une proximité et d'une efficacité toujours accrues.

**Dans le monde en bouleversement que nous connaissons aujourd'hui, quels défis attendent le Conseil d'État ?**

**Notre première volonté est de continuer à remplir du mieux possible nos missions en nous adaptant aux évolutions de la société. C'est ce que nous avons**



fait par exemple en développant et en améliorant depuis plusieurs années les procédures d'urgence, afin que le juge administratif puisse donner une réponse rapide, parfois en quelques heures, lorsque la situation des justiciables le nécessite. Nous avons également permis la saisine du juge administratif par Internet, en quelques clics, et nous allons continuer à parfaire cet outil en ligne, sans délaisser l'accueil téléphonique et l'accueil dans les locaux des juridictions. Nous travaillons également à rendre nos décisions plus facilement compréhensibles pour des publics très éloignés du droit, maîtrisant mal le français ou en situation de handicap intellectuel. Nous avons un devoir d'adaptabilité et c'est pourquoi nous continuerons à nous engager pour nous rendre toujours plus accessibles et compréhensibles par la société.

Mais nous devons certainement aller plus loin. La défiance envers la parole publique et scientifique, la désinformation ou le fossé qui se creuse entre les citoyens et leurs institutions, de moins en moins comprises... Tout cela nous interroge. Comment regagner la confiance ? Comment faire mieux comprendre le fonctionnement de notre démocratie, ses équilibres et ce qu'elle garantit à chacun ? **C'est aussi notre responsabilité : être ouvert pour écouter et comprendre, accueillir et se confronter à tous les points de vue, répondre aux interrogations, quelles qu'elles soient...** C'est là un grand défi pour l'avenir. ●

“  
**La justice est aussi un service public. Et nous sommes engagés à rendre le meilleur service possible aux citoyens et justiciables que nous servons.**

# Sommaire

2-5

AVANT-PROPOS



« *L'État de droit est **une des conditions de notre démocratie** et de notre vivre-ensemble* »

Rencontre avec Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État

8-9

TEMPS FORTS

Retour sur 2023 **en chiffres**

10-61

ACTIVITÉ

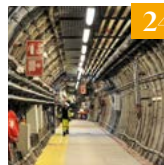
Un an de **décisions, avis et étude**

10



**Environnement:**  
le défi du siècle

24



**Énergie:**  
la nouvelle  
denrée rare

16



**Le logement,**  
au cœur de  
nouvelles tensions

28



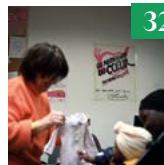
**Éducation:**  
pour une égalité  
d'accès

20



**L'emploi** face  
aux évolutions du  
monde du travail

32



**Les associations,**  
maillon essentiel  
de la vie  
démocratique





36-39

DOSSIER CENTRAL

## L'utilisateur, du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique



40

### Des libertés fondamentales à protéger



54

### Le pluralisme de l'information, un impératif démocratique



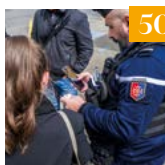
46

### La laïcité, un fondement du vivre-ensemble



58

### Santé : de la prévention à la prise en charge



50

### Sécurité : le juste équilibre avec les libertés



62-69

PORTFOLIO

## Dans les coulisses du Conseil d'État

TEMPS FORTS ET  
CHIFFRES CLÉS

# Retour sur 2023



**DÉCISION**

**20 mars**

Captures accidentelles de dauphins et marsouins dans le golfe de Gascogne : le Conseil d'État donne six mois au Gouvernement pour prendre des mesures plus efficaces pour garantir la survie de ces espèces.

**EN SAVOIR PLUS** p. 14

**DÉCISION**

**10 mai**

Réduction des émissions de gaz à effet de serre : le Gouvernement tenu de prendre de nouvelles mesures.

**EN SAVOIR PLUS** p. 12



**AVIS**

**17 mai**

Avis sur un projet de loi relatif à l'industrie verte.

**EN SAVOIR PLUS** p. 15

**AVIS**

**7 juin**

Avis sur un projet de loi pour le plein emploi qui réforme les dispositifs d'accompagnement et d'insertion professionnelle.

**EN SAVOIR PLUS** p. 22

**DÉCISION**

**29 juin**

La Fédération française de football peut légalement interdire les signes religieux ostensibles pendant les matchs.

**EN SAVOIR PLUS** p. 46

## Au Conseil d'État



**9 746**

**affaires jugées**  
dont 496 en urgence  
(référés)



**921**

**avis rendus**  
dont 71 sur des projets  
de loi du Gouvernement



**1**

**étude publiée**  
L'usager, du premier au dernier  
kilomètre de l'action publique



**ÉVÈNEMENT**

**6 septembre**

Rentrée du Conseil d'État : présentation de l'étude annuelle sur le « dernier kilomètre » des politiques publiques par le vice-président, Didier-Roland Tabuteau.

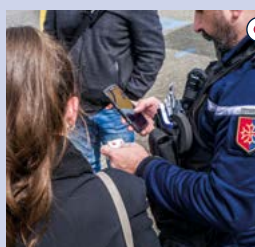
**EN SAVOIR PLUS** p. 36

**ÉVÈNEMENT**

**4 octobre**

Conférence Nuit du droit : émission spéciale en direct du Palais-Royal sur le droit et le numérique.

**EN SAVOIR PLUS** p. 57



**DÉCISION**

**11 octobre**

Contrôles d'identité : la détermination d'une politique publique ne relève pas de la justice administrative.

**EN SAVOIR PLUS** p. 52

**DÉCISION**

Le Gouvernement tenu de garantir le port effectif et la lisibilité du numéro d'identification individuel par les policiers et les gendarmes.

**EN SAVOIR PLUS** p. 51



**DÉCISION**

**9 novembre**

Soulèvements de la Terre, GALE, Alvarium, CRI : précision des critères justifiant la dissolution d'une association ou d'un groupement.

**EN SAVOIR PLUS** p. 34

**AVIS**

**AVIS**

**12 décembre**

Avis sur un projet de loi visant à inscrire la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse dans la Constitution.

**EN SAVOIR PLUS** p. 41

Avis sur un projet de loi relatif à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé.

**EN SAVOIR PLUS** p. 19

**AVIS**

**22 décembre**

Avis sur un projet de loi relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire.

**EN SAVOIR PLUS** p. 26

**Dans les autres juridictions administratives**



**32 144**

**affaires jugées**  
par les cours  
administratives d'appel



**243 089**

**affaires jugées**  
par les tribunaux  
administratifs



**66 358**

**affaires jugées**  
par la Cour nationale  
du droit d'asile



**130 686**

**affaires jugées**  
par la commission du contentieux  
du stationnement payant

# Environnement: le défi du siècle

Lorsqu'il est saisi pour vérifier que l'État respecte ses engagements environnementaux, le Conseil d'État s'assure que l'action publique est à la hauteur de l'urgence écologique. Il préserve ainsi le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, aujourd'hui comme demain.



**2022, Lyon.** Un voile de pollution couvre l'agglomération. Dans une décision de 2023, le Conseil d'État juge que les mesures prises par le Gouvernement pour réduire la pollution de l'air à Paris et à Lyon sont encore insuffisantes.

# Pollution de l'air : l'État doit encore faire des efforts

**E**n 2021, 253 000 décès prématurés ont été causés par l'exposition aux particules fines en Europe, et 52 000 par la pollution au dioxyde d'azote\*. La pollution de l'air est celle qui provoque le plus grand nombre de décès chaque année.

## L'État doit faire plus

En 2017, saisi par l'association Les Amis de la Terre, le Conseil d'État avait constaté que l'État ne respectait pas la réglementation européenne reprise dans le droit français sur la qualité de l'air dans seize zones du territoire. Par une décision du 10 juillet 2020, il lui avait ordonné d'agir le plus rapidement possible, sous peine d'une astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard. Après trois astreintes prononcées en 2021 et 2022, le Conseil d'État refait le point. Il examine les derniers éléments fournis par le ministère de la Transition écologique pour le second semestre 2022 et le premier de 2023. L'amélioration est sensible : les seuils de pollution pour les particules fines ne sont plus dépassés dans les zones urbaines, alors que la situation était encore fragile ou mauvaise dans quatre zones au premier semestre 2022. Quant aux seuils de dioxyde d'azote, s'ils sont désormais respectés à Aix-Marseille et Toulouse, ils restent dépassés de façon significative dans les zones de Lyon et Paris.

## 40 000

décès par an causés par  
l'exposition aux particules  
fines en France

*Source: Fédération des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air*

## Des améliorations attendues à Lyon et Paris

Pour limiter cette pollution liée principalement au trafic routier, des mesures ont bien été prises. À Lyon, une rénovation du plan pour la protection de l'atmosphère (PPA) est engagée et la zone à faibles émissions mobilité (ZFE-m) – dispositif limitant la circulation des véhicules polluants – va être étendue aux voies rapides. Mais pour le Conseil d'État, ces mesures ne garantissent pas la baisse rapide et significative de la concentration en dioxyde d'azote. À Paris, la révision du PPA est également en cours et n'aura pas non plus un effet immédiat et sensible sur la pollution de l'air. D'autant que l'interdiction de circulation des véhicules polluants classés Crit'air 3 a été repoussée par la métropole du Grand Paris à janvier 2025 et qu'aucune autre mesure n'a été prise. Le Conseil d'État juge donc que la décision de 2017 n'a toujours pas été totalement exécutée et prononce deux nouvelles astreintes contre l'État, au titre du dernier semestre de 2022 et du premier semestre de 2023. Tenant compte des améliorations constatées, il minore le montant de ces astreintes à 5 millions d'euros chacune. Fin 2024, le juge examinera les actions menées par l'État au second semestre 2023 et au premier semestre 2024. ●

*\* Source: « Qualité de l'air en Europe 2023 », Agence européenne pour l'environnement*



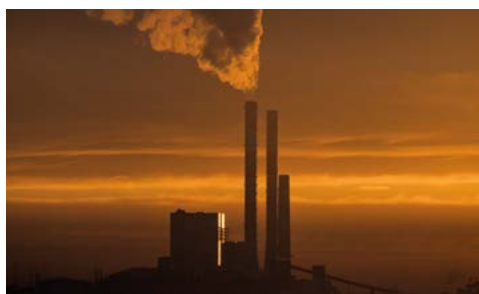
**DÉCISION DE JUSTICE**

n° 428409 du 24 novembre 2023, « Pollution de l'air : le Conseil d'État condamne l'État à payer deux astreintes de 5 millions d'euros »

# Réduction des émissions de gaz à effet de serre : le compte n'y est pas

—>

**2022, Pays de la Loire.**  
La centrale thermique à charbon de Cordemais. En 2023, le Conseil d'État somme le Gouvernement de prendre des mesures pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.



**E**n juillet 2021, saisi par la commune de Grande-Synthe et des associations, le Conseil d'État ordonne au Gouvernement de prendre d'ici le 21 mars 2022 toutes les mesures pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. L'objectif est de réduire d'ici 2030 les émissions de 40 % par rapport aux niveaux de 1990 pour respecter les engagements pris par la France dans le cadre de l'Accord de Paris, tels qu'ils ont été transcrits dans la loi par le Parlement.

## Des progrès observés

En mai 2023, le Conseil d'État constate que sa décision n'a pas été totalement appliquée. Des mesures ont bien été prises : une stratégie nationale bas carbone a été mise

en place, fixant des objectifs de baisse des émissions, des « budgets carbone » échelonnés sur quatre périodes ont été adoptés et des financements alloués dans les secteurs des transports, du bâtiment, de l'industrie, de l'énergie et des déchets. Mais malgré d'indéniables progrès, l'action reste insuffisante et le risque que les objectifs ne soient pas tenus est avéré. Le Conseil d'État prend en compte le rapport « Acter l'urgence, engager les moyens » du Haut Conseil pour le climat qui soulignait en 2022 l'inadéquation des mesures prises avec les objectifs visés.

## Agir, plus vite

Le Conseil d'État note également que les baisses d'émissions observées ces dernières années pourraient davantage s'expliquer par les effets du confinement, puis par l'impact de la crise énergétique liée au conflit en Ukraine, que par l'action de l'État. Il rappelle que de nouveaux objectifs européens, plus ambitieux, ont été fixés pour une réduction d'ici 2030 des émissions de 55 % par rapport aux niveaux de 1990. Pour accélérer la transition en cours, le juge ordonne au Gouvernement de prendre de nouvelles mesures d'ici le 30 juin 2024 et de lui transmettre un bilan détaillé à mi-parcours. ●

## DÉCISIONS DE JUSTICE

n<sup>os</sup> 427301 du 1<sup>er</sup> juillet 2021  
et 467982 du 10 mai 2023,  
« Émissions de gaz à effet  
de serre »



## POUR ALLER PLUS LOIN

### Comment s'assurer de l'exécution des décisions de justice ?

Que vaut une décision de justice si elle n'est pas exécutée ? Si la question de l'exécution des décisions du juge administratif a longtemps été reléguée au second plan, l'idée selon laquelle le litige ne s'achève pas avec la notification de la décision s'est progressivement imposée. L'exécution signifie que la décision rendue doit être appliquée dans un délai raisonnable. Pour y veiller, le rôle du juge administratif en matière d'exécution s'est considérablement renforcé. En 1980 et 1995, le Parlement l'a doté de plusieurs outils : les injonctions permettant d'ordonner la réalisation d'une action spécifique et les astreintes qui sont des sommes devant être payées jusqu'à exécution. Cette évolution a été suivie en 2017 et 2019 de deux décrets donnant au Conseil d'État la possibilité de s'autosaisir lorsqu'il constate une inexécution et à l'ensemble des juridictions la faculté de prononcer d'office des injonctions. Le 24 octobre, le Conseil d'État a retracé cette histoire dans un colloque dédié à l'exécution des décisions de justice du juge administratif.

COLLOQUE du 24 octobre 2023, « 60 ans d'exécution des décisions du juge administratif »

EN BREF

## En Guyane, l'exploitation de l'or confrontée aux impératifs écologiques

En 2016, un consortium demande la prolongation de deux concessions minières pour vingt et vingt-cinq ans sur le site de la Montagne d'Or, en Guyane, en vue d'exploiter un gisement de 85 tonnes d'or. En janvier 2019, le ministère de l'Économie refuse cette extension. Il estime que ce projet aurifère, d'une ampleur inédite, est contraire aux objectifs environnementaux de la France. Saisi par le consortium, le tribunal administratif de Cayenne annule la décision du Gouvernement, un jugement confirmé par la cour administrative d'appel de Bordeaux. Pourquoi ? Avant sa refonte en 2021, le code minier autorisait la prolongation des concessions sans tenir compte des conséquences sur l'environnement. Mais en février 2022, le Conseil constitutionnel déclare cet extrait de l'ancien code minier contraire à la Charte de l'environnement, qui a valeur constitutionnelle depuis 2004. Saisi par l'association France Nature Environnement, le Conseil d'État suspend donc le renouvellement des concessions. L'affaire est renvoyée devant la



**2017, Montagne d'Or.** Le site minier est situé à 180 kilomètres de Cayenne. En 2023, le Conseil d'État suspend la prolongation de deux concessions minières sur le site en raison de leurs potentiels impacts sur l'environnement.

cour administrative d'appel de Bordeaux, qui confirme, le 6 février 2024, que la prolongation des concessions ne pourra avoir lieu. ●



### DÉCISION DE JUSTICE

n° 456736 du 19 octobre 2023, « Prolongation des concessions minières "Élysée" et "Montagne d'Or" »

EN BREF

## Néonicotinoïdes : pas de dérogation possible à l'interdiction européenne

En 2021 et 2022, les cultures de betteraves sucrières sont menacées par des infestations massives de pucerons porteurs de maladies. Le Gouvernement autorise alors les cultivateurs à utiliser deux pesticides, l'imidaclopride et le thiaméthoxame – des néonicotinoïdes interdits par l'Union européenne depuis 2018. Des associations de protection de l'environnement saisissent le Conseil d'État. Ce dernier rappelle que le droit européen autorise l'utilisation exceptionnelle d'un pesticide non homologué en cas de risque grave pour l'agriculture et en l'absence d'autre solution. Mais la Cour de justice de l'Union européenne a apporté une précision en janvier 2023 : lorsque la Commission européenne a expressément interdit – par un règlement d'exécution – un pesticide, aucune dérogation ne peut être accordée par les autorités nationales. Le Conseil d'État juge donc que celles qui ont été accordées par le Gouvernement français sont illégales. Ces deux néonicotinoïdes ne peuvent pas être autorisés en France, même à titre exceptionnel. ●



**2023, Laon.** Dans une exploitation agricole des Hauts-de-France, des pucerons porteurs de virus sur un plant de betteraves.



### DÉCISION DE JUSTICE

n° 450155 du 3 mai 2023, « Dérogations pour l'utilisation de néonicotinoïdes pour la culture de betteraves sucrières »

# Le Gouvernement doit mieux protéger les marsouins et les dauphins



↑ **2023.** Face au grand nombre de dauphins et marsouins tués par la pêche au large de la côte atlantique, l'association Sea Shepherd France a lancé l'opération Dolphin Bycatch. Des bénévoles surveillent les remontées de filets et de chaluts pour repérer les captures accidentelles de cétacés.

**E**n mars 2023, plusieurs associations de défense de l'environnement saisissent le Conseil d'État : elles l'alertent sur le grand nombre de décès de dauphins et de marsouins capturés accidentellement par des navires de pêche dans le golfe de Gascogne et lui demandent d'ordonner au Gouvernement de respecter le droit européen sur la conservation de ces espèces.

## Une menace sérieuse pour les petits cétacés

Le Conseil d'État note que les espèces concernées – le grand dauphin, le dauphin commun et le marsouin commun – sont en état de conservation « défavorable » ; le dauphin commun et le marsouin commun font même face à un danger sérieux d'extinction au niveau régional. Les dispositifs de dissuasion acoustique utilisés par les pêcheurs pour les éloigner

sont insuffisants : depuis 2018, chaque année, le seuil maximal de décès par capture accidentelle – au-delà duquel la conservation de ces espèces est menacée – est dépassé. Le Conseil d'État donne donc six mois au Gouvernement pour prendre des mesures plus efficaces. Il lui demande de fermer des zones de pêche pour des périodes appropriées et de mettre en place un dispositif plus précis pour mieux estimer le nombre de petits cétacés capturés chaque année. Après cette décision, le secrétaire d'État chargé de la Mer publie le 24 octobre 2023 un arrêté interdisant aux navires de huit mètres ou plus de pêcher dans le golfe de Gascogne du 22 janvier au 20 février des années 2024, 2025 et 2026.

## Des mesures insuffisantes pour préserver la biodiversité

Mais pour les associations, c'est encore insuffisant. En décembre, elles saisissent le Conseil d'État qui juge alors que l'arrêté prévoit trop de dérogations à la fermeture de la pêche pour 2024. Les évaluations scientifiques sont pourtant claires : pour être efficace, l'interdiction temporaire de pêcher doit s'appliquer à l'ensemble des actions de pêche à risque. Or, l'arrêté n'inclut pas l'interdiction de certains dispositifs à l'origine d'un grand nombre de captures accidentelles de cétacés, comme les sennes pélagiques (des filets utilisés pour encercler les bancs de poisson en surface). Par ailleurs, l'arrêté met fin à l'expérimentation des dispositifs de dissuasion acoustique sur certains navires, sans proposer de mesure alternative. Pour répondre à l'urgence environnementale sans négliger les problématiques économiques, le juge des référés du Conseil d'État suspend les dérogations prévues pour 2024 et élargit l'interdiction aux sennes pélagiques. L'expérimentation des dispositifs de dissuasion acoustique est quant à elle rétablie. ●



**9 000**

dauphins tués chaque année par capture accidentelle le long de la façade atlantique



**20 %**

de ces captures réalisées par des sennes pélagiques

Source: Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM)

### DÉCISIONS DE JUSTICE

n° 449788 du 20 mars 2023, « Captures accidentelles de dauphins et marsouins dans le golfe de Gascogne »

n°s 489926, 489932 et 489949 du 22 décembre 2023, « Dérogations à la fermeture de la pêche dans le golfe de Gascogne »



# Vers une commande publique plus verte ?

En avril 2023, le Conseil d'État a examiné un projet de loi relatif à l'industrie verte qui poursuit deux objectifs : accélérer la réindustrialisation de la France et décarboner son industrie. Il prévoit notamment de réformer la commande publique en introduisant des critères environnementaux plus stricts pour les entreprises.

Le texte entend ainsi donner la possibilité aux acheteurs publics de refuser l'attribution d'un marché aux entreprises de plus de 500 salariés n'ayant pas publié leur bilan carbone, démarche obligatoire depuis 2012. Si le Conseil d'État estime que cette mesure est conforme au droit européen, il rappelle que, lorsque ce critère est appliqué, il doit l'être de façon identique pour tous les candidats, au nom du principe d'égalité. Le Conseil d'État note par ailleurs que la mesure prévoyant de permettre aux acheteurs de choisir l'offre économiquement la plus avantageuse en tenant compte de critères environnementaux figure déjà dans le code de la commande publique. Il estime donc qu'elle n'est pas nécessaire. Malgré cette réserve, la loi est promulguée avec ces deux mesures le 23 octobre 2023. ●



↑ **2023.** L'Union des groupements d'achats publics (UGAP), principale centrale d'achat public en France.



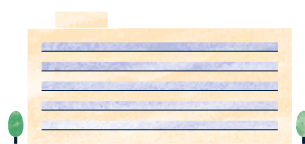
#### **AVIS CONSULTATIF**

du 3 mai 2023 sur un projet de loi relatif à l'industrie verte

## Depuis 2012, l'obligation de publier un bilan de ses émissions de gaz à effet de serre s'applique aux :



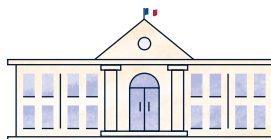
**Entreprises**  
de plus de 500 salariés



**Établissements publics**  
de plus de 250 salariés



**Collectivités locales**  
de plus de 50 000 habitants



**Administrations de l'État**

En 2021, **65 %** des organisations soumises à cette obligation ne l'ont pas respectée.

Source: Agence de la transition écologique (ADEME)

# Le logement, au cœur de nouvelles tensions

Les évolutions de nos villes et de nos territoires – mixité sociale, crise immobilière, habitat indigne... – mettent parfois le droit au logement à l'épreuve. Au plus près des réalités urbaines, le Conseil d'État vérifie que ce droit essentiel est garanti à chaque fois qu'il est amené à se prononcer.



**2023, Le Plessis-Robinson.** Construction de logements sociaux. Dans une décision de juin 2023, le Conseil d'État rappelle que les communes peuvent construire des logements sociaux au-delà du seuil légal, fixé à 20 ou à 25 % selon le nombre d'habitants.

VILLE DU PLESSIS-RO  
QUARTIER DES ARCHITE  
RUE DU LOUP, PENDU  
CONSTRUCTION DE 31 LOGEMENTS LOCA  
HAUTS-DE-SEINE HABITAT

Certification NF HABITAT HQE  
Label EFFINERGIE+  
par Qualitel Certification

# Logements sociaux : les seuils peuvent être dépassés

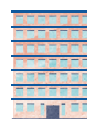
**L**es communes ou les établissements publics de coopération intercommunale peuvent faire valoir leur « droit de préemption urbain », en achetant prioritairement un bien immobilier pour un motif d'intérêt général. En juillet 2022, Bordeaux Métropole exerce son droit de préemption pour acquérir un immeuble dans la ville de Cenon. Son objectif est d'y construire une quarantaine de logements, dont la moitié de logements sociaux.

## Des seuils minimaux, pas des plafonds

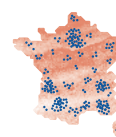
Le vendeur du bien ainsi que la société d'investissement privée qui souhaitait en faire l'acquisition s'y opposent et saisissent le tribunal administratif de Bordeaux. Selon eux, le projet de la Métropole ne présente pas un niveau d'intérêt général suffisant : avec plus de 40 % de logements sociaux, la commune de Cenon a déjà atteint les objectifs fixés par l'État en la matière. De plus, ce projet contreviendrait à l'objectif de mixité sociale du plan local d'urbanisme (PLU) de la Métropole, qui prévoit de réduire la part de logements sociaux dans les communes déjà fortement pourvues. Après le rejet de leur demande par le tribunal administratif de Bordeaux, le vendeur et l'acquéreur potentiel saisissent le Conseil d'État.

Ce dernier confirme en juin 2023 que Bordeaux Métropole a exercé légalement son droit de préemption. Tout d'abord, le projet qu'elle entend mener est sérieux, comme l'exige le code de l'urbanisme : une étude de faisabilité pour la construction de quarante logements, réalisée en amont de l'achat, en atteste. Ensuite, contrairement à ce qu'avancent les requérants, le projet ne porte pas atteinte aux objectifs de mixité sociale du PLU. À cet égard, le Conseil d'État rappelle et précise ce que prévoit le code de la construction et de l'habitation : en matière de logements locatifs sociaux, les objectifs fixés ne sont pas des plafonds qu'il ne faudrait pas dépasser, mais bien des seuils minimaux à atteindre. ●

**37,2 M**  
de logements en France, dont



**5,3 M**  
de logements sociaux



**64 %**  
des communes soumises à la loi SRU\*  
n'ont pas atteint leurs objectifs 2020-2022  
\* SRU: loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Source: Fondation Abbé Pierre



## DÉCISION DE JUSTICE

n° 468543 du 30 juin 2023,  
« Droit de préemption urbain  
de Bordeaux Métropole »



# « Dark stores » : des entrepôts au cœur des habitations



**2022, Paris.** Un livreur à vélo se dirige vers un « dark store » au rez-de-chaussée d'un immeuble. Dans une décision de mars 2023, le Conseil d'État juge que les entreprises ne peuvent transformer un commerce traditionnel en « dark store » sans déposer une déclaration en amont.



**L**es « dark stores » – ces locaux d'entreposage destinés à la livraison de courses et de repas commandés sur Internet ou par le biais d'applications mobiles – se multiplient, au point d'affecter durablement les espaces urbains résidentiels. Cette dynamique fragilise les efforts réalisés par les municipalités pour lutter contre la pénurie de logements, favoriser l'équilibre entre habitat et emploi, et protéger la qualité de vie des habitants en limitant les nuisances sonores et visuelles.

## Les « dark stores » sont des entrepôts et non des commerces

En mars 2023, la Ville de Paris saisit le Conseil d'État, car elle estime que deux sociétés n'avaient pas le droit de transformer des commerces traditionnels en « dark stores », et réclame la restitution de ces locaux à leur activité d'origine. Le juge des référés donne raison à la municipalité. Le plan local d'urbanisme (PLU) parisien autorise bien la transformation de commerces situés en rez-de-chaussée sur rue en logements ou en bureaux, mais interdit de les transformer en entrepôts. Or, selon ce même PLU et le code de l'urbanisme, un « dark store » est un entrepôt de stockage et non un commerce destiné à la vente directe. Les deux sociétés auraient dû déposer une déclaration préalable, à laquelle la Ville de Paris aurait alors pu s'opposer. Le Conseil d'État estime donc que ce changement n'ayant pas été autorisé, la mairie pouvait bien demander aux deux sociétés de restituer les locaux à leur activité d'origine. ●

### AU FAIT...

## Qu'est-ce qu'un plan local d'urbanisme (PLU) ?

Le PLU d'une commune ou d'une intercommunalité (PLU-i) est un document qui définit les grandes orientations d'aménagement du territoire et régit notamment les constructions. Il prévoit et organise le futur d'une agglomération à l'horizon de dix à quinze ans en décrivant les zones urbaines, à urbaniser, naturelles ou encore agricoles. Il encadre les projets urbains, leurs styles architecturaux, leur impact sur l'environnement et sur le développement durable. Document stratégique, il précise les règles sur lesquelles se fondent les décisions publiques et privées en matière d'urbanisme: c'est notamment au regard du PLU que sont ensuite accordés – ou non – les permis de construire et de travaux.



### DÉCISION DE JUSTICE

n° 468360 du 23 mars 2023,  
« La transformation de commerces en « dark stores » devait être autorisée par la Ville de Paris »

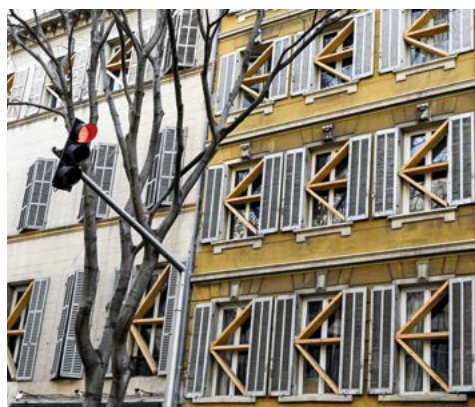
# Des moyens d'action pour lutter contre l'habitat dégradé

Comment renforcer les moyens d'action de la puissance publique pour réagir plus efficacement aux situations d'habitat indigne ? En novembre 2023, le Conseil d'État étudie un projet de loi relatif à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.

## Concilier mesures d'urgence et droits des propriétaires

Le Gouvernement prévoit l'instauration d'une nouvelle procédure d'expropriation pour permettre une prise de possession anticipée, par l'État, d'immeubles insalubres ou dégradés. Pour garantir la sécurité des occupants et le droit des propriétaires, le Conseil d'État préconise dans son avis de mieux définir les conditions qui encadrent cette procédure, en exigeant des preuves de carence des propriétaires ainsi qu'un rapport technique démontrant la nécessité de réaliser des travaux. Enfin, lorsque l'état de l'immeuble justifie une interdiction temporaire d'habiter, les pouvoirs publics doivent prévoir le relogement des habitants.

Le texte propose également de redéfinir les critères permettant d'ordonner la démolition des bâtiments insalubres ou dangereux. En effet, en l'état actuel du droit, la démolition de l'immeuble ne peut être ordonnée



**2021, Marseille.** Deux bâtiments insalubres évacués, deux ans après l'effondrement meurtrier de deux immeubles, rue d'Aubagne. La fondation Abbé Pierre estime à 600 000 le nombre de logements potentiellement indignes en France en 2024.

que si les travaux de réparation coûtent plus cher que la reconstruction, prix de la démolition compris. Mais en milieu urbain, l'importance des coûts de démolition fait souvent obstacle à la destruction des immeubles insalubres. Pour remédier à ce problème, le Gouvernement propose de revoir le calcul : les coûts de réparation ne doivent plus tenir compte uniquement des travaux de résorption de l'insalubrité, mais doivent aussi inclure les travaux permettant d'assurer la livraison d'un logement décent. Le Conseil d'État admet que la mesure est nécessaire, mais recommande de définir précisément les travaux de réparation qui peuvent être imposés au propriétaire. Adoptée par l'Assemblée nationale et le Sénat, la loi a été promulguée le 9 avril 2024. ●



### AVIS CONSULTATIF


du 12 décembre 2023 sur un projet de loi relatif à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement



## POUR ALLER PLUS LOIN

### Les normes, un frein à la construction de logements ?

En France, la construction de logements est insuffisante par rapport aux besoins de la population. Quel rôle jouent les normes dans ce contexte ? Souvent perçues comme un obstacle empêchant la construction, rallongeant les délais ou alourdissant les coûts, certaines règles sont pourtant favorables aux constructeurs – par exemple celles qui autorisent la surélévation d'immeubles. L'absence de normes peut, à l'inverse, peser sur la disponibilité de logements : par exemple, sans règles pour encadrer l'expansion d'Airbnb, de nombreux logements sortent du marché locatif classique au profit du marché des meublés de tourisme. Tout l'enjeu est donc d'assurer l'adéquation de la norme avec des besoins nouveaux ou en évolution et de garantir davantage de cohérence. Pour penser l'impact et l'efficacité des normes en vigueur en matière de construction et d'habitation, le Conseil d'État a invité acteurs et spécialistes du logement lors d'un colloque le 8 novembre 2023.

 **COLLOQUE** du 8 novembre 2023, « La norme, frein ou moteur pour logement ? », *Les Entretiens en droit public économique*

# L'emploi face aux évolutions du monde du travail

Plans sociaux, accompagnement des chômeurs, inégalités salariales... sont autant de défis majeurs qui transforment le marché de l'emploi. En tant que juge ou conseiller juridique, le Conseil d'État vérifie la correcte application des règles de protection des salariés et des demandeurs d'emploi.



## Plans sociaux : les règles précisées

**E**n France, le licenciement économique est une réalité qui a touché au troisième trimestre 2023 plus de 21 000 travailleurs. Dans les entreprises de plus de 50 salariés, l'employeur qui souhaite supprimer plus de dix postes pour motif économique doit mettre en place un plan de sauvegarde de

l'emploi (PSE) et le soumettre à la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS). Dans deux décisions de mars 2023, le Conseil d'État précise les règles que doit respecter une entreprise pour obtenir la validation de son PSE.



↑ **2023, Escaudœuvres.** Les salariés de la sucrerie Tereos d'Escaudœuvres manifestent après avoir appris la fermeture de leur usine. Dans le cadre du PSE, une centaine de salariés seront reclassés dans d'autres usines du groupe dans la région.

## Les risques psychosociaux doivent être pris en compte

Incertitude, stress, précarité... La mise en place d'un PSE met souvent à l'épreuve la santé mentale des salariés. Saisi par un organisme public et une société contestant l'annulation de l'homologation de leurs plans sociaux, le Conseil d'État précise les modalités du contrôle des PSE par les DREETS. Il juge que les risques psychosociaux liés à la réorganisation de l'entreprise doivent être pris en compte : en plus d'informer et de consulter les instances



# 296

plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) validés ou homologués en 2023



# 63 %

des salariés concernés par un PSE ont été licenciés et 27 % ont opté pour un départ volontaire, en moyenne, entre 2018 et 2021

Source: Dares

représentatives du personnel, l'employeur qui présente un PSE doit y inclure des mesures visant à protéger les travailleurs de ces risques.

## Pas de rupture conventionnelle collective pour éviter un PSE

Le Conseil d'État a aussi été saisi du cas d'une entreprise qui avait mis en œuvre une rupture conventionnelle collective (RCC). Lorsqu'une entreprise rencontre des difficultés économiques, elle peut recourir à cette procédure pour préserver son activité et une partie des emplois. La RCC offre le choix aux salariés de mettre volontairement fin à leur contrat de travail en échange de contreparties négociées ou de rester dans l'entreprise. C'est ce qu'a mis en place une société d'impression en 2020 dans le cadre de la fermeture d'un de ses sites. En 2023, elle en conteste l'annulation par la cour administrative d'appel de Versailles. Le Conseil d'État confirme cette annulation et précise qu'une rupture conventionnelle collective ne peut pas être proposée par une entreprise pour éviter de mettre en place un PSE lorsque celle-ci va cesser son activité. En effet, lorsque la société d'impression a proposé la rupture conventionnelle collective, elle n'a pas réellement donné le choix à ses employés. S'ils refusaient la rupture proposée, les salariés savaient qu'ils seraient licenciés, le site fermant ses portes. Ils étaient ainsi poussés à accepter de partir dans le cadre de la rupture collective, dispensant ainsi la société de mettre en place un PSE avec des mesures de prévention, d'accompagnement et de reclassement pour tous ses salariés. ●



### DÉCISIONS DE JUSTICE

n°s 450012 et 460660-460924 du 21 mars 2023, « Plan de sauvegarde de l'emploi et risques psychosociaux »

n° 459626 du 21 mars 2023, « Rupture conventionnelle collective »

# De nouvelles règles pour les demandeurs d'emploi



**2023. Avec la loi pour le plein emploi, Pôle Emploi devient France Travail.**

d'accompagnement des personnes, cela constituera une faute engageant sa responsabilité. En parallèle, il rappelle que les personnes sans emploi ne pourront être sanctionnées que si elles ont manqué aux engagements expressément détaillés dans leur contrat. Dans le cas particulier des bénéficiaires du RSA, France Travail pourra proposer la suspension du versement du revenu de solidarité au président du conseil départemental – car c'est à lui qu'incombe la gestion de ce revenu. Sans réponse de sa part, la sanction pourra être exécutée. Pour le Conseil d'État, France Travail peut se substituer au président du conseil départemental mais uniquement après lui avoir laissé un délai suffisant pour répondre. Au vu de la complexité du dispositif, le Conseil d'État suggère toutefois une évaluation après sa mise en place.

## Des mesures pour les personnes en situation de handicap

Le projet de loi vise également à favoriser l'inclusion professionnelle des personnes en situation de handicap, notamment en facilitant la rencontre entre demandeurs d'emploi dans de telles situations et employeurs engagés en faveur de l'insertion professionnelle. Il permet ainsi aux candidats de signaler sur les sites des acteurs publics de l'emploi leur qualité de bénéficiaire de l'obligation d'emploi des personnes handicapées et aux entreprises d'indiquer leur engagement. Pour le Conseil d'État, cela constitue bien un traitement de données personnelles, mais l'inscrire dans la loi n'est pas nécessaire : ce traitement de données ne s'oppose à aucune loi déjà existante et il ne concerne pas l'exercice de libertés publiques. Toutefois, pour prévenir toute forme d'abus susceptible de conduire à des pratiques discriminatoires, le Conseil d'État insiste sur la nécessité de soumettre

ces dispositifs à un suivi rigoureux et à des évaluations périodiques. Et ce, afin de s'assurer que les informations relatives au handicap ne sont partagées qu'avec l'accord des intéressés. ●

**E**n mai 2023, le Conseil d'État rend un avis sur le projet de loi pour le plein emploi, soumis par le Gouvernement. Ce texte réforme en profondeur les dispositifs d'accompagnement et d'insertion professionnelle pour atteindre l'objectif de réduction du chômage à 5 % d'ici 2027. Il comprend notamment la création de France Travail en remplacement de Pôle Emploi, un nouveau contrat d'engagement et des dispositifs renforçant l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap.

## Un contrat d'engagement avec les demandeurs d'emploi

Avec ce projet, le Gouvernement inclut les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) dans la liste des demandeurs d'emploi accompagnés, afin de favoriser leur retour à l'emploi. Un « contrat d'engagement » détermine les responsabilités de chacun : les personnes sans emploi s'engagent activement dans les actions d'insertion professionnelle proposées, tandis que France Travail – créé par cette loi – met en œuvre des actions d'accompagnement adaptées. Le Conseil d'État précise dans son avis que, si France Travail manque à ses obligations

**2,82 M**  
de personnes sans  
emploi inscrites à  
France Travail au  
premier trimestre 2024

Source: France Travail



**AVIS CONSULTATIF**

du 7 juin 2023 sur le projet de loi pour le plein emploi



# Un dispositif pour partager la valeur au sein des entreprises



**2021, Villeneuve-de-Rivière.** Une PME de fabrication de vélos électriques en Haute-Garonne. En mai 2023, le Conseil d'État rend un avis sur un projet de loi relatif au partage de la valeur au sein de l'entreprise.

**E**n février 2023, un accord national interprofessionnel sur le partage de la valeur en entreprise est conclu entre les syndicats et le patronat. Son objectif est de mieux associer les salariés aux performances de leur entreprise, y compris dans les PME, pour renforcer leur pouvoir d'achat. En mai, le Gouvernement soumet au Conseil d'État le projet de loi transposant les mesures prévues par cet accord.

## Mieux définir l'augmentation exceptionnelle du bénéfice

Le projet de loi oblige les entreprises à ouvrir une négociation sur le partage de la valeur avec leurs salariés en cas d'« augmentation exceptionnelle » de leur bénéfice. Pour s'assurer que la loi soit applicable et sera appliquée, le Conseil d'État demande au Gouvernement de définir clairement les situations concernées, en tenant compte, par exemple, de la taille de l'entreprise, de son secteur d'activité ou des résultats réalisés les années précédentes.

## Des exonérations fiscales inégalitaires

Le projet de loi prolonge également jusqu'à fin 2026 le dispositif qui permet d'exonérer d'impôt les primes de partage de valeur distribuées par les entreprises. Mais pour le Conseil d'État, ce dispositif mis en place en août 2022 n'était acceptable que dans la mesure où il était temporaire : il ne peut être maintenu plus longtemps. Parce qu'il concerne uniquement les salariés des entreprises de moins de 50 salariés gagnant moins de trois fois le SMIC, il porte atteinte au principe d'égalité de tous devant l'impôt. De plus, avec ce dispositif, une légère différence de salaire peut entraîner une grande différence d'impôts entre deux salariés : un salarié percevant une rémunération légèrement supérieure au plafond fixé pourrait, *in fine*, gagner moins qu'un salarié à la rémunération inférieure mais bénéficiant de l'exonération. Le Gouvernement maintient le dispositif mais l'étend à tous les salariés pour ce qui concerne l'exonération de cotisations. La loi est promulguée le 29 novembre 2023. ●



Agir sur les inégalités à la source, telles qu'elles existent au sein de l'entreprise, peut être une mesure permettant de garantir davantage de justice sociale.

*Rapport parlementaire sur le partage de la valeur au sein des entreprises*



## AVIS CONSULTATIF

du 24 mai 2023 sur le projet de loi portant transposition de l'accord national interprofessionnel relatif au partage de la valeur au sein de l'entreprise

# Énergie : la nouvelle denrée rare

Impact environnemental, flambée des prix, sûreté des installations...

Le secteur de l'énergie pose de nombreux défis à la puissance publique.

À chaque fois qu'il juge ou conseille, le Conseil d'État cherche à concilier les intérêts fondamentaux de la Nation en matière d'approvisionnement énergétique et les règles de protection de l'environnement.

## Une solution pérenne **pour** la gestion des déchets radioactifs

**C**omment stocker des déchets hautement radioactifs de manière pérenne tout en garantissant la protection de l'environnement et de la santé ? Mis en œuvre par l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra), le projet Cigéo prévoit de les stocker à 500 mètres de profondeur dans le sous-sol argileux de trois communes à

la frontière de la Meuse et de la Haute-Marne. Par deux décrets, en 2022, le Gouvernement déclare le projet d'utilité publique et l'inscrit sur la liste des opérations d'intérêt national. Des associations de défense de l'environnement, inquiètes des potentielles répercussions du projet, demandent au Conseil d'État l'annulation de ces décisions.



**Bure.** Dans ce laboratoire souterrain situé dans la Meuse, des études sur le stockage profond des déchets radioactifs sont menées dans le cadre du projet Cigéo. En 2023, le Conseil d'État juge que la décision du Gouvernement de déclarer ce projet d'utilité publique est conforme au droit.

## Des garanties pour l'environnement et la santé

Sur la légalité du projet, le Conseil d'État rappelle que la France a fait le choix du stockage des déchets hautement radioactifs en grande profondeur par trois lois depuis 1991, afin de trouver une solution de très long terme. Mais le projet Cigéo est-il conforme au droit – garanti par la Constitution – des générations futures de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ? En octobre, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur cette question transmise par le Conseil d'État : il a jugé que le Parlement, lorsqu'il adopte des mesures susceptibles de porter atteinte à l'environnement, doit



Afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins.

*Alinéa 7 du préambule de la Charte de l'environnement, intégrée à la Constitution*

s'assurer que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne compromettent pas la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins, comme le demande la Charte de l'environnement.

## L'impact pour les générations futures pris en compte

Dans le cas de Cigéo, des risques pour l'environnement et la santé humaine ont bien été identifiés par l'étude d'impact mais, pour le Conseil constitutionnel, des mesures suffisantes sont prévues pour éviter, réduire et compenser tout effet négatif notable. S'appuyant sur la décision du juge constitutionnel, le Conseil d'État estime que le projet respecte l'exigence de réversibilité du stockage requise par la loi : une période de cent ans pour récupérer les déchets radioactifs et des essais de récupération pendant la phase pilote sont prévus. Le Conseil d'État note par ailleurs que l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique a bien respecté la procédure prévue par la loi. Elle a permis aux citoyens de prendre connaissance du projet et des nombreuses ressources scientifiques mises à leur disposition, mais aussi de partager leurs observations. Le recours des associations n'est donc pas fondé : le Gouvernement pouvait déclarer ce projet d'utilité publique. Cependant, la construction du centre de stockage ne pourra débuter qu'après approbation de l'Autorité de sûreté nucléaire – une décision attendue en 2027. ●



### DÉCISION DE JUSTICE

n° 467331 du 1<sup>er</sup> décembre 2023, « Utilité publique d'un projet de stockage de déchets radioactifs »

# Pas de parc éolien au pays de Marcel Proust



**2022, Eure-et-Loir.** Une éolienne dans un champ de colza, à Magny, près d'Illiers-Combray. En 2023, le Conseil d'État juge qu'un nouveau parc éolien porterait une atteinte significative à l'intérêt paysager et patrimonial du village de Marcel Proust.



**U**n village classé peut-il accueillir des éoliennes? En 2020, la société Combray Énergie demande à la préfète d'Eure-et-Loir l'autorisation d'installer et d'exploiter un parc éolien dans le département. La préfète refuse, car le projet porterait atteinte au paysage d'Illiers-Combray, situé à quelques kilomètres. Classé « site patrimonial remarquable », Illiers-Combray est le village d'enfance de Marcel Proust et le théâtre de son célèbre roman *Du côté de chez Swann*.

## Un paysage à protéger

Mais Combray Énergie conteste ce refus. Le Conseil d'État apprécie la situation dans toute sa singularité et donne raison à la préfète, confirmant une précédente

décision de la cour administrative de Versailles. Le juge constate que les éoliennes seraient effectivement visibles depuis Illiers-Combray et sa périphérie. Il rappelle que le site a été classé précisément dans le but de protéger et de conserver des paysages étroitement liés à la vie de Marcel Proust, qu'un parcours permet de découvrir. Deux monuments situés dans le village sont par ailleurs classés « monuments historiques » : le clocher de l'église et le jardin du Pré Catelan, dessiné par Jules Amiot, oncle de Marcel Proust. Considérant le paysage dans ses dimensions historique, mémorielle, culturelle et littéraire, le Conseil d'État juge que le projet de parc éolien porterait une atteinte significative à l'intérêt paysager et patrimonial du village. Il ne peut être autorisé. ●



**Le projet de parc éolien risquerait de porter une atteinte significative à un ensemble constitué non seulement de deux monuments historiques, mais aussi du site remarquable, ainsi qu'à l'intérêt paysager et patrimonial du village d'Illiers-Combray.**

Décision n° 464855

## DÉCISION DE JUSTICE

n° 464855 du 4 octobre 2023,  
« Projet de parc éolien à Illiers-Combray »

## EN BREF Un nouveau cadre légal pour la relance du nucléaire

Depuis deux ans, la France a fait le choix de relancer son industrie nucléaire. En 2022, l'État a annoncé le lancement de six nouveaux réacteurs pressurisés européens (EPR). Comment adapter le cadre de sûreté nucléaire au renforcement de la filière? En décembre 2023, le Conseil d'État examine un projet de loi relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. Le texte prévoit notamment de fusionner l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et sûreté nucléaire (IRSN) au

sein d'une entité unique : l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR). Il s'attache également à sécuriser les procédures de la commande publique pour tenir compte des spécificités de la construction d'installations nucléaires et protéger les intérêts fondamentaux de la Nation en la matière. Pour le Conseil d'État, les principales mesures ne se heurtent à aucun obstacle juridique : elles respectent la Constitution comme le droit européen. Le projet de loi est adopté par le Parlement le 9 avril 2024. ●

## AVIS CONSULTATIF

du 22 décembre 2023 sur un projet de loi relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire

# Une mesure exceptionnelle pour limiter la hausse des prix de l'électricité

Comment protéger les consommateurs face à la hausse des prix de l'énergie ? Mis en place par la loi du 7 décembre 2010, l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) impose à Électricité de France (EDF) de vendre un quart de sa production nucléaire annuelle aux fournisseurs d'électricité concurrents à un tarif fixe. En 2022, alors que la guerre en Ukraine provoque une montée des prix, le Gouvernement décide d'augmenter le volume d'électricité que doit céder EDF dans le cadre de l'ARENH. Il entend ainsi éviter une explosion des factures pour les clients des fournisseurs concurrents. EDF, soutenue dans sa démarche par des organisations de salariés et d'actionnaires, estime que cette décision porte atteinte à sa liberté d'entreprendre et saisit le Conseil d'État.

## À contexte exceptionnel, mesure exceptionnelle

Mais pour le Conseil d'État, la mesure est conforme au droit national et européen. D'abord, il ne s'agit pas d'une « aide d'État » destinée aux clients des fournisseurs concurrents – une telle aide aurait dû être notifiée à la



Commission européenne. En effet, la mesure n'excède pas ce qui est nécessaire pour compenser l'avantage que EDF tire du parc nucléaire. Ensuite, compte tenu du contexte exceptionnel de flambée des prix, le Conseil d'État juge que la mesure n'est pas excessive mais bien nécessaire pour atteindre les objectifs fixés par la loi en 2010 : garantir la stabilité des prix et le libre choix du fournisseur. Il estime qu'elle ne porte pas atteinte de manière disproportionnée à la liberté d'entreprendre d'EDF. Le recours est rejeté. ●



**2023, Nogent-sur-Seine.** Une centrale nucléaire de l'Aube. En 2023, le Conseil d'État juge que le choix du Gouvernement d'augmenter le volume d'électricité nucléaire que EDF doit vendre à ses concurrents est légal.



### DÉCISION DE JUSTICE

n° 462840 du 3 février 2023, « Hausse des prix de l'énergie »

## Les Français face à la hausse des prix de l'énergie en 2023

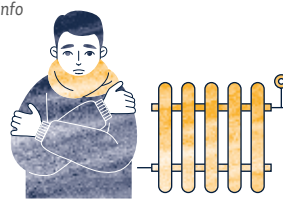
Source: Baromètre Énergie-info



**31 %**

des foyers français ont des difficultés à payer leurs factures d'énergie

**46 %** parmi les artisans  
et **55 %** parmi les moins de 35 ans



**79 %**

des foyers déclarent avoir réduit le chauffage chez eux pour des raisons économiques

# Éducation : pour une égalité d'accès

La Constitution garantit l'égal accès de toutes et de tous à l'éducation. Mais comment s'assurer que ce droit est effectif de l'école maternelle à l'université ? Par ses décisions, le Conseil d'État s'assure que les règles visant à ce que le système éducatif soit égalitaire et inclusif sont respectées, sur tout le territoire et à tous les âges.



**Paris, septembre 2015.** Une école improvisée en plein cœur d'un camp de Roms installé boulevard Ney. En 2023, le Conseil d'État juge qu'une commune de l'Essonne a agi de façon illégale en scolarisant des enfants d'origine rom à l'écart des autres enfants.

# Une commune ne peut pas **scolariser des enfants de façon isolée**

**E**n 2012, des familles roumaines et d'origine rom s'installent sur un terrain situé à Ris-Orangis, dans l'Essonne. Le maire refuse de scolariser douze enfants, âgés de 5 à 12 ans, dans les écoles maternelles et élémentaires de la commune.

## Des enfants scolarisés à l'écart des autres élèves

Début 2013, la situation évolue. En concertation avec le maire, les services départementaux de l'éducation nationale mettent à disposition de ces familles un enseignant spécialisé dans la prise en charge des élèves « à besoin éducatif particulier ». Les enfants sont scolarisés dans un local attenant à un gymnase municipal, en dehors de toute enceinte scolaire. Dans cet espace sommairement aménagé, ils n'ont accès ni aux services de restauration scolaire ni aux activités périscolaires organisées par les écoles. Soutenues par des associations de défense des droits de l'homme, les familles saisissent le tribunal administratif de Versailles qui juge que la décision de les scolariser de façon isolée était illégale.

## Une décision illégale

Mais la commune fait appel de cette décision, puis saisit le Conseil d'État en cassation. Celui-ci constate, à son tour, que les enfants n'ont bénéficié que d'une forme dégradée de scolarisation, dans un cadre inapproprié, à l'écart des autres élèves, alors même que des places étaient disponibles dans des écoles locales. Scolariser des enfants dans de telles conditions allait à l'encontre du principe d'égalité de traitement des usagers du service public, quelle que soit leur origine. Le juge rappelle également qu'il existe un droit à l'éducation, fondé sur la Constitution, qui garantit l'égal accès des enfants à l'instruction.

“

L'instruction est obligatoire pour chaque enfant dès l'âge de trois ans et jusqu'à l'âge de seize ans.

Article L.131-1 du code de l'éducation

## Les familles indemnisées

Pour le Conseil d'État, cette décision illégale avait été prise conjointement par la commune de Ris-Orangis et par les services départementaux de l'Éducation nationale. Il condamne la commune et l'État à indemniser les familles pour le préjudice moral qu'elles ont subi. ●



## DÉCISIONS DE JUSTICE

n<sup>os</sup> 441979, 438287, 438288, 438289 et 438290 du 8 décembre 2023, « Scolarisation d'enfants de nationalité roumaine hors de l'enceinte scolaire »

## L'accès à l'éducation, un droit garanti par...



### La Constitution

« La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction. »

Alinéa 13 du préambule de la Constitution de 1946



### La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH)

« Nul ne peut se voir refuser le droit à l'éducation. »

Article 2 du protocole n° 1



### Le code de l'éducation

« Le droit à l'éducation est garanti à chacun. »

Article L.111

# Des mesures légales pour l'inclusion des élèves transgenres



→ **Paris, 2023.** Durant la Marche des fiertés, une pancarte appelant à protéger les enfants transgenres et intersexes.

**H**uit jeunes mineurs transgenres sur dix déclarent avoir subi une scolarité « dégradée » ou « très dégradée »\*. Pour lutter contre la transphobie à l'école, le ministère de l'Éducation nationale publie, en 2021, une circulaire à destination des établissements scolaires. Celle-ci vise à mieux prendre en compte la situation des élèves transgenres en milieu scolaire, afin de faciliter leur accompagnement, les protéger et leur offrir un environnement propice à leur réussite scolaire.

## Les mineurs transgenres autorisés à changer de prénom à l'école

En décembre 2023, deux associations – SOS Éducation et Juristes pour l'enfance – demandent l'annulation de cette circulaire. Elles lui reprochent notamment d'autoriser les élèves transgenres à utiliser un prénom d'usage

différent de celui de leur état civil. Pour le Conseil d'État, le texte est légal : il ne porte pas atteinte à l'exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant ni à la liberté de conscience des enseignants, des élèves ou des parents.

## Les droits des autres élèves et des parents respectés

Concernant l'usage des espaces d'intimité – vestiaires, dortoirs, toilettes – par les élèves transgenres, le juge souligne que la circulaire laisse aux établissements la liberté de choisir entre plusieurs options. Elle leur permet ainsi de tenir compte des préoccupations exprimées par tous les élèves, transgenres ou non. En cela, elle ne compromet pas les droits des autres élèves au respect de leur vie privée et de leur intimité, ni le devoir des parents de protéger leurs enfants. La demande des associations est rejetée et la circulaire est maintenue. ●

“  
Le service public de l'éducation [...] veille à la scolarisation inclusive de tous les enfants, sans aucune distinction.

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

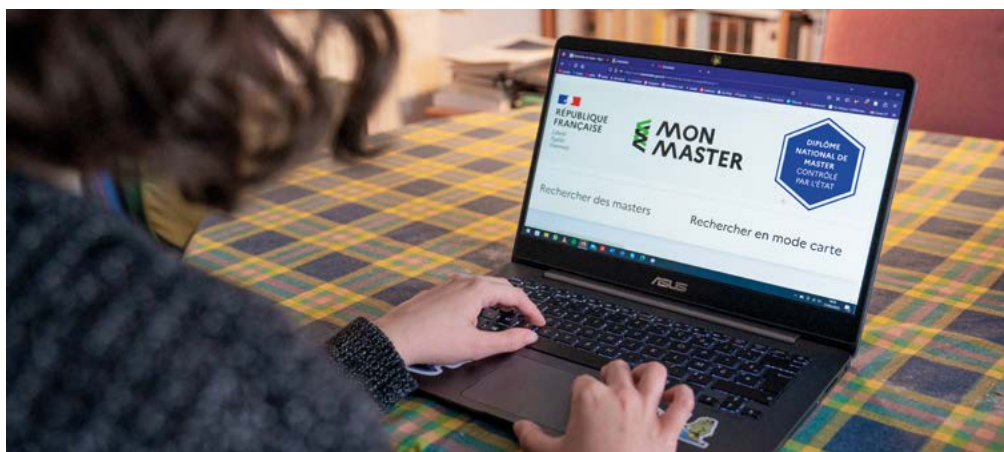
\* Source: Santé LGBT. Les minorités de genre et de sexualité face aux soins, Lormont, Le Bord de l'eau, coll. « Documents », 2020

## DÉCISION DE JUSTICE

n° 463697 du 29 décembre 2023, « Prise en compte des questions relatives à l'identité de genre en milieu scolaire »



# Sélection à l'université : les modalités d'admission en master précisées



**2023.** Une étudiante postule sur la plateforme « Mon Master ». En 2023, le Conseil d'État juge légal d'imposer aux étudiants l'utilisation de cette plateforme pour candidater à un master.

Lancée en février 2023 par le Gouvernement, la plateforme « Mon Master » centralise l'ensemble des candidatures des étudiants pour faciliter leur affectation dans un master à l'université. En 2023, plus de 173 000 candidats ont ainsi postulé en ligne, *via* cette plateforme. Source de préoccupation pour les étudiants, la sélection en master fait souvent l'objet de recours devant la justice administrative. Dans deux décisions, le Conseil d'État précise les modalités d'admission dans ces filières.

## Le mérite, seul critère d'admission en master à l'université

Le 13 octobre 2023, le Conseil d'État examine le recours d'un étudiant qui a vu sa demande d'admission en première année de master à l'université de Reims Champagne-Ardenne rejetée. L'étudiant reproche à l'université de ne pas avoir suffisamment informé les candidats du nombre de places disponibles ni des critères de sélection. Pour le Conseil d'État, la loi oblige les universités dont les masters proposent des places limitées à sélectionner les candidats uniquement sur des critères de mérite. Mais rien n'oblige ces mêmes universités à préciser la manière dont elles apprécient ce critère, bien qu'elles soient libres de le faire. Le Conseil d'État relève d'ailleurs que l'université avait bien précisé publiquement, sur son site Internet, la capacité d'accueil du master pour en informer les éventuels candidats.

## L'obligation de candidater via une plateforme dématérialisée est légale

Le 31 octobre, le Conseil d'État se prononce sur le recours d'un autre étudiant : celui-ci conteste le décret du Gouvernement imposant l'utilisation de la plateforme dématérialisée « Mon Master » pour candidater en première année de master à l'université. L'étudiant estime que cette procédure porte atteinte au principe d'égalité d'accès à l'éducation.

Comme le Conseil d'État l'a précisé dans une décision de juin 2022, l'administration peut rendre obligatoire l'usage d'un téléservice, à condition de garantir l'accès au service public et l'exercice effectif des droits des usagers. Pour cela, elle doit s'interroger sur les éventuelles difficultés d'accès ou d'utilisation du service en ligne, et tenir compte des particularités du public visé, de la complexité de la démarche administrative à effectuer et des spécificités de l'outil numérique. Si nécessaire, l'administration doit proposer une solution de substitution au téléservice ou un accompagnement. Pour le Conseil d'État, la plateforme « Mon Master » vise principalement un public jeune, familier des usages numériques. Dès lors, le Gouvernement n'avait pas à prévoir de mesures d'accompagnement spécifiques. De plus, ce téléservice n'a pas connu de dysfonctionnements majeurs justifiant la mise en place de solutions de substitution. Le recours de l'étudiant est rejeté. ●



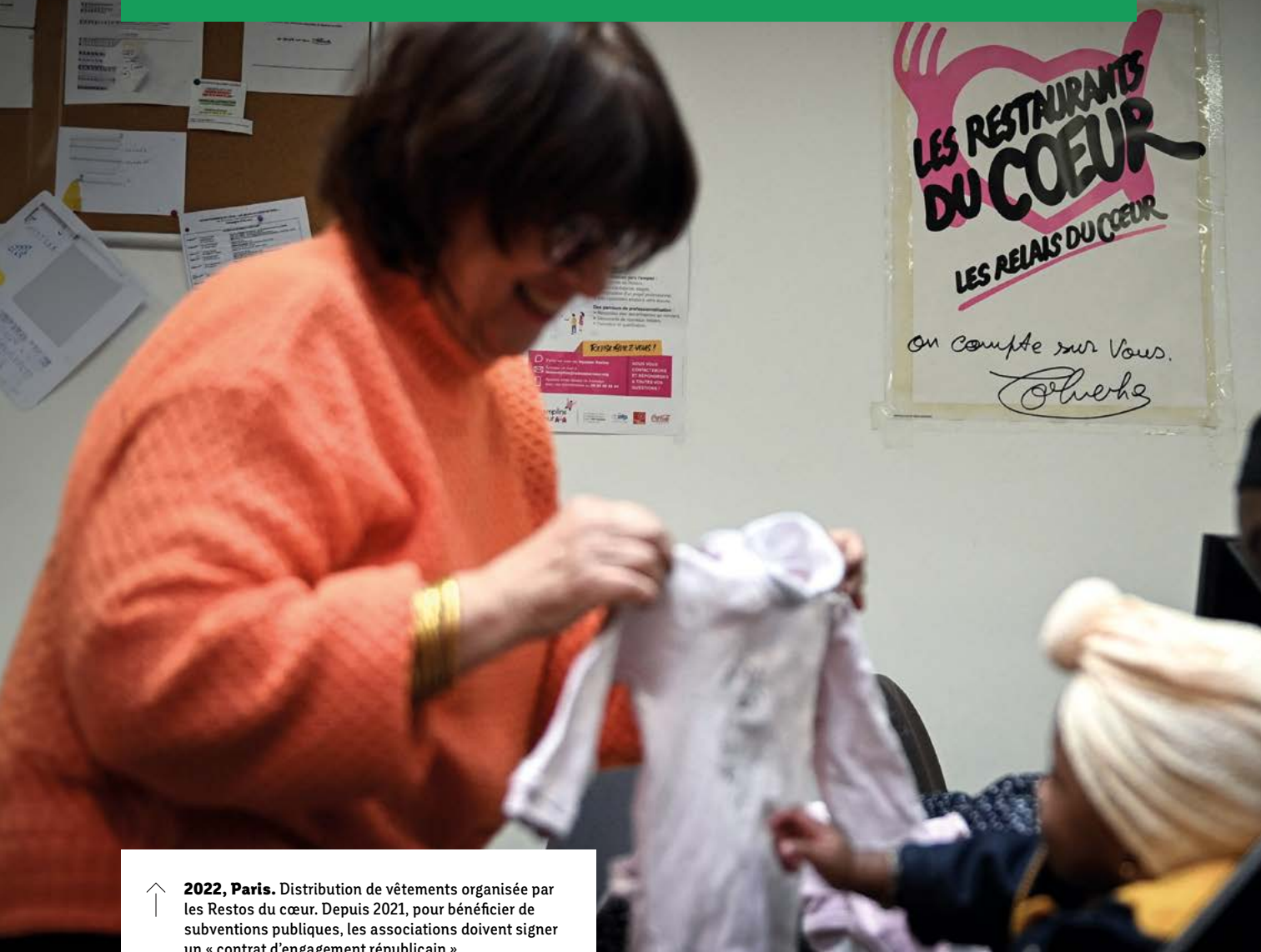
### DÉCISIONS DE JUSTICE

n° 467671 du 13 octobre 2023, « Accès en master à l'université »

n° 471537 du 31 octobre 2023, « Procédure dématérialisée en master »

# Les associations, maillon essentiel de la vie démocratique

La liberté d'association est un droit fondamental, et les associations qui en usent jouent un rôle central dans notre démocratie. Le Conseil d'État veille à ce que les droits et les devoirs de ces organisations soient respectés.



**2022, Paris.** Distribution de vêtements organisée par les Restos du cœur. Depuis 2021, pour bénéficier de subventions publiques, les associations doivent signer un « contrat d'engagement républicain ».

## Le secteur associatif français

**1,5 million d'associations actives en 2023**



**+ de 60 %**  
dédiées au sport, à la  
culture ou aux loisirs

**15 %**  
engagées dans la défense  
de causes, droits et intérêts



**10 %**  
engagées dans  
l'action sociale

**12 M**  
de bénévoles



Sources : Recherches et Solidarités et Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)

# Un contrat républicain **pour** **des subventions**

La loi confortant le respect des principes de la République du 24 août 2021 impose aux associations souhaitant obtenir des subventions publiques ou un agrément de l'État de s'engager à respecter un « contrat d'engagement républicain ». Précisé par le Gouvernement dans un décret fin 2021, le contrat comprend sept engagements, parmi lesquels le respect des lois de la République, la prévention de la violence, la non-discrimination et le respect de la dignité de la personne humaine. Les associations qui ne respectent pas ces obligations peuvent se voir retirer leurs subventions ou leur agrément.

### Un but légitime : le respect des principes de la République

Plusieurs associations saisissent le Conseil d'État, estimant que ce contrat porte atteinte aux libertés d'association et d'expression. Mais ce dernier juge que les obligations imposées par le contrat poursuivent un but légitime : le respect des principes fondamentaux de la République. Et les mesures de retrait de subventions ou d'agrément ne sont pas disproportionnées par rapport à ce but. En outre, pour le Conseil d'État, ces mesures ne limitent pas, en soi, la liberté d'expression des associations. ●



**DÉCISION DE JUSTICE**

n° 461962 du 30 juin 2023,  
« Contrat d'engagement  
républicain »

# Un cadre strict pour la dissolution d'associations par l'État



**2023, Nantes.** Une pancarte portant le symbole du mouvement des Soulèvements de la Terre dans une manifestation. En février 2024, cette dissolution est annulée par le Conseil d'État.

**D**epuis 1901, tout citoyen peut, sans autorisation préalable, créer une association – un droit reconnu et protégé par la Constitution. La loi permet toutefois au Gouvernement de dissoudre une association si elle présente une menace pour la sécurité et, en particulier depuis 2021, si elle provoque ou encourage des violences à l'encontre des personnes ou des biens. Mais entre protection de l'ordre public et liberté d'association, où placer le curseur ? Saisi par quatre associations ou groupements dissous entre 2021 et 2023, le Conseil d'État précise les critères qui peuvent justifier une dissolution.

## La définition de la « provocation à des agissements violents » précisée

S'appuyant sur le code de la sécurité intérieure, le juge rappelle qu'il est possible de dissoudre une association

lorsqu'elle appelle ou encourage ses membres ou sympathisants à se livrer à des actes violents à l'encontre de personnes ou de biens, que ce soit de façon explicite ou implicite, par ses propos ou par ses actes. Deux exemples concrets : légitimer publiquement des agissements graves ou s'abstenir de modérer des propos qui incitent explicitement à commettre des actes de violence – y compris sur les réseaux sociaux.

## Trois dissolutions confirmées

À ce titre, le Conseil d'État juge que la dissolution du Groupe antifasciste Lyon et environs (dit « la GALE ») est justifiée. Le groupe avait publié des images de violences à l'encontre de policiers, accompagnées de textes haineux et injurieux, et n'a pas modéré des appels à la violence contre des militants d'extrême droite. La dissolution des groupes Alvarium et Coordination contre le racisme et l'islamophobie (CRI) est également légale pour le Conseil d'État mais pour une raison différente : ces deux associations ont contribué sur les réseaux sociaux à la discrimination et à la haine envers des personnes en raison de leur origine ou de leur religion.

## La dissolution des Soulèvements de la Terre annulée

Concernant les Soulèvements de la Terre, le Conseil d'État juge qu'aucune provocation à la violence contre les personnes ne peut leur être imputée. Le relais, avec une certaine complaisance, d'images d'affrontements entre manifestants et forces de l'ordre ne constitue pas une revendication ou une justification d'agissements contre des personnes. En revanche, le Conseil d'État estime que les Soulèvements de la Terre se sont bien livrés à des provocations à des agissements violents à l'encontre de biens. Toutefois, il considère que la dissolution de l'association ne constituait pas une mesure adaptée, nécessaire et proportionnée à la gravité des troubles susceptibles d'être portés à l'ordre public au vu des effets réels qu'ont pu avoir ces provocations. ●

# 33

associations  
dissoutes entre 2017  
et 2023

Source : Journal officiel de la République française

## DÉCISIONS DE JUSTICE

n°s 476384, 464412, 459704 et 460457 du 9 novembre 2023, « Critères justifiant de la dissolution d'une association ou d'un groupement »

# Actions de groupe : les associations en première ligne



**En février 2023**, une proposition de loi élargit le nombre d'associations pouvant intenter des actions de groupe devant la justice.

**P**our mieux défendre leurs droits, les personnes victimes d'un même préjudice peuvent, depuis 2014, se rattacher à une association agréée pour saisir la justice. Mais dix ans après la création de cette procédure d'« action de groupe » en France, seules 32 actions de groupe ont été intentées, avec moins de 20 % de résultats positifs.

## De nouveaux moyens d'action pour les associations

En février 2023, une proposition de loi rédigée par deux députés est soumise pour avis au Conseil d'État. Elle entend simplifier les actions de groupe, permettre une meilleure indemnisation des victimes et réduire les délais de jugement. Le texte élargit notamment le nombre d'associations auxquelles il est possible de se rattacher pour intenter une action de groupe.

Le Conseil d'État partage le constat des députés sur le manque d'ouverture de la procédure. Il spécifie

toutefois que, si les associations sont essentielles pour défendre en justice des personnes qui rencontreraient des difficultés à le faire seules, il convient de s'assurer de leur sérieux, de leur indépendance et de leurs ressources. Et ce, pour que les justiciables ne soient pas instrumentalisés et qu'ils soient correctement représentés devant le juge.

En novembre, le Conseil d'État est saisi d'un projet de loi qui vise également à étendre les catégories d'associations pouvant agir en justice au nom des victimes.

Le Gouvernement prévoit de ne plus limiter aux seules associations reconnues d'utilité publique la possibilité de se porter partie civile dans les affaires d'emprise sectaire. Elles devront pour cela obtenir un agrément ministériel. Pour le Conseil d'État, cette mesure ne soulève pas de difficulté juridique, à condition de préciser – ultérieurement par décret – les conditions à remplir pour bénéficier de cet agrément et de s'assurer du sérieux de l'engagement des associations. ●

**L'action de groupe est une procédure de poursuite collective permettant aux victimes d'un même préjudice de se regrouper et d'agir en justice.**



### AVIS CONSULTATIFS

du 9 février 2023 sur une proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe et du 9 novembre 2023 sur un projet de loi visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires et la répression des emprises mentales gravement dommageables

# L'usager, du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique

En tant que juge et conseiller juridique, le Conseil d'État mesure au quotidien les atouts et les faiblesses de l'action publique. Si elle suscite de fortes attentes des citoyens, elle est aujourd'hui de plus en plus questionnée et se confronte à un décalage grandissant avec les aspirations de ses usagers. Face à ce constat, le Conseil d'État s'intéresse, dans son étude annuelle 2023, à la capacité de l'action publique à atteindre son « dernier kilomètre ». À partir d'un travail de terrain, à la rencontre d'agents publics, de citoyens et de représentants de la société civile, il pose un diagnostic et formule douze propositions concrètes pour une action publique renouvelée et un « dernier kilomètre » réussi.



**2023, Nice.** Un bus France Services vient à la rencontre des usagers. Lancé en 2019, le programme France Services vise à faciliter l'accès des usagers aux services publics en regroupant dans un même lieu une offre de services et une aide aux démarches administratives.



La France s'est construite autour d'une action publique forte et de services publics accessibles à tous. Mais si elle est l'objet de fortes attentes des citoyens, l'action publique parvient-elle toujours à franchir le « dernier kilomètre », c'est-à-dire à atteindre effectivement les usagers ?

### L'action publique en question

En dépit de l'engagement des acteurs publics et malgré des progrès indéniables pour rapprocher les services publics des usagers – simplification des procédures, association des citoyens à la décision, introduction du droit à l'erreur... –, un fossé s'est creusé entre l'action publique et ses destinataires. Les auditions et rencontres effectuées par le Conseil d'État dans le cadre de son étude annuelle mettent en lumière la perception par les usagers d'une action publique complexe et de services publics ne répondant pas entièrement à leurs attentes. La dématérialisation croissante des démarches administratives – positive à bien des égards mais délicate pour les plus éloignés du numérique –, la poursuite de la multiplication des normes ou encore la complexification de l'organisation administrative alimentent le sentiment d'une action publique éloignée du terrain et une perte de confiance des Français dans leurs services publics. Cette crise de confiance est renforcée par les difficultés que traversent trois institutions emblématiques et auxquelles les Français sont profondément attachés : l'école, garante de l'instruction et de l'égalité des chances, l'hôpital, garant de la santé, et la justice, garante du respect du droit.

→  
Suite  
de l'article



“  
TÉMOIGNAGE

**MARIE-FRANÇOISE FOURNIER,**

maire de Guéret

### Adapter les politiques publiques aux territoires

La difficulté du « dernier kilomètre » réside souvent dans l'approche uniformisée des politiques d'État. Elles s'adressent autant à des grandes métropoles qu'à de plus petites communes, comme Guéret. Il est essentiel d'adapter les politiques publiques aux habitants et aux territoires auxquels elles s'adressent. Ne pas, par exemple, demander à une mairie comme la nôtre d'investir massivement sur de l'habitat ou du commerce, ce qui est très facile pour une métropole, mais constitue pour nous un véritable parcours du combattant.


 INTERVIEW

**MÉLANIE VILLIERS,**

rapporteure générale adjointe à la Section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État

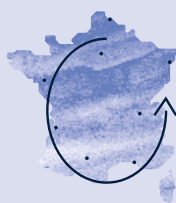
**Pourquoi le Conseil d'État a-t-il choisi de « chausser les lunettes de l'utilisateur » pour mener son étude annuelle ? En quoi cette perspective apporte-t-elle une compréhension nouvelle de l'action publique, de ses atouts et de ses dysfonctionnements ?**

Se mettre à la place de l'utilisateur, c'est épouser le regard qu'il porte sur l'efficacité des services publics. Avec cette étude, nous avons cherché à comprendre comment l'action publique est perçue et vécue au quotidien par ceux qu'elle est censée servir. En écoutant les usagers, mais aussi les agents publics et les acteurs de terrain, on se donne toutes les chances d'identifier les problèmes auxquels ils font face et, par conséquent, d'y répondre. Il ne s'agit pas de satisfaire toutes les attentes individuelles, mais de proposer des solutions concrètes qui renforcent la capacité de l'action publique à atteindre efficacement son public. S'efforcer d'absorber la complexité du système pour faciliter la vie des usagers, sortir de la verticalité habituelle pour laisser des marges de manœuvre aux acteurs de terrain, travailler en équipe, miser sur la créativité des agents publics mais aussi des acteurs privés et développer un management résolument tourné vers l'amélioration du service public. Ces solutions semblent simples mais elles sont en réalité très ambitieuses et exigent du temps pour être efficacement mises en œuvre.

## L'étude annuelle 2023 du Conseil d'État, c'est :


**320**

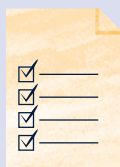
**personnes auditionnées :**  
usagers, associations, acteurs publics et privés...


**4**

**déplacements**  
sur le terrain


**5**

**conférences**  
débats


**12**

**propositions**  
pour améliorer l'action publique

## Sur le terrain, se mettre à la place des usagers

Face à cette crise de confiance, le Conseil d'État a décidé de sonder le « dernier kilomètre » de l'action publique, empruntant au vocabulaire de la logistique. Son objectif : vérifier que l'action publique atteint effectivement le public qu'elle vise. En centrant son étude sur le « dernier kilomètre », le Conseil d'État propose un changement de perspective et se place du point de vue de l'utilisateur. Pour réaliser son étude, il a recueilli la parole des agents des services publics, s'est déplacé à la rencontre des usagers, est allé sur le terrain pour expérimenter, de façon très concrète, les procédures auxquelles ils sont confrontés. Ces échanges ont permis de dessiner un véritable panorama des difficultés d'accès au service public en France, mais aussi de répertorier les pratiques qui améliorent l'action publique au quotidien.

Un constat se dégage de ces travaux : les usagers sont aujourd'hui plus nombreux et plus divers, et leurs attentes ont profondément évolué au cours des dernières décennies. Le Conseil d'État identifie deux chantiers prioritaires pour les années à venir. Le premier : renouer avec la culture du service public, qui repose sur l'utilité, la continuité, l'accessibilité et l'adaptabilité. Le second : donner aux acteurs de terrain – élus, agents publics, associations... – et aux usagers la capacité de devenir réellement acteurs du « dernier kilomètre ». Pour engager ce travail au plus tôt, le Conseil d'État formule douze propositions à la fois ambitieuses et modestes, organisées selon trois grands axes : proximité, pragmatisme et confiance.

### Proximité, pragmatisme, confiance : placer le citoyen au cœur de l'action publique

La proximité, c'est la nécessité d'ancrer l'action publique dans le quotidien des usagers de manière plus tangible. Pour le Conseil d'État, il s'agit de rapprocher les services publics des citoyens, en privilégiant les démarches consistant à aller vers les usagers, et de remettre du contact humain dans l'« expérience utilisateur », en sortant de l'approche 100 % numérique et en délivrant des messages compréhensibles par tous. Dans cette logique d'« aller vers », la gendarmerie nationale a, par exemple, adapté ses pratiques aux besoins de proximité. À travers le dispositif Ubiquity, elle a déployé des postes informatiques mobiles pour enregistrer les plaintes des usagers partout sur le territoire : en mairie, dans les hôpitaux ou directement chez l'habitant.

Le pragmatisme, c'est aligner l'action publique sur les besoins des citoyens. Les usagers et les acteurs de terrain – notamment les collectivités locales – doivent



être écoutés et mieux associés aux décisions pour devenir acteurs à part entière des politiques publiques. Les politiques publiques doivent également, souligne l'étude, être dotées des moyens d'atteindre leur objectif, qu'ils soient financiers, humains, informatiques ou logistiques. Enfin, l'administration doit toujours chercher à intégrer la complexité plutôt qu'à la faire reposer sur l'utilisateur comme c'est encore malheureusement trop souvent le cas. À l'hôpital Saint-Antoine de Paris, par exemple, un travail de réflexion, mené avec les usagers, a conduit à la mise en place d'une « chambre des dix erreurs ». Conçue comme une mise en situation à partir de réclamations réelles, elle permet aux soignants de mieux appréhender les difficultés pratiques auxquelles sont confrontés les patients.

### La confiance, enfin, c'est rebâtir le lien entre citoyens et services publics.

Cette reconstruction implique de donner une plus grande liberté d'action aux acteurs de la société civile dans la mise en œuvre de l'action publique. Laisser les acteurs tester les réponses et les adapter au terrain, et valoriser les logiques de coopération entre élus locaux, préfets, associations et usagers. À Sète, une cité éducative a été mise en place pour encourager la collaboration entre les acteurs de la communauté éducative d'un quartier. Suscitant une réelle adhésion, cette initiative a abouti à une série d'actions très concrètes qui ont permis d'améliorer la prise en charge éducative : création de classes passerelles pour accueillir les enfants dès l'âge de 2 ans, lancement d'une option au collège pour sensibiliser les adolescents au traitement de l'actualité...

Si les pouvoirs publics doivent engager ce travail dès aujourd'hui, relever le défi du « dernier kilomètre » exige du temps – le temps du dialogue, de la construction et de l'amélioration continue. Ce défi n'appelle pas de réformes majeures, mais son ambition est essentielle : bâtir une action publique au service de toutes et de tous, pour refonder une véritable relation de confiance entre les Français et leurs services publics. ●



### “ TÉMOIGNAGE

**CLAUDE RAMBAUD,**

vice-présidente de France Assos Santé

#### Aligner l'action publique sur les besoins des usagers

En matière de santé, le « dernier kilomètre » représente un enjeu fondamental : celui de l'adaptation de l'offre de soins aux réalités du terrain, souvent éloignées des décisions centralisées. Ce « dernier kilomètre » ne peut se construire sans l'avis des patients, car ils en sont les premiers bénéficiaires. Aujourd'hui, les usagers expriment le souhait de participer activement à l'élaboration de l'offre de soins. Leur faire davantage de place dans les politiques publiques de santé est indispensable pour réduire l'écart entre les besoins réels et les services proposés.



↑ **2023, Paris.** Formation interprofessionnelle sur la gouvernance d'une cité éducative.



### “ TÉMOIGNAGE

**COMLAN AZANNÉ,**

principal du collège Anne Frank à Roubaix, ancien chef de file de la cité éducative

#### Favoriser les logiques de coopération entre les acteurs de terrain

Aborder le « dernier kilomètre », c'est comprendre la nécessité de laisser aux territoires la liberté de coconstruire les solutions qui répondront à leurs problématiques. Notre expérience avec la cité éducative de Roubaix a mis en lumière l'importance de cette démarche. En rassemblant les acteurs éducatifs, nous avons pu déployer des actions qui contribuent à améliorer l'offre éducative. Nous avons, par exemple, mis en place un fonds social pour soutenir financièrement la scolarité des écoliers ainsi qu'une procédure d'urgence pour répondre aux besoins urgents des familles. Il ne s'agit pas de faire « à la place de », mais de renforcer les actions existantes et de pallier les impensés des politiques publiques.



#### ÉTUDE ANNUELLE

« L'utilisateur du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique »

# Des libertés fondamentales à protéger

Liberté de conscience et d'expression, droit à la dignité et à un procès équitable, liberté de recourir à l'IVG... Depuis 1789, nos libertés fondamentales sont consacrées au fil des textes de droit et des décisions de justice. Juge des libertés, le Conseil d'État s'assure qu'elles sont pleinement respectées, en tenant compte de l'intérêt général.



**2024, Versailles.** Le 4 mars, les députés et sénateurs réunis en Congrès adoptent la loi inscrivant l'IVG dans la Constitution. La France est le premier pays à inscrire ce droit dans sa Constitution.



# Le droit à l'IVG consacré dans la Constitution

**L**e recours à l'interruption volontaire de grossesse (IVG) est autorisé en France depuis la loi du 17 janvier 1975. Ce droit des femmes à disposer de leur corps n'est jamais définitivement acquis. Aux États-Unis, l'arrêt *Roe v. Wade*, qui faisait du droit à l'avortement un droit constitutionnel depuis 1973, a été renversé en 2022 : six États fédérés ont depuis restreint ce droit et quatorze autres l'ont totalement supprimé. Inspiré par des propositions de parlementaires français, le Gouvernement élabore un projet de loi constitutionnelle qui inscrit la liberté de recourir à l'IVG dans la Constitution. Soumis à l'avis du Conseil d'État fin 2023, le projet de loi est adopté par les parlementaires réunis en Congrès le 4 mars 2024 avant d'être promulgué quatre jours plus tard.

## Une liberté garantie

L'article unique du texte ajoute à l'article 34 de la Constitution la phrase suivante : « La loi détermine les conditions dans lesquelles s'exerce la liberté de la femme, qui lui est garantie, d'avoir recours à une interruption volontaire de grossesse. » Ce nouveau cadre vise à empêcher que le Parlement puisse un jour supprimer l'IVG par une simple loi ou en restreindre les conditions d'exercice jusqu'à vider cette liberté de sa substance. Il entend également laisser aux parlementaires la possibilité de faire évoluer les modalités d'exercice de cette liberté, selon les avancées médicales ou scientifiques. Tout en prenant la mesure des enjeux sociaux, éthiques et de santé publique, le Conseil d'État analyse les questions juridiques soulevées par le texte. Si rien ne s'oppose à cette inscription dans la Constitution, il invite toutefois le Gouvernement à préciser légèrement la rédaction du texte, en remplaçant « liberté de la femme, qui lui est garantie » par « liberté garantie à la femme ». Une formulation plus claire et directe pour assurer la garantie de cette liberté par la Constitution tout en affirmant la compétence du législateur.

## Le droit français et européen respecté

Pour le Conseil d'État, cette inscription ne remet pas en cause les autres droits et libertés garantis par la Constitution. La liberté de conscience notamment reste protégée : les médecins et sages-femmes sont libres de ne pas pratiquer d'IVG s'ils informent et orientent leur patientèle vers un autre professionnel qui pourra les accompagner. Le Conseil d'État confirme que le texte est également conforme aux engagements internationaux de la France. Ni la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ni le droit de l'Union européenne ne consacrent la liberté de recourir à l'IVG en tant que telle, mais la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme laisse à chaque État le soin d'apprécier l'équilibre entre le droit à la vie privée de la mère et la protection de l'enfant à naître. ●

“

La loi détermine les conditions dans lesquelles s'exerce la liberté garantie à la femme d'avoir recours à une interruption volontaire de grossesse.

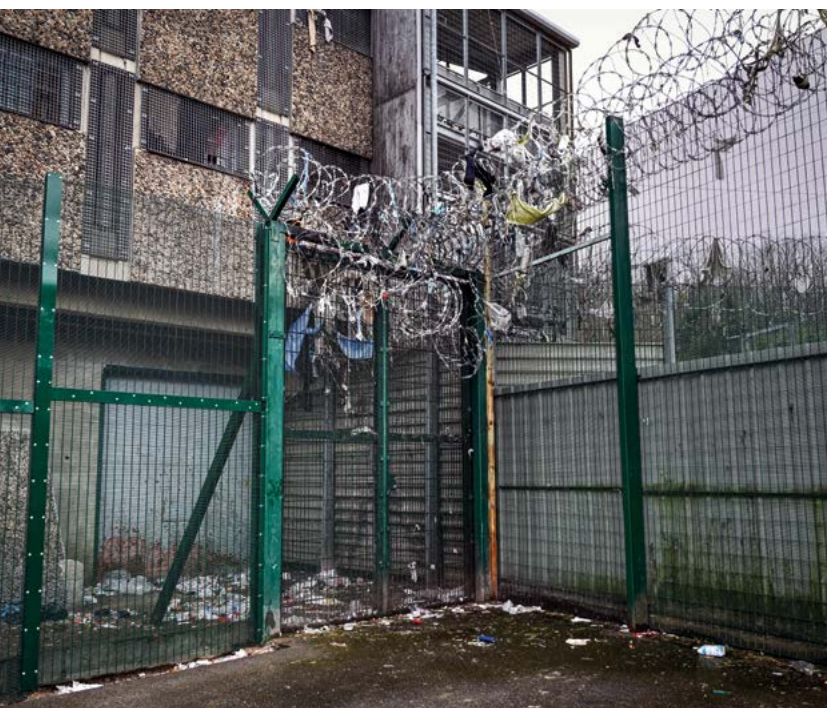
Loi constitutionnelle du 8 mars 2024



### AVIS CONSULTATIF

du 7 décembre 2023 sur un projet de loi constitutionnelle relatif à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse

# Conditions de détention indignes : l'État doit agir à la prison de Saint-Étienne



**2024, La Talaudière.** Une cour de promenade du centre pénitentiaire de Saint-Étienne-La Talaudière jonchée de déchets. En mai 2023, le Conseil d'État a ordonné à l'État de mettre en place sept mesures pour améliorer les conditions de détention dans un très bref délai.



**I**nfiltrations d'eau, risques d'électrocution, sanitaires non cloisonnés, douches sales, cours de promenade insalubres... : les conditions indignes de détention dans le centre pénitentiaire de Saint-Étienne-La Talaudière ont été dénoncées à plusieurs reprises. Par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté d'abord, en 2012 et 2019, et par une députée de la Loire plus récemment, en 2022 et 2023. En mai 2023, la section française de l'Observatoire international des prisons et l'association Avocats pour la défense des droits des détenus saisissent le tribunal administratif de Lyon, puis le Conseil d'État en urgence. Elles demandent au juge des référés d'ordonner à l'administration pénitentiaire d'agir pour améliorer les conditions de détention dans cette prison.

## Des mesures engagées mais insuffisantes

Quand l'audience débute au Conseil d'État, le juge constate que des actions ont été engagées. En effet,

“

Eu égard à la vulnérabilité des détenus et à leur [...] entière dépendance vis-à-vis de l'administration, il appartient à celle-ci [...] de prendre les mesures propres à protéger leur vie ainsi qu'à leur éviter tout traitement inhumain ou dégradant afin de garantir le respect effectif [...] des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

—  
Décision n° 472994

l'administration de la prison a fourni aux détenus des kits d'entretien pour leur cellule et lancé la réfection du parafoudre comme le lui avait ordonné le juge des référés du tribunal administratif de Lyon quelques semaines plus tôt. Elle a également pris des mesures pour réduire les risques d'inondation et d'électrocution et pour améliorer l'hygiène, la salubrité et le quotidien matériel des détenus. La prison a même engagé des travaux conséquents de réparation de la toiture et de rénovation progressive des cellules. Mais pour le juge, cela reste insuffisant pour garantir au plus vite la dignité des conditions de détention et ne pas exposer plus longtemps les détenus à un traitement inhumain ou dégradant. Le juge des référés ordonne au centre pénitentiaire de mettre en œuvre sept mesures complémentaires. Ce dernier va devoir en particulier procéder dans les plus brefs délais au nettoyage des douches collectives et de la cour de promenade, au cloisonnement des toilettes et à la vérification des installations électriques. ●

### DÉCISION DE JUSTICE

n° 472994 du 15 mai 2023  
« Conditions de détention au centre pénitentiaire de Saint-Étienne-La Talaudière »

# Une réforme pour les droits des demandeurs d'asile

**E**n février 2023, le Gouvernement soumet au Conseil d'État son projet de loi pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration. Ce texte comprend notamment une réforme du fonctionnement de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), la juridiction que les demandeurs d'asile peuvent saisir quand leur demande est rejetée par l'administration. L'un des objectifs de ce projet est d'accélérer le traitement des recours en généralisant les jugements rendus par un seul juge, plutôt que trois. Mais cette mesure garantit-elle le droit de chacun à un procès équitable ?

## Une plus grande latitude pour les audiences à trois juges

Pour le Conseil d'État, cette réforme n'est contraire ni au droit européen ni à la Constitution : les textes européens n'exigent pas qu'un recours soit examiné par plusieurs juges et le Conseil constitutionnel a précisé que la loi pouvait prévoir des règles différentes selon les cas. Le Conseil d'État recommande toutefois de



**2019, Montreuil.**  
Une audience à la Cour nationale du droit d'asile.

modifier le projet de loi pour ouvrir davantage les possibilités de renvoi en vue d'une formation collégiale : il propose d'accorder à la CNDA le choix de procéder à un examen par trois juges quand un recours « pose une question qui le justifie » plutôt que se limiter aux « cas de difficultés sérieuses » comme le prévoyait la version initiale. La modification est inscrite dans la loi promulguée le 26 janvier 2024. ●



### AVIS CONSULTATIF

du 26 janvier 2023 sur un projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration

## AU FAIT...

### Qu'est-ce qu'une **liberté** ou un **droit fondamental** ?

Les libertés fondamentales des citoyens proviennent du préambule de la Constitution de 1958. Celui-ci regroupe la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la Constitution de 1946 et la Charte de l'environnement. Elles proviennent également de la Convention européenne des droits de l'homme.

#### On distingue quatre types de droits fondamentaux :

- les droits inhérents à la personne humaine comme la liberté, l'égalité, la sûreté ou la résistance à l'oppression ;
- les droits qui en découlent, comme le suffrage universel, l'égalité des sexes, la liberté d'expression ou de culte, la présomption d'innocence ;
- les droits sociaux et économiques, comme l'emploi, la protection de la santé ou la gratuité de l'enseignement public ;
- et les droits de « troisième génération », comme le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ou le droit des générations futures.

# Manifestations : les risques s'apprécient au cas par cas



“

Le respect de la liberté de manifestation et de la liberté d'expression, qui ont le caractère de libertés fondamentales [...], doit être concilié avec l'exigence constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public.

—  
Décision n° 488860

l'ordre public. Aucune interdiction n'aurait pu être fondée sur la base de ce seul télégramme.

## Soutenir la population palestinienne n'est pas un motif d'interdiction

Le Conseil d'État reconnaît que, dans un contexte marqué par de fortes tensions internationales et par la recrudescence des actes antisémites en France, certaines manifestations sont de nature à entraîner des troubles à l'ordre public. C'est le cas des manifestations de soutien au Hamas, classé comme organisation terroriste par l'Union européenne – ou de celles qui valorisent ou justifient des attaques terroristes. Mais il rappelle également qu'une manifestation ne peut pas être interdite pour la seule raison qu'elle vise à soutenir la population palestinienne : les situations doivent être étudiées au cas par cas. Le rôle de la justice administrative sera de vérifier, en urgence, qu'une interdiction prise par un préfet est bien nécessaire, adaptée et proportionnée. Le Conseil d'État regrette « l'approximation rédactionnelle » du télégramme contesté, mais juge qu'il ne porte pas atteinte aux libertés de manifestation et d'expression. ●

**2024, Lyon.** Manifestation de soutien au peuple palestinien. En 2023, le Conseil d'État a jugé que le seul fait de soutenir la population palestinienne ne justifie pas l'interdiction d'une manifestation.

**L**e 12 octobre 2023, cinq jours après l'attaque terroriste perpétrée par le Hamas en Israël, le ministre de l'Intérieur adresse un télégramme aux préfets. Il indique que « *les manifestations pro-palestiniennes, parce qu'elles sont susceptibles de générer des troubles à l'ordre public, doivent être interdites* ». L'association Comité Action Palestine saisit le Conseil d'État : elle estime que la liberté de manifestation et la liberté d'expression ne sont pas respectées. L'occasion pour le juge de rappeler la règle concernant l'interdiction des manifestations.

## Le télégramme du ministre n'a pas valeur d'interdiction

Lors de l'audience de jugement, le ministère de l'Intérieur précise l'intention de ce télégramme : rappeler aux préfets qu'il leur appartient d'interdire les manifestations de soutien à la cause palestinienne qui justifieraient publiquement ou valoriseraient – de façon directe ou indirecte – des actes terroristes comme ceux commis le 7 octobre en Israël. Le Conseil d'État rappelle que seuls les préfets peuvent interdire une manifestation locale s'ils estiment qu'elle présente des risques de troubles à

### DÉCISION DE JUSTICE

n° 488860 du 18 octobre 2023,  
« Manifestations de soutien à la cause palestinienne »

## Liberté de création et **respect de la dignité humaine**



En mars 2023, des associations demandent au Conseil d'État d'ordonner en urgence le retrait du tableau *Fuck abstraction!* de Miriam Cahn, exposé au Palais de Tokyo, à Paris. Elles estiment que l'œuvre représente un viol d'enfant et ne peut pas être vue par des mineurs. Le juge des référés du Conseil d'État observe que l'intention de l'œuvre est de dénoncer un crime, comme l'artiste a pu l'indiquer. Tout au long du parcours menant à l'œuvre, des cartels expliquent ce contexte aux visiteurs : le tableau représente une victime adulte et fait

référence aux crimes perpétrés par l'armée russe à Butcha, en Ukraine, en 2022. Le Palais de Tokyo a également pris des précautions pour dissuader les mineurs et les visiteurs avec enfants de venir voir l'œuvre : des agents de surveillance sont présents et un médiateur intervient en continu. À la lumière de ces éléments, le Conseil d'État estime que l'accrochage ne porte pas une atteinte grave et illégale à l'intérêt supérieur de l'enfant ou à la dignité de la personne humaine. Le tableau n'a pas à être décroché. ●



**Paris, mai 2023.** L'entrée du Palais de Tokyo où a été exposée Miriam Cahn. En avril, le Conseil d'État estime que le tableau qui a fait polémique peut rester exposé.



### **DÉCISION DE JUSTICE**

n° 472611 du 14 avril 2023, « Exposition du tableau de Miriam Cahn *Fuck abstraction!* au Palais de Tokyo »



### **POUR ALLER PLUS LOIN**

## Comment concilier **libertés fondamentales** et **intérêt général** ?

La notion d'intérêt général est la boussole de l'action publique. L'intérêt général semble pourtant aujourd'hui moins compris et moins présent dans le débat public. Il est au cœur de la mission du juge administratif, qui s'assure que l'administration poursuit l'intérêt général et s'efforce de le concilier avec la protection des libertés individuelles. Parce que l'intérêt général peut aussi constituer une limite à l'exercice de nos droits, il exige du juge la recherche d'un équilibre complexe – par exemple, la liberté de manifestation peut parfois être limitée au nom du maintien de l'ordre. Comment cette quête d'équilibre se traduit-elle dans la justice administrative ? L'édition 2023 des Entretiens du contentieux a exploré cette question en réunissant des représentants du Conseil d'État et des professionnels du droit pour parler de la place de l'intérêt général aujourd'hui.



**COLLOQUE** du 28 novembre 2023, « L'intérêt général », *Les Entretiens du contentieux*

# La laïcité, un fondement du vivre-ensemble

Pilier de notre République, le principe de laïcité garantit la neutralité des services publics et la séparation des Églises et de l'État depuis 1905. Le Conseil d'État assure sa conciliation avec la liberté d'expression et de pratique de la religion.



**Paris, 2022.** Des membres du collectif « Les hijabeuses » jouent au football sous les fenêtres du Sénat pour contester le vote par les sénateurs en janvier d'un amendement interdisant le port du voile lors des compétitions sportives.





# Les signes religieux peuvent être prohibés sur les terrains de football

**D**epuis 2006, les statuts de la Fédération française de football (FFF) interdisent aux joueuses et joueurs « tout port de signe ou tenue manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale » durant les compétitions et les manifestations organisées par la Fédération. Mais plusieurs associations – la Ligue des droits de l'homme, Alliance citoyenne et Contre-attaque – demandent au Conseil d'État d'annuler cette interdiction. Selon elles, celle-ci porte atteinte à la liberté religieuse et à la liberté de conscience des joueurs participant aux compétitions sportives. Les associations souhaitent notamment que les joueuses de football soient autorisées à porter le hijab pendant leurs matchs.

## Des fédérations chargées d'une mission de service public

Le Conseil d'État rappelle que, comme les autres fédérations sportives, la FFF exerce une mission de service public déléguée par l'État. Elle doit à ce titre respecter le principe de neutralité du service public : ses agents doivent s'abstenir de toute manifestation de leurs convictions ou opinions personnelles. Le Conseil d'État juge que cette obligation s'applique aussi aux joueuses et joueurs sélectionnés dans une des équipes de France.

## Des règles pour protéger les droits et libertés

Mais qu'en est-il des joueurs licenciés non sélectionnés en équipe de France ? En tant qu'usagers, ils ne sont pas légalement tenus au principe de neutralité du service public. Toutefois, leur liberté d'exprimer leurs opinions et leurs convictions peut être limitée pour garantir le bon fonctionnement du service public et protéger les droits et libertés de tous, en cohérence avec les valeurs fondamentales de la République. L'une des responsabilités de la FFF est de fixer les règles des compétitions et des manifestations sportives, y compris en matière de tenue et d'équipement. C'est pourquoi, pour le Conseil d'État, elle pouvait légalement décider une telle interdiction afin de garantir le bon déroulement des matchs et éviter tout affrontement ou confrontation sans lien avec le sport. ●

“

La Fédération et ses organes déconcentrés, en tant qu'organes chargés d'une mission de service public déléguée par l'État, défendent les valeurs fondamentales de la République française.

Article 1 des statuts de la Fédération française de football



### DÉCISIONS DE JUSTICE

n<sup>os</sup> 458088, 459547 et 463408 du 29 juin 2023, « Interdiction par la FFF du port pendant les matchs de tout signe ou tenue manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale »

# Pas de nouveau monument religieux dans l'espace public

—>

**2023, La Flotte-en-Ré.**  
Une statue de la Vierge Marie érigée dans un village de l'île de Ré. Dans une décision, le Conseil d'État précise que l'interdiction d'installer des symboles religieux concerne aussi le domaine privé des personnes publiques.



**D**epuis la loi de 1905 affirmant la séparation des Églises et de l'État, aucun nouveau symbole religieux – croix, statues religieuses... – ne peut être installé dans l'espace public, en dehors des lieux de culte, des cimetières, des monuments funéraires ou des musées. La justice administrative a régulièrement été saisie pour se prononcer sur ce sujet : par exemple, en janvier 2023, la cour administrative d'appel de Bordeaux confirme l'obligation pour le maire de la commune charentaise de La Flotte de déplacer une statue de la Vierge Marie. La commune avait remplacé, par une copie, la précédente statue endommagée par un accident de circulation qui siégeait à cet endroit depuis 1986. Mais la cour juge que la statue présente un caractère religieux indéniable, puisqu'elle représente la Vierge Marie, figure majeure de la religion chrétienne. Saisi par la commune, le Conseil d'État n'admet pas le pourvoi en cassation en octobre.

## La loi de 1905 s'applique au domaine privé des personnes publiques

Quelques mois plus tôt, le Conseil d'État a par ailleurs précisé cette règle : la loi de 1905 s'applique au domaine public comme au « domaine privé des personnes publiques »

– c'est-à-dire aux parcelles, sites ou locaux appartenant à l'État et aux autres personnes publiques mais qui ne sont affectés ni à l'usage public ni à un service public. Dans cette affaire, le maire de la commune savoyarde de Saint-Pierre-d'Alvey refuse de déplacer une statue de la Vierge Marie installée dans une parcelle du domaine privé communal, car cette parcelle serait un lieu de procession depuis le <sup>xvii</sup> siècle. Le Conseil d'État juge qu'il doit la retirer, le site ne correspondant à aucune exception prévue par la loi de 1905 : il ne s'agit en soi, ni d'un édifice servant au culte, ni d'un terrain de sépulture, ni d'un monument funéraire ni d'un lieu d'exposition. ●

“

**Il est interdit, à l'avenir, d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit, à l'exception des édifices servant au culte, des [...] cimetières, des monuments funéraires, ainsi que des musées ou expositions.**

Loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État

## DÉCISIONS DE JUSTICE

n° 454076 du 11 mars 2022,  
« Application de la laïcité au domaine privé des personnes publiques »

n° 22BX01113 de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 12 janvier 2023,  
« Statue de la Vierge Marie à La Flotte »

# La loi n'interdit pas le burkini sur les plages

**A** l'été 2023, le maire de Mandelieu-la-Napoule, près de Nice, interdit l'accès aux plages aux personnes dont la tenue manifeste ostensiblement une appartenance religieuse, comme le burkini. La Ligue des droits de l'homme conteste cette décision devant le Conseil d'État. Lorsqu'ils utilisent un service public, les usagers doivent parfois respecter certaines règles de neutralité. À l'inverse, au sein de l'espace public, chaque citoyen bénéficie pleinement des libertés garanties par la loi – notamment la liberté de conscience, la liberté personnelle ou la liberté d'aller et venir.

## Pas de risque actuel et avéré pour l'ordre public

Selon la jurisprudence, les tenues manifestant une appartenance religieuse ne peuvent être interdites qu'en cas de risque « actuel et avéré » pour l'ordre public. Or, la commune n'a pas démontré l'existence d'un tel risque : les seuls incidents mentionnés ont eu lieu il y a respectivement onze et sept ans, dans un contexte particulier marqué par les attentats de Nice de 2016 et 2020. Jugée illégale, l'interdiction est suspendue. ●



↑ **2022, Port-Vendres.** Une femme se baigne en burkini sur une plage des Pyrénées-Orientales. En juillet 2023, le Conseil d'État juge qu'en l'absence de risque actuel et avéré pour l'ordre public, ces tenues ne peuvent être interdites.

“

Une mesure restrictive d'une liberté garantie par la loi doit être adaptée, nécessaire, proportionnée [...] et justifiée par des risques avérés d'atteinte à l'ordre public.

Décision n° 475636



### DÉCISION DE JUSTICE

n° 475636 du 17 juillet 2023, « Interdiction des tenues manifestant une appartenance religieuse »

EN BREF

## Abaya : la question des signes ostensibles à l'école

En août 2023, le ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse interdit aux élèves de porter abayas et qamis dans l'enceinte des écoles, collèges et lycées publics. Ces vêtements couvrent l'ensemble du corps à l'exception du visage et des mains. Le ministre considère que ces vêtements manifestent ostensiblement une appartenance religieuse, ce qui est contraire au code de l'éducation et à la loi de 2004 interdisant le port des signes religieux dans les établissements scolaires. Saisi en urgence par plusieurs associations et un syndicat, le juge des référés du Conseil d'État rejette deux recours déposés contre cette interdiction. Les discussions menées par les établissements avec les élèves

montrent que ces tenues s'inscrivent bien dans une logique d'affirmation religieuse. Or la loi interdit le port par les élèves de signes ou de tenues manifestant de façon ostensible, soit par eux-mêmes, soit en raison du comportement de l'élève, une appartenance à une religion. Le juge estime, dans une première décision, que l'interdiction décidée par le ministre ne porte pas une atteinte manifestement grave et illégale aux libertés fondamentales. Et, dans une seconde décision, qu'aucun élément avancé ne permet de douter sérieusement de sa légalité. Après cette dernière décision rendue en urgence, le Conseil d'État se prononcera à nouveau, sur le fond de cette affaire, en 2024. ●



### DÉCISIONS DE JUSTICE

n° 487891 du 7 septembre 2023 et n° 487896 du 25 septembre 2023, « Interdiction du port de l'abaya à l'école »



# Sécurité: le juste équilibre avec les libertés

Trouver le juste équilibre entre la sécurité et la préservation des libertés est essentiel pour l'État de droit. À travers ses décisions et avis, le Conseil d'État veille au respect des libertés et s'assure que les éventuelles atteintes qui leur sont portées sont toujours justifiées et proportionnées.



**2024, Ramonville.** Contrôles d'identité en banlieue de Toulouse. Le Conseil d'État rappelle que les forces de l'ordre doivent toujours porter de manière lisible leur numéro d'identification.



# Policiers et gendarmes doivent pouvoir être identifiés

**D**epuis un décret du Gouvernement de décembre 2013, les forces de l'ordre doivent porter un numéro d'identification individuel visible sur leur tenue. En cas de problème, ce numéro permet à chacun d'identifier les policiers ou les gendarmes lors de leurs interventions – contrôle d'identité, encadrement des manifestations... Une mesure de transparence qui a pour but de favoriser des relations de confiance entre les forces de l'ordre et la population.

## Un numéro d'identification insuffisamment porté

La Ligue des droits de l'homme, l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture, le Syndicat de la magistrature et le Syndicat des avocats de France estiment que cette obligation du port du numéro d'identification est peu respectée dans la pratique. Ils demandent au ministère de l'Intérieur de rendre ce numéro plus lisible. Face au silence du ministre, ils saisissent le Conseil d'État. Celui-ci constate que l'absence du port apparent de ce numéro d'identification est une pratique répandue qui ne relève pas uniquement de défaillances ponctuelles liées à des comportements individuels. C'est ce que démontrent les témoignages, photographies et vidéos collectés par les associations mais aussi des rapports du Défenseur des droits, de la Commission nationale consultative des droits de l'homme et des services d'inspection de la police et de la gendarmerie nationale. Parfois, la bande détachable sur laquelle figure le numéro est masquée par des équipements de protection, d'autres fois elle n'est tout simplement pas portée.

## Le ministre doit faire respecter le port du numéro d'identification

Le ministre a plusieurs fois rappelé la règle en vigueur, mais cela reste visiblement insuffisant. Le Conseil d'État lui enjoint de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire respecter cette obligation par les policiers et les gendarmes. Mais garantir le port du numéro n'est pas suffisant. Les sept chiffres font chacun moins d'un centimètre de haut ; ils ne sont donc pas toujours lisibles, en particulier dans les situations de rassemblements ou d'attroupements. C'est pourquoi le Conseil d'État juge que les chiffres doivent être agrandis pour que chaque administré puisse lire clairement le numéro en toutes circonstances. ●

“

L'identification des agents vise à favoriser des relations de confiance entre les forces de sécurité intérieure et la population [...], tant dans l'intérêt des administrés que des personnes susceptibles d'être mises en cause.

Décision n° 467771



**DÉCISION DE JUSTICE**

n° 467771 du 11 octobre 2023,  
« Port effectif du numéro d'identification individuel »

# Libertés de manifester et d'informer **face au maintien de l'ordre**



**2023, Paris.** Un journaliste filme un face-à-face entre forces de l'ordre et manifestants. En 2023, le Conseil d'État rappelle que les observateurs indépendants ne peuvent pas être contraints de quitter les lieux en cas d'ordre de dispersion d'une manifestation.



**E**n 2020, le schéma national du maintien de l'ordre définit les règles d'intervention des policiers et gendarmes pour garantir le bon déroulement des manifestations. Mais en 2021, le Conseil d'État juge que certaines de ses mesures sont illégales et ordonne au ministre de l'Intérieur de réviser le texte. Ce dernier doit alors trouver un meilleur équilibre entre maintien de l'ordre et libertés de manifester et d'informer : il doit préciser les conditions exactes dans lesquelles l'encerclement de manifestants est autorisé, mais aussi garantir aux journalistes le libre exercice de leur métier. Par exemple, les reporters ne doivent pas être obligés de quitter les lieux si la manifestation est dispersée par les forces de l'ordre. Fin 2021, le ministre publie une nouvelle version du schéma national de maintien de l'ordre.

## Les droits des observateurs garantis, la technique de la « nasse » encadrée

En 2023, la Ligue des droits de l'homme, l'Union syndicale Solidaires et d'autres associations demandent l'annulation de certaines mesures modifiées dans cette nouvelle version. Elles reprochent toujours au texte de porter atteinte à la liberté d'aller et venir en autorisant la technique de l'encerclement. Pour le Conseil d'État, le nouveau texte est suffisamment précis pour garantir un usage de l'encerclement adapté et proportionné aux circonstances. Cette pratique est expressément réservée aux situations de violences graves et imminentes, pour un temps limité, et uniquement pour protéger des biens ou des personnes. Les manifestants doivent pouvoir sortir de la « nasse » et rejoindre la manifestation par un passage laissé ouvert, et ce, sans voir leur identité contrôlée si aucune infraction n'est soupçonnée.

Concernant les journalistes, la nouvelle version du schéma national lève les différentes interdictions qui leur étaient faites, conformément à la décision du Conseil d'État de 2021. Mais les associations reprochent le maintien, pour les observateurs indépendants, de l'obligation de quitter les lieux en cas de dispersion d'un attroupement. Le Conseil d'État annule cette mesure : les observateurs indépendants doivent bénéficier de cette même garantie. ●

### DÉCISION DE JUSTICE

n° 461513 du 29 décembre 2023, « Schéma national du maintien de l'ordre »

## **EN BREF** Contrôles d'identité: le rôle du juge administratif n'est jamais de définir les politiques publiques

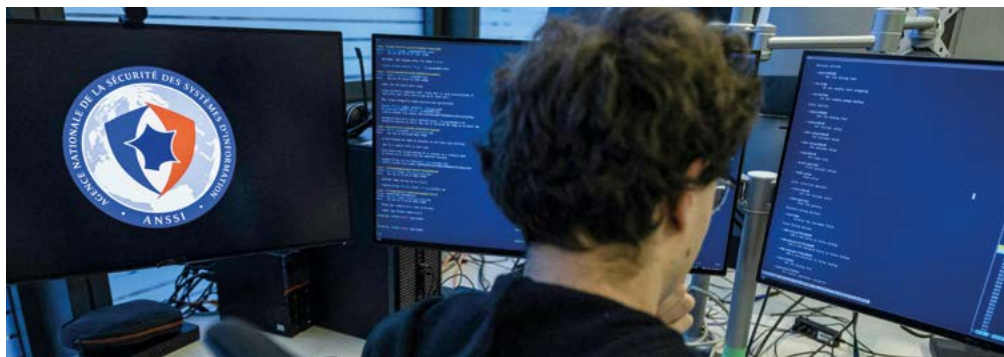
En octobre 2023, plusieurs ONG et associations demandent au Conseil d'État de faire cesser la pratique des contrôles d'identité discriminatoires. Elles demandent une modification du code de procédure pénale, la création d'un régime spécifique pour les mineurs et d'une autorité indépendante de contrôle, ainsi qu'une redéfinition des rapports entre police et population. Le Conseil d'État rappelle qu'il y a bien discrimination lorsque les personnes sont contrôlées sur la base de caractéristiques physiques associées à une origine réelle ou supposée. Il constate que les

éléments déposés devant lui prouvent l'existence de ces contrôles discriminatoires : si la pratique n'est pas généralisée ou systémique, il ne s'agit pas non plus de cas isolés. Mais le Conseil d'État estime que la demande des associations implique, en réalité, une redéfinition des politiques publiques que seuls le Gouvernement ou le Parlement peuvent décider. À l'occasion de cette affaire, le Conseil d'État juge que ce n'est pas le rôle du juge administratif, qui n'en a d'ailleurs pas le pouvoir : sa seule mission est de veiller au respect du droit. Par conséquent, il rejette le recours des associations. ●

### DÉCISION DE JUSTICE

n° 454836 du 11 octobre 2023, « Contrôles d'identité discriminatoires »

# Sécurité nationale : les atteintes aux libertés doivent être encadrées



**2022, Paris.** Un employé de l'Anssi à son poste de travail. En 2023, le Conseil d'État estime que le recueil de données par l'Anssi, prévu par un projet de loi en cas de menaces de cyberattaque, est justifié et suffisamment délimité.

**E**n février 2023, le Gouvernement saisit le Conseil d'État d'un projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 qui comprend de nouvelles mesures pour renforcer la défense nationale. Le texte permet notamment au procureur de la République antiterroriste de communiquer aux services de renseignement des informations recueillies dans le cadre d'enquêtes sur des crimes de guerre et contre l'humanité. Pour le Conseil d'État, si le but poursuivi est légitime, ce partage d'informations porte atteinte au secret de l'enquête et de l'instruction, à la protection de la vie privée et à la présomption d'innocence. C'est pourquoi il propose de limiter ce partage aux données strictement nécessaires à la garantie de la défense nationale.

Autre mesure prévue par le projet de loi : permettre à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) de recueillir des données auprès des opérateurs de téléphonie et Internet en cas de menaces de cyberattaque contre des institutions publiques ou des services essentiels. Le Conseil d'État estime que ce recueil de données porte atteinte au respect de la vie privée mais qu'il est justifié par la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation. Il considère que ce recueil est suffisamment délimité et proportionné : soumis à l'accord d'une autorité indépendante, il se limite aux seules données utiles pour prévenir la menace. De plus, les données sont conservées pour une durée limitée et ne sont accessibles qu'aux seules personnes habilitées. ●



## AVIS CONSULTATIF

du 30 mars 2023 sur un projet de loi relatif à la programmation militaire de 2024 à 2030

## EN BREF **Enquêtes :** la fin ne justifie pas tous les moyens

En mai 2023, le Conseil d'État rend un avis sur un projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice pour 2023-2027. Ce projet vise à moderniser l'institution judiciaire, en renforçant notamment les moyens d'investigation mis à sa disposition. Par exemple, il permet au juge des libertés et de la détention d'autoriser les perquisitions de domiciles pendant la nuit, à la demande du procureur de la République. Pour le Conseil d'État, ces perquisitions sont suffisamment encadrées pour ne pas porter une atteinte excessive aux libertés : elles sont uniquement possibles lorsqu'un crime contre des personnes est imminent ou vient d'être commis,

pour interpellier son auteur ou éviter la disparition de preuves. Le projet de loi donne également la possibilité aux enquêteurs d'activer à distance des appareils connectés pour capter des sons et des images et géolocaliser des personnes soupçonnées d'avoir commis des infractions graves. Le Conseil d'État admet l'utilité de cette méthode mais préconise de mieux l'encadrer pour protéger le droit à la vie privée. Six mois plus tard, après le vote de la loi, le Conseil constitutionnel va plus loin : aucun encadrement supplémentaire n'ayant été prévu par le Gouvernement ou le Parlement, il censure ce mode de captation de sons et d'images. ●



## AVIS CONSULTATIF

du 2 mai 2023 sur un projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice pour 2023-2027

# Le pluralisme de l'information, un impératif démocratique

Garantir l'expression de l'ensemble des opinions et courants de pensée dans les médias est un objectif inscrit dans notre Constitution et une des conditions de notre démocratie. Face à un paysage médiatique transformé par la crise de la presse écrite, la place de l'information en continu et la multiplicité des réseaux sociaux, le Conseil d'État est amené à se prononcer sur les conditions de respect du pluralisme chaque fois qu'il en est saisi.



**Janvier 2023.** Le Conseil d'État confirme les mises en demeure d'une chaîne par l'Arcom pour non-respect de ses obligations en matière de pluralisme. Quelques mois plus tard, il demande à l'Arcom de revoir ses critères d'appréciation du pluralisme dans les programmes d'information à la télévision.





# Les chaînes de télévision doivent respecter leurs obligations

**D**epuis la loi du 30 septembre 1986 sur la liberté de communication, les chaînes de radio et de télévision doivent respecter « l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion » dans leurs programmes, en particulier dans leurs émissions d'information politique et générale. En cas de déséquilibre constaté, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) peut mettre les chaînes en demeure.

## Deux mises en demeure légales

En 2021, c'est ce qui est arrivé à une chaîne d'information de la TNT à deux reprises car elle n'avait pas respecté ses obligations de représentation équilibrée du débat politique national. Dans le premier cas, l'Arcom a relevé que lors de la campagne pour les élections régionales de 2021, un candidat a bénéficié d'un temps d'antenne disproportionné. La chaîne justifiait cette rupture d'équité du temps de parole par le fait que le candidat s'exprimait sur des sujets autres que les élections. Mais pour l'Arcom, la sécurité, la politique pénale ou la politique sanitaire sont indissociables du débat électoral. La société éditrice de la chaîne conteste cette mise en demeure auprès du Conseil d'État, qui rejette son recours en 2023. Dans le second cas, l'Arcom constate qu'à l'automne 2021, sur la même chaîne, 82 % des interventions du président de la République, de ses collaborateurs et des membres du Gouvernement, et 53 % des interventions des représentants d'un parti politique ont été diffusées la nuit. La journée, ces groupes politiques sont sous-représentés. Pour le Conseil d'État, l'Arcom a pu légalement mettre en demeure la chaîne pour non-respect de son obligation de pluralisme.

“

**Le respect [du pluralisme des courants d'expression socioculturels] est une des conditions de la démocratie.**

*Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 du Conseil constitutionnel*

→  
Suite  
de l'article

## Représenter la diversité des courants de pensée

Mais le décompte du temps de parole des candidats et élus politiques suffit-il à garantir le pluralisme des courants d'opinion à la télévision ? En 2022, le Conseil d'État s'était déjà prononcé sur une décision de l'Arcom qui demandait aux chaînes de comptabiliser les prises de parole de cinq personnes qui n'étaient ni élues, ni candidates à une élection, ni adhérentes d'un parti politique à ce moment-là. Saisi par des chaînes de télévision, le Conseil d'État avait jugé que l'autorité de régulation n'avait pas commis d'erreur en considérant que le temps de parole de ces personnes devait être comptabilisé : elles appartenaient ou avaient récemment appartenu à des partis ou mouvements politiques, avaient récemment exercé ou aspiraient à exercer des fonctions politiques, et elles participaient activement au débat politique national.

En 2024, le Conseil d'État examine un nouveau recours. Une association a demandé à l'Arcom de mettre en demeure

une chaîne de la TNT, car elle lui reproche de ne pas assurer la représentation de la diversité des points de vue dans ses programmes et de ne pas respecter son devoir d'indépendance de l'information en raison de l'ingérence de son principal actionnaire. Après avoir essayé un refus de l'Arcom, l'association saisit le Conseil d'État. Celui-ci rappelle que la loi du 30 septembre 1986 modifiée par la loi du 14 novembre 2016 ne limite pas le pluralisme de l'information sur les chaînes de télévision au seul temps de parole des personnalités politiques. L'autorité de régulation doit prendre en compte la diversité des courants de pensée et d'opinion exprimés. Il ne s'agit ni de ficher les intervenants selon leurs idées ni de décompter leurs interventions comme celles des personnalités politiques, mais de réaliser une appréciation globale du pluralisme des opinions exprimées à l'antenne. Par ailleurs, s'agissant de l'indépendance de l'information, l'Arcom ne peut se contenter d'examiner une émission isolée pour vérifier si cette obligation est respectée. Elle doit aussi prendre en compte l'ensemble des conditions de fonctionnement de la chaîne et les caractéristiques de sa programmation. ●

### DÉCISIONS DE JUSTICE

n°s 462663 du 13 janvier 2023  
et 455263 du 27 janvier 2023,

« Mises en demeure d'une chaîne de télévision par l'Arcom »

n° 452212 du 22 septembre 2022,

« Décompte du temps de parole des personnalités politiques »

n° 463162 du 13 février 2024,

« Pluralisme et indépendance de l'information »

### AU FAIT...

## Quelles règles de pluralisme les médias doivent-ils respecter ?

Le pluralisme est un principe fondamental en démocratie : il permet de reconnaître et de refléter la diversité d'idées, d'opinions politiques ou de courants culturels. En France, la « libre communication des pensées et des opinions » est un droit inscrit dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. La loi du 30 septembre 1986 fixe les règles pour garantir ce pluralisme dans les médias. L'objectif ? Permettre à toutes et tous de se forger sa propre opinion et d'agir en citoyen éclairé.

**Dans la presse écrite**, les titres de presse ne sont pas obligés de refléter l'ensemble des courants d'opinion dans leurs pages : le pluralisme de la presse est garanti par la multiplicité des journaux à la disposition des lecteurs. C'est pourquoi des journaux d'opinion de toute sensibilité peuvent exister. L'État veille à cette diversité en soutenant les titres de presse par des aides financières. **On parle de « pluralisme externe ».**



**À l'inverse, à la télévision**, en raison du nombre limité de fréquences disponibles, chaque chaîne doit, selon la loi, représenter la diversité des opinions au sein de sa programmation. En effet, le Parlement n'a pas autorisé la création de chaînes TNT d'opinion en France. Les fréquences de TNT sont allouées par l'État aux chaînes de télévision, à condition qu'elles s'engagent à rendre compte de la diversité des courants de pensée qui existent au sein de la société. **On parle de « pluralisme interne ».**

# Les journalistes professionnels, indispensables dans les rédactions

**E**n France, un dispositif d'aides à la presse soutient la diversité des titres disponibles. En permettant à des journaux et magazines reflétant des opinions et courants de pensée variés de s'exprimer, ces aides garantissent le pluralisme de la presse écrite. Un décret de décembre 2021 conditionne l'accès à ce régime économique de la presse à des exigences de contenu « journalistique ». Un média imprimé ou en ligne doit compter des journalistes professionnels dans sa rédaction pour être considéré comme un titre de presse et bénéficier des aides liées à ce statut.

## Des aides pour garantir le pluralisme

Le Syndicat des éditeurs de la presse magazine et la société RL Mags Limited demandent au Conseil d'État d'annuler ce texte. Mais ce dernier rejette leur recours en novembre 2023. Il note que ces mesures ne sont pas des critères d'autorisation ou d'interdiction des publications : elles visent seulement à les faire bénéficier d'avantages économiques qui permettent de préserver le pluralisme de la presse. Pour le Conseil d'État,



↑ **Montaigu, 2023.** Kiosque de presse. Depuis 2021, des journalistes doivent obligatoirement être présents dans les rédactions pour que les journaux puissent bénéficier d'aides financières. Une obligation que le Conseil d'État juge légale en 2023.

ces mesures poursuivent un but légitime et nécessaire dans une société démocratique. Elles sont en cela conformes à l'article 10 sur la liberté d'expression de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. ●



### DÉCISION DE JUSTICE

n° 461835 du 13 novembre 2023, « Présence de journalistes professionnels dans les rédactions »



## POUR ALLER PLUS LOIN

### Quelle information à l'heure d'Internet et des réseaux sociaux ?

Près de sept Français sur dix (69 %) s'informent aujourd'hui sur Internet. Les 15-24 ans, en particulier, s'informent principalement sur les réseaux sociaux et messageries, auxquels ils ont consacré en moyenne 2 heures et 24 minutes par jour en 2023 selon Médiamétrie. Ces plateformes représentent-elles un risque ou une opportunité pour la démocratie ? Favorisent-elles un débat éclairé et pluriel ? Moyens d'accès à une infinité de contenus, les réseaux sociaux sont des espaces où circulent de plus en plus de fausses nouvelles, régis par des algorithmes qui proposent essentiellement à l'utilisateur du contenu correspondant à ses idées. Mais ils sont aussi des outils dont la société civile s'empare pour échanger, se fédérer, s'organiser. À l'occasion de la Nuit du Droit 2023, le Conseil d'État a réuni des personnalités du monde du droit et de la société civile pour débattre du numérique et de ses effets sur la démocratie, l'enseignement, la consommation et l'exercice des droits.



**CONFÉRENCE NUIT DU DROIT** du 4 octobre 2023, « Droit et numérique : liaisons vertueuses ? »

# Santé: de la prévention à la prise en charge

Prévention, prise en charge, accompagnement des populations vulnérables... Les besoins en santé sont multiples. Par ses décisions et avis, le Conseil d'État veille à ce que les réponses apportées aux usagers soient toujours conformes à la loi et aux droits de chacun.



**2016, Paris.** La première salle de consommation à moindre risque de France ouvre ses portes dans le X<sup>e</sup> arrondissement de la capitale. Ce dispositif est rebaptisé « halte soins addictions » en 2021.



# Un déploiement des « salles de shoot » conforme à la loi

**L**a loi du 26 janvier 2016 de modernisation du système de santé a prévu la création de « salles de consommation à moindre risque » pour accueillir les consommateurs de drogues. Elles sont désormais appelées « haltes soins addictions » ou, plus communément, « salles de shoot ». Les personnes majeures peuvent y consommer des stupéfiants en leur possession, sous la supervision de professionnels de santé. Sur place, elles peuvent bénéficier de conseils pour limiter les risques liés à la consommation et accéder à des soins et de la prévention. Expérimenté à Strasbourg et Paris, le dispositif est encadré par un cahier des charges national publié par le ministre de la Santé en 2022.

## Favoriser l'accès aux soins

Début 2023, des associations de riverains demandent au Conseil d'État d'annuler ce cahier des charges : elles lui reprochent d'inciter à la consommation de drogue sans prévoir d'accompagnement suffisant pour aider les usagers à s'en détacher. Les salles de consommation contreviendraient ainsi au droit à la vie, garanti par la Convention européenne des droits de l'homme. Mais pour le Conseil d'État, on ne peut pas considérer que le dispositif encourage l'addiction. Il rappelle que l'objectif des « haltes soins addictions » est non seulement de réduire les risques sanitaires liés à la consommation de drogues, mais aussi d'inciter les usagers de drogues à s'orienter vers des modes de consommation à moindre risque et de les mener vers des traitements de substitution ou de sevrage. Le cahier des charges n'avait pas à prévoir de mesures supplémentaires pour contrôler l'entrée des consommateurs dans un parcours de soins ni pour vérifier la qualité des substances consommées. Par ailleurs, contrairement aux arguments avancés par les requérants, le Conseil d'État rappelle que la loi n'impose ni consultation du public ni accord du préfet de police avant d'ouvrir une salle de consommation. À cet égard, le choix d'implanter les « haltes soins addictions » au plus près des zones de forte consommation pour réduire les nuisances au maximum est parfaitement conforme aux objectifs fixés dans la loi de 2016 par le Parlement. Le recours des associations est rejeté. ●

**2**  
**haltes soins addictions**  
expérimentées,  
à Paris et à  
Strasbourg



**DÉCISION DE JUSTICE**

n° 463428 du 2 octobre 2023,  
« Haltes soins addictions »

# Diagnostiques prénataux : la femme enceinte doit pouvoir décider



**2022.** Image d'un fœtus révélée au cours d'un diagnostic prénatal (DPN). En 2023, le Conseil d'État rend un avis sur un projet de décret qui met en œuvre les évolutions prévues par la loi du 2 août 2021 relative à la bioéthique.



réalisés au cours de la grossesse pour détecter *in utero* différentes affections qui pourraient demander un suivi particulier ou, en cas d'affection particulièrement grave et incurable, une interruption médicale de grossesse (IMG).

## Le choix de la femme enceinte doit être protégé

Le Conseil d'État rappelle que toutes les décisions relatives à sa grossesse doivent revenir à la femme enceinte. Il propose donc de modifier la rédaction du projet de décret pour s'assurer que la femme enceinte et le professionnel de santé décident « ensemble » de la façon dont le deuxième parent est informé – ou non – de la réalisation et des résultats d'un DPN. Le Conseil d'État s'est aussi interrogé sur la possibilité d'informer d'abord la femme, puis, si elle y consent, l'autre membre du couple dans un second temps. Il note que c'était la volonté des parlementaires qui ont amendé la loi de 2021, afin d'éviter que l'autre membre du couple ne fasse pression sur la femme enceinte pour qu'elle recoure à une IMG ou qu'elle n'y recoure pas. De plus, le Conseil d'État recommande de supprimer la possibilité d'informer le second parent par écrit pour éviter toute incompréhension des résultats et s'assurer que ceux-ci sont bien communiqués dans le cadre d'une consultation médicale. ●

### AVIS CONSULTATIF

du 24 octobre 2023 sur un projet de décret relatif aux diagnostics anténataux

**E**n 2023, le Gouvernement soumet pour avis au Conseil d'État un projet de décret sur les diagnostics prénataux qui met en œuvre les évolutions prévues par la loi de bioéthique du 2 août 2021. Le texte précise notamment les modalités de réalisation de ces diagnostics et de la communication des résultats à la femme enceinte et à l'éventuel autre parent. Les diagnostics prénataux (DPN) sont des examens



## POUR ALLER PLUS LOIN

### Comme rendre l'usager acteur de sa santé ?

Les avancées sociales et technologiques des deux dernières décennies ont profondément transformé la figure traditionnelle de l'usager des politiques de santé. Longtemps perçu comme un simple destinataire, l'usager s'impose de plus en plus comme un acteur, dont l'expérience est primordiale pour garantir la qualité des soins et de l'accompagnement. Avec le meilleur accès à l'information médicale – notamment permis par le numérique – et l'avènement du patient expert, l'usager aspire aujourd'hui à s'impliquer pleinement dans sa santé. Mais quel rôle peut-il jouer dans la conduite des politiques publiques ? Dans quelle mesure peut-il devenir plus que le simple destinataire final, et comment tirer profit de son expérience pour améliorer les dispositifs existants ? Plus concrètement, comment une personne malade peut-elle faire valoir sa parole dans son parcours de soins, et comment les personnes en situation de handicap peuvent-elles contribuer à la mise en œuvre des politiques publiques qui les concernent ? Le 24 mars 2023, le Conseil d'État a débattu de ces problématiques en explorant quatre situations de vie – la maladie, le handicap, le grand âge, la pauvreté – lors d'un colloque dédié.

**COLLOQUE** du 24 mars 2023, « Pour un usager acteur dans le domaine sanitaire et social », *Les Entretiens du Conseil d'État en droit social*

# Jeux d'argent: le message de prévention à la radio est justifié

L'offre de jeux d'argent et de paris sportifs en ligne a considérablement augmenté ces dernières années, particulièrement lors des confinements successifs liés à la Covid-19. En 2023, plus de 1,3 million de Français seraient des joueurs excessifs ou à risque. Comment les protéger du risque d'addiction et de ses conséquences? Dans un arrêté du 29 juillet 2022, le ministre de la Santé exige que toute publicité pour des jeux d'argent ou de hasard inclue un message de mise en garde contre le jeu excessif ou pathologique.

## Un message de prévention obligatoire

Le Bureau de la radio, association qui réunit des acteurs de la radio privée commerciale, conteste la légalité de ce texte et saisit le Conseil d'État. Le message de prévention peut être inscrit à l'écran pour les publicités diffusées à la télévision ou au cinéma, mais une lecture à voix haute s'impose à la fin des spots publicitaires à la radio. L'association estime que les acteurs radio-phoniques sont lésés par rapport aux autres médias : le message d'environ dix secondes pourrait dissuader certains annonceurs du secteur des jeux de hasard de



diffuser leurs publicités puisque la durée du spot détermine son prix. Pour le juge, la contrainte est justifiée par sa finalité – la protection de la santé publique – et par son impact au regard du nombre de personnes concernées – en 2019, près d'un Français majeur sur deux a joué au moins une fois dans l'année à un jeu de hasard ou d'argent. Le Conseil d'État juge également que cette mesure n'entraîne pas d'inégalité de traitement entre les médias. Si le contenu du message doit rester le même, sa forme doit s'adapter aux spécificités de chaque média : sur les supports visuels, il doit être visible pour être lu par le public, tandis qu'à la radio, le message doit nécessairement être verbalisé. ●



**2023, France.** L'obligation d'intégrer un message d'avertissement contre le jeu excessif aux publicités pour les jeux d'argent et de hasard est légale pour le Conseil d'État.



### DÉCISION DE JUSTICE

n° 467991 du 1<sup>er</sup> décembre 2023, « Message de mise en garde contre le jeu excessif ou pathologique »

## EN BREF Remboursement des préservatifs en pharmacie pour les moins de 26 ans

Comment faciliter l'accès des jeunes à la contraception et prévenir les infections sexuellement transmissibles? En septembre 2023, le Conseil d'État rend un avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale 2024 qui prévoit le remboursement par l'Assurance maladie des préservatifs délivrés en pharmacie pour les moins de 26 ans. Mais une question se pose : est-il possible de la restreindre aux pharmacies alors qu'elles ne détiennent pas le monopole de la distribution des préservatifs et que ces produits ne nécessitent pas de prescription médicale? Ce remboursement ne crée-t-il pas une inégalité vis-à-vis des autres commerces vendant aussi des préservatifs? Pour le Conseil d'État, les pharmacies occupent une position à part : elles font partie intégrante de la stratégie de prévention et de santé



publique dans laquelle s'inscrit ce remboursement. Les professionnels de santé qui y travaillent pourront en effet dispenser des conseils de prévention aux jeunes et vérifier leur statut d'assuré social. ●



**2023, Lyon.** Façade d'une pharmacie. Depuis le 16 septembre 2023, la loi garantit la gratuité des préservatifs pour les moins de 26 ans.



### AVIS CONSULTATIF

du 25 septembre 2023 sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024





# Dans les PORTFOLIO COULISSSES du Conseil d'État



---

Des séances d'assemblée générale aux audiences de jugement, de la Nuit du droit au hackathon pour l'accessibilité des décisions de justice...

Retour en images sur quelques moments forts de l'année 2023.

---



**6 septembre 2023.** Lors de la rentrée du Conseil d'État, Didier-Roland Tabuteau présente l'étude annuelle sur le dernier kilomètre de l'action publique (voir pp. 36-39) devant la Première ministre Élisabeth Borne, plusieurs membres du Gouvernement et des représentants des grandes institutions publiques. L'occasion pour le vice-président de rappeler la place qu'occupe l'institution au sein de l'État de droit.



**16 mai 2023.** Dans la cour du Conseil d'État, des journalistes interrogent des requérants à la sortie d'une audience de référé.



↑ **12 juin 2023.** Égalité des chances. Les élèves du collège Maurice Utrillo (Paris XVIII<sup>e</sup>), classé en réseau d'éducation prioritaire, endossent les rôles de juges et d'avocats lors d'une audience fictive dans la salle du contentieux pour comprendre le fonctionnement de la justice administrative.



↑ **15 septembre 2023.** À l'occasion des Journées européennes du patrimoine, des élèves de primaire découvrent le Conseil d'État, ses missions et son patrimoine.



↑ **11 octobre 2023.** L'assemblée du contentieux, réunissant les dix-sept juges les plus expérimentés du Conseil d'État, examine les recours déposés par plusieurs associations et ONG concernant le numéro d'identification individuel des forces de l'ordre (voir p. 51) et les contrôles d'identité discriminatoires (voir p. 52).



**4 octobre 2023.** Nuit du droit: émission spéciale sur le thème « Droit et numérique: liaisons vertueuses? » en direct de la salle d'assemblée générale. Des personnalités du monde du droit et de la société civile débattent du numérique à l'école, de la démocratie à l'heure des réseaux sociaux ou encore des répercussions que peut avoir l'intelligence artificielle sur l'exercice du droit (voir p. 57).




**24 novembre 2023.** Au cours du premier hackathon du Conseil d'État, cinq équipes ont été mises au défi de concevoir un outil visant à simplifier les décisions de la justice administrative pour trois types de publics : une personne avec des déficiences cognitives, une autre ne disposant d'aucune expertise juridique et une personne apprenant le français depuis peu.





↑ **7 décembre 2023.** Séance d'assemblée générale. Le vice-président du Conseil d'État, les sept présidentes et présidents de section et les conseillères et conseillers d'État examinent le projet de loi du Gouvernement visant à inscrire la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse dans la Constitution (voir p. 41).

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

### **Crédits photographiques**

**Couverture :** Jean-Baptiste Eyguesier/Conseil d'État.

2 à 5 : Jean-Baptiste Eyguesier/Conseil d'État ; sommaire (de haut en bas et de droite à gauche) : Romain Doucelin/Hans Lucas/AFP, Magali Cohen/Hans Lucas/AFP, François Lo Presti/AFP, Florian David/AFP, Jean-Christophe Verhaegen/AFP, Alain Jocard/AFP, Hugues-Marie Duclos, Xose Bouzas/Hans Lucas AFP, Nicolas Guyonnet/Hans Lucas/AFP, Bertrand Guay/AFP, Patrick Kovarik/AFP, Frédéric Scheiber/Hans Lucas/AFP, Jean-Baptiste Eyguesier/Conseil d'État ; 8 (20 mars) : Maylis Rolland/Hans Lucas/AFP ; 8 (10 mai) : Loïc Venance/AFP ; 9 (6 sept. et 4 oct.) : Jean-Baptiste Eyguesier/Conseil d'État ; 9 (9 nov.) : Maylis Rolland/Hans Lucas/AFP ; 9 (11 oct.) : Frédéric Scheiber/Hans Lucas/AFP ; 10-11 : Romain Doucelin/Hans Lucas/AFP ; 12 : Loïc Venance/AFP ; 13 (haut) : Jody Amiet/AFP ; 13 (bas) : François Nascimbeni/AFP ; 14 : Maylis Rolland/Hans Lucas/AFP ; 15 : Cécile Pellerin/UGAP ; 16-17 : Magali Cohen/Hans Lucas/AFP ; 18 : adobestock.com ; 19 : Nicolas Tucat/AFP ; 20-21 : François Lo Presti/AFP ; 22 : Ludovic Marin/AFP ; 23 : Lilian Cazabet/Hans Lucas/AFP ; 24-25 : Jean-Christophe Verhaegen/AFP ; 26 : Jean-François Monier/AFP ; 27 : Panayotis Pavleas/Hans Lucas/AFP ; 28-29 : Florian David/AFP ; 30 : Maurizio Orlando/Hans Lucas/AFP ; 31 : Claire Serie/Hans Lucas/AFP ; 32-33 : Alain Jocard/AFP ; 34 : Maylis Rolland/Hans Lucas/AFP ; 35 : Jeff Pachoud/AFP ; 36-37 : Hugues-Marie Duclos ; 37, 38, 39 (portraits) : DR ; 39 : ANCT ; 40-41 : Xose Bouzas/Hans Lucas/AFP ; 42 : Olivier Chassignole/AFP ; 43 : Jean-Baptiste Eyguesier/Conseil d'État ; 44 : Matthieu Delaty/Hans Lucas/AFP ; 45 : adobestock.com ; 46-47 : Bertrand Guay/AFP ; 48 : Julien Fleury/Radio France/Maxppp ; 49 : Aline Morcillo/Hans Lucas/AFP ; 50-51 : Frédéric Scheiber/Hans Lucas/AFP ; 52 : Valentin Faivre/Hans Lucas/AFP ; 53 : Thomas Samson/AFP ; 54-55 : Nicolas Guyonnet/Hans Lucas/AFP ; 57 : Mathieu Thomasset/Hans Lucas/AFP ; 58-59 : Patrick Kovarik/Pool/AFP ; 60 : adobestock.com ; 61 (haut) : Frédéric Scheiber/Hans Lucas/AFP ; 61 (bas) : Antoine Boureau/Hans Lucas/AFP ; 62 à 69 : Jean-Baptiste Eyguesier/Conseil d'État.



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

**ISSN** : 2431-7063 – mai 2024







Retrouvez ce bilan d'activité  
sur notre site Internet.



1, place du Palais-Royal – 75100 Paris Cedex 01  
[www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)

