



PROCES-VERBAL

des concours organisés pour le recrutement direct des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel Session 2017

Références législatives et réglementaires :

- code de justice administrative, notamment son article L. 233-6 et ses articles R. 233-8 à R. 233-14 ;
- loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, ensemble la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;
- arrêté du 28 septembre 2012 fixant le programme des épreuves des concours organisés pour le recrutement direct des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, publié au Journal officiel de la République française le 29 septembre 2012 ;
- arrêté du 23 mai 2016 autorisant au titre de l'année 2017 l'ouverture des concours externe et interne de recrutement direct des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, publié au Journal officiel de la République française le 26 mai 2016 ;
- arrêté du 29 avril 2016 fixant au titre de l'année 2017 le nombre de postes offerts aux concours externe et interne de recrutement direct des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, publié au Journal officiel de la République française le 26 mai 2016 ;
- arrêté du 22 juillet 2016 relatif à la composition du jury des concours de recrutement direct des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel au titre de l'année 2017, publié au Journal officiel de la République française le 25 août 2016.

Fait à Paris, le 20 février 2017

La présidente du jury,

Odile Piérart

I - POSTES A POURVOIR - OUVERTURE DES CONCOURS - CONSTITUTION DU JURY

I-1/ Ouverture des concours et détermination du nombre de postes à pourvoir

L'arrêté du 23 mai 2016, signé du garde des sceaux, ministre de la justice, publié au Journal officiel le 26 mai 2016, a autorisé l'ouverture des concours externe et interne de recrutement direct des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel au titre de l'année 2017. Il indiquait la date et le lieu des épreuves écrites, les conditions de recevabilité des candidatures et les modalités d'inscription.

Une notice, disponible sur le site internet du Conseil d'Etat, détaillait plus particulièrement :

- le nombre et la répartition des postes entre les deux concours ;
- les conditions générales et particulières requises pour concourir ;
- le nombre et la nature des épreuves ;
- les modalités d'inscription (voie électronique ou sur formulaire papier, lieu de dépôt des dossiers de candidature et date de clôture des inscriptions) ;
- la composition du dossier initial de candidature et les pièces à fournir en vue du passage des épreuves orales par les seuls candidats admissibles ;
- les dates des épreuves écrites et orales ;
- les modalités de convocation individuelle aux épreuves ;
- les moyens d'accès aux listes d'admissibilité et d'admission ;
- la date de nomination et du début de la formation initiale ;
- les modalités d'affectation ;
- les fonctions incompatibles avec le métier de magistrat administratif.

Un autre arrêté du 29 avril 2016, signé du vice-président du Conseil d'Etat, publié au Journal officiel le 26 mai 2016, a fixé le nombre de postes offerts à 35, répartis comme suit :

- concours externe : 20 postes ;
- concours interne : 15 postes.

I-2/ Publicité

Une information actualisée à chaque étape du déroulement des concours a été régulièrement diffusée sur le site Internet du Conseil d'Etat.

Un module d'inscription, accessible à partir de la page du site Internet du Conseil d'Etat dédiée aux concours, a permis aux personnes intéressées qui le souhaitaient de s'inscrire en ligne aux concours externe et interne.

I-3/ Constitution du jury

La composition du jury des concours a été fixée par arrêté du 22 juillet 2016 du vice-président du Conseil d'Etat, publié au Journal officiel du 25 août 2016. Par ce même arrêté, des correcteurs adjoints ont été nommés afin d'assister le jury pour la correction des épreuves écrites.

II - RECEVABILITE DES CANDIDATURES

Le bureau des recrutements de la direction des ressources humaines du Conseil d'Etat a reçu 664 demandes d'inscription. 2 d'entre elles n'ont pas été validées par l'envoi des pièces justificatives et 9 dossiers d'inscription ont été déclarés irrecevables. Au total, 653 candidats (497 externes et 156 internes) remplissaient les conditions pour être admis à concourir, telles que fixées par les articles L. 233-6 et R. 233-10 du code de justice administrative. En outre, 31 candidats (24 externes et 7 internes) se sont désistés avant les épreuves écrites ce qui porte le total à 622 candidats admis à concourir (478 externes et 144 internes).

III - EPREUVES ECRITES

III-1/ Envoi des convocations

Les convocations aux épreuves écrites ont été envoyées aux candidats le 29 août 2016 par courriel.

III-2/ Lieu des épreuves et organisation matérielle

Les épreuves écrites se sont déroulées à la Maison des Examens, à Arcueil (94), dans trois salles différentes. Les cinq candidats bénéficiant d'un aménagement d'épreuves ont été accueillis dans deux salles adaptées à cet effet.

La première épreuve -étude d'un dossier de contentieux administratif- a eu lieu le mardi 6 septembre 2016 à partir de 13 h 08, 13 h 12, 13 h 13 ou 13 h 14 selon la salle d'examen. La seconde épreuve -question portant sur des sujets juridiques, institutionnels ou administratifs appelant à une réponse courte (QRC)- et la troisième épreuve -note administrative portant sur la résolution d'un cas pratique portant sur des questions juridiques pour le concours interne ou dissertation portant sur un sujet de droit public pour le concours externe- se sont déroulées le mercredi 7 septembre 2016, respectivement à partir de 9 h 30 et 13 h 00 ou 13 h 01 selon la salle d'examen. Les candidats ont été invités à se présenter dans la salle d'examen une heure avant le début de chaque épreuve.

III-3/ Déroulement des épreuves

III-3.1/ Mardi 6 septembre 2016 : épreuve de dossier

249 candidats étaient présents à cette épreuve, dont 173 en externe et 76 en interne, ce qui porte le taux global de candidats présents à 40,03 % des candidats inscrits (soit 38,35 % pour le concours externe et 47,79 % pour le concours interne).

Les sujets ont été retirés des cartons scellés en présence de M. Gilles Hermitte, président suppléant du jury, et de M. David Katz, membre du jury.

L'épreuve s'est achevée à 17 h 08, 17 h 12, 17 h 13 ou 17 h 14 selon la salle d'examen. Tous les candidats ont eu quatre heures pour composer. Parmi les cinq candidats bénéficiant d'un aménagement d'épreuves, quatre ont disposé d'un tiers-temps supplémentaire.

III-3.2/ Mercredi 7 septembre 2016 matin : épreuve de QRC

246 candidats étaient présents à cette seconde épreuve, dont 171 en externe et 75 en interne, soit trois de moins que la veille.

L'épreuve s'est terminée à 11 h 00. Tous les candidats ont eu une heure trente pour composer. Parmi les cinq candidats bénéficiant d'un aménagement d'épreuves, quatre ont disposé d'un tiers-temps supplémentaire.

III-3.3/ Mercredi 7 septembre 2016 après-midi : épreuves de dissertation (concours externe) et de note administrative (concours interne)

245 candidats étaient présents à cette troisième épreuve, dont 170 en externe et 75 en interne, soit un de moins que le matin.

L'épreuve s'est terminée à 17 h 00 ou 17 h 01 selon la salle d'examen. Tous les candidats ont eu quatre heures pour composer. Parmi les cinq candidats bénéficiant d'un aménagement d'épreuves, quatre ont disposé d'un tiers-temps supplémentaire.

III-4/ Anonymat des copies

A l'issue des épreuves écrites, un numéro d'anonymat a été apposé par le bureau gestionnaire sur les copies de concours selon les modalités suivantes :

- copies de dossier : anonymat du n° 0001 à 0173 et du 0201 à 0276 ;
- copies de QRC : anonymat du n° 0301 à 0471 et du 0501 à 0575 ;
- copies de note administrative : anonymat du n° 0801 à 0875 ;
- copies de dissertation : anonymat du n° 0601 à 0770.

Les parties hautes des copies, mentionnant l'identité des candidats, ont été détachées du corps du devoir avant transmission des copies aux correcteurs.

IV – TRAVAUX DU JURY

IV-1/ Réunion d'entente avant correction

A l'issue des épreuves écrites, une réunion des membres du jury et des correcteurs adjoints, le vendredi 16 septembre 2016, a permis de définir en commun les critères de correction.

Lors de cette réunion, les copies rendues anonymes ont été remises aux correcteurs. Chaque membre du jury s'est vu attribué un tiers des copies des deux épreuves dont il avait la charge ; les correcteurs adjoints les ont assistés dans leurs travaux de correction.

Les corrections se sont poursuivies jusqu'au mardi 11 octobre 2016.

IV-2/ Réunion d'admissibilité

La réunion d'admissibilité s'est tenue le vendredi 14 octobre 2016.

Pour chacune des trois épreuves, les membres du jury et les correcteurs adjoints ont procédé à l'harmonisation des notes. Les notes harmonisées par le jury ont été transmises au bureau gestionnaire. Le report des notes a été effectué sous couvert de l'anonymat des copies.

Au vu des résultats obtenus par les candidats, le jury a décidé de fixer les seuils minimaux retenus pour l'admissibilité à 50,50 points pour le concours externe et 44 points pour le concours interne ; résultat obtenu par 42 candidats externes et 27 candidats internes.

Le bureau gestionnaire a ensuite procédé à la levée de l'anonymat et le président du jury a paraphé la liste classée par ordre alphabétique des 42 candidats externes et des 27 candidats internes admissibles.

L'après-midi même, les résultats d'admissibilité des concours externe et interne ont été affichés au Conseil d'Etat et ensuite publiés sur le site Internet du Conseil d'Etat.

IV-3/ Appréciations de la présidente du jury relatives aux copies du concours

Ce concours constituait la quatrième session du concours de recrutement direct institué par les dispositions de la loi du 12 mars 2012. S'agissant du concours interne une épreuve de note administrative remplace désormais la dissertation et, pour chacun des concours figurent désormais une troisième épreuve composée de questions portant sur des sujets juridiques, institutionnels ou administratifs appelant une réponse courte (QRC).

L'épreuve de note administrative se distingue d'épreuves de même dénomination d'autres concours à deux titres. D'une part, elle fait appel aux connaissances générales en droit public que doit avoir le candidat ce qui signifie qu'il ne s'agit pas strictement d'une note de synthèse. D'autre part, elle comporte une partie au sein de laquelle le candidat doit proposer une ou des solutions. Le jury s'est attaché à composer une épreuve satisfaisant à ces deux exigences.

S'agissant de l'épreuve de QRC, le jury a de nouveau retenu cette année quatre questions qui devaient permettre d'apprécier la faculté du candidat à bâtir rapidement une problématique sans se contenter de « plaquer » des connaissances livresques. Les corrections de copies lui ont permis de valider ce choix. De manière plus générale, le jury a confirmé que la structure des épreuves écrites, s'agissant d'un concours s'adressant à des spécialistes du droit public, apparaissait correctement dimensionnée.

IV-3.1/ Épreuve de dossier

Cette épreuve vise à évaluer des aptitudes dans le traitement d'un dossier contentieux, en proposant un exercice qui se rapproche au plus près du travail demandé à un conseiller-rapporteur exerçant ses fonctions dans une juridiction de première instance. Elle permet d'identifier les candidats qui ont assimilé les prérequis nécessaires à l'exercice du métier de magistrat administratif. A travers cette épreuve, le jury apprécie leurs capacités à comprendre le contexte juridique d'un litige, à appliquer le droit aux éléments factuels de l'affaire et à proposer une solution argumentée à l'aide, à la fois, des connaissances de base en contentieux administratif et de la documentation fournie. Au vu du dossier qui leur était proposé, les candidats devaient ainsi rédiger une note de conseiller-rapporteur exposant toutes les questions juridiques soulevées par l'espèce et la solution proposée pour chacune d'elles.

Le litige soumis à leur analyse était le suivant. Deux particuliers, qui pratiquaient la chasse sur des terrains voisins, entretenaient des relations conflictuelles depuis plusieurs années. A la suite d'une vive altercation survenue entre eux, une enquête de gendarmerie avait été diligentée et le préfet avait pris, le 13 février 2012, deux arrêtés portant saisie de toutes les armes et munitions détenues par chacune de ces personnes. Parallèlement, une procédure pénale avait été engagée à leur encontre pour des faits de violence avec usage ou menace d'une arme sans incapacité. Par un recours pour excès de pouvoir présenté au tribunal administratif de Pau le 27 avril 2012, l'un des deux chasseurs demandait l'annulation de l'arrêté préfectoral le concernant. En cours d'instance, le préfet versait aux débats un jugement correctionnel intervenu le 10 octobre 2012, condamnant le requérant pour menace réitérée de délit contre les personnes dont la tentative est punissable et prononçant la relaxe de l'autre chasseur au bénéfice du doute.

S'agissant de la présentation des faits et de l'examen des questions préalables, le dossier ne comportait aucune difficulté. C'est pourquoi seulement deux points sur un total de vingt étaient affectés par les correcteurs au traitement de l'ensemble de ces deux rubriques.

La présentation des faits se devait synthétique. Il fallait éviter de mentionner un certain nombre de détails inutiles pour la compréhension du litige, mais ne pas omettre d'indiquer l'existence d'une procédure pénale dès ce stade de la note. Bien entendu, devaient être mentionnées les conclusions d'annulation présentées au tribunal administratif, les conclusions d'injonction sous astreinte et celles au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Contrairement à ce qu'ont indiqué quelques candidats, le préfet ne présentait aucune demande à ce dernier titre et concluait seulement au rejet de la requête.

L'examen des questions préalables ne devait pas, en présence d'un dossier ne posant aucune difficulté notable à cet égard, excéder une quinzaine de lignes. Les candidats pouvaient se borner à relever que la compétence de la juridiction administrative était acquise s'agissant d'un recours pour excès de pouvoir contre une mesure de police administrative (en citant par exemple CE, 19 mai 1933, Benjamin [décision non fournie dans la documentation] ou la jurisprudence figurant dans le document n° 19), que le tribunal administratif était en principe compétent pour connaître du litige en premier ressort et que l'objet de ce litige entrait dans le ressort territorial du tribunal de Pau en application de l'article R. 312-8 du code de justice administrative. Quant à la recevabilité, la mise en regard de la date de l'arrêté attaqué et de la date d'enregistrement de la requête devait seulement conduire les candidats à lever un doute sur le respect du délai de recours contentieux, en observant que l'arrêté avait été notifié le 27 février 2012 par la gendarmerie (cf. document n° 6).

Au lieu de procéder à une analyse raisonnée et efficace des questions préalables, l'immense majorité des candidats s'est perdue dans un étalage de connaissances sur le contenu de ces questions démontrant, du même coup, une ignorance de l'office du conseiller-rapporteur en matière de moyen d'ordre public. Contrairement à ce qui a été pratiqué dans la plupart des copies, il ne s'agissait pas d'envisager abstraitement tout le champ des possibles en matière de désistement, compétence, non-lieu à statuer et recevabilité, mais seulement de lever les incertitudes qui apparaissaient en l'état du dossier. En dépit des précédents rapports

du jury ayant relevé à plusieurs reprises ce type de défaut, tous les candidats, sauf rares exceptions, ont restitué une liste de points apprise par cœur sans véritable considération vis-à-vis des spécificités du litige, avec beaucoup de développements superflus (notamment, l'observation suivant laquelle le requérant avait eu recours aux services d'un avocat alors qu'il n'en avait pas besoin, l'indication que la requête contenait conclusions et moyens alors qu'il n'y avait pas l'ombre d'une ambiguïté sur ce point, ou encore des développements inutiles, voire erronés, sur la décision du Conseil constitutionnel du 23 janvier 1987 dite « Conseil de la concurrence »). Un certain nombre de candidats ont même consacré quasiment autant de pages à l'examen des questions préalables qu'à l'analyse du fond du litige. Cette manière de procéder, qui ne correspond aucunement à la réalité du travail juridictionnel, ne leur a pas permis de démontrer les qualités de réflexion et de rationalité attendues lors de cette épreuve. L'examen des questions préalables sur plusieurs pages, même s'il a été effectué de manière « mécanique », leur a inévitablement fait perdre un temps précieux qui aurait pu être consacré à une lecture approfondie du dossier et à l'exploitation de la documentation. De même, la méthode mise en œuvre par ces candidats ne leur a pas permis de se concentrer sur les difficultés de fond, dont l'analyse était principalement valorisée par les correcteurs.

S'agissant du fond du litige, il convenait d'examiner les moyens de légalité externe, puis ceux de légalité interne.

Au titre de la légalité externe, certains candidats se sont inutilement interrogés sur la compétence du signataire de l'arrêté attaqué, au prétexte que le moyen est d'ordre public, alors même que l'acte était signé par le préfet lui-même. Là encore, cela montre que certains candidats ont une conception faussée de l'office du conseiller-rapporteur en matière de moyen d'ordre public.

Il fallait, par contre, se prononcer d'office sur la recevabilité du moyen tiré de l'insuffisance de motivation qui était soulevé dans le mémoire en réplique enregistré le 4 août 2012. En application de la jurisprudence Intercopie (CE, 20 février 1953 [cette décision ne figurait pas dans la documentation]), le moyen pouvait être écarté comme irrecevable, dès lors qu'il était présenté après l'expiration du délai de recours contentieux et qu'il relevait d'une cause juridique distincte de celle sur laquelle se fondait la requête introductive d'instance. Si cette solution était proposée, il fallait aussi prévoir d'envoyer aux parties une lettre les invitant à présenter leurs observations sur une telle irrecevabilité. Pour adopter un raisonnement complet, on devait néanmoins envisager la possibilité d'une interprétation des écritures de la requête introductive d'instance comme invoquant d'emblée une insuffisance de motivation et, donc, trancher le sort à réserver au moyen. Il était alors nécessaire de se prononcer sur son caractère opérant, au regard tant de la loi du 11 juillet 1979 que de l'article L. 2336-4 du code de la défense prévoyant l'intervention d'une décision « sans formalité préalable », puis sur son bien-fondé.

Au titre de la légalité interne, le requérant invoquait dans sa requête introductive d'instance, complétée par un mémoire en réplique, une « erreur de fait », une erreur de droit, une disproportion de la mesure de police et une violation de la loi (en l'occurrence de la présomption d'innocence). Il ne fallait pas hésiter à réorganiser ces moyens afin de les examiner dans l'ordre communément admis et non pas dans celui suivi par le requérant au fil de ses écritures. Pour ce faire, il était préférable de commencer par examiner le moyen tiré de l'erreur de droit, puisque cela permettait de poser clairement le fondement juridique de l'arrêté attaqué que constituait l'article L. 2336-4 du code de la défense. L'on pouvait ensuite examiner l'erreur de fait, puis le moyen tiré de la violation de la présomption d'innocence, pour terminer par le moyen tiré du caractère disproportionné de la mesure de police attaquée.

Concernant l'erreur de droit, le requérant argumentait en deux directions. Selon lui, le préfet n'était pas en droit de prendre sa décision au vu d'un procès-verbal de gendarmerie établi à la suite de l'altercation qui ne contenait aucun élément sur son état de santé. Ce moyen pouvait aisément être écarté, car que le texte de l'article L. 2336-4 du code de la défense permettait au préfet de prendre une décision de saisie d'armes et munitions en considération, soit d'un état de santé dangereux, soit d'un comportement dangereux, soit de ces deux éléments pris ensemble. Le requérant faisait aussi valoir que le préfet n'était autorisé qu'à saisir la seule arme impliquée lors de l'incident. Cependant, là encore, la simple lecture des dispositions de l'article précité permettait d'écarter le moyen en observant que celles-ci prévoyaient la saisie de l'ensemble des armes et munitions détenues par la personne dangereuse.

Concernant « l'erreur de fait » invoquée par le requérant, elle recouvrait, à vrai dire, des moyens tirés de l'inexactitude matérielle des faits et de l'erreur de qualification juridique des faits. Ceux-ci constituaient le

cœur du dossier. Alors qu'il suffisait, pour les analyser, de se placer dans le cadre conceptuel tracé par deux jurisprudences de base en matière de contrôle des décisions administratives, à savoir, l'arrêt Camino (CE, 14 janvier 1916) et l'arrêt Gomel (CE, 4 avril 1914), ces moyens n'ont pas toujours été correctement ordonnés par les candidats. La véritable difficulté résidait dans le fait que le traitement de ces questions rendait également nécessaire l'exploitation de plusieurs jurisprudences fournies dans la documentation, relatives à l'autorité de la chose jugée d'un jugement pénal à l'égard du juge administratif. Très peu de copies ont témoigné d'une correcte exploitation et d'une bonne compréhension de ces documents. Les candidats qui ont commis le plus d'erreurs, à ce niveau, sont ceux qui n'ont pas su dégager le sens exact des décisions fournies ni opérer les analogies pertinentes entre l'affaire soumise à leur analyse et les cas précédemment tranchés. L'arrêté attaqué se fondait sur deux motifs : un comportement dangereux et un état de santé dangereux. Il fallait donc s'interroger sur le point de savoir s'il existait bien, à la date de l'arrêté attaqué, « un comportement » et « un état de santé » présentant, au sens de l'article L. 2336-4 du code de la défense, « un danger grave pour [la personne elle-même] ou pour autrui ». L'arrêt reproduit dans le document n° 19 indiquait qu'il fallait exercer ici un contrôle normal. L'exploitation de la jurisprudence fournie devait, en outre, conduire à estimer que la seule référence pertinente à la notion d'autorité de chose jugée concernait la matérialité des faits, précisément pour les faits de « menace réitérée de délit contre les personnes » retenus par le jugement correctionnel. Il n'y avait aucune autorité de chose jugée sur la qualification juridique des faits. Accessoirement, la jurisprudence fournie permettait d'écarter toute notion d'autorité de chose jugée à l'égard de l'autre chasseur relaxé au bénéfice du doute. Il appartenait donc au candidat de se prononcer sur l'existence ou non d'un « comportement » et/ ou d'un « état de santé » susceptibles d'être dangereux, puis de qualifier ces faits de « dangereux pour soi ou pour autrui » au sens du code de la défense. En ce qui concernait alors le comportement du requérant, la matérialité des faits pouvait paraître établie, au vu des procès verbaux, ainsi que des faits retenus par le juge pénal. Le caractère dangereux du comportement, au sens du code de la défense, pouvait également être admis sans trop de difficulté. En ce qui concernait l'état de santé du requérant, en revanche, la matérialité des faits paraissait entachée d'inexactitude au vu, à la fois, du certificat médical produit par l'intéressé et du mémoire en défense reconnaissant que l'état de santé du requérant n'avait qu'une importance secondaire. Cependant, le motif tiré du comportement dangereux pouvait permettre, à lui seul, de fonder légalement l'arrêté attaqué (CE Ass., 12 janvier 1968, *Ministre de l'économie et des finances c/ Dame Perrot* [cette jurisprudence sur la neutralisation de motifs ne figurait pas dans la documentation]).

Concernant le moyen tiré de la violation de la présomption d'innocence (qu'il était également possible d'examiner juste après celui tiré de l'erreur de droit), on pouvait noter que celui-ci était recevable, bien qu'invoqué dans la réplique, car il relevait de la même cause juridique que celle sur laquelle se fondait la requête introductive d'instance. Ce moyen se divisait en deux branches : d'une part, une méconnaissance de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et, d'autre part, une méconnaissance de l'article 11 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. La première branche devait être écartée comme inopérante, l'arrêté attaqué ayant été pris en application de la loi et aucune question prioritaire de constitutionnalité n'ayant été formellement présentée. La seconde branche du moyen était aussi inopérante, car le texte de la convention invoquée n'est pas au nombre de ceux qui, ayant été ratifiés et publiés en vertu d'une loi, ont, aux termes de l'article 55 de la Constitution, une autorité supérieure à celle de la loi interne (v. CE Ass., 23 novembre 1984, *Roujansky*, [décision non fournie dans la documentation]). De manière plus radicale, beaucoup de candidats ont écarté l'ensemble des deux branches en indiquant que le principe de la présomption d'innocence ne s'appliquait pas à une mesure de police administrative. Si cette proposition était acceptable, elle n'a pas permis à ceux qui l'ont retenue sans plus de précisions de démontrer leur compréhension des articulations normatives entre, d'une part, loi et Constitution et, d'autre part, loi et traités internationaux.

Concernant enfin le moyen tiré du caractère disproportionné de l'arrêté attaqué, il convenait de se livrer au contrôle exercé classiquement par le juge de l'excès de pouvoir sur les mesures de police administrative (cf. CE 19 mai 1933, *Benjamin*, préc.). Il s'agissait, en substance, de vérifier que l'arrêté ne portait pas une atteinte excessive aux libertés individuelles par rapport au but de protection de l'ordre public qu'il poursuivait. Sur ce point, beaucoup de candidats ont écarté le moyen par simple affirmation, sans même mentionner les droits et libertés qui se trouvaient limités par la mesure (notamment le droit de propriété).

Pour terminer, la copie devait se prononcer sur le sort des conclusions à fin d'annulation, sans oublier de statuer sur les conclusions à fin d'injonction et sur celles tendant au paiement des frais de procès. Cela a été fait par la majorité des candidats.

En conclusion, le dossier proposé cette année concernait un recours pour excès de pouvoir contre une mesure de police administrative et nécessitait la mise en œuvre de connaissances de base en matière de contentieux administratif. La particularité de l'affaire résidait dans l'existence d'une procédure pénale engagée à raison d'éléments factuels ayant fondé la mesure administrative, dont l'issue était connue au cours de l'instance introduite devant le tribunal administratif. Le dossier incitait ainsi les candidats à réfléchir sur l'autorité de la chose jugée par le juge pénal. Plusieurs jurisprudences relatives à cette thématique figuraient dans la documentation, mais toutes ne trouvaient pas à s'appliquer au cas d'espèce. Ces décisions avaient été sélectionnées précisément pour tester la capacité des candidats à opérer des analogies pertinentes entre des cas précédemment tranchés et les éléments propres de l'affaire à traiter. Outre l'utilisation des connaissances élémentaires en droit administratif, il s'agissait donc d'exploiter les documents fournis dans le temps imparti, ce qui nécessitait une lecture attentive, ainsi qu'un bon esprit d'analyse et de synthèse. Sur le plan méthodologique, plus encore que lors des sessions passées, les candidats qui ont trop développé les questions préalables au détriment de l'examen du fond ont été pénalisés par la contrainte du temps. Sur le plan substantiel, il convenait de répondre aux moyens de la requête de manière ordonnée et argumentée, à l'aide des connaissances et de la documentation fournie. C'est au regard de l'ensemble des qualités ainsi recherchées que les correcteurs ont sélectionné les meilleures copies.

IV-3.2/ Épreuve de questions à réponse courte (QRC)

Rappels :

- Épreuve 1h30
- 2 pages maximum par réponse
- Chaque question est notée sur 5 points
- Pas de plan ni de problématique nécessaires
- En italique : ce que certains candidats seulement penseront à ajouter.

Remarques générales :

L'exercice a été globalement réussi, même si la qualité des réponses a été inégale selon les questions. Les questions les mieux maîtrisées par les candidats ont été la décision implicite et les recours administratifs préalables.

1) La décision implicite.

La décision implicite consiste à donner un sens au silence gardé par l'administration sur une demande d'un administré.

Le mécanisme de la décision implicite a servi, avant tout, à accéder au juge. Les recours devant le juge administratif devant nécessairement être dirigés contre une décision (sauf en matière de travaux publics : code de justice adm., R. 421-1), il s'est agi de « transformer » le silence en décision afin d'accéder au juge. C'est ainsi que depuis la fin du XIXe siècle dominait la règle selon laquelle le silence gardé par l'administration pendant 3 mois (délai fixé plus tard à 2 mois) valait en principe décision de refus, à moins que les textes ne prévoient qu'il vaudrait décision d'acceptation.

La loi du 12 novembre 2013 a inversé le principe : désormais, le silence vaut décision implicite d'acceptation (code des relations du public avec l'administration, L. 231-1). Le mécanisme présente cependant l'inconvénient de permettre, par la seule carence de l'administration, la production de décisions susceptibles d'être entachées d'illégalités et de subsister dans l'ordonnement juridique. Aussi, ne se résignant pas à ce que la légalité soit trop aisément bradée, le législateur a prévu une liste de dérogations si

longue¹ que l'on peut douter de la portée réelle du changement. Aussi, peut-on se demander si en pratique, sinon en droit, le principe ne reste pas celui de la décision implicite de rejet².

Trop peu de candidats ont précisé la finalité de cette règle. Certains ont oublié la réforme de 2013 et l'inversion du principe silence valant rejet, ils n'ont alors pu obtenir la moyenne sur cette question. Pour ceux qui en ont parlé, on a pu relever certaines confusions entre la réforme de 2013 et le CRPA (lequel a codifié à droit constant sur ce point).

Certains candidats seulement ont pensé à préciser la question des décisions implicites et du début des délais de recours ainsi que le retrait des décisions implicites.

2) L'occupant privatif du domaine public.

Alors que le domaine public est normalement affecté à l'usage d'un service public ou à l'usage direct du public, il peut être occupé privativement à condition que cette occupation soit compatible avec l'affectation à l'utilité publique.

L'occupant privatif doit obtenir une autorisation explicite de la part de l'administration (art. L 2122-1 du code de la propriété des personnes publiques-CGPPP), que celle-ci soit unilatérale (autorisation d'occupation domaniale temporaire, AOT, ou permission de voirie) ou contractuelle (concession d'occupation domaniale ou concession de voirie). Traditionnellement, cette autorisation lui est personnelle et en principe ne peut être cédée. Depuis peu, la jurisprudence a toutefois évolué : il peut y avoir transfert d'une autorisation ou d'une convention d'occupation du domaine public à un nouveau bénéficiaire à la condition que le gestionnaire de ce domaine ait donné son accord écrit (CE 18 septembre 2015, CCI de la région de la Guyane et Sté Prest'air).

Le principe de la perception d'une redevance pécuniaire sur l'occupant est prévu par le CGPPP (art. L. 2125-1) dont le montant tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation.

L'occupant privatif est ensuite placé dans une situation précaire. La précarité des autorisations emporte deux conséquences. D'une part, l'occupant privatif n'a jamais droit au renouvellement de son autorisation (ni aucun droit à indemnisation en cas de non-renouvellement de l'autorisation). L'administration doit motiver le refus de renouveler l'autorisation mais elle dispose d'un large pouvoir discrétionnaire et n'est pas obligée de se justifier par rapport à des considérations tenant aux seuls intérêts de la dépendance occupée. D'autre part, l'autorité de gestion peut mettre fin à tout moment à l'autorisation, pour des considérations d'intérêt général. L'abrogation ou le retrait sont possibles sous certaines conditions en matière d'autorisations unilatérales ; la résiliation anticipée vise le cas du contrat comportant occupation du domaine public.

Les développements se sont trop souvent résumés à des affirmations générales (précarité, autorisation). Certaines copies, qui ont été valorisées, ont néanmoins fait montre de connaissances précises sur les types d'autorisations possibles et sur les conditions dans lesquelles elles sont octroyées (au regard

¹Après avoir affirmé que « le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision d'acceptation », la loi du 12 novembre 2013, précise : « par dérogation, le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet : 1° Lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle ; 2° Lorsque la demande ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ou présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif ; 3° Si la demande présente un caractère financier sauf, en matière de sécurité sociale, dans les cas prévus par décret ; 4° Dans les cas, précisés par décret en Conseil d'État, où une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public ; 5° Dans les relations entre les autorités administratives et leurs agents ». En outre, « Des décrets en Conseil d'État et en conseil des ministres peuvent, pour certaines décisions, écarter l'application du premier alinéa du 1 eu égard à l'objet de la décision ou pour des motifs de bonne administration... ».

²Ce que le législateur semble lui-même admettre lorsque, après avoir affirmé le principe de l'acceptation tacite, il précise que « la liste des procédures pour lesquelles le silence gardé sur une demande vaut décision d'acceptation est publiée sur un site internet relevant du Premier ministre » (art. 21, L. 12 avr. 2000, tel que modifié par la loi du 12 novembre 2013).

notamment de la réglementation des marchés publics). Les développements sur la définition du domaine public étaient superflus.

3) Les services du Premier ministre.

Depuis la fin de la III^{ème} République, pour l'aider à accomplir ses missions, le Premier ministre dispose, sous son autorité propre, principalement à Matignon, d'une soixantaine de services (dont le SGAE), soit intégrés, soit rattachés au Premier ministre.

Les services intégrés sont au premier chef le secrétariat général du Gouvernement, structure légère qui, assurant la coordination interministérielle, prépare et organise le travail du gouvernement, veille à l'exécution des décisions gouvernementales et conseille le gouvernement aux différents stades de la procédure législative. Il défend les décrets attaqués devant le Conseil d'Etat. S'y ajoutent : le cabinet, organe politique, à la fois civil et militaire, qui conseille le Premier ministre, et le secrétariat général de la défense nationale.

Les services rattachés, moins nombreux que par le passé, sont ceux qui assurent des missions interministérielles : le conseil d'analyse stratégique (qui a pris la suite du commissariat général au plan), la nouvelle DATAR, la direction des journaux officiels...

Cette question a été la moins bien traitée. Les candidats qui avaient quelques connaissances ont rarement été au-delà d'une présentation – souvent sommaire – du secrétariat général du Gouvernement.

4) Les recours administratifs préalable

Préalable à la saisine du juge, bien sûr.

Recours administratif préalable facultatif. Le recours administratif (gracieux ou hiérarchique) est toujours ouvert. Il interrompt le délai de recours contentieux (CE, Centre médico-pédagogique de Beaulieu de 1964), sauf quand le litige est encadré par ce que le juge appelle des « procédures particulières »³.

Recours administratif préalable obligatoire (RAPO). Le caractère obligatoire du recours résulte explicitement des textes

Les requêtes déposées directement, sans l'exercice d'un RAPO sont irrecevables⁴.

A propos de la question de la recevabilité sans exercice d'un Rapo, certains candidats ont précisé qu'en référé, le juge peut être saisi aussitôt après la saisine et se prononcer avant la réponse de l'administration saisie du recours (CE, Roche, 2001).

Le RAPO doit être formé par le requérant en personne. Ce dernier n'est donc pas autorisé à s'en dispenser au motif qu'un tiers l'aurait déjà exercé (arrêt Société Coutis de 2013).

Si l'exercice d'un RAPO lie le requérant quant à l'objet de la demande adressée à l'administration (ce qui est demandé au juge doit correspondre à ce qui a été réclamé à l'administration), le requérant reste libre d'invoquer devant le juge des moyens qui n'auraient pas été soulevés à l'occasion du recours administratif (décision Garnier de 2007).

Le sujet a été assez bien traité, les jurisprudences Roche et Garnier ont été assez souvent citées.

IV-3.3/ Épreuve de note administrative (concours interne)

1. La nature de l'épreuve.

Le libellé du sujet comporte deux éléments distincts, susceptibles ou non de faire l'objet d'un traitement séparé dans la note :

³ C'est-à-dire : soit un recours administratif obligatoire spécifique (dont l'exercice, seul, peut proroger le délai) ; soit un régime juridique spécifique entourant la décision litigieuse et au regard duquel une prorogation ne serait pas opportune (par ex., délai de recours contentieux abrégé, 2007, *Grpt d'irrigation des prés de la forge*).

⁴ Précision : est sans effet la présentation par l'administration en défense d'observations au fond ; si de telles observations sont susceptibles de provoquer la régularisation d'une requête présentée sans décision préalable, elles sont sans effet sur l'irrecevabilité d'un recours exercé sans la formation préalable d'un recours obligatoire.

- une présentation synthétique du régime juridique de la gestion déléguée d'un casino ;
- une focalisation plus précise, sous la forme d'un cas pratique, autour de deux questions : celle de l'articulation entre l'autorisation ministérielle requise pour l'exploitation de l'établissement de jeu et la délégation de service public, d'une part, celle des ressources que la commune peut tirer d'une telle exploitation, d'autre part, avec la recherche d'une optimisation financière sur ce dernier point.

Le contexte retenu permettait de situer l'exercice et, le cas échéant, de déterminer parmi les documents fournis, ceux utiles. La forme administrative de la note permettait de matérialiser ce contexte. De ce point de vue, les copies n'appellent pas de remarque particulière, la forme administrative étant généralement présente et correcte.

2. Remarques générales sur les copies.

Le dossier comportant l'essentiel des éléments requis pour traiter le sujet dans ses différents aspects, il n'y a pas eu de difficultés importantes sur la couverture du sujet. En revanche, l'apport des candidats en termes de connaissances personnelles, en complément du dossier reste faible et pas toujours judicieux lorsqu'il existe. De même, des informations importantes ont souvent été omises par les candidats, pour des raisons qui restent parfois délicates à appréhender (problème de gestion de temps ; de difficultés à comprendre des documents parfois techniques, par exemple sur les questions financières).

L'une des difficultés principales reste l'articulation entre la partie synthèse et le cas pratique. Certains candidats ont eu du mal à associer ces deux aspects de l'exercice de manière efficace. Ce qui se traduit par des redondances, alors qu'il est toujours possible de construire la note de manière à éviter ces redites.

L'autre difficulté importante tient parfois à une mauvaise compréhension de la finalité de l'exercice, qui paraît devoir être rappelée. La note est un document professionnel qui se veut opérationnel. Il paraît important de rappeler qu'il s'agit d'un outil, destiné à un supérieur hiérarchique qui ne dispose pas du temps nécessaire pour étudier tous les documents fournis dans le dossier mais auquel il incombe de prendre une décision sur l'objet en cause. Cela suppose que la note présente plusieurs qualités indispensables :

- exhaustivité, s'agissant des éléments importants, ce qui suppose une capacité à faire la part des choses entre ce qui en fait partie et ce qui relève du détail inutile ;
- clarté, permettant un accès aisé aux informations nécessaires à la prise de décision ;
- orientation de la décision, par la présence de propositions, lesquelles doivent être précises, complètes et, surtout, solidement argumentées.

Sur ce dernier point, il convient de souligner que le niveau de maîtrise de l'argumentation juridique reste à parfaire pour beaucoup de candidats. Sur cet aspect, le constat qui peut être fait à partir des notes rédigées rejoint celui concernant les autres épreuves, en particulier celui de la note sur dossier.

Reste à rappeler l'importance du style, de l'orthographe et... de la lisibilité de la copie, encore trop variables selon les candidats.

Un entraînement plus soutenu reste la clé du succès dans un tel exercice.

3. Le contenu du dossier.

Le dossier se présente, cette année encore, sous une forme classique.

Deux parties le composent :

- une partie « textes », réunissant des extraits du code de la sécurité intérieure et du code général des collectivités territoriales ;
- une partie « jurisprudence », regroupant six décisions du Conseil d'Etat, classés dans un ordre chronologique inverse.

S'agissant des dispositions législatives et réglementaires, le code de la sécurité intérieure comprend celles relatives aux établissements de jeux, aux autorisations ministérielles requises. Le code général des collectivités territoriales comprend les dispositions relatives aux délégations de service public et aux ressources que les communes peuvent retirer de l'exploitation d'un casino. L'essentiel du régime juridique intéressant le sujet figurait dans ces dispositions. Leur analyse ne sera pas développée ici.

S'agissant des décisions du Conseil d'Etat, leur apport varie, même si certains recoupements existent.

Les apports essentiels de ces décisions sont les suivants :

Document 3 : CE, 17 juin 2015, Commune d'Hyères

Ce premier document rappelle la position classique et originale du Conseil d'Etat sur les jeux de casinos. D'une part, il y est clairement affirmé que les jeux de casino ne constituent pas, par eux-mêmes, une activité de service public. Mais, d'autre part, la convention par laquelle une commune confie à un titulaire l'autorisation d'exploiter les jeux d'un casino est qualifiée par la jurisprudence de « délégation de service public », si deux conditions sont réunies :

- la première, que le cahier des charges annexé à la convention impose au cocontractant une participation aux missions d'intérêt général de développement économique, touristique et culturel de la collectivité ;
- la seconde, selon la jurisprudence classique initiée en 1995 (Préfet des Bouches-du-Rhône), que la rémunération du cocontractant soit substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation.

Les candidats devaient, à ce propos, relever que les dispositions de l'article L. 1411-1 du CGCT, dans leur rédaction faisant suite à l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, étaient formulées de manière différente, pour cette dernière condition, évoquant le transfert à leur charge d'un « risque lié à l'exploitation du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix ».

Cet arrêt vient également préciser le champ d'application de l'article L. 2333-54 du CGCT et, plus précisément, ce qu'il convient de ranger dans les « prélèvements » prévus à cet article. Le Conseil décide que ne font pas partie de ces prélèvements les sommes que la commune délégante peut mettre à la charge de son cocontractant afin de permettre la création de manifestations artistiques concourant au développement communal, alors même que le produit brut des jeux constitue son assiette. Dès lors, le plafond de 15 % prévu à cet article ne s'applique pas à ces sommes. Il était intéressant de relever, à ce propos, que cette solution s'appuie sur une lecture stricte du texte et sur l'existence d'une contrepartie en faveur du délégataire, lequel peut escompter tirer bénéfice d'un accroissement de l'activité touristique. Cet élément est important pour l'optimisation financière du projet.

Document 4 : CE, 23 janvier 2016, Société Casino Saint-Honoré-les-Bains

Cet arrêt liste un certain nombre de prélèvements mis à la charge de l'exploitant d'un casino. L'utilisation de cette liste devait être prudente. D'un part, les faits sont anciens (2004-2008) et certaines dispositions ne sont plus en vigueur comme le suggère la rédaction du point 1 de l'arrêt. D'autre part, le bénéficiaire n'est pas précisé pour tous les prélèvements. Seul le prélèvement de l'article L. 2333-54 pouvait donc retenir l'attention, puisqu'il est au profit de la commune.

L'intérêt de l'arrêt concerne principalement les précisions relatives à la nature juridique et au régime juridique des prélèvements en cause et donc de celui qui bénéficie certainement aux communes.

Il y est indiqué, tout d'abord, que les prélèvements opérés sont la propriété, non de l'exploitant, mais de leurs bénéficiaires respectifs dès leur entrée dans la « cagnotte » du casino pour les jeux de cercle et dès leur inscription sur les carnets de prélèvement pour les jeux de contrepartie et les machines à sous. En conséquence, l'exploitant d'un casino ne peut se prévaloir des stipulations du 1er protocole additionnel à la

convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La revendication, de sa part, de la propriété d'un bien au sens de ces stipulations ne peut donc prospérer.

L'arrêt précise ensuite la nature juridique des prélèvements. Depuis l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2009, promulguée le 28 décembre 2008, les prélèvements sur les produits bruts des jeux sont rattachés à la catégorie des recettes fiscales de l'Etat. Ceci explique que le législateur soit venu préciser l'assiette de ces prélèvements, conformément à ce qui est exigé de lui par l'article 34 de la Constitution. Antérieurement, il s'agissait de recettes non fiscales. Le CE rappelle l'une de ses décisions (du 3 novembre 1978) mais également la position de la Cour de cassation (6 juillet 1982), confirmant qu'il ne s'agissait pas d'imposition, justement parce que ces prélèvements appartiennent à leurs bénéficiaires dès la « naissance » des sommes à reverser par l'exploitant.

Enfin, il est à noter que le législateur a validé les prélèvements antérieurs au 1er janvier 2009, sans que cela présente un intérêt particulier pour le traitement du sujet.

Document 5 : 19 mars 2012, SA Groupe Partouche

L'arrêt rappelle d'abord le régime juridique applicable (Cf. document 3).

Examinant certains éléments de la procédure de délégation de service public, le Conseil d'Etat y rappelle les exigences d'information suffisante des membres de l'assemblée délibérante s'agissant de l'opération sur laquelle ils doivent se prononcer. Il fait de même s'agissant de l'exigence d'impartialité des membres de la commission de délégation de service public.

Mais, surtout, l'apport de l'arrêt concerne le montage juridique susceptible d'être mis en œuvre et les activités accessoires mises à la charge du délégataire. Les faits de l'espèce sont intéressants à un double titre. D'abord, par la diversité du contenu du projet décrit au point 1. Ensuite, par la qualification de ces objets en « activités accessoires » à celle de jeux. La marge d'appréciation dont dispose l'autorité délégante est relativement large. Dès lors qu'il s'agit d'une activité accessoire, les exclusions de l'article L. 1411-2 du CGCT rappelées dans l'arrêt ne sont pas applicables.

Enfin, l'arrêt donne, dans le dernier point, un éclairage sur une autre ressource potentielle au profit de la commune : la redevance domaniale, dans le cas où le projet doit être implanté sur le domaine public. Deux précisions sont apportées. La première concerne l'intégration de cette redevance dans le prélèvement prévu à l'article L. 2333-54 du CGCT, question à laquelle le Conseil répond par la négative. Il en résulte, comme dans le document 3, que le plafond de 15 % du produit brut des jeux n'est pas opposable. La seconde concerne la possibilité pour l'exploitant de déduire le montant de la redevance d'occupation de ce produit brut, ce que la Haute juridiction refuse également, considérant qu'il s'agit pour le délégataire d'une charge comme une autre.

Document 6 : 19 mars 2010, SNC Malortigue

Il s'agit de la décision qui permet de traiter l'une des questions posées dans le sujet, concernant l'articulation entre la procédure d'autorisation ministérielle et celle de délégation du service public.

L'arrêt offre cependant un éclairage intéressant sur le montage juridique qui peut être retenu. En l'espèce, celui-ci comporte deux conventions. L'une relative à l'exploitation des jeux, dont le renouvellement était ici en cause, l'autre confiant au cocontractant le « service public de l'animation développé autour du casino municipal ». Le lien étroit entre ces deux conventions est bien mis en évidence. Le sort affectant l'une rejaillit sur l'autre.

Cette décision permet d'envisager les conséquences de la disparition de l'autorisation d'exploiter des jeux sur la délégation de service public et sur les activités accessoires. Le refus de renouveler l'autorisation d'exploitation des jeux a pour conséquence d'empêcher la poursuite de la délégation. La résiliation de la convention correspondante devient une obligation pour la commune. Compte tenu du motif invoqué, cette

résiliation n'intervient pas pour un motif d'intérêt général et ne permet donc pas le versement d'une indemnité à ce titre.

Les candidats pouvaient utilement s'interroger sur l'opportunité d'une clause dans la convention prévoyant ce cas de figure.

Document 7 : 10 mars 2016, Commune d'Houlgate ; Société d'exploitation du casino d'Houlgate

Cet arrêt prolonge l'analyse des relations entre l'autorisation donnée au titre de la police des jeux et la délégation de service public, envisagée sous l'angle, cette fois, de la procédure de passation et, plus particulièrement, de l'égalité de traitement des candidats.

Le Conseil censure la pratique du ministre de l'intérieur consistant à soumettre les nouveaux candidats à l'exploitation de jeux à une période probatoire d'une année, au cours de laquelle ils ne sont pas autorisés à exploiter des machines à sous. Face à un candidat, délégataire sortant, qui bénéficie d'une telle autorisation, le nouveau candidat se trouve en position difficile. L'arrêt considère qu'en l'espèce, la mise en œuvre de la période probatoire ne s'imposait pas, rétablissant ainsi l'égalité des candidats à la délégation.

Document 8 : 3 octobre 2003, Commune de Ramatuelle

L'arrêt donne un dernier éclairage sur l'articulation entre le régime de l'autorisation de jeux et celui de la délégation de service public, s'agissant cette fois de la durée prévue dans le cahier des charges. Le Conseil d'Etat considère que le ministre de l'intérieur a pu légalement, faisant usage du pouvoir réglementaire qu'il détient dans le cadre de la police spéciale des jeux qui lui est confiée, fixer une durée maximale au cahier des charges de l'exploitant de dix-huit ans, alors que les dispositions applicables aux délégations de service public figurant dans le CGCT, notamment à l'article L. 1411-2 dont le contenu est repris dans la décision ne prévoient pas de durée minimale.

4. Proposition de traitement du sujet.

NB : les références auxquelles est associé un « * » sont des compléments au dossier qui pouvaient être attendus des candidats, l'exercice n'étant pas refermé sur le dossier.

Dans un contexte budgétaire qui, pour de nombreuses collectivités locales, est caractérisé par un resserrement des rentrées financières, la création d'un établissement de jeux peut offrir des ressources budgétaires non négligeables.

Pour autant, la spécificité de cette activité doit conduire à réfléchir de manière précise au mode de gestion de cette exploitation, la délégation de service public constituant une solution intéressante, notamment par les ressources qu'elle peut apporter à la collectivité.

Ces deux aspects entretiennent des liens étroits, qu'il convient de préciser.

Si la décision de confier à un tiers l'exploitation d'un casino doit obéir au régime classique de la délégation de service public, l'autorisation ministérielle requise pour exploiter des jeux introduit une donnée originale et contraignante (I). L'exploitation d'un tel établissement constitue pour la commune une source intéressante de financement à travers le prélèvement sur le produit brut des jeux, d'autant plus que d'autres ressources peuvent être tirées d'activités accessoires (II).

I. L'exploitation d'un casino peut donner lieu à une délégation de service public, sous le contrôle étroit du ministre de l'intérieur.

I.A. L'exploitation d'un casino peut être assurée par une délégation de service public.

La jurisprudence a eu l'occasion de préciser la nature de l'activité de casino mais également la possible délégation de cette activité à un tiers.

Selon une position classique (CE, 25 mars 1966, Ville de Royan*), la jurisprudence administrative refuse de qualifier l'activité de jeux de « service public » (CE, 17 juin 2015, Commune de Hyères). Cette position est en conformité avec celle plus généralement adoptée par le Conseil d'Etat s'agissant des jeux d'argent (CE, 27 octobre 1999, Rolin, pour la Française des jeux*), alors même qu'il a pu considérer la loterie nationale comme une activité de service public (CE, 17 décembre 1948, Angrand*).

Pour autant, la logique de service public n'est pas absente. Elle intervient au stade de la délégation elle-même. En effet, le Conseil d'Etat reconnaît aux casinos un rôle dans le développement économique, touristique et culturel des communes concernées, conformément à la volonté du législateur exprimée à travers les dispositions de la loi du 15 juin 1907 relative aux casinos. La finalité d'intérêt général, ici local et plus précisément communal, est donc bien perceptible. De plus, les modalités de création d'un casino, qui font intervenir à la fois les organes de la commune mais également le ministre de l'intérieur, par le contrôle exercé sur les jeux, ont conduit le juge administratif, selon les critères classiques d'identification du service public* (CE, 28 juin 1963, Narcy ; 20 juillet 1990, Ville de Melun), à voir dans les conventions établies pour l'installation et l'exploitation d'un casino une délégation de service public, sous la double réserve que, d'une part, le cahier des charges annexé à la convention fasse participer le délégataire aux missions d'intérêt général en matière de développement économique, culturel et touristique (CE, 19 mars 2012, SA Groupe Partouche) et que, d'autre part, l'exploitant supporte un risque lié à l'exploitation comme l'exige, depuis l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), modifiant sensiblement la condition posée par la jurisprudence (CE, 15 avril 1996, Préfet des Bouches-du-Rhône*).

La procédure de délégation trouve à s'appliquer telle qu'elle est prévue aux articles L. 1411-3 et suivants et R. 1411-1 et suivants du CGCT, sous réserve d'adaptations imposées par le régime propre aux casinos.

Le conseil municipal, s'agissant d'un projet de création de casino, doit se prononcer en connaissance de cause sur le principe même de la délégation, après avis de la commission consultative des services publics locaux. Une commission composée, dans les communes de plus de 3 500 habitants, du maire ou de son représentant, qui la préside, et de trois membres du conseil municipal élus par ce dernier à la proportionnelle au plus fort reste, ainsi que le prévoit l'article L. 1411-5 du CGCT, examine les candidatures et, après vérification notamment de leurs garanties professionnelles et de leur capacité à assurer la continuité du service, arrête la liste des candidats admis à présenter une offre. L'autorité habilitée à signer la convention peut alors librement négocier avec les candidats retenus et soumet à l'assemblée délibérante le choix qu'elle a fait, lequel doit notamment être motivé dans un rapport. L'information des membres de l'assemblée doit être suffisante et l'impartialité de la commission de délégation de service public doit être garantie (CE, 19 mars 2012, SA Groupe Partouche).

I.B. L'autorisation nécessaire du ministre de l'intérieur peut interférer avec la délégation de service public.

Le code de la sécurité intérieure (CSI) pose, à ses articles L. 324-1 et L. 324-2, une interdiction de principe pour la tenue d'une maison de jeux et, plus généralement, pour l'organisation de jeux de hasard. Cette interdiction, largement entendue, est pénalement sanctionnée par des amendes et des peines d'emprisonnement. L'article L. 324-2 du même code tire les conséquences de cette interdiction, en punissant l'importation, la fabrication, l'installation et l'exploitation d'appareils de jeux dans les lieux publics et privés, par des amendes et des peines de prison également. Ce cadre restrictif connaît cependant des dérogations, dont la jurisprudence rappelle le caractère exceptionnel et provisoire (CE, 3 octobre 2003, Commune de Ramatuelle).

En effet, l'article L. 321-1 du CSI énumère les cas de figure dans lesquels une dérogation à ces interdictions peut être admise. Parmi ces possibilités figure celle, mentionnée au 1° de cet article, des

communes classées stations balnéaires avant le 3 mars 2009. La commune de Bonneteau-sur-Plage ayant été classée dans cette catégorie en 2007, entre dans le champ d'application de cette dérogation, ce qui permet l'ouverture au public de locaux où peuvent être pratiqués certains jeux de hasard. Dès lors, si une telle création est envisagée, un régime juridique particulier trouve à s'appliquer.

L'article L. 321-2 du CSI prévoit, outre la procédure au sein de la commune, l'intervention préalable du ministre de l'intérieur.

La possibilité de créer un casino suppose en effet d'abord un avis conforme de l'assemblée délibérante qui doit donc être favorable à la création d'un établissement de jeux. Le conseil doit également se prononcer sur le cahier des charges qu'il lui appartient d'établir. Ce document doit être approuvé par l'Etat, selon une procédure organisée par le CSI.

A cette fin, les articles R. 321-1 et suivants de ce code fixent la procédure qui doit être suivie. Tout d'abord, la demande d'autorisation, qui doit comporter les informations et documents exigés par l'article R. 321-2, parmi lesquels des précisions sur la société pour laquelle l'autorisation est sollicitée, sur l'importance de l'activité et le cahier des charges déjà mentionné doit être adressée au préfet du département dans lequel doit être implanté le casino. En vertu de l'article R. 321-3 du même code, il est procédé à une enquête lorsqu'il s'agit d'une création d'établissement de jeux puis, ainsi que le prévoit l'article R. 321-4 dans ce cas, la demande est adressée au ministre pour être dans un premier temps soumise pour avis à la commission consultative des jeux de cercles et de casinos. Le ministre dispose d'un délai de quatre mois pour prendre une décision, son silence à l'expiration de ce délai valant décision de rejet.

L'intervention du ministre de l'intérieur constitue un aspect important et original de la procédure. Celui-ci est en effet tout d'abord titulaire d'un pouvoir de police spéciale* qui lui a été confié par la loi de 1907 sur les jeux de hasard, dont les dispositions sont désormais codifiées dans le CSI. S'agissant des dérogations prévues à l'article L. 321-1 de ce code, il lui appartient, en effet, d'accorder l'autorisation temporaire exigée par ces dispositions. Cette autorisation doit comporter un certain nombre de précisions, concernant la durée de la concession, les jeux autorisés et certaines règles d'organisation et de fonctionnement de l'établissement destinées à permettre, notamment, le contrôle effectif de l'exploitation et les prélèvements financiers qui peuvent être mis en place, conformément à ce que prévoient les articles L. 321-1 et R. 321-5. Le ministre de l'intérieur a ensuite en charge les agréments du directeur, des membres du comité de direction et des personnes employées dans les salles de jeux, ainsi que le prévoit l'article L. 321-5.

L'autorisation accordée par le ministre a une nature précaire. L'article L. 321-2 du CSI prévoit qu'elle peut être révoquée par cette autorité si le cahier des charges établi par le conseil municipal n'est pas respecté. Le même article prévoit que le conseil municipal peut être à l'origine de cette révocation, pour le même motif, en saisissant le ministre d'une demande ayant un tel objet, lequel doit se prononcer dans le délai d'un mois. Il est enfin prévu par cet article que le retrait de l'autorisation ne peut donner lieu à indemnisation en aucun cas. Si le ministre refuse de renouveler l'autorisation d'exploiter des jeux, la convention de délégation de service public peut être résiliée sans indemnité. En effet, un tel motif empêche la poursuite de l'exploitation d'un établissement de jeux (CE, 19 mars 2010, SNC Malortigue). Il ne constitue pas davantage un motif d'intérêt général au sens d'une éventuelle clause de résiliation prévoyant cette possibilité et ne peut donc permettre à l'exploitant de demander une indemnisation (même arrêt). Il peut être intéressant d'insérer, dans la convention, une clause de résiliation rappelant la conséquence résultant de la perte de l'autorisation ministérielle, même si son absence ne fait pas obligation à l'application de cette solution.

Enfin, il est important de souligner que la procédure d'autorisation au titre de la police des jeux ne doit pas interférer avec celle de délégation de service public, de telle sorte que l'égalité des candidats s'en trouverait altérée. La commune doit en effet veiller à traiter les candidats dans le respect de ce principe. Il en va de même du ministre de l'intérieur. Le Conseil d'Etat a jugé que ce dernier ne pouvait légalement imposer à un candidat à l'exploitation de casino une période probatoire d'un an, à l'issue de laquelle seulement l'autorisation d'exploiter des machines à sous peut lui être accordée, dans le cas d'un

renouvellement de délégation de service public, alors que le titulaire sortant ne se voyait pas imposer une telle limite et que le candidat concerné par la mesure justifiait d'une expérience suffisante pour ce type d'activité (CE, 10 mars 2006, Commune d'Houlgate ; Société d'exploitation du casino d'Houlgate). A contrario, le Conseil d'Etat a admis que la durée maximale du cahier des charges pouvait être fixée à 18 ans par le ministre de l'intérieur, en vertu de son pouvoir de police, dès lors qu'une telle disposition ne méconnaît pas le principe de libre administration des collectivités territoriales rappelé à l'article 72 de la Constitution* ni les dispositions relatives aux délégations de service public (CE, 3 octobre 2003, Commune de Ramatuelle).

Le cadre juridique de mise en place d'un casino se révèle donc contraignant, du fait de l'articulation nécessaire entre la procédure de délégation de service public organisée par le CGCT et celle d'autorisation au titre de la police spéciale des jeux relevant de la compétence du ministre de l'intérieur dans le cadre du CSI.

Mais la création d'un casino offre à la commune des perspectives intéressantes en matière de ressources.

II. L'activité de jeux offre des ressources intéressantes, susceptibles d'être abondées par le biais d'activités accessoires et de sommes complémentaires.

II.A. L'activité de jeux de hasard peut apporter des ressources importantes à travers les prélèvements prévus par la loi.

La création d'un casino constitue pour la commune une source de recettes non négligeable, sous la forme de prélèvements dont l'existence et le régime juridique sont fixés par le code général des collectivités territoriales. Si l'Etat opère un prélèvement sur les activités de jeux, les communes peuvent également instituer des prélèvements.

Les prélèvements susceptibles d'être opérés par la commune sont prévus aux articles L. 2333-54 et suivants du CGCT. Cet article autorise les communes à instituer un prélèvement sur le produit des jeux dans les casinos. Pour ce faire, elles doivent justifier de la réalisation d'actions de promotion du tourisme. Cette exigence renvoie clairement au rôle joué par les casinos en faveur, notamment, du développement touristique communal, élément contribuant à la qualification de délégation de service public déjà mentionnée. Ces prélèvements entrent désormais dans la catégorie des « taxes, redevances ou versements non prévus par le code général des impôts ». Il appartient donc au législateur de les créer et de fixer les règles les concernant, conformément à ce que prévoit l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958. Le taux et le mode de perception de ces prélèvements doivent être précisés dans le cahier des charges établi par le conseil municipal, comme l'exige l'article L. 321-2 du CSI.

L'ensemble des prélèvements qui sont opérés par les communes sur le produit brut des jeux dans le cahier des charges ne peut, selon le deuxième alinéa de l'article L. 2333-54 du CGCT, excéder 15 %. Trois mécanismes viennent cependant cadrer ces prélèvements. Tout d'abord, la notion de « produit brut » fait l'objet d'une définition précise donnée à l'article L. 2333-55-1 du CGCT, laquelle varie selon les types de jeux. En fonction des jeux autorisés par le ministre de l'intérieur, la modalité de détermination du produit brut au sens de ces dispositions devra être précisée. Ensuite, le montant total du produit brut, tel que déterminé par application de l'article L. 2333-55-1 fait l'objet d'un abattement de 25 %, auquel peut être ajouté l'abattement supplémentaire mentionné au I de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 1995. Enfin, l'article L. 2333-54 du CGCT prend en considération l'ensemble des prélèvements opérés par la commune et par l'Etat, dont le total ne peut excéder 83,5 % des produits bruts des jeux énumérés à l'article L. 2333-55-1 du CGCT, pour les points 1 à 3 et pour les points 4 et 5. Dans le cas contraire, le prélèvement de l'Etat est diminué de telle façon que le taux maximal ne soit pas dépassé pour l'un ou l'autre de ces groupes de produits bruts.

En sus de ces prélèvements, les communes bénéficient du reversement par l'Etat de 10 % du prélèvement opéré par ce dernier sur le produit brut des jeux, ainsi que le prévoient les dispositions de

l'article L. 2333-55 du CGCT. Une limite est toutefois fixée par ce même article, ce versement ne pouvant avoir pour conséquence d'augmenter de plus de 5 % le montant des recettes réelles de fonctionnement de la collectivité. Ce plafond est porté à 10 % pour les communes qui sont membres d'un établissement public de coopération intercommunale, sous réserve de certaines exigences complémentaires fixées par ce même article.

Les modalités de prélèvement sont également déterminées par les textes applicables.

L'article D. 2333-82-2 du CGCT impose aux exploitants d'un casino de déclarer et de payer concomitamment auprès d'un comptable de la direction générale des finances publiques les prélèvements mis à leur charge dans le courant du mois suivant celui au cours duquel les opérations ont été réalisées. Les délais applicables en matière de taxe sur le chiffre d'affaires s'appliquent également aux déclarations.

Il est enfin important de souligner qu'aux termes de l'article D. 2333-82-2 du CGCT, les sommes correspondant aux prélèvements institués deviennent la propriété de leurs bénéficiaires dès la prise en compte de la retenue pour les jeux de cercle et leur forme électronique et dès leur inscription sur les carnets de prélèvement pour les jeux de contrepartie et leur forme électronique, ainsi que pour certains autres appareils. Il en résulte, par suite, que l'exploitant d'un casino n'est pas propriétaire des sommes correspondant à ces prélèvements mais seulement dépositaire de celles-ci pour le compte de leurs bénéficiaires et, dès lors, que l'exploitant ne peut utilement invoquer l'article 1er du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CE, 23 janvier 2015, Société Casino Saint-Honoré-les-Bains).

II.B. D'autres sources de revenus existent.

Si le projet de casino doit être réalisé en tout ou partie sur une dépendance du domaine public communal, il est possible de mettre à la charge du délégataire une redevance pour occupation de ce domaine. Le Conseil d'Etat a précisé le régime juridique de cette redevance. Dans un arrêt du 19 mars 2012, SA Groupe Partouche, il a ainsi jugé que ce montant n'entraîne pas dans le champ du prélèvement sur le produit brut des jeux plafonné à 15 % prévu par l'article L. 2333-54 du CGCT et qu'il ne devait pas davantage venir en diminution de l'assiette de ce prélèvement, dès lors qu'il constitue une charge de même nature que celles que doit normalement supporter le délégataire.

A côté des prélèvements institués par le législateur, la jurisprudence a eu l'occasion de se prononcer sur la légalité de la perception, par une commune, de montants prévus par le cahier des charges ayant pour effet de porter à plus de 15 % le montant des sommes prélevées. Dans un arrêt du 17 juin 2015, Commune de Hyères, le Conseil d'Etat a validé cette possibilité. Dans l'espèce qui lui était soumise, la haute juridiction a relevé que la convention conclue entre la commune et le délégataire faisait participer ce dernier à l'organisation de spectacles. Ayant relevé que ces spectacles profitaient également à l'exploitant du casino, par le public qu'ils étaient susceptibles d'attirer dans la commune, le Conseil d'Etat a considéré que les sommes mises à la charge de l'exploitant par la commune, quand bien même elles auraient pour assiette le produit brut des jeux, ne pouvaient être regardées comme faisant partie des prélèvements prévus par le législateur sur le produit brut des jeux et que, par suite, la circonstance que ces sommes portent à plus de 15 % du produit brut des jeux le total du montant perçues ne méconnaît pas les dispositions de l'article L. 2333-54 du CGCT. Une telle contribution financière peut donc être prévue dans la convention de délégation de service public, à la condition, requise par la jurisprudence, qu'elle comporte, pour le délégataire, une contrepartie.

Enfin, l'activité d'exploitation du casino peut comporter un certain nombre d'accessoires, à la charge du délégataire. Certes, l'article L. 1411-2 du CGCT interdit en principe à l'autorité délégante de faire supporter au délégataire des services ou des paiements étrangers à l'objet de la délégation. Mais le Conseil d'Etat a admis la possibilité de prévoir une activité accessoire, comme un hôtel par exemple (CE, 19 mars 2012, SA Groupe Partouche). Il convient cependant de veiller à ce que, par le biais de l'obligation de prendre en charge une telle activité accessoire, une rupture d'égalité entre les candidats ne soit pas établie (même arrêt). Le sort de l'activité accessoire, alors même qu'elle est régie par une convention distincte, que

le juge administratif peut considérer comme formant un ensemble indivisible avec la convention portant sur l'exploitation du casino, suit le sort de cette dernière (CE, 19 mars 2010, SNC Malortigue), notamment en cas de résiliation provoquée par la perte de l'autorisation de jeux.

L'ensemble de ce dispositif permet de tirer le meilleur parti financier de la création et de l'exploitation d'un casino par un tiers compétent pour ce faire. Les documents établis devront clairement préciser ces modalités pour permettre à chaque partie d'appréhender complètement et avec précision ses droits et obligations.

IV-3.3/ Épreuve de dissertation (concours externe)

« Le droit administratif, droit des administrés ? ».

Le sujet invite à s'interroger :

- **sur l'objet et les fonctions du droit administratif. A quoi sert-il ?**
 - à attribuer des pouvoirs à l'administration pour supplanter, au nom de l'intérêt général, les intérêts des administrés ?
 - à protéger les administrés des intrusions de l'administration ?
 - à déterminer si c'est un droit libéral ou un droit privé pour la puissance publique.
- **sur les tensions et sur les équilibres réalisés, anciennement et récemment.**
 - il est difficile de ne pas admettre que les administrés sont davantage pris en considération : transparence, participation, code des relations du public et de l'administration, référé, effectivité de l'intervention du juge... ;
 - influence européenne : Charte des droits fondamentaux de l'UE qui consacre le « droit à une bonne administration ».

Pour ce sujet, il n'existe pas de contenu imposé. L'ensemble du droit administratif peut être mobilisé. C'est toute la difficulté : il s'agit pour le candidat de tailler dans la pierre et de trouver un angle. La science administrative peut également être précieuse pour traiter le sujet : politiques de participation de l'administré, concertation, enquête publique, effort de rapprochement (charte Marianne...).

Cela implique une introduction « charpentée » :

- **celle-ci doit définir les termes du sujet : « droit administratif »** (pas de difficulté) ; « administré » et non pas « citoyen », « public » ni simple « particulier » : le sujet vise le particulier (personne physique ou morale) en tant qu'il se situe dans une relation particulière avec l'administration, c'est-à-dire le particulier en tant que l'administration exerce sur lui sa mission (elle lui fournit une prestation ou encore elle exerce sur lui un pouvoir de commandement). Est-il plus restrictif ou plus large que la notion d'usager ? On peut retenir une conception plus restrictive de la notion d'usager et considérer qu'elle ne concerne que la personne qui bénéficie directement d'une prestation de l'administration (alors que l'administré peut se situer dans un simple rapport de droit, sans que cela implique nécessairement une prestation : par exemple, une personne qui fait l'objet d'une interdiction de sortie du territoire, on peut penser qu'il s'agit d'un administré et non d'un usager). Distinction administré/public : notion de « public » adoptée dans le CRPA⁵ qui suggère un lien de droit moins individualisé avec l'administration (pourtant régi par les mêmes dispositions que celles applicables aux « administrés »). Ne considère-t-on pas aujourd'hui que le « public » couvre la communauté des administrés, ceux effectivement soumis à un lien de droit individualisé (par ex, ils perçoivent une prestation) et ceux potentiellement liés à l'administration (la communauté tout entière) ?

Très certainement, les candidats auront tendance – à tort – à sortir de ce champ circonscrit pour étudier plus généralement les relations administration/ particulier. On ne peut pas ne pas sanctionner cette dérive.

⁵ CRPA : Code des relations entre le public et l'administration.

- **Que veut-on dire lorsqu'on dit « droit des administrés »** : suggère-t-on un droit à leur service ? un droit protecteur ? ou seulement un droit qui s'applique à eux ?
- **La définition doit également justifier les partis adoptés pour traiter le sujet.** Il faut accepter une marge importante de liberté de la part du candidat. Tout ne peut être abordé, et certainement tel ou tel angle nous paraîtra plus ou moins pertinent. Mais ce qui importe est que le candidat ait osé construire et structurer sa pensée, avec la part d'arbitraire que cela implique.
- **En conséquence, aucun plan type ne s'impose.** Cependant, il y a fort à parier que les plans convenus du type « droit de l'administration v./ droit des administrés » seront trop « lâches ». Ils n'épargneront pas les longs développements sur le droit administratif en général, et l'énumération de tous les chapitres du droit administratif. Il faut donc privilégier les plans « radicaux » qui structurent véritablement la copie.
- Le parti pourrait être, par exemple : « le droit administratif est inégalitaire, par essence ; mais l'administré n'a jamais été oublié et l'évolution générale, sous la pression entre autres du droit européen, est celle d'une plus grande prise en compte de l'administré. Comment il est pris en compte : par le principe de légalité (I)/ par le principe sécurité juridique (II) ». Mais il ne s'agit que d'un exemple (difficile à traiter du reste...).

On privilégiera ainsi les copies structurées et précises qui ne versent pas dans les considérations très générales sur le droit administratif ou des développements tout à fait périphériques (hiérarchie des normes...). On privilégiera les copies convaincantes, qui témoignent de la maturité juridique et de la distance qu'appelle ce sujet.

Éléments qui devraient être présents dans la copie :

On peut distinguer plusieurs « blocs » dont les éléments seront plus ou moins mobilisés (ou pas du tout) selon le plan choisi.

Bloc « droit administratif, droit de la puissance publique »

Il s'agit ici de tout ce qui, dans le droit administratif, indique un rapport de force favorable à l'administration. Plusieurs exemples peuvent être mobilisés et même organisés autour de la distinction classique du professeur Chapus entre prérogatives qui permettent d'agir (prérogatives d'action) et celles qui protègent l'administration des actions extérieures (prérogatives de protection) :

En particulier, peuvent être évoqués :

- le caractère directement exécutoire des décisions administratives (« privilège du préalable ») qui n'a cependant jamais signifié que l'administration était autorisée à exécuter d'office ses décisions (hypothèses d'exécution d'office limitées par la jurisprudence TC, Sté immo. de Saint-Just, 1902) ;
- les procédés exorbitants, comme l'expropriation, la réquisition ; protection des biens affectés à la mission de service public qui, relevant de la domanialité publique, sont inaliénables et imprescriptibles ;
- les pouvoirs spécifiques dans l'exécution du contrat administratif qui lui permettent de modifier la convention en cours sans l'accord du cocontractant ;
- l'indulgence particulière à l'égard de l'administration en matière de responsabilité avec la faute lourde : en matière hospitalière ; en matière d'activité de secours, d'opération de police etc. (jurisprudences abandonnées à la fin des années 1990) ;
- l'idée selon laquelle l'administré bénéficiant d'une prestation, il doit être moins bien protégé que les autres particuliers : régime de la responsabilité du fait des travaux publics moins favorable à l'usager (responsabilité pour faute présumée) qu'aux tiers (responsabilité sans faute).

Bloc « droits des administrés »

Ce qui a toujours existé :

- protection des administrés par une conception souple de l'intérêt à agir (intérêt à agir des usagers : CE, Croix de Seguey-Tivoli, 1906). En reconnaissant un intérêt à agir au contribuable local contre les décisions de la commune qui engagent les finances communales (Casanova, 1901), le juge a également pris pour levier la qualité « d'administré » pour faciliter l'accès au prétoire ;
- administrés détenteurs de droits invocables à l'égard du service public : continuité, égalité.

Ce qui est plus récent :

- rééquilibrage de la relation administrative avec une administration progressivement tenue de « rendre des comptes » aux administrés : motivation des décisions administratives défavorables (loi 1978) ; accès aux documents administratifs (loi « Cada » de 1978) ; principes repris dans la loi relative aux droits des citoyens dans leur relation avec l'administration (loi DCRA du 12 avril 2000) puis repris et complétés par le code des relations du public avec l'administration (CRPA) ; Charte Marianne (2005) ;
- protection des administrés en rendant contestables devant le juge des actes qui ponctuent la vie intérieure de l'administration : recours ouverts contre les circulaires (dont le régime juridique a été revu par CE Duvignères, 2002) ; contre les directives (CE, Crédit foncier de France, 1970, rebaptisées « lignes directrices ») ; réduction du champ des mesures d'ordre intérieur (CE, Hardouin, 1995 ; CE, Boussouar, 2007) ; ou encore recevabilité des recours exercés contre le « droit souple » (CE, 2016, Fairvesta et Numéricable) ;
- procédures permettant au juge de demander la suspension de l'exécution d'un acte. Loi du 30 juin 2000 : référé-suspension et référé-liberté ;
- droit des administrés à présenter des observations s'agissant des décisions qui leur sont défavorables (principe aujourd'hui énoncé dans le CRPA, L. 121-1) ; association aux décisions prises par l'administration (CRPA, L. 131-1 et s.) qui concerne plus généralement le « public » ; enquêtes publiques en matière de l'urbanisme ;
- accessibilité et intelligibilité de la norme (CC 1999, OVC) ;
- prise en compte des attentes légitimes des administrés. Protection par le droit de leurs attentes quant à la stabilité des situations juridiques : principe de sécurité juridique (CE, 2006, KPMG) d'où découle dans certains cas l'obligation de prendre des mesures transitoires ; responsabilité sans faute pour changement brutal de la réglementation ; dérogation à l'application rétroactive de la règle jurisprudentielle nouvelle ; encadrement du régime du retrait des décisions créatrices de droit ;
- facilitation des démarches administratives (choc de simplification), dont le renversement du principe « le silence vaut refus » en « le silence vaut acceptation » est un exemple ; ou encore, en matière contentieuse, s'agissant des questions préjudicielles (désormais directement posées par le juge saisi du principal) ;
- réduction des privilèges de l'administration (déclin de la faute lourde, par ex.).

Effectivité de la protection des particuliers :

- **évolution du contentieux administratif.** Pouvoir d'injonction du juge administratif, réforme des référés : de façon générale, ces 20 dernières années sont marquées par une plus grande efficacité de l'intervention du juge administratif (qui lui aussi, du reste, est appelé à rendre des comptes au justiciable) ;
- **paradoxalement**, si les règles, prévues en amont au stade de la prise de décision, destinées à protéger les administrés sont de plus en plus étoffées, leur sanction est moins systématique, le juge intervenant de façon plus pragmatique (jurisprudence Danthony de 2011, du Conseil d'État, qui neutralise un certain nombre de vices de procédure). Ou encore, en matière de responsabilité, si la faute lourde est remplacée par la faute simple, la responsabilité n'est en réalité pas davantage engagée.

Remarques sur les copies :

Les copies ont été marquées par deux problèmes principaux :

- une absence de définition des termes du sujet et notamment, absence de réponse dans l'introduction aux questions de la définition de l'administré, du type de relations administration/administrés dont on parle. Les développements en sont alors nécessairement confus ;

- une difficulté à définir une problématique et à ensuite la traiter, de sorte que l'effet "catalogue" était présent dans de nombreuses copies ; volonté de faire état de toutes les jurisprudences connues par eux en lien avec le sujet.

Les connaissances étaient parfois imprécises notamment s'agissant de jurisprudences cardinales (par exemple, méprises sur les conditions de l'exécution forcée posées par la décision du TC de 1902, Sté immobilière de Saint-Just). Les développements sur l'évolution de l'office du juge ont parfois pris une place exagérément importante. Ce n'était peut-être pas le cœur du sujet. Un certain nombre de copies contenaient des développements très généraux sans véritable lien avec le sujet, sans doute issus de "fiches". S'agissant du plan, peu de candidats ont été inventifs. Les plans proposés ont été souvent déséquilibrés, voire redondants.

V - ADMISSION

V-1/ Préparation des épreuves orales

V-1.1/ Calendrier et organisation matérielle

Les épreuves orales se sont déroulées du lundi 7 novembre au jeudi 8 décembre 2016, dans les locaux du Conseil d'Etat situés 98-102 rue de Richelieu, 75002 Paris.

L'ordre de passage des candidats admissibles en externe et interne a été déterminé par le tirage au sort d'une lettre (la lettre M), à compter de laquelle ont été classés les candidats par nom de famille dans la catégorie de concours les concernant, ordonnés par ordre alphabétique. Les premiers candidats à passer les deux épreuves orales le même jour ont été ceux du concours interne puis il y a eu alternance avec ceux du concours externe.

Tous les candidats ont été convoqués par courriel à compter du mercredi 19 octobre 2016.

V-1.2/ Participation du public

Un module d'inscription électronique a permis l'inscription du public pour assister aux épreuves orales des candidats admissibles.

La salle d'examen a été accessible aux personnes souhaitant assister aux deux épreuves orales du concours dont la première se déroulait le matin et la seconde l'après-midi.

L'accès à la salle a cependant fait l'objet de règles particulières, notamment :

1. ont été admises en priorité les personnes admissibles aux épreuves orales ayant formalisé leur demande d'assister aux épreuves et ayant reçu en retour une réponse positive du bureau des recrutements ;
2. les personnes assistant aux auditions ont eu accès à la salle quelques minutes avant le début des épreuves ;
3. les personnes présentes ont été enfin priées de quitter la salle à chaque pause marquée par le jury.

Malgré une demande importante de participation du public, la capacité de la salle (25 places) a permis aux nombreuses personnes inscrites dans les délais d'assister aux épreuves orales.

V-2/ Délibération du jury

42 candidats externes et 26 candidats internes ont été auditionnés. 1 candidate interne s'est désistée. Le jury s'est réuni pour délibérer l'après-midi du jeudi 8 décembre 2016 et a décidé de déclarer admis, en application de l'article R. 233-8 du code de justice administrative, par ordre de mérite, 23 candidats externes

sur liste principale et 12 candidats internes sur liste principale. Le seuil minimal retenu pour l'admission a été fixé à 103 points pour la liste principale du concours externe et à 100 points pour la liste principale du concours interne. Une liste complémentaire composée de deux noms a été établie pour le concours externe ; aucun désistement de la liste principale n'a donné lieu à l'admission des deux candidats inscrits sur cette liste complémentaire ; aucune liste complémentaire n'a été établie pour le concours interne ; une candidate admise sur liste principale au concours interne s'est désistée ; un poste n'a donc pas été pourvu.

Les listes d'admission, établies par ordre de mérite, ont été affichées au Conseil d'Etat -site Richelieu- et publiées ensuite sur le site Internet du Conseil d'Etat le jeudi 8 décembre 2016.

V-3/ Appréciations de la présidente du jury relatives aux épreuves orales

Le concours de recrutement direct comporte désormais deux épreuves, l'une portant sur un sujet de droit public tiré au sort par le candidat suivie d'une conversation avec le jury sur des questions juridiques (durée : trente minutes précédées de trente minutes de préparation ; coefficient 2), l'autre consistant en un entretien avec le jury portant sur le parcours et la motivation du candidat et ses centres d'intérêt, à partir d'une fiche individuelle de renseignements qu'il aura préalablement remplie, ainsi que sur ses aptitudes à exercer le métier de magistrat administratif et à en respecter la déontologie (durée : vingt minutes ; coefficient 2).

La première épreuve constitue en grande partie la reconduction de l'oral de l'ancien concours. S'agissant de l'exposé sur un sujet de droit public, le jury ne peut que renvoyer aux observations des années précédentes, les mêmes imperfections et conseils restant d'actualité. S'agissant de la conversation avec le jury, son programme a été élargi par l'arrêté du 28 septembre 2012. Toutefois, le jury a fait un usage très modéré de l'extension du programme se contentant de tester les connaissances très générales des candidats sur les nouveaux champs ouverts (gestion de l'administration, instruments administratifs des politiques publiques, notions fondamentales de droit civil et de procédure civile, notions fondamentales de droit pénal et de procédure pénale). D'une manière générale, sur ces nouveaux sujets, le jury a estimé que si les connaissances acquises étaient plutôt satisfaisantes, le niveau de réflexion des candidats restait insuffisant, que ce soit sur l'efficacité des instruments administratifs des politiques publiques ou sur les éléments comparés de procédure.

Le jury a tout d'abord noté, dans un très grand nombre de cas, une grande prudence des candidats dans la rédaction des fiches individuelles conduisant à beaucoup de clichés sur les motivations des candidats et de banalités sur leurs centres d'intérêt. Il paraît pourtant clair que les candidats qui arrivent à se distinguer de ce point de vue emportent plus facilement l'intérêt du jury et, par le renouvellement des questions, la qualité du dialogue ainsi instauré. Il convient toutefois de ne pas tenter de se forger une personnalité factice, l'approfondissement des questions permettant de jauger au mieux la réalité des qualités du candidat.

Le jury a été frappé par les divergences des réactions des candidats lors de mises en situation par rapport à des faits concrets du quotidien des juridictions, certaines réactions dénotant un souci excessif de ne pas prendre ouvertement position lors de situations délicates.

En revanche, les questions de déontologie ont paru dans l'ensemble correctement appréhendées.

Cette deuxième épreuve orale, qui se déroule le même jour que la première avec un décalage de quelques heures, a permis, de l'avis unanime des membres du jury, comme les années précédentes, de fonder une opinion mieux assurée sur l'aptitude des candidats à exercer les fonctions de magistrat administratif dans ses différentes dimensions (juge collégial, juge statuant seul, rapporteur public, juge des référés, représentation de la juridiction, présidence de commissions ...).

En conclusion, le jury qui a, à nouveau, apprécié le renforcement du nombre des épreuves par rapport à l'ancien concours, a estimé que les épreuves écrites et orales constituent par leur cohérence un mode de sélection approprié s'agissant de candidats spécialistes de droit public devant par ailleurs faire preuve d'ouverture d'esprit sur l'organisation de notre société. Il a, cette année, eu recours à la possibilité, offerte par les nouvelles dispositions de l'article R.233-8 du code de justice administrative, de report de places d'un concours à l'autre.

VI – RÉUNION D'INFORMATION

Une réunion d'information entre les membres du jury et les participants aux épreuves ou les personnes intéressées par ces concours est prévue le lundi 6 mars 2017 en salle d'assemblée générale du Conseil d'Etat. Cette réunion sera l'occasion pour les candidats d'obtenir des explications d'ordre général en vue notamment de mieux comprendre les raisons expliquant les notes attribuées aux épreuves des concours externe et interne.

VII - STATISTIQUES

VII-1 / Statistiques générales

Evolution des effectifs	2011	2012	2013	2014				2015				2016				2017			
				Externe		Interne		Externe		Interne		Externe		Interne		Externe		Interne	
				H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F
Inscrits	707	608	648	149	195	103	87	168	192	70	67	148	180	70	69	199	279	77	67
				344		190		360		137		328		139		478		144	
				534				497				467				622			
Présents à toutes les épreuves écrites	373	310	393	Externe		Interne													
				H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F
				78	114	69	53	79	97	45	45	71	93	38	40	72	98	37	38
				192		122		176		90		164		78		170		75	
314				266				242				245							
Admissibles	82	80	60	Externe		Interne													
				H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F
				13	18	10	10	14	18	10	11	11	28	8	17	11	31	8	19
				31		20		32		21		39		25		42		27	
51				53				64				69							
Admis	40	40	30	Externe		Interne													
				H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F
				6	10	6	3	6	9	5	5	7	11	2	10	7	16	3	9
				16		9		15		10		18		12		23		12	
25				25				30				35							

VII-2 / Statistiques relatives aux candidats externes et internes admissibles

Répartition par sexe :

ANNEE	EXTERNE			INTERNE			TOTAL (externe + interne)		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
2017	11, soit 26,19 %	31, soit 73,81 %	42	8, soit 29,63 %	19, soit 70,37 %	27	19, soit 27,54 %	50, soit 72,46 %	69
2016	11, soit 28,21 %	28, soit 71,79	39	8, soit 32 %	17, soit 68 %	25	19, soit 29,69 %	45, soit 70,31 %	64
2015	14, soit 43,75 %	18, soit 56,25 %	32	10, soit 47,62 %	11, soit 52,38 %	21	24, soit 45,28	29, soit 54,72 %	53
2014	13, soit 41,94 %	18, soit 58,06 %	31	10, soit 50 %	10, soit 50 %	20	23, soit 45,1 %	28, soit 54,9 %	51

ANNEE	HOMMES	FEMMES	Total
2013	26, soit 44,33 %	34, soit 56,66 %	60
2012	27, soit 33,75 %	53, soit 66,25 %	80
2011	34, soit 41,46 %	48, soit 58,54 %	82

Répartition par tranche d'âge (au 31/12/2016) :

Tranche d'âge	EXTERNE		INTERNE		TOTAL (externe + interne)
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	
Moins de 30 ans	5	26	0	3	34, soit 49,27 %
	31, soit 73,81%		3, soit 11,11 %		
30/34 ans	4	3	2	4	13, soit 18,84 %
	7, soit 16,7 %		6, soit 22,22 %		
35/39 ans	1	1	1	7	10, soit 14,49 %
	2, soit 4,76 %		8, soit 29,62 %		
40/44 ans	1	0	4	3	8, soit 11,59 %
	1, soit 2,38 %		7, soit 25,92 %		
45/49 ans	0	1	0	1	2, soit 2,90 %
	1, soit 2,38 %		1, soit 3,70 %		
50/54 ans	0	0	1	1	2, soit 2,90 %
			2, soit 7,40 %		
Moyenne d'âge	27 ans et 8 mois		37 ans et 9 mois		32 ans et 8 mois

Provenance géographique :

Domiciliation Concours	Paris / Île-de-France		Province / étranger		Total
	EXTERNE	INTERNE	EXTERNE	INTERNE	
2017	26	15	16	12	69
	41, soit 59,42 %		28, soit 40,58 %		
2016	17	13	22	12	64
	30, soit 46,87 %		34, soit 53,13 %		
2015	21	11	11	10	53
	32, soit 60,38 %		21, soit 39,62 %		
2014	22	12	9	8	51
	34, soit 66,66 %		17, soit 33,33 %		
2013	34, soit 56,67 %		26, soit 43,33 %		60
2012	35, soit 44 %		45, soit 56 %		80
2011	48, soit 58,54 %		34, soit 41,46 %		82

Données docimologiques :

Epreuves	Note la plus basse		Note la plus élevée		Médiane		Moyenne	
	EXT	INT	EXT	INT	EXT	INT	EXT	INT
Dossier	8	8,5	16	14,5	11,75	10,5	11,7	10,83
QRC	8,5	6,5	17	15	13,5	11,5	13,41	11,28
Dissertation (externe)	6,5	-	16	-	10,5	-	11	-
Note administrative (interne)	-	6	-	15,5	-	10,5	-	10,78

VII-3 / Statistiques relatives aux candidats externes et internes admis sur listes principales

Répartition par sexe :

ANNEE	EXTERNE			INTERNE			TOTAL (externe + interne)		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
2017	7, soit 30,43 %	16, soit 69,57 %	23	3, soit 25 %	9, soit 75 %	12	10, soit 28,57 %	25, soit 71,43 %	35
2016	7, soit 38,89 %	11, soit 61,11 %	18	2, soit 16,67 %	10, soit 83,33 %	12	9, soit 30 %	21, soit 70 %	30
2015	6, soit 40 %	9, soit 60 %	15	5, soit 50 %	5, soit 50 %	10	11, soit 44 %	14, soit 56 %	25
2014	6, soit 37,50 %	10, soit 62,50 %	16	6, soit 66,67 %	3, soit 33,33 %	9	12, soit 48 %	13, soit 52 %	25

ANNEE	HOMMES	FEMMES	TOTAL
2013	12, soit 40 %	18, soit 60 %	30
2012	13, soit 32,50 %	27, soit 67,50 %	40
2011	17, soit 42,50	23, soit 57,50 %	40

Répartition par tranche d'âge (au 31/12/2016) :

Tranche d'âge	EXTERNE		INTERNE		TOTAL (externe + interne)
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	
Moins de 30 ans	3	13	0	2	18, soit 51,43 %
	16, soit 69,56%		2, soit 16,66 %		
30/34 ans	3	1	1	2	7, soit 20 %
	4, soit 17,39 %		3, soit 25 %		
35/39 ans	0	1	1	3	5, soit 14,28 %
	1, soit 4,35 %		4, soit 33,33 %		
40/44 ans	1	0	1	2	4, soit 11,43 %
	1, soit 4,35 %		3, soit 25 %		
45/49 ans	0	1	0	0	1, soit 2,86 %
	1, soit 4,35 %				
Moyenne d'âge	35 ans et 6 mois		28 ans et 6 mois		32 ans

Répartition par provenance géographique :

Domiciliation Concours	Paris / Île-de-France		Province / étranger		Total
	EXT	INT	EXT	INT	
2017	17	7	6	5	35
	24, soit 68,57%		11, soit 31,43 %		
2016	7	7	11	5	30
	14, soit 46,67 %		16, soit 53,33 %		
2015	9	5	6	5	25
	14, soit 56 %		11, soit 44 %		
2014	12	3	4	6	25
	15, soit 60 %		10, soit 40 %		
2013	19, soit 63,33 %		11, soit 36,67 %		30
2012	22, soit 55 %		18, soit 45 %		40
2011	20, soit 50 %		20, soit 50 %		40

Données docimologiques

EPREUVE		ANNEE	Note la plus élevée		Note la plus basse	
			EXT	INT	EXT	INT
Dossier		2017	16	13,5	8	8,5
		2016	19,5	16,5	11	10,5
		2015	17,5	17,5	12	11,5
		2014	18,5	17,5	13,5	13
		2013	18		12	
		2012	18,5		8,5	
		2011	19		11	
QRC		2017	17	14,5	8,5	9
		2016	18	16,5	7	6,5
		2015	19,5	17	6	7,5
		2014	17	14,5	6	8,5
Note administrative		2017	-	15,5	-	6
		2016	-	16,5	-	8
		2015	-	17,5	-	8
		2014	-	15	-	10
Dissertation		2017	16	-	6,5	-
		2016	16	-	7,5	-
		2015	15	-	8,5	-
		2014	14	-	9	-
		2013	15		8,5	
		2012	15		6,5	
		2011	15,5		7,5	
Oral	Juridique	2017	15,5	14	9	8,5
		2016	16	15,5	10,5	8
		2015	16	15	9	7,5
		2014	14	15	10	8,5
	Parcours...	2017	16,5	17	9,5	11,25
		2016	16	15,5	10,5	10,5
		2015	17	14,5	11	9,5
		2014	16	17	10,5	10
		2013	16		8	
		2012	19		7	
		2011	16,25		8	

VII-4/ Données relatives à la formation des candidats admissibles et admis

Formations principales		Admissibles		en % du nombre d'admissibles	Admis		en % du nombre d'admis
		EXT	INT		EXT	INT	
Scolarité	Prép. ENA	-	-	-	-	-	-
	IEP	2	1	3, soit 4,35 %	2	1	3, soit 8,57 %
	CAPA	8	3	11, soit 15,94 %	3	2	5, soit 14,29 %
	IRA	-	-	-	-	-	-
Diplôme universitaire	Doctorat	1	1	2, soit 2,90 %	-	-	-
	DEA	0	4	4, soit 5,80 %	0	2	2, soit 5,71 %
	DESS	1	4	5, soit 7,25 %	0	2	2, soit 5,71 %
	Master	29	8	37, soit 53,62 %	17	4	21, soit 60 %
	Maîtrise	0	6	6, soit 8,69 %	0	1	1, soit 2,86 %
	Autre Bac +3	1	0	1, soit 1,45 %	1	0	1, soit 2,86 %

