



**Le Conseil d'État
et la justice administrative**

BILAN D'ACTIVITÉ

2015

Sommaire



Thema/ p. 8
Quatre actualités
majeures
en 2015



Conseiller/ p. 18
Les faits marquants
de l'activité
consultative



Juger/ p. 28
Les faits marquants
de l'activité
contentieuse



Les métiers/ p. 40
Les femmes et
les hommes de la
juridiction administrative

L'activité consultative en chiffres

NATURE DES TEXTES EXAMINÉS

118
projets
de loi

68
projets
d'ordonnance

32
avis

4
propositions
de loi

800
projets de décret

DÉLAIS MOYENS D'EXAMEN DES PROJETS DE LOI

25%
des textes sont
examinés en moins
de quinze jours

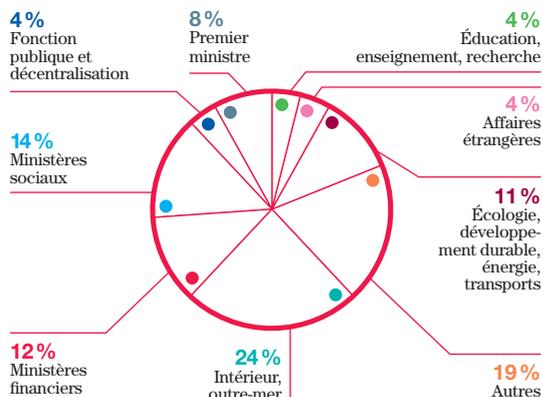
99%
des textes sont
examinés en moins
de deux mois

DÉLAIS MOYENS D'EXAMEN DES PROJETS DE DÉCRET

19%
des textes sont
examinés en moins
de quinze jours

86%
des textes sont
examinés en moins
de deux mois

RÉPARTITION DES PROJETS DE TEXTE PAR MINISTÈRE



L'activité contentieuse en chiffres

CONSEIL D'ÉTAT

8 727

affaires enregistrées,
- 28%
par rapport à 2014
(en raison notamment du
contentieux lié au découpage
cantonal, qui avait entraîné
l'enregistrement de nombreuses
requêtes en 2014)

9 712

affaires jugées,
- 20,7%
par rapport à 2014

160

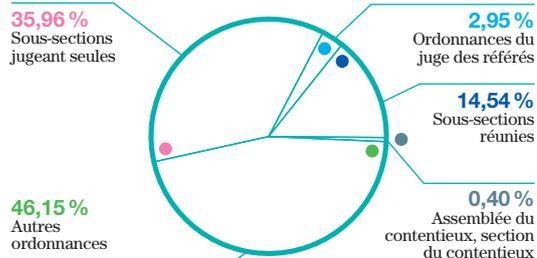
questions prioritaires
de constitutionnalité

DÉLAI PRÉVISIBLE MOYEN DE JUGEMENT

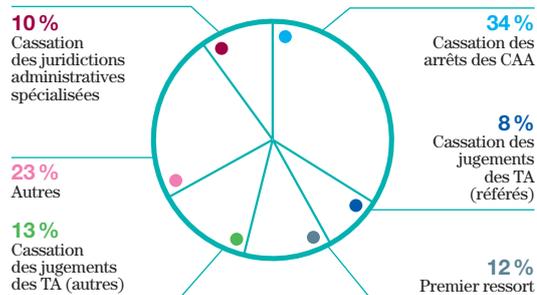
6m 23j

- 38,5% de 2005 à 2015

RÉPARTITION DES AFFAIRES JUGÉES PAR FORMATION DE JUGEMENT



RÉPARTITION DU CONTENTIEUX D'APRÈS LE MODE DE SAISINE





TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

192 007 188 783

affaires enregistrées,
-1,8% par rapport à 2014
(en raison notamment du contentieux lié au découpage cantonal, qui avait entraîné l'enregistrement de nombreuses requêtes en 2014)

affaires jugées,
+ 0,3% par rapport à 2014

DÉLAI PRÉVISIBLE MOYEN DE JUGEMENT

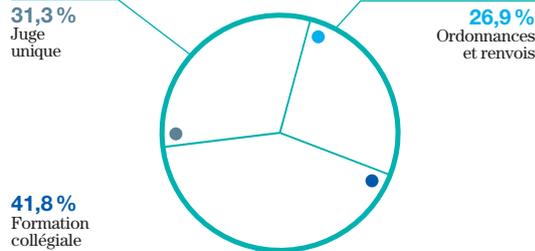
10m 9j

- 36,4% de 2005 à 2015

96,6%

des jugements des tribunaux administratifs sont la solution définitive du litige

RÉPARTITION DES AFFAIRES JUGÉES PAR FORMATION DE JUGEMENT



COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

30 597 30 540

affaires enregistrées,
+ 2,5% par rapport à 2014

affaires jugées,
+ 2% par rapport à 2014

DÉLAI PRÉVISIBLE MOYEN DE JUGEMENT

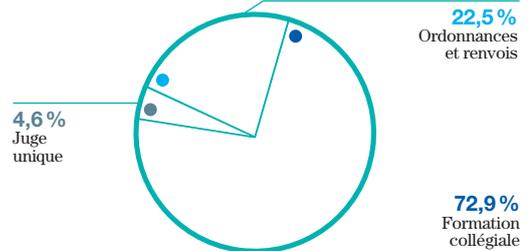
10m 25j

- 25% de 2005 à 2015

78,9%

des décisions des cours administratives d'appel ont confirmé les jugements des tribunaux administratifs

RÉPARTITION DES AFFAIRES JUGÉES PAR FORMATION DE JUGEMENT



COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE

38 674 35 979

recours enregistrés,
+ 3,5% par rapport à 2014

affaires jugées,
- 8,1% par rapport à 2014
(en raison de la baisse de la norme des rapporteurs comme de mouvements sociaux des agents de la Cour et des avocats)

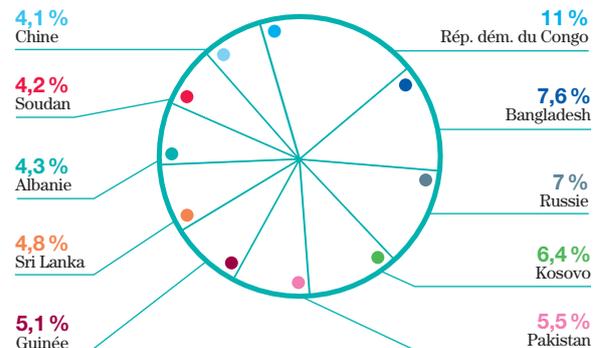
DÉLAI MOYEN CONSTATÉ*

7m 3j

- 26 j par rapport à 2014

ORIGINE DES RECOURS DÉPOSÉS AUPRÈS DE LA CNDA

Les recours enregistrés en 2015 émanaient de requérants originaires de 108 pays. Les 10 pays les plus représentés parmi les requérants sont :



* Le délai moyen constaté (DMC) est désormais le seul indicateur pertinent pour évaluer l'atteinte des objectifs tels qu'ils ont été fixés par la loi de juillet 2015.

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

Conseiller /

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

Juger /

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

Gérer /

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



L'année vue par Jean-Marc Sauvé

*En photo : Jean-Marc Sauvé
Vice-président
du Conseil d'État*

Jean-Marc Sauvé revient sur les temps forts de l'activité du Conseil d'État et de la juridiction administrative en 2015 : état d'urgence, publication des avis consultatifs sur les projets de loi par le Gouvernement, réforme de l'administration de la justice et contributions aux débats sur l'action publique.

2015, UNE ACTIVITÉ SOUTENUE POUR LE CONSEIL D'ÉTAT ET LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Le Conseil d'État a pleinement assumé, en dépit d'une hausse de son activité, ses responsabilités de conseiller des pouvoirs publics et de juge de l'administration.

En 2015, les formations consultatives ont examiné 1 250 textes – un niveau record depuis 2008 – dont 122 projets ou propositions de loi et 68 ordonnances, soit au total 30 % de plus qu'en 2014. Pour autant, les délais d'examen ont été tenus : 88 % des principaux textes examinés l'ont été en moins de deux mois et plus de la moitié des projets de loi l'ont été en moins d'un mois. Au contentieux, le Conseil d'État et les juridictions administratives ont tiré parti du recul ou de la hausse modérée

des affaires nouvelles pour assainir leurs « stocks » et préserver, voire réduire, leurs délais de jugement. Au Conseil d'État, les entrées ont reculé de 8 % par rapport à 2014 (hors découpage cantonal), ce qui a permis de réduire de 44 % le nombre des requêtes de plus de deux ans et de trois semaines le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires. Dans les cours et les tribunaux, malgré une hausse des entrées, respectivement de 2,5 % et de 1,5 % par rapport à 2014 (hors contentieux électoral pour les tribunaux), les affaires enregistrées depuis plus de deux ans ont diminué respectivement de 32 % et de 12 %, avec des délais de jugement plus courts ou maintenus. À la Cour nationale du droit d'asile, en dépit d'un accroissement de 3,5 % des entrées et d'une accélération très forte en fin d'année, le délai moyen constaté a été réduit de

presque un mois. Par conséquent, à tous les niveaux, la situation apparaît bonne compte tenu du poids de notre charge de travail.

2015, UNE ANNÉE MARQUÉE PAR L'ÉTAT D'URGENCE

En sa double qualité de conseiller du Gouvernement et de juge de l'administration, le Conseil d'État a eu à connaître de l'état d'urgence. Il s'est prononcé, le 17 novembre 2015, sur la prorogation et le nouveau régime législatif de l'état d'urgence ; le 11 décembre, sur son inscription dans notre Constitution ; le 17 décembre, sur les conditions d'internement, d'assignation à résidence ou de surveillance électronique d'individus dangereux [voir p. 21] ; enfin, le 2 février 2016, sur une nouvelle prorogation de l'état d'urgence. Pour chaque texte, le Conseil d'État a veillé

à la sécurité juridique des dispositifs envisagés, à la garantie des libertés et des droits fondamentaux et au respect des compétences du juge judiciaire. Tout en acceptant les mesures nécessaires à la protection de l'ordre public, il a rappelé les strictes limites que devaient respecter ces mesures. Au contentieux, le Conseil d'État a rempli l'office constitutionnel qui est le sien au titre de l'article 61-1 de la Constitution en transmettant trois questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) relatives à l'état d'urgence au Conseil constitutionnel : ces questions ont débouché, le 22 décembre 2015 et le 19 février 2016, sur deux déclarations de conformité et une abrogation partielle. Juridiction suprême de l'ordre administratif, le Conseil d'État a par ailleurs affirmé que le juge administratif exerce un entier contrôle de proportionnalité sur les mesures d'assignation à



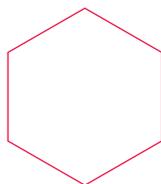
RETROUVEZ L'ANNÉE 2015 EN TWEETS SUR @CONSEIL_ETAT



JANVIER

Accessibilité des avis

ConsiliaWeb : retrouvez 70 ans de conseils juridiques aux pouvoirs publics en 3 500 avis inédits



FÉVRIER

Révolution numérique

« La France dans la transformation numérique : quelle protection des droits fondamentaux ? »
– discours de Jean-Marc Sauvé



MARS

Économie

« L'État : quels coûts pour quelles missions ? »,
11^e colloque du cycle *Où va l'État ?*
le 15 avril

AVRIL

Droit globalisé

« L'ordre juridique national en prise avec le droit européen et international : questions de souveraineté ? »
– discours de Jean-Marc Sauvé



MAI

Territorialité du droit

Discours inaugural au cycle de conférences *Comprendre et réguler le droit globalisé ou comment dompter la Chimère ?*

••• résidence prises dans le cadre de l'état d'urgence [voir p. 29], lesquelles créent par elles-mêmes une présomption d'urgence pour le juge des référés administratifs. La saisine de ce dernier juge a conduit dans 19 % des cas à l'abrogation de l'acte attaqué et dans 16 % des cas à sa suspension, partielle ou totale. L'état d'urgence conduit à donner, pendant une période limitée, des pouvoirs accrus à l'administration. Il ne signifie l'effacement ni de l'État de droit, ni de la garantie des libertés fondamentales.

2015, UNE ACCESSIBILITÉ ET UNE PUBLICITÉ NOUVELLES POUR LES AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Traditionnellement secrets, les avis rendus par le Conseil d'État sont désormais plus accessibles et mieux connus.

En janvier 2015, le Conseil d'État a mis en service une application Internet – ConsiliaWeb – qui donne gratuitement accès à plus de 3 500 avis, soit dans leur intégralité, lorsqu'ils portent sur des questions du Gouvernement, soit sous forme de résumé, lorsqu'ils portent sur des projets de texte. Depuis mars 2015, une nouvelle étape a été franchie à l'initiative du président de la République : les avis sur les projets de loi sont désormais rendus publics par le Gouvernement dès la transmission de ces projets au Parlement. Comme l'a voulu le chef de l'État, cette publicité « en temps réel » permet d'informer nos concitoyens et d'éclairer les débats parlementaires. Elle a impliqué de revoir la rédaction de nos avis, afin de la rendre plus explicite et pédagogique – sans remettre en cause notre méthode d'analyse et

notre liberté d'appréciation. En 2015, 18 avis sur des projets de loi ont ainsi été rendus publics et, en matière de transparence et de symbole, il n'est pas anodin de souligner que le premier d'entre eux a porté sur le projet de loi relatif au renseignement.

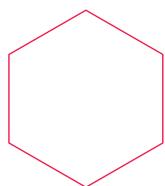
2015, UNE ANNÉE DE RÉFLEXION ET DE PROJETS SUR L'OFFICE DU JUGE ADMINISTRATIF

Face à la croissance durable et soutenue des contentieux, la justice administrative doit faire preuve de résilience, d'adaptation et d'imagination réformatrice. Nous ne devons pas seulement juger plus et plus vite, mais surtout juger mieux, plus efficacement, en répondant à une demande plus nombreuse et plus exigeante sur le terrain de la sécurité juridique.



JUIN Outil

La juridiction administrative en 1 clic : retrouvez la carte interactive en ligne



JUILLET Carrières

Le 1^{er} juillet, Jean-Marc Sauvé en direct des Rencontres des acteurs publics pour évoquer le haut fonctionnaire de demain



SEPTEMBRE Publication

Le 21 septembre, conférence de presse concernant l'étude annuelle du Conseil d'État : *L'action économique des personnes publiques*

OCTOBRE

Europe

« Quelle souveraineté juridique des États et de l'Union ? » – ouverture du cycle des *Entretiens sur l'Europe* par Jean-Marc Sauvé



NOVEMBRE Attentats

Une minute de silence suivie de *La Marseillaise*. Émotion et recueillement au Conseil d'État

Par conséquent, il nous appartient de réfléchir d'une manière globale aux conditions d'accès au juge et de filtrage des pourvois, aux modes d'examen des requêtes selon la nature et la gravité des situations, aux pouvoirs dont dispose le juge pour régler concrètement les litiges dont il est saisi et, enfin, à la bonne organisation de nos services et à la modernisation de nos méthodes et outils de travail. Notre but est ainsi de parvenir à une meilleure administration de la justice. Dans cette perspective, des propositions de réforme ont été élaborées en 2015 par deux groupes de travail, l'un dirigé par le président de la section du contentieux du Conseil d'État, l'autre par la présidente de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives. À tous les niveaux de la juridiction

« En dépit de la complexité de nos sociétés, le cap est, en ce qui concerne les fonctionnaires, de servir le peuple français, avec compétence, volonté, impartialité et exemplarité ; telle est et telle restera notre boussole. »

Jean-Marc Sauvé, intervention du 1^{er} juillet 2015 à l'occasion de la clôture du cycle de conférences OÙ va l'État ?

administrative, nous disposons désormais de « feuilles de route » pour avancer. L'ensemble de ces mesures doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie globale consistant à réguler la demande de justice et à y répondre avec pertinence et efficacité, dans un contexte budgétaire qui ne pourra plus à l'avenir être aussi favorable que par le passé.

rassemblent et font dialoguer l'ensemble des parties prenantes, nationales et étrangères, issues des administrations, des juridictions, des barreaux et de la société civile. En outre, par ses études, le Conseil d'État a su apporter une contribution doctrinale prospective et opérationnelle sur des sujets transversaux – comme l'étude annuelle 2015 et son guide pratique consacré à l'action économique des personnes publiques – ou sur des questions plus resserrées – comme l'étude *Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises* et celle sur la transposition des directives européennes : *Anticiper pour mieux transposer*.

2015, UNE OUVERTURE TOUJOURS RÉSOLUE SUR LES GRANDS ENJEUX DE L'ACTION PUBLIQUE

Comme chaque année, le Conseil d'État a été une enceinte de réflexion et de débats sur les transformations de notre environnement institutionnel et de notre système juridique.

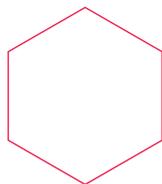
Alors que le cycle *Où va l'État ?* s'est achevé, deux autres se sont poursuivis, les *Entretiens en droit public économique* et les *Entretiens en droit social*. Par ailleurs, deux nouveaux cycles de conférences ont été inaugurés l'an passé : l'un consacré au droit comparé et à la territorialité du droit, l'autre intitulé *Entretiens sur l'Europe*. Ces manifestations



DÉCEMBRE

Textes fondateurs

« Les libertés en France et au Royaume-Uni : État de droit, *Rule of Law* » – discours de Jean-Marc Sauvé



thema

Le Conseil d'État :
une institution dont
l'expertise accompagne
la mise en œuvre des
politiques publiques et
les changements sociétaux.

Quatre actualités majeures en 2015

Et enjeux de la vie publique et démocratique
dans lesquels le Conseil d'État a de nouveau affirmé
son rôle de conseil et d'arbitre.



**L'ÉTAT
D'URGENCE**



**LE CONTENTIEUX
ÉLECTORAL**



**L'ACTION
ÉCONOMIQUE
DES PERSONNES
PUBLIQUES**



**LE DROIT
D'ASILE**

L'état d'urgence

Dans ses fonctions consultatives comme contentieuses, le Conseil d'État a examiné les mesures de l'état d'urgence déclaré après les attentats commis à Paris le 13 novembre 2015 et ses conséquences.

En tant que conseiller des pouvoirs publics, le Conseil d'État a examiné le projet de loi prorogeant l'état d'urgence et s'est prononcé sur une demande d'avis relative à certaines mesures de prévention du terrorisme.

AVIS FAVORABLE À LA PROROGATION

Le Conseil d'État a donné un avis favorable à la prorogation

de l'état d'urgence et à la modification de son cadre juridique. Il a été consulté sur le projet de loi prorogeant l'état d'urgence pour une période de trois mois, promulguée le 20 novembre 2015.

La loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence prévoit en effet que, si l'état d'urgence est déclaré par décret en Conseil des ministres, sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi.

Le Conseil d'État a rappelé que l'état d'urgence était conforme à la Constitution et compatible avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il a estimé que la déclaration initiale de l'état d'urgence et sa prorogation étaient justifiées par les attentats du 13 novembre et la persistance des dangers d'agression terroriste. Il s'est ensuite assuré que



RÉVISION CONSTITUTIONNELLE : DÉCHÉANCE DE NATIONALITÉ ET ÉTAT D'URGENCE

Le Conseil d'État a également été saisi du projet de révision constitutionnelle qui prévoyait d'inscrire dans la Constitution la possibilité de déchoir de la nationalité française des citoyens binationaux et de donner un fondement constitutionnel à l'état d'urgence.

Sur le premier point, il a considéré que, malgré sa portée pratique limitée, la déchéance de nationalité poursuivait un objectif légitime de sanction des auteurs d'infractions si graves qu'ils ne méritent plus d'appartenir à la communauté nationale. Il a cependant proposé d'en limiter le champ d'application aux seuls auteurs d'actes criminels les plus graves.

Sur l'état d'urgence, il a estimé que la révision donnerait un fondement incontestable aux mesures de police administrative prises pendant l'état d'urgence et encadrerait la déclaration et le déroulement de l'état d'urgence, régis jusqu'ici seulement par la loi.



DANS LE CADRE DES PRINCIPES POSÉS PAR LE CONSEIL D'ÉTAT

[voir p. 29], le juge administratif a contrôlé la légalité des mesures prises au titre de l'état d'urgence (assignations à résidence, fermetures de lieux de réunion, etc.). Entre le 14 novembre 2015 et début 2016, les tribunaux administratifs ont rendu 72 décisions et le Conseil d'État 19, principalement en référé-liberté, où le juge statue dans de très brefs délais. Le Conseil d'État a par ailleurs transmis au Conseil constitutionnel trois questions prioritaires de constitutionnalité portant sur des articles de la loi du 3 avril 1955.

le renforcement des pouvoirs de la police administrative par la loi de prorogation, qui modifie le cadre juridique de l'état d'urgence, ne relevait pas d'une rigueur non nécessaire. Il a recherché si l'encadrement de l'exercice de ces pouvoirs apportait des garanties suffisantes. Il a notamment vérifié que les contraintes nouvelles liées à l'assignation à résidence, telles que l'obligation de se présenter périodiquement aux forces de l'ordre, seraient tempérées par des garanties.

RAPPEL DES PRINCIPES FONDAMENTAUX EN TERMES DE RÉTENTION

Le Conseil d'État a également eu l'occasion de rappeler les principes fondamentaux qui s'imposent en matière de surveillance et de rétention des personnes radicalisées. En effet, le ministre de l'intérieur a saisi le Conseil

d'État d'une demande d'avis portant sur la possibilité de placer en rétention préventive des personnes radicalisées ou, à défaut, de les assigner à résidence ou d'organiser leur surveillance électronique.

Le Conseil d'État a rappelé qu'au regard des règles et des principes constitutionnels, en vertu desquels l'autorité judiciaire est chargée d'assurer le respect de la liberté individuelle, toute détention doit être décidée par cette autorité ou exercée sous son contrôle. Afin de respecter ces principes et les engagements internationaux de la France, il n'est donc pas possible d'autoriser par la loi, en dehors de toute procédure pénale, la rétention de personnes présentant des risques de radicalisation mais n'ayant pas déjà été condamnées pour des faits de terrorisme. S'agissant de l'adoption d'une

mesure de rétention de sûreté, elle ne pourrait être envisagée que pour des personnes déjà condamnées pour un crime terroriste et dont la personnalité en fin de peine présenterait encore une grande dangerosité. En outre, elle ne pourrait être prononcée que par une juridiction, devrait comporter de strictes garanties et être accompagnée d'un dispositif d'évaluation et de prise en charge adapté.

L'assignation à résidence préventive ou la surveillance électronique de ces personnes pourraient en revanche être prévues, sous réserve qu'elles préservent une liberté de mouvement conciliable avec une vie familiale et professionnelle normale, qu'elles soient justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif, notamment quant à leur durée et aux contraintes qu'elles imposent.

Le contentieux électoral

En 2015, le Conseil d'État s'est prononcé sur près de 300 affaires électorales. Tantôt juge de premier ressort, tantôt juge d'appel, il s'est assuré que celles-ci s'étaient déroulées dans des conditions régulières.



L'INÉLIGIBILITÉ

Lorsqu'il contrôle une élection, le juge s'assure que les candidats élus n'étaient pas inéligibles. L'inéligibilité peut résulter de caractéristiques personnelles des candidats, par exemple leur âge, leur nationalité ou encore leurs fonctions. Dans ce dernier cas, il s'agit d'éviter qu'un candidat ne soit en position d'exercer une influence excessive sur les électeurs et de préserver l'indépendance des élus¹. En 2015, le Conseil d'État a ainsi jugé que les cadres dirigeants des

services départementaux d'incendie et de secours n'étaient pas inéligibles en raison de leurs fonctions².

À l'issue de son contrôle des élections, le juge peut aussi être amené à prononcer l'inéligibilité d'un candidat. Cela a été le cas pour les élections municipales de Vénissieux en 2015³. Il en va ainsi en présence d'irrégularités graves du compte de campagne ou de manœuvres frauduleuses ayant porté atteinte à la sincérité du scrutin. L'inéligibilité prononcée vaut pour toutes les élections et peut durer jusqu'à trois ans ; lorsqu'elle vise un candidat qui a été élu, le juge annule son élection.

¹ CE, 8^e et 3^e SSR, 3 décembre 2014, Élections municipales de Hadol (Vosges), n° 381418.

² CE, section, 4 février 2015, Élections municipales de Corrèze, n° 383019.

³ CE, section, 4 février 2015, Élections municipales de Vénissieux, n° 385555, 385604, 385613.

Consacré par la Constitution du 4 octobre 1958, qui dispose que « la souveraineté nationale appartient au peuple, qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum », le droit de vote est un fondement de notre démocratie. Afin de garantir l'exercice de ce droit, il revient au juge de veiller à la bonne application des règles qui encadrent le scrutin, lorsqu'il est saisi de protestations.

GARANT DE LA SINCÉRITÉ DU SCRUTIN

Le juge administratif contrôle le respect du code électoral, qui fixe les règles en matière de procédure de révision des listes électorales, de déroulement de la campagne ou de modalités du vote. Il est aussi, et surtout, le garant de la sincérité du vote. Le juge administratif est compétent pour rectifier les



SI LES PROTESTATIONS DIRIGÉES CONTRE DES OPÉRATIONS ÉLECTORALES

sont portées devant la juridiction administrative et le Conseil constitutionnel, le juge judiciaire aussi intervient en matière électorale. Ainsi, les litiges relatifs aux inscriptions et radiations de personnes déterminées sur les listes électorales relèvent du juge civil, tandis que la fraude électorale, définie par les dispositions de l'article L. 97 du code électoral, constitue un délit réprimé par le juge pénal.

résultats de l'élection, lorsqu'ils peuvent être rétablis avec certitude, en neutralisant des erreurs ou irrégularités dans le décompte des voix qu'il constate. Lorsqu'il ne peut déterminer comment les suffrages auraient dû se répartir, le juge peut être conduit à annuler l'élection.

Quand des irrégularités ou des manœuvres ont été commises, le juge n'annule toutefois pas automatiquement l'élection. Il vérifie, au cas par cas, si la sincérité du scrutin a pu être affectée, en mettant en regard la gravité, l'ampleur et les répercussions potentielles de ces irrégularités avec l'écart des voix.

Lorsqu'il estime que la sincérité du scrutin a été viciée, le juge annule en principe l'élection. Si les circonstances le permettent, il peut ne procéder qu'à une annulation partielle. C'est le cas par exemple lorsque les irrégularités n'ont pu modifier le résultat que

pour une partie des élus, compte tenu des écarts de voix, ou lorsque les raisons de l'annulation sont propres à la personne même d'un candidat, notamment si celui-ci était inéligible.

DES ÉLECTIONS MUNICIPALES AUX ÉLECTIONS EUROPÉENNES

Le juge administratif est le juge des élections municipales, départementales, régionales et européennes. Les litiges relatifs à l'élection des conseillers municipaux et à celle des conseillers départementaux relèvent de la compétence du tribunal administratif dans le ressort duquel l'élection a été organisée. Le jugement du tribunal administratif est alors susceptible d'appel devant le Conseil d'État. Ce dernier est directement compétent en matière d'élections régionales et européennes, pour les élections

à l'assemblée de Corse, les élections aux assemblées de certaines collectivités d'outre-mer et les élections à l'assemblée des Français de l'étranger. Les élections parlementaires et présidentielles ainsi que les référendums nationaux sont quant à eux contrôlés par le Conseil constitutionnel.

DES DÉLAIS BREFS POUR AGIR

La faculté de contester une élection appartient aux électeurs de la circonscription, aux candidats et au préfet, mais aussi à toute personne éligible s'agissant du contentieux des élections municipales. Il n'est pas nécessaire d'être représenté par un avocat. Les délais pour agir sont brefs : cinq jours pour les élections municipales et départementales, dix pour les régionales et les européennes.

L'action économique des personnes publiques

Effets de la mondialisation, dilution des questions économiques dans l'ensemble des politiques publiques, transfert des leviers macroéconomiques au niveau européen : les États peuvent-ils encore agir ?... Les 52 propositions de l'étude annuelle 2015 du Conseil d'État et le guide associé ont l'ambition de convaincre les personnes publiques que leurs marges de manœuvre sont réelles.



Maryvonne de Saint Pulgent,
*présidente de la section
du rapport et des études*

Charles Touboul,
*maître des requêtes, rapporteur
général adjoint*



Plus d'informations sur
www.conseil-etat.fr

Pourquoi le Conseil d'État a-t-il consacré son étude annuelle 2015 à « l'action économique des personnes publiques » ?

MARYVONNE DE SAINT PULGENT :

La politique économique est au centre de nombreux débats aujourd'hui. C'est un sujet dont le Conseil d'État traite fréquemment, dans le contentieux économique dont il a à connaître en tant que juge administratif suprême, mais également en tant que conseil du Gouvernement sur les projets de texte qui mettent en œuvre son action économique. Il était donc légitime que nous nous en emparions. Cette étude n'a pas pour objet de prescrire une politique économique mais de faire des préconisations pour améliorer la conduite de cette action. Elle répond à trois questions : quelle est la place de cette action ? Quels en sont les fondements juridiques ? Quelles sont les conditions de son efficacité ?

Comment la France peut-elle mener une action économique propre alors que les principaux leviers macroéconomiques, monétaires et budgétaires sont désormais transférés aux instances européennes ?

M.S.P. : Les transferts de souveraineté ont été surtout consentis en matière monétaire, ce qui laisse à la France d'importantes marges de manœuvre pour la conduite de la politique économique. La mondialisation n'a pas fondamentalement affecté les compétences des personnes publiques, mais elle modifie les conditions dans lesquelles elles s'exercent : ainsi, l'action économique des personnes publiques influe désormais sur la compétitivité et l'attractivité de notre pays dans la compétition internationale.

CHARLES TOUBOUL : L'étude fait plusieurs propositions pour mieux tirer parti de la monnaie unique et



GUIDE DES OUTILS DE L'ACTION ÉCONOMIQUE

Le Conseil d'État a publié avec son étude annuelle 2015 un guide destiné à faire connaître aux personnes publiques les outils à leur disposition pour agir sur l'économie. Il présente pour chaque outil son mécanisme, l'usage qui peut en être fait dans le domaine économique et son cadre juridique interne et européen. Ce guide est actualisé en fonction de l'évolution des textes et de la jurisprudence, ainsi que, le cas échéant, de l'apparition de nouveaux outils. Ce guide est disponible sur www.conseil-etat.fr

de l'encadrement des politiques budgétaires européennes. Elle trace aussi différentes pistes pour profiter davantage de l'internationalisation de notre économie comme, par exemple, renforcer l'influence de notre diplomatie et de notre droit économiques, jouer le jeu des classements internationaux de compétitivité ou encore prévenir plus efficacement les pratiques de dumping.

La multiplication des normes constitue-t-elle un frein à l'action économique des personnes publiques ?

M.S.P. : La place des normes conventionnelles s'accroît régulièrement depuis plus de trente ans, du fait notamment du droit de l'Union européenne, mais aussi de normes internationales comme la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, de plus en plus souvent invoquée dans le contentieux économique. Une meilleure prise en compte de

ces engagements internationaux s'impose pour sécuriser juridiquement l'action économique des personnes publiques.

CH.T. : En droit interne, la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) a renforcé l'emprise du bloc de constitutionnalité sur l'action économique, les entreprises s'en étant immédiatement saisies pour contester cette action. Parallèlement, la multiplication des lois et règlements économiques et l'invocation de plus en plus fréquente de principes transversaux, comme la libre concurrence, obligent les personnes publiques à une plus grande vigilance dans la conduite de cette action.

Quelles sont les conditions de l'efficacité de l'action économique publique ?

M.S.P. : Nous nous sommes interrogés sur les acteurs, les procédures de décision et les outils utilisés. Il y a trop d'acteurs

au niveau national comme au niveau local et il faut trouver une articulation optimale entre ces deux niveaux. La complexité et la temporalité particulières des questions économiques seraient mieux prises en compte par une plus grande association des entreprises aux décisions. Enfin, il faut mieux identifier les objectifs poursuivis pour déterminer le choix des instruments les plus pertinents.

CH.T. : La diversité des outils d'action économique et leurs implications sont mal connues des personnes publiques. Si elles ont au moins une vision diffuse de leurs objectifs économiques, elles ne disposent que d'informations parcellaires sur la palette des outils à leur disposition. C'est sur ce point que les progrès les plus importants peuvent être faits. C'est pourquoi le Conseil d'État a décidé de mettre à la disposition des personnes publiques un guide des outils d'action économique.

Le droit d'asile

Avec la question de l'accueil des réfugiés syriens, le droit d'asile a été au cœur de l'actualité en 2015. Il a aussi marqué l'activité de la juridiction administrative.

Affirmé par le préambule et l'article 53-1 de la Constitution, « le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif » trouve également sa source dans la convention de Genève du 28 juillet 1951.

La politique de l'asile a connu un fort mouvement d'harmonisation européenne avec, en particulier, l'inscription du droit d'asile dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'adoption d'un « paquet asile » de règlements et directives entre 2011 et 2013.

En France, la procédure de demande d'asile est centralisée devant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra). Lorsque

celui-ci refuse de reconnaître à un étranger la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire, sa décision est susceptible de recours devant un juge administratif spécialisé, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), dont le Conseil d'État est le juge de cassation.

Au-delà de ce contentieux, le juge administratif – et, notamment en cas d'urgence, le juge des référés – veille aussi au respect des droits des demandeurs d'asile : admission au séjour, respect de conditions minimales d'accueil, protection effective et garanties procédurales, etc. En 2015, le juge des référés du Conseil d'État a ainsi jugé que le placement en rétention d'un demandeur d'asile, en vue de son transfert vers l'État membre responsable de sa demande, pouvait faire l'objet d'un recours suspensif¹.

¹ CE, juge des référés, 4 mars 2015, M. D. ..., n° 388180.



Michèle de Segonzac,
conseillère d'État,
présidente de la Cour nationale du droit d'asile

Pourquoi existe-t-il une juridiction spécialisée pour le droit d'asile ?

MICHÈLE DE SEGONZAC :

Au lendemain de la convention de Genève relative au statut des réfugiés, la France a créé l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ainsi qu'une juridiction administrative spécialisée, alors dénommée Commission des recours des



LA LOI DU 29 JUILLET 2015 RELATIVE À LA RÉFORME DU DROIT D'ASILE

Examinée au stade du projet de loi par le Conseil d'État en 2014, cette loi poursuit deux objectifs : améliorer les droits et la protection des demandeurs d'asile et permettre un traitement plus rapide de leurs demandes.

Elle a notamment accéléré la procédure administrative, tout en instaurant de nouvelles garanties procédurales, et modifié les procédures contentieuses en diversifiant les modalités et délais de jugement afin de les rendre plus efficaces.

réfugiés. La loi du 25 juillet 1952 à l'origine de cette création avait pour but d'accorder des garanties effectives aux candidats à l'asile et de traiter un contentieux spécifique. Son juge doit évaluer la crédibilité de la demande d'asile, c'est-à-dire des faits exposés, dans un contexte où la preuve est difficile à apporter. Il doit apprécier les craintes invoquées au vu de la situation géopolitique du pays d'origine, à la date à laquelle il statue, et si le demandeur encourt des risques de persécutions en cas de retour.

Quels sont les motifs d'octroi du statut de réfugié ?

M. DE S. : Ce statut est accordé à toute personne qui craint avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. Ces motifs, prévus par la convention de Genève, font l'objet d'une

interprétation tenant compte des évolutions du monde contemporain. Par exemple, aujourd'hui, sont protégées des personnes qui risquent des mutilations génitales féminines ou des persécutions en raison de leur orientation sexuelle. Il existe aussi une protection dite subsidiaire, qui concerne les personnes exposées à des atteintes graves (peine de mort, exécution, torture ou peines ou traitements inhumains ou dégradants) ou à une situation de violence aveugle en cas de retour dans leur pays. Enfin, il faut rappeler la possibilité d'accorder l'asile constitutionnel à toute personne menacée en raison de son action en faveur de la liberté.

Comment la CNDA contrôle-t-elle le respect des droits des demandeurs d'asile ?

M. DE S. : La Cour est juge de plein contentieux et reprend

l'ensemble des éléments de fait et de droit pour se prononcer sur l'octroi d'une protection. Après une instruction approfondie par un rapporteur, le juge détermine si l'étranger risque des persécutions en cas de retour dans son pays. Pour cela, la Cour examine les faits exposés par le demandeur, par écrit et oralement, ainsi que les documents qu'il produit. La Cour tient aussi compte du contexte géopolitique du pays d'origine. Dans le cadre d'une instruction contradictoire, le juge de l'asile entend le demandeur lors d'une audience publique ou à huis clos. Au cours de l'audience, ce dernier, généralement assisté d'un avocat et d'un interprète mis à sa disposition par la Cour, est interrogé sur son récit et peut ainsi librement exposer ses craintes.

conseiller

juger

Marchés publics, protection sociale, Internet, droit du travail, réformes de la justice : le Conseil d'État s'est prononcé sur 1 250 projets de texte en 2015.



MARCHÉ DU TRAVAIL

Dialogue social et emploi

Le Conseil d'État a examiné le projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi, qui prévoit notamment la généralisation de commissions paritaires territoriales pour animer le dialogue social dans les très petites entreprises, la reconnaissance des compétences acquises par les représentants des salariés et la recherche d'un équilibre entre les femmes et les hommes dans les institutions représentatives du personnel. Il réforme également l'assurance chômage des intermittents du spectacle

et crée un compte personnel d'activité et une prime d'activité. Au regard de l'objectif de la prime d'activité, qui vise à l'insertion professionnelle sur le marché du travail français, et de ses modalités de calcul tenant compte du niveau de vie constaté en France, le Conseil d'État a estimé que la condition de résidence stable et effective pour pouvoir en bénéficier était objectivement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi et, par suite, conforme au droit de l'Union européenne.

IMPÔTS

Lutte contre la fraude et l'évasion fiscale

Le Conseil d'État a été saisi d'une série de mesures figurant dans le projet de loi de finances rectificative pour 2015 ayant pour objet de lutter contre l'évasion fiscale, la dissimulation de recettes à la taxe sur la valeur ajoutée et en matière de rehaussement d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), conformément aux orientations du G20. L'obligation déclarative de la répartition pays par pays des bénéfices et des agrégats économiques, comptables et fiscaux imposée à certains groupes n'a été admise par le Conseil d'État que dans la perspective, confirmée par le Gouvernement, de la mise en place prochaine d'un cadre multilatéral contraignant auquel participeront les États membres de l'Union européenne et les principaux partenaires économiques de la France. En revanche, le Conseil d'État n'a pu admettre la disposition

écartant du plafonnement de l'ISF le montant des impositions qui ne correspondent pas à des revenus ou à un patrimoine régulièrement déclarés par les redevables. L'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale ne pouvait, dans ce cas, justifier une dérogation au principe d'égalité des contribuables devant les charges publiques.



LE PLAN DU G20 CONTRE L'ÉVASION FISCALE

Les chefs d'État et de Gouvernement du G20 ont adopté le plan de lutte contre l'évasion fiscale des multinationales, élaboré par l'OCDE, lors du sommet d'Antalya (Turquie). Le plan a pour objectif d'empêcher les sociétés multinationales de contourner l'impôt grâce à des stratégies comptables sophistiquées. Il prévoit par exemple d'obliger les entreprises à détailler leurs résultats et leur charge fiscale pays par pays.

| INTERNET

« Pour une République numérique »



Le projet de loi « Pour une République numérique » a été élaboré à l'issue d'une concertation nationale lancée en octobre 2014 par le premier ministre et d'une phase de relecture publique sur une plateforme en ligne. Il poursuit trois objectifs : favoriser la circulation des données et du savoir ; œuvrer pour la protection des individus dans la société numérique ; garantir l'accès au numérique pour tous. Le Conseil d'État a admis le principe général de libre disposition

par chacun de ses données à caractère personnel, compte tenu de l'intérêt de marquer dans la loi le sens de l'évolution du cadre juridique de la régulation de l'Internet. Il avait d'ailleurs formulé une recommandation en ce sens dans son étude annuelle 2014 sur « le numérique et les droits fondamentaux ».

En revanche, le Conseil d'État n'a pu admettre le droit de toute personne à l'effacement des données la concernant quand elle était mineure. Il a en effet estimé que les dispositions envisagées, inspirées du projet en cours d'adoption de règlement européen relatif à la protection des données, en faisaient une transposition anticipée et approximative, et que leur impact était insuffisamment étudié. Enfin, il a considéré que le maintien de l'accès à l'Internet en cas de non-paiement des factures, rattaché au principe constitutionnel de la liberté de communication, constituait un motif d'intérêt général permettant de porter atteinte à d'autres principes constitutionnels et au droit de propriété.

| LES INTERNAUTES FONT LA LOI

Pour la première fois, en 2015, un projet de loi a été élaboré avec l'appui des internautes. Une phase de relecture publique, d'une durée de trois semaines, sur le site Republique-numerique.fr, a permis à chacun de contribuer au texte législatif. Les participants ont émis un avis sur les articles du texte et fait des propositions de modification, soumises à l'avis des internautes. Après instruction, certaines contributions ont été intégrées au projet de loi « Pour une République numérique ».

| DROIT SYNDICAL

Liberté d'association des militaires et de certains agents publics non autorisés à exercer le droit syndical



Le Conseil d'État a examiné le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2016 à 2019 qui, pour tenir compte des deux décisions de la Cour européenne des droits de l'homme du 2 octobre 2014, introduit notamment une importante modification du statut des militaires, en créant des associations professionnelles nationales de militaires (APNM), excluant tout droit syndical et dérogeant en partie à la loi du 1^{er} juillet 1901 sur les associations. Il a estimé que le projet de loi, en soumettant ces associations à des

restrictions spécifiques, assurait une conciliation équilibrée entre, d'une part, la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation et la nécessaire libre disposition de la force armée et, d'autre part, la liberté d'association. À l'occasion de l'examen d'un projet de décret fixant le statut des fonctionnaires de la direction générale de la sécurité extérieure, il a en outre admis que ces agents – qui sont agents civils de l'État – ne peuvent bénéficier du droit syndical, eu égard à la nature particulière des missions dévolues à cette direction générale.

| SURVEILLANCE

Lutte contre le terrorisme et sécurité de la Nation

En 2015, le terrorisme a frappé notre pays à dix mois d'intervalle (janvier et novembre). Aussi n'est-il pas surprenant que le Conseil d'État ait examiné un nombre inhabituellement élevé de textes visant à le combattre. Il s'est ainsi prononcé sur le texte ayant donné lieu à la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement et à ses premiers décrets d'application.

Il a en outre été saisi d'une proposition de loi sénatoriale relative à la surveillance des communications électroniques internationales et d'une demande d'avis relatif au projet de fichier judiciaire des auteurs d'infractions de terrorisme. Le Conseil d'État a également examiné le 16 novembre 2015 un projet de loi prorogeant pour une période de trois mois, à compter du 26 novembre, l'état d'urgence déclaré par le décret du 14 novembre 2015. Il a considéré qu'en égard à la nature de l'attaque dont a été victime notre pays et à la persistance des dangers d'agression terroriste, la déclaration de l'état d'urgence comme sa prorogation pendant trois mois étaient justifiées. Il a aussi estimé que tant le ressort géographique que les mesures retenues dans le cadre de l'état d'urgence étaient proportionnés aux circonstances. Prenant en compte ce contexte exceptionnel, il a vérifié que les modifications apportées par le projet à la loi de 1955 sur l'état d'urgence, telles que les contraintes nouvelles assortissant l'assignation à résidence, la dissolution des associations ou groupements et les perquisitions administratives, étaient nécessaires et assorties des garanties suffisantes dans l'encadrement de l'exercice des



pouvoirs de police administrative. Examinant le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation qui complète cet édifice, le Conseil d'État a estimé que la disposition qui permettrait d'étendre la déchéance de nationalité aux personnes « nées françaises » répond à un objectif légitime consistant à sanctionner de façon solennelle les auteurs d'infractions si graves qu'ils ne méritent plus d'appartenir à la communauté nationale. Cependant, il a jugé inopportun d'introduire le terme « terrorisme » dans la Constitution et préférable de prévoir que la déchéance soit infligée aux personnes « *condamnées pour un crime constituant une atteinte grave à la vie de la Nation* » et non un simple délit. Enfin, le Conseil a écarté les dispositions mettant en place un régime qui, sans être l'état d'urgence, le prolongerait temporairement en lui empruntant certains traits. Il a en effet relevé que l'objectif poursuivi pourrait être plus simplement atteint par l'adoption d'une loi prorogeant une nouvelle fois l'état d'urgence, tout en l'adaptant aux circonstances.



LA LOI RELATIVE AU RENSEIGNEMENT

La loi relative au renseignement prévoit plusieurs mesures, telles que l'installation chez les opérateurs de télécommunications de dispositifs détectant les comportements suspects à partir des données de connexion ; des dispositions sur l'utilisation de mécanismes d'écoute, logiciels espions ou encore IMSI-catchers pour les personnes suspectées d'activités illégales. Elle remplace la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.



| SERVICE PUBLIC

Réformes en matière de justice

Au cours de l'année 2015, le Conseil d'État a été saisi d'une série de textes – projets de loi ou proposition de loi – apportant des réformes significatives en matière de statut des magistrats, d'organisation et de fonctionnement du service public de la justice, de procédure juridictionnelle et de modes alternatifs de règlement des litiges, ainsi que de prescription en matière pénale.

S'agissant du projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^e siècle, le Conseil d'État a notamment considéré qu'en matière d'action de groupe l'adoption d'un cadre de référence commun était de nature à favoriser l'intelligibilité du droit.

Concernant l'allongement des délais de prescription, il a estimé que les objectifs de simplification et de lisibilité du droit de la prescription pénale justifiaient d'avoir prévu une augmentation générale des délais de droit commun plutôt qu'une multiplication de délais spécifiques.

FINANCES PUBLIQUES

Réforme budgétaire des collectivités territoriales

Un article du projet de loi de finances pour 2016 réforme en profondeur la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et répartit entre les différentes catégories de collectivités la réduction de 3,67 milliards de cette dotation au titre de leur contribution au redressement des finances publiques. La DGF constitue la principale dotation de fonctionnement que l'État verse aux collectivités territoriales. Elle est constituée de deux parts : la part forfaitaire, qui correspond à un tronc commun perçu par toutes les collectivités bénéficiaires, et la part péréquation,

dont les composantes sont reversées aux collectivités les plus défavorisées. La réforme vise à réduire les écarts injustifiés de DGF par habitant, à adapter les concours financiers, notamment pour favoriser les intercommunalités les plus intégrées, et à prendre en compte les spécificités du monde rural et du monde urbain, par la création de dotations spécifiques. La dotation forfaitaire comprendra désormais une dotation de base, attribuée à toutes les communes et répartie selon trois critères – la population de la commune, son rôle de ville-centre dans l'EPCI et sa densité –, une dotation de ruralité, attribuée aux communes dont la densité est inférieure à 75 % de la densité moyenne, et une dotation de centralité destinée à compenser le coût des équipements publics de la ville-centre. Le Conseil d'État a estimé que cette nouvelle architecture était conforme à la libre administration

des collectivités territoriales et que les critères utilisés pour la péréquation étaient objectifs et rationnels. Il a également constaté que l'effort demandé aux collectivités territoriales au titre de leur contribution en 2016 au redressement des finances publiques est du même ordre de grandeur, au regard de leur part dans les dépenses publiques, que celui demandé à l'État et ses opérateurs et aux organismes de sécurité sociale. Enfin, le Conseil d'État a estimé que la répartition de cette dotation entre les différents niveaux de collectivités territoriales et au sein de ceux-ci, ainsi que les réductions qui en résulteraient pour les communes, les EPCI, les départements et les régions, ne soulevait pas de difficulté au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales et des garanties de leur autonomie financière prévues par l'article 72-2 de la Constitution.



LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le principe est posé à l'article 72 de la Constitution. Les collectivités territoriales « sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer [...]. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi [...]. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».



MARCHÉS PUBLICS

Réforme de la commande publique

Le Conseil d'État a examiné le projet d'ordonnance relative aux marchés publics, pris sur le fondement de l'article 42 de la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises. Ce projet vise à rassembler au sein d'un corpus unique les règles régissant tous les contrats constituant des marchés publics au sens des deux directives européennes du 26 février 2014, tout en conservant des dispositions propres à chaque catégorie

de contrats et en prenant en compte les spécificités de certains acheteurs, notamment dans le domaine des réseaux. Le Conseil d'État a estimé que la nouvelle définition des marchés publics pouvait avoir une incidence sur le champ d'application du délit de favoritisme défini à l'article 432-14 du code pénal. Il a donc considéré qu'il appartenait au législateur de clarifier le champ qu'il entend donner en conséquence à cette incrimination pénale.

SÉCURITÉ SOCIALE

Protection universelle maladie

La mise en place d'une protection universelle maladie (PUMA) par le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2016 tire les conséquences de l'évolution de la sécurité sociale depuis 70 ans. Le principe de la réforme, qui consacre le droit universel à la protection sociale de la santé, est d'ouvrir des droits propres aux personnes majeures à raison de leur activité professionnelle ou sur critère de résidence, et de ne plus faire dépendre cette ouverture de la qualité d'assuré social ou du rattachement à un assuré social (suppression de la notion d'ayant droit). La réforme réalise aussi l'intégration financière de la protection maladie sans pour autant supprimer les régimes, qui deviendraient de simples organismes de rattachement pour le versement des prestations. Enfin, la nouvelle cotisation « PUMA » s'imposera, sous conditions de

ressources, aux personnes affiliées sur critère de résidence stable et régulière et n'appartenant pas à un foyer fiscal dont l'un des membres est déjà assuré sur critère professionnel ou au titre de revenus de remplacement. À l'occasion de l'examen de ce texte, le Conseil d'État a considéré que les différents volets de la réforme constituaient, à l'exception de quelques dispositions qui n'étaient pas indissociables et qui ont été écartées, une réforme d'ensemble dont l'examen par le Parlement, dans un projet unique, répondait aux exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité des débats parlementaires. Estimant que la réforme pouvait figurer dans un PLFSS, il a souligné que cette dernière invitait à s'interroger sur la nécessité de revoir globalement les modalités de financement de la protection maladie en France.



LA PROTECTION SOCIALE EN QUELQUES DATES

- 1945 : création du système de sécurité sociale.
- 1946 : reconnaissance dans le préambule de la Constitution de la IV^e République du droit de tous à « la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs ».
- 1997 : mise en place de la carte Vitale.
- 1999 : création de la couverture maladie universelle (CMU).
- 2004 : création du médecin traitant, du dossier médical personnel, réforme de la gouvernance de l'assurance maladie et du système de santé, promotion des médicaments génériques, aide à la couverture complémentaire, responsabilisation des assurés sociaux par la création du forfait d'1 euro.
- 2006 : mise en place du régime social des indépendants.



ADMINISTRATION ET USAGERS

Premier code des relations entre le public et l'administration

Le Conseil d'État a été saisi simultanément d'un projet d'ordonnance et d'un projet de décret, en vue de la publication d'un code des relations entre le public et l'administration, qui s'adresse à tous. Le code examiné par le Conseil d'État ne comprend que des dispositions de nature transversale et exclut ainsi des règles spéciales, propres à certains champs de l'action administrative et souvent, d'ailleurs, déjà codifiées. Il ne traite pas de l'organisation des administrations et ne concerne que les relations entre le public (les personnes physiques et morales) et l'administration (l'État et les collectivités territoriales ainsi que leurs établissements publics ;

les organismes publics et privés chargés d'une mission de service public administratif). Sont ainsi codifiés, notamment, les principales dispositions des lois relatives à la communication des documents administratifs et la réutilisation des données publiques¹, à la motivation des actes administratifs² ainsi qu'aux échanges entre le public et l'administration³, ou encore d'autres textes, plus récents, comme l'ordonnance relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs⁴. Le projet codifie également certaines des jurisprudences du Conseil d'État sur les conditions d'entrée en vigueur des textes, la sécurité juridique ou encore le retrait et l'abrogation des actes administratifs. Sur ce dernier point, les dispositions du nouveau code simplifient considérablement les règles et les unifient en consacrant la jurisprudence issue de la décision d'assemblée du 26 octobre 2001⁵.

Le Conseil d'État a relevé que le Gouvernement avait retenu, avec l'aval de la Commission supérieure de codification, une méthode de codification inédite consistant en une imbrication des articles législatifs et réglementaires. Dans un souci de plus grande lisibilité, elle s'écarte de celle utilisée pour la totalité des codes adoptés depuis vingt-cinq ans. Il a admis, en l'espèce, l'emploi de cette technique de codification, compte tenu du volume limité du code et du déséquilibre, au sein de chaque livre, entre le nombre d'articles législatifs et le nombre d'articles réglementaires. Pour ces raisons mêmes, il a toutefois relevé qu'une telle méthode de codification ne pourrait concerner que des codes présentant des caractéristiques identiques.

¹ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

² Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979.

³ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

⁴ Ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004.

⁵ CE, 26 octobre 2001, M. T., n° 197018 :

« Sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires, et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, l'administration ne peut retirer une décision individuelle explicite créatrice de droits, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision. »

La contribution à la simplification du droit

La question de la simplification du droit est au cœur des réflexions des pouvoirs publics et des attentes des usagers de l'administration, que ce soit les particuliers ou les entreprises.

Si, vingt-cinq ans après l'étude du Conseil d'État *De la sécurité juridique* et dix ans après son étude *Sécurité juridique et complexité du droit*, des efforts pour engager des politiques de simplification ont été réalisés, la complexité du droit reste très forte. Dans le cadre de ses fonctions de conseiller du Gouvernement, le Conseil d'État est amené à poursuivre un objectif de simplification du droit et à proposer des améliorations dans ce domaine.

Au cours de l'examen de projets de texte, le Conseil d'État est amené à formuler des améliorations pouvant porter sur le fond de la norme (par exemple, en évitant le recours à un régime dérogatoire qui ne serait pas justifié ou en supprimant les répétitions de dispositions déjà présentes dans d'autres textes), sur l'expression de la norme (par exemple, en clarifiant le contenu d'un texte) ou encore sur les conditions de l'application ultérieure de la norme (par exemple, par la limitation des formalismes et des contrôles, ou la réduction des consultations obligatoires...).

Ainsi, au cours de l'année 2015, examinant le projet de décret relatif à la mise à la disposition des copropriétaires, par le syndic, des pièces justificatives des charges de copropriété, le Conseil d'État a veillé à ce que les obligations de mise à disposition de ces pièces, s'agissant notamment des lieux et périodes d'accueil des copropriétaires, soient proportionnées à l'importance de la copropriété et tiennent compte du caractère professionnel ou bénévole du syndic. Il a ainsi contribué à l'allègement des formalités requises.

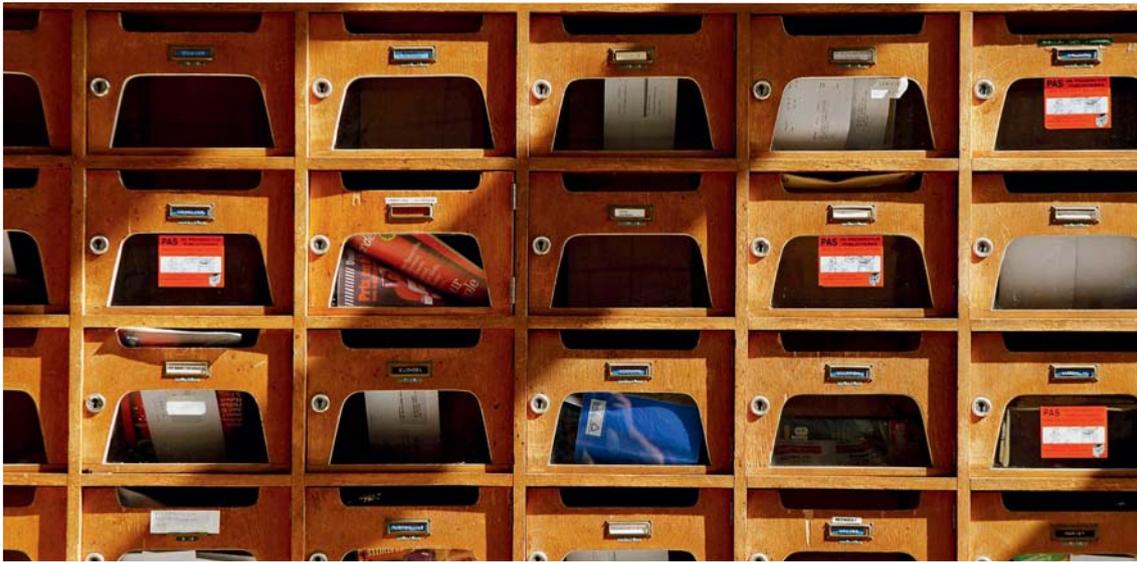
Examinant un projet de décret rassemblant des dispositions communes à trois diplômes délivrés par le ministère chargé de la jeunesse et des sports (brevet professionnel, diplôme d'État et diplôme d'État supérieur), le Conseil d'État a réaménagé le texte en veillant tout particulièrement à ce qu'il



LA PROCHAINE ÉTUDE ANNUELLE CONSACRÉE À LA SIMPLIFICATION ET À LA QUALITÉ DU DROIT

Aux missions consultatives assumées par les sections administratives s'ajoute celle de conduite des études thématiques et annuelles, dans le cadre desquelles le Conseil d'État peut formuler des propositions concrètes de portée législative, réglementaire ou

de simple « bonne administration », utiles aux pouvoirs publics. Soucieux de dégager des solutions opérationnelles afin que les pouvoirs publics puissent œuvrer plus efficacement, le Conseil d'État a choisi de consacrer son étude annuelle 2016 à la simplification et à la qualité du droit.



n'aboutisse pas à un dispositif trop rigide ou soulevant, par sa terminologie ou sa complexité, des problèmes d'intelligibilité.

Le Conseil d'État a également eu l'occasion de supprimer des dispositifs nouveaux envisagés par le Gouvernement lorsqu'il a estimé que le droit commun apportait une réponse satisfaisante. Ainsi, à l'occasion de l'examen du projet d'ordonnance étendant le champ du rescrit, il a écarté un dispositif qui, à propos de la cession ou la transmission des droits réels conférés par une autorisation d'occupation temporaire du domaine public de l'État, envisageait un recours contentieux *sui generis* applicable aux pré-décisions prises par l'administration.

De même, le projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine réforme le régime de propriété des découvertes archéologiques en distinguant les biens mobiliers des biens immobiliers. Le Conseil d'État lui a substitué, pour l'avenir, un régime unique, fondé sur la présomption de propriété publique, tout en subordonnant l'appropriation publique des objets découverts fortuitement à la reconnaissance de leur intérêt scientifique selon des modalités procédurales claires. Sont ainsi simplifiées tant la base légale que les conditions d'application de la réforme entreprise, laquelle se donne elle-même pour but de simplifier le régime, complexe en l'état actuel du droit, de la propriété des vestiges.

LA CONTRIBUTION DE LA SECTION DU CONTENTIEUX À LA SIMPLIFICATION DU DROIT

La section du contentieux du Conseil d'État contribue également de manière significative à la simplification du droit. Au cours de l'année 2015, en opérant une définition claire des requérants susceptibles de se voir reconnaître un intérêt à agir, le Conseil d'État a ainsi permis aux personnes publiques et à ses cocontractants d'anticiper les risques contentieux. En procédant à l'interprétation de dispositions obscures, il a contribué égale-

ment à l'accessibilité du droit, dans des domaines aussi variés que le droit électoral ou le droit de la fonction publique. Juge de la légalité des actes réglementaires, il a ainsi censuré ceux de ces actes qui ne répondent pas à l'objectif constitutionnel de clarté et d'intelligibilité de la loi. Il a aussi accompagné le mouvement de simplification voulu par le législateur et le pouvoir réglementaire en explicitant l'unification des régimes qui avait été opérée en matière de police de l'eau.

juger

conseiller

Année riche en affaires, 2015 place le juge administratif au cœur des préoccupations de la société. Elle revêt ainsi une résonance médiatique particulière. Conditions de vie des migrants, santé, communication des documents administratifs, état d'urgence... : la diversité des sujets abordés révèle la recherche permanente de la meilleure conciliation entre les nécessités de l'action publique et la protection des droits et libertés des individus. Le Conseil d'État s'est aussi prononcé, pour la première fois, sur la légalité des plans de sauvegarde de l'emploi.

LIBERTÉ D'ALLER ET VENIR

Assignations à résidence prononcées dans le cadre de l'état d'urgence

Par plusieurs décisions de principe du 11 décembre 2015¹, le Conseil d'État a jugé qu'un recours contre une assignation à résidence justifie en principe que le juge des référés se prononce en urgence, dans le cadre de la procédure de référé-liberté, en raison des restrictions qu'elle apporte à la liberté d'aller et venir. Il a renvoyé au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur l'article de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence qui permet au ministre de l'intérieur de prononcer des assignations à résidence.

Il a ensuite jugé que le juge administratif exerce un entier contrôle de proportionnalité sur des mesures d'assignation à résidence. Dans le cadre du référé-liberté, le juge doit rechercher à la fois si le principe même de l'assignation, compte tenu des motifs retenus par l'administration, est manifestement illégal, et si les modalités de l'assignation (obligation de présentation régulière aux forces de police, obligation de maintien à domicile à certaines heures...) ne portent pas une atteinte manifestement illégale à la liberté d'aller et venir. Il peut ordonner toute mesure pour mettre fin à une illégalité manifeste. Dans le cadre ainsi posé par le Conseil d'État, les juges des référés des tribunaux administratifs et du Conseil d'État se sont ensuite prononcés sur des assignations à résidence. Ils ont été amenés à suspendre des assignations lorsque, au vu des éléments présentés par le ministre de l'intérieur, la mesure



portait une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir². Ils ont parfois constaté, en déclarant un non-lieu, que le ministre avait, une fois le juge saisi, décidé d'abroger l'assignation³. Lorsqu'ils ont estimé que l'assignation n'apparaissait pas manifestement illégale dans son principe, ils ont vérifié que ses modalités ne portaient pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir : quand tel était le cas, les juges des référés ont ordonné une modification des modalités de l'assignation⁴, par exemple pour permettre à la personne assignée à résidence de se présenter le midi au commissariat de la commune dans laquelle elle travaille. Enfin, quand le contrôle du principe et des modalités de l'assignation ne révélait aucune illégalité manifeste, les juges des référés ont rejeté les demandes dont ils étaient saisis⁵.

¹ CE, section, 11 décembre 2015, n° 395009, 395002, 394989, 394990, 394991, 394992, 394993.

² TA Cergy-Pontoise, juge des référés, 17 décembre 2015, M. L., n° 1510839 ; TA Lille, juge des référés, 22 décembre 2015, M. E., n° 1510268.

³ CE, juge des référés, 15 décembre 2015, M. S., n° 395144 ; CE, juge des référés, 15 décembre 2015, M. K., n° 395138.

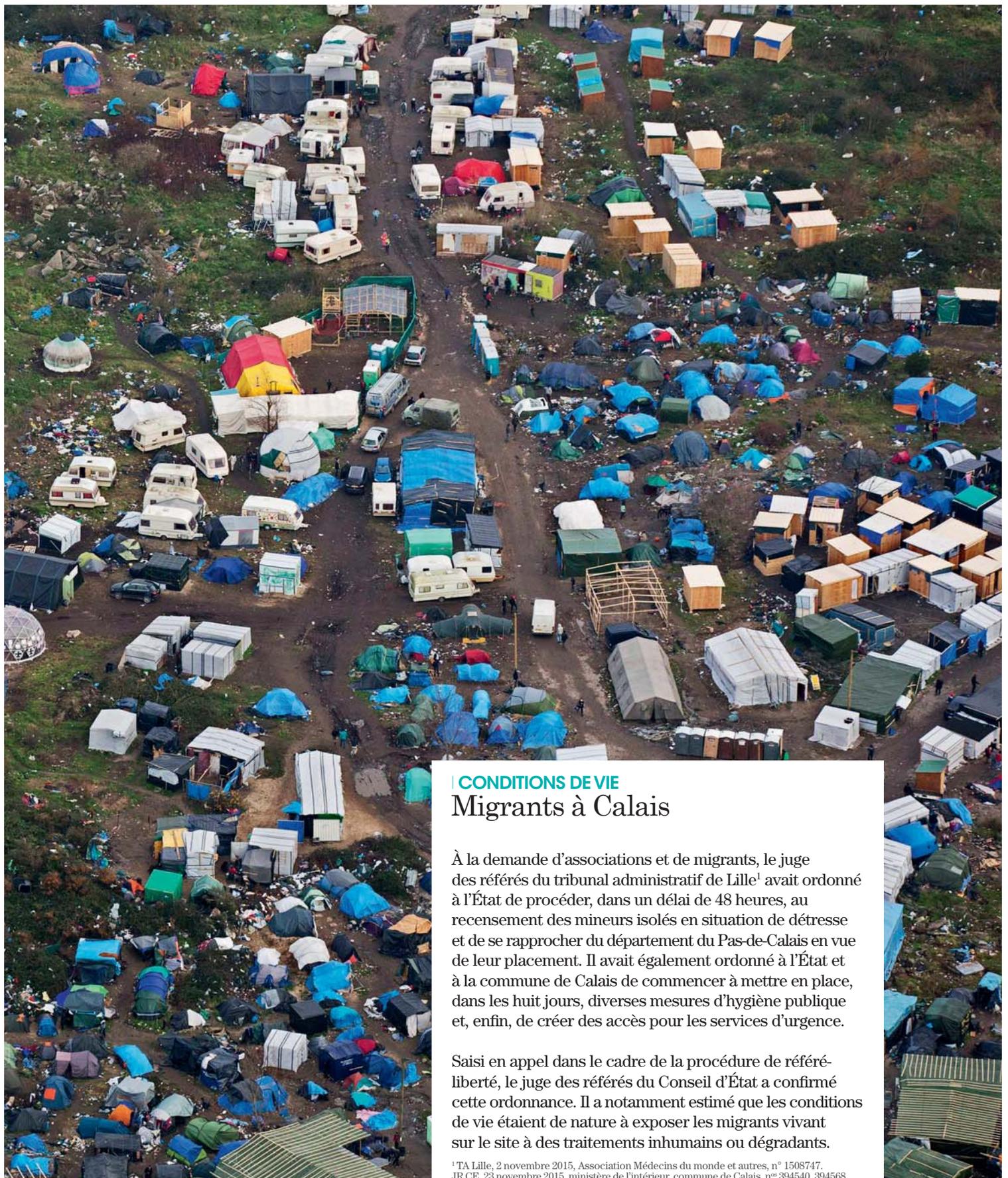
⁴ TA Cergy-Pontoise, juge des référés, 15 décembre 2015, M. G., n° 1510561 ; TA Paris, juge des référés, 26 décembre 2015, M. B., n° 1520061.

⁵ TA Dijon, 21 décembre 2015, M. O., n° 1503449 ; CE, juge des référés, 23 décembre 2015, M. R., n° 395229 ; TA Lyon, juge des référés, 24 décembre 2015, M. et Mme Y., n° 1510554.



QU'EST-CE QU'UNE QPC ?

La question prioritaire de constitutionnalité (QPC) est la procédure par laquelle toute personne peut soutenir, à l'occasion d'un procès, qu'un texte de loi porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit. Cette possibilité a été créée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (à l'article 61-1 de la Constitution). Le Conseil constitutionnel est saisi de la question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation lorsque certaines conditions sont réunies, notamment si la question présente un caractère sérieux. Il lui appartient alors de se prononcer sur la loi en cause et, s'il estime qu'elle méconnaît la Constitution, de l'abroger.



CONDITIONS DE VIE Migrants à Calais

À la demande d'associations et de migrants, le juge des référés du tribunal administratif de Lille¹ avait ordonné à l'État de procéder, dans un délai de 48 heures, au recensement des mineurs isolés en situation de détresse et de se rapprocher du département du Pas-de-Calais en vue de leur placement. Il avait également ordonné à l'État et à la commune de Calais de commencer à mettre en place, dans les huit jours, diverses mesures d'hygiène publique et, enfin, de créer des accès pour les services d'urgence.

Saisi en appel dans le cadre de la procédure de référé-liberté, le juge des référés du Conseil d'État a confirmé cette ordonnance. Il a notamment estimé que les conditions de vie étaient de nature à exposer les migrants vivant sur le site à des traitements inhumains ou dégradants.

¹ TA Lille, 2 novembre 2015, Association Médecins du monde et autres, n° 1508747.
JR CE, 23 novembre 2015, ministère de l'intérieur, commune de Calais, n° 394540, 394568.

SANTÉ DES TRAVAILLEURS

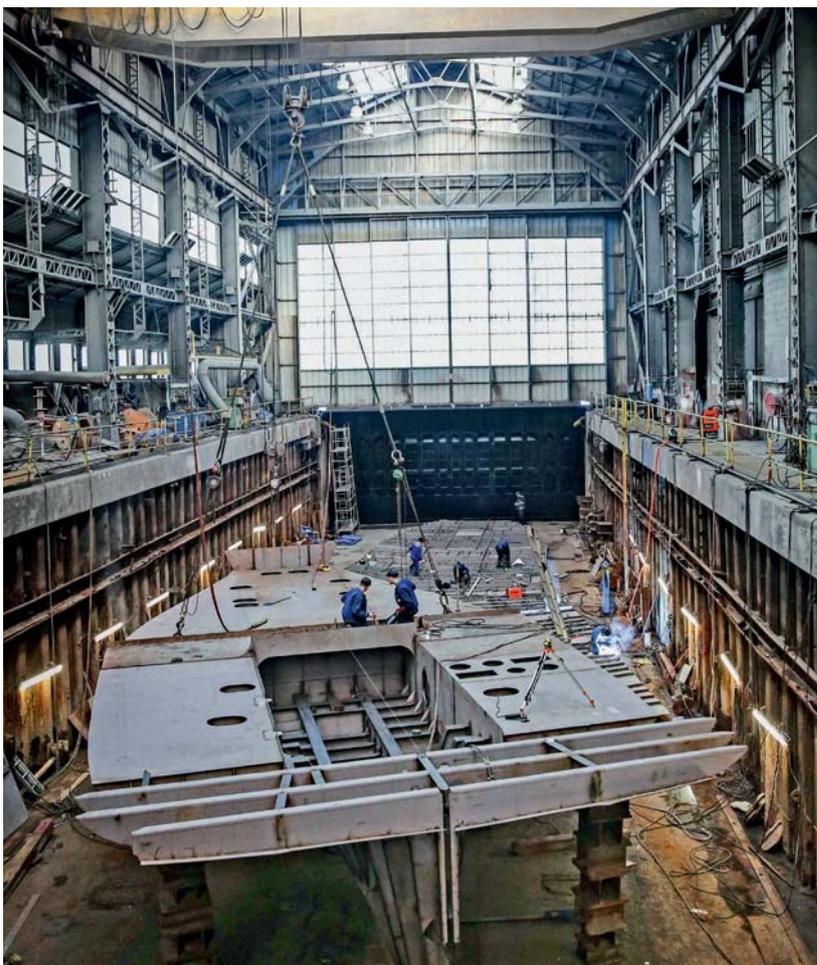
Responsabilité des administrations et sécurité des travailleurs privés

En application de la législation du travail, un employeur a l'obligation d'assurer la sécurité et la protection de la santé des travailleurs placés sous son autorité. Saisi du cas de salariés d'une entreprise de construction navale victimes de maladies professionnelles liées à l'amiante, le Conseil d'État a décidé de

partager la responsabilité entre la société employeur et l'État. Il a ainsi admis qu'un employeur, condamné par le juge judiciaire à indemniser ses salariés en raison d'un manquement à cette obligation, peut se retourner contre l'État si l'administration a commis une faute qui a concouru à la réalisation des dommages. Il n'en va autrement que si l'employeur a délibérément commis une faute d'une particulière gravité. Dans le cas de l'amiante, le Conseil d'État a jugé que, jusqu'en 1977, la faute des pouvoirs publics,

qui n'avaient pas pris de mesures propres à limiter les dangers de l'amiante, avait participé, parallèlement au défaut de protection de ses salariés par la société, au développement de ces maladies professionnelles. L'année 1977 représente en effet un tournant à partir duquel la réglementation de l'amiante a été de plus en plus sévère, jusqu'à la décision d'interdiction totale, prise en 1996.

CE, 9 novembre 2015, MAIF et association Centre lyrique d'Auvergne, n° 359548.
CE, 9 novembre 2015, SAS Constructions métalliques de Normandie, n° 342468.



L'INTERDICTION DE L'AMIANTE

En France, l'usage de l'amiante est interdit par le décret n° 96-1133 du 24 décembre 1996 relatif à l'interdiction de l'amiante, pris en application du code du travail et du code de la consommation. Au titre de la protection des travailleurs sont interdites la fabrication, la transformation, la vente, l'importation, la mise sur le marché national et la cession à quelque titre que ce soit de toutes variétés de fibres d'amiante, que ces substances soient ou non incorporées dans des matériaux, produits ou dispositifs.



INDEMNISATION

Annulation de la convention d'assurance chômage

Le système de l'assurance chômage est organisé par le code du travail, qui prévoit qu'une grande partie des dispositions d'application est négociée par les partenaires sociaux.

La convention relative à l'assurance chômage, à laquelle sont annexés plusieurs textes, fait ensuite l'objet d'un agrément par le ministre chargé du travail.

Le Conseil d'État a annulé l'arrêté rendant obligatoire la nouvelle convention d'assurance chômage. Il a estimé que le mécanisme de « différé d'indemnisation » portait atteinte au droit à réparation du salarié et était illégal. Ce mécanisme retarde le point de départ du versement des allocations chômage en fonction des ressources du salarié licencié et limite le montant des allocations versées dans le cas où l'intéressé retrouve du travail avant l'expiration de ses droits. Il a reconnu qu'il était possible aux

partenaires sociaux de prévoir un tel système de « différé d'indemnisation », limité dans sa durée, dans le but d'équilibrer le régime d'assurance chômage. Cependant, il a considéré que les modalités prévues par la convention pouvaient aboutir à priver certains salariés licenciés illégalement de toute indemnisation des préjudices autres que la perte de revenus liée au licenciement. Ce mécanisme étant l'un des éléments clés retenus par les partenaires sociaux pour assurer l'équilibre de l'assurance chômage, et notamment pour compenser le coût de mesures nouvelles visant à inciter à la reprise d'un emploi, l'illégalité de ses modalités remettait donc en cause l'ensemble de la convention.

Pour garantir la continuité du système de l'assurance chômage, le Conseil d'État a reporté au 1^{er} mars 2016 l'annulation de l'arrêté ministériel rendant obligatoire la nouvelle convention d'assurance chômage du 14 mai 2014, sauf en ce qui concerne la récupération des prestations versées à tort et les obligations déclaratives des assurés.

CE, 5 octobre 2015, Association des amis des intermittents et précaires et autres, n° 383956, 383957, 383958.



LA CONVENTION D'ASSURANCE CHÔMAGE

Les partenaires sociaux fixent dans la convention d'assurance chômage les règles du financement de ce régime et les règles d'indemnisation des demandeurs d'emploi : montant des cotisations, conditions d'ouverture des droits, montant et durée des versements, nature des aides complémentaires accordées à certains allocataires. La gestion du régime d'assurance chômage est confiée à l'Unédic.

CHAMPIONNATS DE LIGUE

Transaction Ligue de football professionnel/ AS Monaco

Chargée de l'organisation des championnats de Ligue 1 et de Ligue 2, la Ligue de football professionnel (LFP) avait modifié son règlement afin de respecter un contrat conclu avec l'AS Monaco pour mettre fin au litige qui l'opposait à ce club et lui permettre de participer à ces championnats sans transférer son siège en France. Plusieurs clubs de football ont contesté cette modification devant le Conseil d'État. Celui-ci a jugé que la transaction avait été adoptée au terme d'une procédure irrégulière et qu'elle était illicite.



En effet, la LFP, qui est chargée d'une mission de service public portant sur l'organisation des compétitions de football professionnel, ne peut s'engager contractuellement à fixer les règles de ces championnats dans tel ou tel sens.

CE, 9 juillet 2015, Football club des Girondins de Bordeaux et autres, n° 375542, 375543.



LA MISSION DE SERVICE PUBLIC DE LA LFP

La LFP exerce, par délégation de la Fédération française de football, une mission de service public : organiser, gérer et réglementer le football professionnel. Elle finance les actions aptes à développer les ressources du football professionnel pour en assurer la promotion et applique les sanctions prononcées par ses instances. La LFP assure la défense des intérêts matériels et moraux du football professionnel.

QU'EST-CE QU'UN PLU ?

Le plan local d'urbanisme (PLU) est le principal document de planification de l'urbanisme au niveau communal ou intercommunal. Il fixe les règles générales d'utilisation des sols selon des zones qu'il détermine (zones urbaines ou à urbaniser, zones naturelles, agricoles et forestières), en précisant les constructions qui peuvent être autorisées et les activités qui peuvent y être exercées. Ces règles sont appliquées lors de la délivrance du permis de construire, du permis de démolir ou du permis d'aménager.

URBANISME

Permis de construire « la Samaritaine »



Saisi d'un recours contre un permis de construire, le juge doit tenir compte de l'ensemble des dispositions du plan local d'urbanisme (PLU) et de la marge d'appréciation qu'elles laissent à l'autorité administrative. Le Conseil d'État a cassé l'arrêt

de la cour administrative d'appel de Paris et jugé légal le permis de construire autorisant la restructuration de « l'îlot Rivoli », ancien magasin n°4 de la Samaritaine.

Après avoir précisé l'interprétation des règles du PLU de Paris relatives à l'intégration des constructions nouvelles dans le tissu urbain existant, le Conseil d'État a estimé que le projet, en particulier la façade en verre ondulé prévue sur la rue de Rivoli, ne méconnaissait pas ces règles.

CE, 19 juin 2015, société « Grands magasins de la Samaritaine - Maison Ernest Cognacq » et Ville de Paris, n° 387061, 387768.



QUELLE EST LA MISSION DU CSA ?

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) est une autorité publique indépendante qui a pour mission de garantir la liberté de communication audiovisuelle en France. Il a de larges responsabilités, parmi lesquelles : l'attribution des fréquences aux opérateurs, la protection des mineurs, le respect de l'expression pluraliste des courants d'opinion, la réglementation des campagnes électorales à la radio et à la télévision, ou encore la qualité et la diversité des programmes.

| TÉLÉVISION

Passage en diffusion gratuite de *LCI* et *Paris Première*

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) délivre aux chaînes de télévision les agréments leur permettant d'être diffusées. *LCI* et *Paris Première* avaient sollicité du CSA le passage d'une diffusion sur la télévision numérique terrestre (TNT) payante à une diffusion sur la TNT gratuite. Le CSA a refusé d'accorder les agréments afin

de préserver l'impératif fondamental de pluralisme, au regard des risques d'atteinte à la qualité et à la diversité des programmes et aux équilibres du secteur audiovisuel. Sans prendre position sur le fond, le Conseil d'État a annulé ces deux décisions pour un motif de procédure : leurs études d'impact n'avaient été publiées qu'en même temps que les décisions elles-mêmes, alors qu'il résulte de la loi que ces études doivent être publiées avant que le CSA ne prenne ses décisions.

Les demandes de *LCI* et *Paris Première* ont en conséquence

été de nouveau examinées par le CSA. Le Conseil d'État a également précisé que les dispositions législatives qui organisent la procédure d'agrément spécifique pour les opérateurs de la TNT payante désirant passer en diffusion gratuite n'étaient pas contraires au droit de l'Union européenne, mais qu'il appartenait au CSA d'examiner au cas par cas si le recours à cette procédure, qui ne peut être utilisée que pour répondre à un besoin d'intérêt général, est ou non justifié.

CE, 17 juin 2015, société en commandite simple La Chaîne Info (LCI), n° 394826.
CE, 17 juin 2015, société Métropole Télévision (M6) et société Paris Première, n° 385474.



MANIFESTATIONS SPORTIVES

Fichier « Stade »

Dans le cadre d'un référé-suspension, le Conseil d'État a été saisi d'un recours contre le fichier « Stade » destiné à prévenir les troubles à l'ordre public et les infractions commises à l'occasion des manifestations sportives en région parisienne et des matchs du Paris-Saint-Germain. Ce fichier collecte des informations relatives notamment aux signes physiques particuliers, comportements, y compris sur les réseaux sociaux, en lien avec les groupes de

supporters d'appartenance, et avec les personnes avec lesquelles les supporters entretiennent des relations. Le juge des référés a jugé que la critique d'inadéquation, de non-pertinence et d'excessivité des informations collectées crée un doute sérieux sur la légalité de ce fichier et il a suspendu l'exécution de la mesure.

JRCE, 13 mai 2015, Association de défense et d'assistance juridique des intérêts des supporters et autres, n° 389816, 389861, 389866, 389899.

ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES

Communication de documents relatifs à un compte de campagne



Le Conseil d'État a été saisi d'un pourvoi en cassation de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) contre un jugement du tribunal administratif de Paris¹ lui enjoignant de communiquer à une journaliste et à Mediapart des documents relatifs au compte de campagne déposé par M. Sarkozy dans le cadre de sa candidature à l'élection présidentielle de 2007. Il a estimé, comme le tribunal

administratif, que la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication des documents administratifs était applicable à ce litige, et que cette loi donnait effectivement le droit à ces journalistes d'obtenir la communication des documents qu'ils demandaient.

¹ TA Paris, 3 juin 2014, société d'édition de Mediapart et Mme C., n° 1216457/6-2. CE, 27 mars 2015, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques c/Mme C. et société éditrice de Mediapart, n° 382083.

LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES CAMPAGNES

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques contrôle les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle (depuis 2007) et aux élections européennes, législatives, sénatoriales, régionales, départementales, municipales, territoriales et provinciales (outre-mer) dans les circonscriptions de plus de 9 000 habitants. Elle peut demander à des officiers de police judiciaire de procéder à toute investigation jugée nécessaire pour l'exercice de sa mission. Ainsi, elle approuve, réforme ou rejette les comptes examinés et peut saisir le juge de l'élection pour qu'il examine s'il y a lieu de prononcer l'inéligibilité d'un candidat.



LA REPRÉSENTATIVITÉ AU SEIN DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES

L'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales détermine le nombre de sièges à pourvoir au sein d'un établissement public de coopération intercommunale. Ce nombre peut être modifié selon des modalités précises, comme l'attribution d'un siège aux communes qui n'ont pas bénéficié de la répartition des sièges, réalisée proportionnellement au nombre d'habitants de chaque commune. Pour les communautés de communes, un accord local peut y déroger. Mais la répartition doit tenir compte de la population de chaque commune, qui doit disposer d'au moins un siège et aucune ne peut en avoir plus de la moitié ; le nombre de sièges total ne peut excéder de 25 % l'effectif défini par le code.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Une grande variété de contentieux

L'intervention du juge administratif dans le domaine des collectivités territoriales couvre un éventail de contentieux très large. En 2015, les juridictions administratives se sont prononcées sur de nombreuses affaires portant sur la création et le fonctionnement de communautés de communes¹, notamment sur la répartition des sièges par commune en leur sein², ou sur leur fusion³. Elles ont également été saisies de

recours touchant à la composition de l'exécutif des collectivités, tels que des décisions de maires mettant fin aux fonctions d'un adjoint⁴. Elles ont aussi prononcé des démissions d'office de conseillers municipaux⁵. Le juge administratif veille également au bon déroulement des séances du conseil municipal, notamment pour le recours au huis clos⁶, au respect du principe d'impartialité des élus lors de l'adoption des délibérations des collectivités⁷ et à la libre expression démocratique des élus d'opposition⁸. Il est par ailleurs saisi de recours contre les délibérations adoptant le budget d'une collectivité⁹ ou contre

les inscriptions d'une dépense au budget d'une commune opérées d'office par le préfet¹⁰. Enfin, il est amené à statuer sur les services publics de ces collectivités, par exemple sur l'organisation du service de l'accueil périscolaire¹¹ ou les modalités de gestion du service public de distribution d'eau potable¹².

¹ TA de Rouen, 7 juillet 2015, n° 1400842.
² TA de Pau, 13 octobre 2015, n° 1501296.
³ TA de Lille, 28 septembre 2015, n° 1206254.
⁴ CAA de Versailles, 31 décembre 2015, n° 14VE00483.
⁵ CAA de Nancy, 26 novembre 2015, n° 15NC00783 ;
 TA de Bastia, 15 mai 2015, n° 1500349.
⁶ TA de Dijon, 28 septembre 2015, n° 1501551.
⁷ TA de Strasbourg, 18 novembre 2015, n° 1305029.
⁸ TA de Bordeaux, 29 décembre 2015, n° 1405089 ;
 TA de Grenoble, 11 juin 2015, n° 1205490.
⁹ TA de Lyon, 29 janvier 2015, n° 1201645.
¹⁰ TA de Nantes, 25 mars 2015, n° 1301687.
¹¹ CAA de Paris, 26 novembre 2015, n° 14PA02290.
¹² CAA de Lyon, 5 mars 2015, n° 13LY03059 et n° 13LY03082.

SANTÉ PUBLIQUE

Évaluation des fautes commises dans les établissements de santé

En 2015, le juge administratif a été saisi de nombreux recours introduits par des usagers des établissements publics de santé. Il se prononce ainsi sur les fautes qui ont pu être commises par les hôpitaux dans la prise en charge d'un patient, par exemple s'agissant d'une personne décédée à la suite d'une fracture¹, de la prise en charge d'une femme qui présentait des risques lors de son accouchement², ou lors d'un suivi postopératoire³. Il se prononce également sur la responsabilité sans faute des établissements hospitaliers,

à raison de la défectuosité d'un produit⁴, d'une vaccination obligatoire⁵ ou d'une maladie nosocomiale⁶. Au-delà des actes médicaux, le juge administratif se prononce sur l'organisation du service public hospitalier, notamment pour déterminer si un défaut dans celle-ci révèle une faute⁷, ou si son bon fonctionnement justifie une restriction des visites⁸, dans l'intérêt de l'état de santé des patients. Il est amené à condamner l'administration à réparer les dommages subis, tant sur les plans physique⁹ et moral¹⁰ que sur l'ensemble

des conséquences matérielles en lien avec son action, telles les pertes de revenus¹¹, la nécessité de l'assistance par une tierce personne¹² ou l'aménagement d'une voiture à un handicap¹³.

¹ TA de Versailles, 15 décembre 2015, n° 1300145.
² CAA de Marseille, 29 janvier 2015, n° 13MA01187.
³ TA de Paris, 12 mai 2015, n° 1305792.
⁴ TA de Lyon, 10 mars 2015, n° 1208270.
⁵ CAA de Douai, 5 mars 2015, n° 13DA01331.
⁶ TA d'Orléans, 12 mars 2015, n° 1302022.
⁷ CAA de Nantes, 15 octobre 2015, n° 14NT01757.
⁸ CAA de Bordeaux, 8 décembre 2015, n° 15BX02216.
⁹ TA de Montpellier, 30 janvier 2015, n° 1302719.
¹⁰ TA de Marseille, 15 juin 2015, n° 1207506.
¹¹ TA de Châlons-en-Champagne, 1^{er} décembre 2015, n° 1400095.
¹² TA de Montreuil, 12 novembre 2015, n° 1411314.
¹³ TA de Rennes, 19 novembre 2015, n° 1300885.



Les plans de sauvegarde de l'emploi

En 2015, le Conseil d'État a confirmé l'annulation du plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) de la société Mory-Ducros et a rejeté les recours contre le PSE des sociétés Darty et fils et A21 Darty Paris Île-de-France.

En 2015, le Conseil d'État a examiné plusieurs PSE. Pourquoi est-il compétent dans cette matière ?

La loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 a modifié la procédure des licenciements économiques les plus importants, qui donnent lieu à l'élaboration d'un PSE. Les PSE font désormais l'objet d'une décision de validation ou d'homologation de l'autorité administrative, qui relève du juge administratif. Quatre changements principaux sont issus de cette loi : la promotion de la négociation collective relative au contenu du PSE, la fixation de délais stricts, la sécurisation de la procédure par une décision administrative *in fine* et la concentration du contentieux auprès du juge administratif. Ce dernier est lui aussi concerné par les délais stricts : le tribunal administratif et la cour administrative d'appel doivent statuer en trois mois sur les recours contre les décisions de validation ou d'homologation ; à défaut, le dossier est transmis à la juridiction supérieure. Comme juge de cassation de l'ordre administratif,

le Conseil d'État a donc été saisi de plusieurs pourvois dans le cadre de recours contre des décisions approuvant des PSE intervenus depuis cette loi.

Quelles garanties apporte la procédure de contrôle administratif préalable de ces plans ?

Lorsqu'un employeur envisage le licenciement économique de plus de dix salariés dans une période de trente jours, un PSE doit être élaboré préalablement à ces licenciements. Ce plan contient un ensemble de mesures destinées, notamment, à limiter le nombre des licenciements et à favoriser le reclassement.

Lorsqu'elle prend la décision d'autoriser ces plans, l'administration doit donc vérifier que les conditions de procédure et de fond ont bien été respectées.

Quelles sont les conséquences d'une irrégularité dans l'élaboration d'un PSE ?

À travers les décisions rendues en 2015, le Conseil d'État a adopté une approche pragmatique des obligations de l'employeur et de l'administration en matière de PSE. Une irrégularité n'entraîne l'invalidation du PSE que si elle a pu influencer l'appréciation des représentants du personnel ou le contrôle exercé par l'administration.

HOMOLOGATION OU VALIDATION D'UN PSE : QUELLE DIFFÉRENCE ?

Le plan peut soit être négocié entre les partenaires sociaux par un accord collectif d'entreprise, qui doit être « validé » par l'administration ; soit être défini unilatéralement par l'employeur et être « homologué » par l'administration.

En décembre, le Conseil d'État s'est ainsi prononcé sur le PSE de la société Mory-Ducros¹ élaboré par l'employeur et homologué par le directeur régional du travail. Il s'est également prononcé sur le plan de la société Darty et fils, issu d'un accord collectif conclu avec les organisations syndicales et validé par l'administration.

¹CE, 4^e et 5^e SSR, 7 décembre 2015, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social c/syndicat CGT des transports Mory-Ducros et autres, n°s 386582, 386604, 386927.

En matière de procédure, par exemple, le Conseil d'État a estimé que la présence de collaborateurs de l'employeur non prévus par les textes, ou certaines différences entre la version du PSE envoyée aux membres du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail et celle distribuée le jour de la séance ne vicient pas systématiquement la procédure d'élaboration du PSE¹.

Lorsque le plan fait l'objet d'un accord collectif, le juge contrôle étroitement la réalité de cet accord. Il a ainsi jugé que l'administration doit vérifier que ce plan a été signé par des organisations syndicales qui ont recueilli au moins la moitié des suffrages exprimés lors du premier tour des élections professionnelles. Cela implique notamment de s'assurer que la personne physique qui a signé l'accord au nom d'un syndicat avait bien qualité pour le faire².

Quel contrôle exerce l'administration sur le contenu du plan ?

L'administration doit apprécier si les mesures contenues dans le plan sont conformes aux objectifs de maintien dans l'emploi et de reclassement des salariés. Elle doit ainsi prendre en compte, d'une part, les efforts de formation et d'adaptation déjà réalisés par l'employeur et, d'autre part, les moyens dont dispose l'entreprise, voire le groupe. À ce titre, le PSE doit comporter un plan de reclassement qui identifie l'ensemble des possibilités de reclassement des salariés dans l'entreprise ou dans le groupe³.

En revanche, ni l'administration ni le juge administratif ne contrôlent le motif économique du licenciement. Un salarié qui souhaite contester son licenciement économique, prononcé après élaboration et approbation d'un PSE, doit, comme auparavant, introduire un recours devant le juge judiciaire, notamment le conseil de prud'hommes. C'est lui qui est seul compétent pour apprécier si le licenciement économique repose sur une cause réelle et sérieuse, c'est-à-dire si la situation économique de l'entreprise justifie la rupture du contrat de travail.

De même, lorsque l'employeur présente au comité d'entreprise une analyse de la situation économique justifiant la réorganisation de l'entreprise restreinte à un secteur d'activité particulier, l'administration doit seulement s'assurer que l'employeur a expliqué les raisons de ce choix et fourni des éléments d'information sur la situation de l'entreprise dans



ce secteur d'activité, sans porter d'appréciation sur le choix du secteur⁴.

Qui peut former un recours contre un PSE ?

Comme pour toute décision administrative, une personne attaquant une décision approuvant un PSE doit justifier d'un intérêt à exercer ce recours. Il peut s'agir, en particulier, du comité d'entreprise, de syndicats présents dans l'entreprise, d'une union de syndicats justifiant d'un tel intérêt ou de salariés affectés par ce plan.

¹ CE, 4^e et 5^e sous-sections réunies, 7 décembre 2015, Fédération CGT des personnels du commerce, de la distribution et des services et autre, n° 383856.
² CE, assemblée, 22 juillet 2015, société Pages Jaunes, n°s 385668, 386496.
³ CE, assemblée, 22 juillet 2015, Syndicat CGT de l'Union locale de Calais et environs, n° 383481.
⁴ CE, assemblée, 22 juillet 2015, Comité central d'entreprise de la société HJ Heinz France, n° 385816.

TROIS PRINCIPES POUR UN CONTENTIEUX NOUVEAU

En 2015, le Conseil d'État a été conduit à poser les fondements de la jurisprudence en matière de PSE. Il a d'abord cherché à transcrire fidèlement les objectifs du législateur.

Dans un souci de sécurité juridique pour les acteurs du monde économique, il s'est ensuite efforcé d'assurer une continuité d'interprétation entre sa propre

jurisprudence et celle du juge judiciaire.

Enfin, il a été animé par la volonté de fournir à l'administration un « mode d'emploi » suffisamment simple et souple pour que les délais fixés par la loi soient tenus, mais suffisamment exigeant pour donner tout leur sens aux procédures prévues par la loi.

Les femmes et les hommes de la *juridiction administrative*

LE CONSEIL D'ÉTAT

LES MEMBRES DU CONSEIL D'ÉTAT

↓ $\approx 2/3$
des membres
en activité au sein
du Conseil d'État

↑ $\approx 1/3$
des membres
en activité à l'extérieur et n'exerçant
aucune fonction au Conseil d'État

Le terme « conseiller d'État » est un terme générique pour désigner les membres du Conseil d'État, qui n'ont pas tous le grade de conseiller d'État, mais qui peuvent être auditeur ou maître des requêtes en fonction de leur ancienneté dans le corps. Tous les membres du Conseil d'État disposent d'une voix égale lors des délibérations collégiales.

 **222**
membres
en activité au Conseil d'État



LES AGENTS DES SECTIONS ADMINISTRATIVES ET DE LA SECTION DU CONTENTIEUX

Ils participent au quotidien
aux missions juridictionnelles
ou consultatives des membres
du Conseil d'État. Ils sont garants
du bon déroulement
de la procédure.

LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Le Conseil d'État est également l'administrateur général des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Pour exercer cette mission, le secrétariat général s'appuie sur les agents de directions fonctionnelles :

- le cabinet
- la direction des ressources humaines
- la direction de la prospective et des finances
- la direction des systèmes d'information
- la direction de l'équipement
- la direction de l'information et de la communication
- la direction de la bibliothèque et des archives
- le centre de la formation de la juridiction administrative

 • concours
• détachement
• contractuels

 **414**
agents

LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET LES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

LES MAGISTRATS (CONSEILLERS, PREMIERS CONSEILLERS, PRÉSIDENTS)

 **1 130**
magistrats

Tous les nouveaux magistrats bénéficient d'une formation au centre de formation de la juridiction administrative.



- des postes proposés chaque année aux élèves qui terminent leur scolarité à l'ENA
- concours externe de recrutement direct
condition : être titulaire d'un diplôme exigé pour se présenter au premier concours d'entrée à l'ENA
- concours interne de recrutement direct
conditions : être magistrat de l'ordre judiciaire ou fonctionnaire, agent public civil ou militaire appartenant à un corps ou cadre d'emplois de la catégorie A ou assimilé et justifiant de 4 ans dans la fonction publique
- nomination chaque année au tour extérieur
conditions : être fonctionnaire civil ou militaire de l'État, fonctionnaire de la fonction publique territoriale ou hospitalière, sous réserve notamment d'appartenir à un corps de catégorie A et de justifier de certaines conditions d'ancienneté et de grade
- détachement dans le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel pour une durée limitée

LES AGENTS DE GREFFE

 **1 438**
agents de greffe

Les agents de greffe sont chargés d'accomplir toutes les tâches relatives à la gestion des dossiers contentieux : enregistrement et transmission des requêtes, communication des mémoires et des pièces entre les parties, mise en forme et notification des décisions rendues, archivage des dossiers. Ils sont placés sous l'autorité d'un greffier en chef dans chaque juridiction.



- nomination
 - titularisation
 - détachement
- dans le corps des agents du ministère de l'intérieur et des outre-mer
- exceptions : tribunaux administratifs des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie*

LES ASSISTANTS DE JUSTICE (du Conseil d'État, des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel)

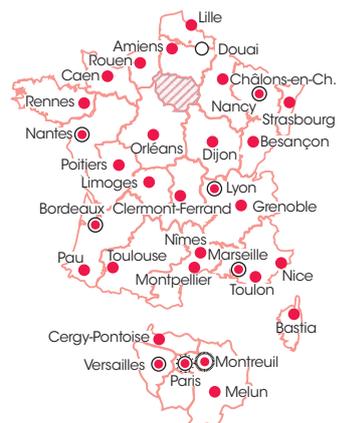
 **168**
assistants de justice

Les assistants de justice concourent aux travaux préparatoires réalisés par les magistrats administratifs et les membres du Conseil d'État pour l'exercice de leurs attributions.



- majoritairement des étudiants titulaires d'un diplôme sanctionnant au moins 4 ans d'études juridiques postbac
- nomination pour une durée de 2 ans

LA PRÉSENCE SUR LE TERRITOIRE



- Conseil d'État
- CNDA
- Tribunal administratif (42 au total)
- Cour administrative d'appel (8 au total)

Oufre-mer

- Guadeloupe
- Guyane
- Martinique
- Saint-Barthélemy
- Saint-Martin
- Saint-Pierre-et-Miquelon
- La Réunion
- Mayotte
- Nouvelle-Calédonie
- Wallis-et-Futuna
- Polynésie française

Chiffres et données au 31/12/2015.

LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE

 **365**
agents

 **13**
magistrats
permanents

3 SECTIONS

COMPORTANT CHACUNE :

• UN PRÉSIDENT DE SECTION

Il préside certaines audiences de la section et coordonne le pilotage de celle-ci.

• 3 OU 4 CHAMBRES

LA COMPOSITION DE CHAQUE CHAMBRE

UN PRÉSIDENT DE CHAMBRE

Ce magistrat administratif ou judiciaire :

- co-anime la chambre avec le chef de chambre
- veille à l'harmonisation des décisions de la Cour
- préside une partie des audiences.

Les autres audiences sont présidées par des présidents vacataires, rattachés à la chambre.

UN CHEF DE CHAMBRE

- Le chef de chambre co-anime la chambre avec le président.
- Il s'assure du bon fonctionnement du service, de la qualité de l'instruction et de l'élaboration des décisions, ainsi que de la notification de celles-ci.

DES RAPPORTEURS

- Le rapporteur est chargé de l'instruction écrite des recours sur les plans juridique et géopolitique.
- Le jour de l'audience, le rapporteur, qui n'est pas membre de la formation de jugement, donne lecture de son rapport qui « analyse, en toute indépendance, l'objet de la demande et les éléments de fait et de droit exposés par les parties », sans conclure sur le sens de la décision, puis assiste au délibéré, sans voix délibérative.
- Il rédige les projets de décision.

UN RESPONSABLE DE PÔLE ET LES SECRÉTAIRES D'AUDIENCE

- Ils assurent l'exécution et le suivi des différents actes de procédure dans les dossiers dont ils ont la charge.
- Ils contrôlent l'organisation, assurent le bon déroulement et le suivi de l'audience publique.



- concours
- détachement
- contractuels

LES SERVICES DE LA COUR

Parmi eux :

- **LE BUREAU D'AIDE JURIDICTIONNELLE (BAJ)**
- **LE SERVICE DU GREFFE**
- **LE SERVICE DE L'INTERPRÉTARIAT**
- **LE SERVICE CENTRAL D'ENRÔLEMENT (SCE)**
- **LE SERVICE DE L'ACCUEIL DES PARTIES ET DES AVOCATS (SAPA)**
- **LE CENTRE DE RECHERCHE ET DE DOCUMENTATION (CEREDOC)**

LE SERVICE DES ORDONNANCES

Le service des ordonnances (SO) traite les recours susceptibles d'être jugés par un président, par ordonnance et sans audience.



- concours
- détachement

LES FORMATIONS DE JUGEMENT EN AUDIENCE

SOIT UNE FORMATION COLLÉGIALE

- un président
Il s'agit du président de la Cour, d'un président de section ou de chambre, ou d'un magistrat vacataire, assurant plusieurs journées d'audience par an.
Il est soit membre du Conseil d'État, soit magistrat administratif, financier ou judiciaire, en activité ou honoraire.
- deux assesseurs (personnalités qualifiées)
Ils sont choisis en raison de leurs compétences dans les domaines juridique ou géopolitique. L'un est nommé par le haut commissaire des Nations unies pour les réfugiés sur avis conforme du vice-président du Conseil d'État et l'autre par le vice-président du Conseil d'État.

SOIT UN JUGE UNIQUE
(désigné parmi les présidents)

Le kiosque du Conseil d'État



Le site Internet du Conseil d'État,

c'est 2 300 pages de contenu,
12 000 inscrits à l'e-news,
150 000 visites par mois
et près de 5 millions de pages
vues par an.

www.conseil-etat.fr



Comme nos 58 000 followers (abonnés),

rendez-vous sur Twitter
pour suivre l'actualité
du Conseil d'État.

[@Conseil_Etat](https://twitter.com/Conseil_Etat)



Avec ses 246 000 documents

- décisions et avis
contentieux mis à jour
quotidiennement -,
ArianeWeb est la base
jurisprudentielle
de référence.

www.conseil-etat.fr/

[Decisions-Avis-Publications/
Decisions/ArianeWeb](#)



Les conférences du Conseil d'État réunissent tous les acteurs

- juristes,
enseignants-chercheurs,
praticiens de l'administration
du secteur privé, en France et
dans le monde - de l'évolution
du droit et de la vie publique
aujourd'hui.

Retrouvez les programmes,
comptes rendus et vidéos sur

www.conseil-etat.fr/

[Actualites/Colloques-
Seminaires-Conferences](#)



Avec une sélection de près de 3 500 références d'avis rendus par les formations consultatives

du Conseil d'État, ConsiliaWeb
propose les avis dits « sur
questions du Gouvernement »
dans leur intégralité de 1947
à 1990, et à partir
de 1991 lorsqu'ils ont été
rendus publics.

www.conseil-etat.fr/

[Decisions-Avis-Publications/
Avis/ConsiliaWeb](#)



Lettre de la justice administrative (LJA), rapports et études, dossiers thématiques...

Retrouvez les principales
publications du Conseil d'État.

www.conseil-etat.fr/

[Decisions-Avis-Publications/
Etudes-Publications](#)

La LJA bientôt uniquement en version numérique.

Inscrivez-vous sur le site Internet
pour vous abonner
et la recevoir par mail dès
septembre prochain.

CONSEIL D'ÉTAT

1, place du Palais-Royal 75100 Paris Cedex 01

www.conseil-etat.fr - Twitter : @Conseil-Etat

Directeur de la publication : Jean-Marc Sauvé **Rédacteur en chef :** Maryvonne de Saint Pulgent - **Conception et coordination :** direction de l'information et de la communication - **Rédaction - Conseil d'État :** Lise Arduin, Cyrille Beauflis, Catherine Bergeal, Mylène Bernabeu, Anne-Cécile Castellani-Dembélé, Natacha Chicot, Louis Dutheillet de Lamothe, Stéphane Eustache, Patrick Gérard, Nicolas Labrune, Samantha Leblanc, Corinne Mathey, Guillaume Odinet, Jocelyne Randé, Michèle de Segonzac, Bernard Stirn - **Création et réalisation :** **ArianeWeb** (RACO015) - **Crédits photo :** direction de la communication (Jean-Baptiste Eyguesier) ; Fotolia, Getty, Réa, Sipa - **Impression :** Imprimé par Frazier sur papier FSC - **Code ISNN :** 2431-7063.

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

