



DONNER DE LA VALEUR AU SILENCE DANS LES PROCÉDURES

DES MINISTÈRES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE ET DU LOGEMENT ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

VU PAR

VINCENT MAZAURIC

secrétaire général des ministères de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie et du Logement et de l'Égalité des Territoires

Ministères de la vie quotidienne et de l'avenir, le MEDDE et le MLET sont aussi... des ministères de procédures. Près de sept cents ont été examinées, à la lumière du rapport du Conseil d'État du 30 janvier dernier, afin de mettre en œuvre le principe de la décision implicite d'acceptation posé par la loi du 12 novembre 2013.

La prévention des risques, la protection de l'environnement ou la sécurité des transports, pour ne citer que quelques éléments d'un vaste champ, ont légitimement suscité des attentes à l'endroit des pouvoirs publics qui sont la cause de ce nombre.

Pour expliquer les enjeux du renversement du sens donné au silence, un trait doit être rappelé et deux écueils évités.

Ces procédures ne se tiennent pas dans le seul face-à-face de l'usager avec l'État mais aussi, plus qu'ailleurs, sous le regard du public, appelé à connaître des processus de décision et davantage encore depuis la loi du 27 décembre 2012, ainsi que de nombreuses associations vigilantes. Ce trait justifie que tout ne soit pas dans l'implicite.

Un premier écueil est de ne pas faire de «cadeau empoisonné» au bénéficiaire d'une décision implicite, si une procédure muette mais créatrice de droits dispensait de certaines précautions ou ne protégeait pas de recours probables.

Le second est bien entendu de ne pas traduire pleinement l'intention de la réforme et de proposer trop d'exceptions au principe pour marquer un vrai changement. Ce ne sera pas le cas au MEDDE et au MLET.

Deux perspectives, enfin, doivent compléter ce mouvement. D'une part, pour que le silence prenne une valeur nouvelle tout en réservant à certains cas des solutions plus appropriées, un régime d'enregistrement, voire de déclaration, est préférable, pour les projets simples ou d'ampleur modeste, à un régime d'autorisation, que celle-ci soit explicite ou implicite. D'autre part, la création de permis uniques pour des autorisations aujourd'hui distinctes, sans doute plus délicate et passant par l'expérimentation, est prometteuse pour la réduction du nombre de procédures et leur allègement. ■

ACTUALITÉ

ACTIVITÉ DE L'ANNÉE 2013

Rapport annuel et Bilan d'activité

Le rapport public 2014 du Conseil d'État retrace l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en trois parties, désormais distinctes, pour rendre plus accessible, plus intelligible et plus complet l'exposé de son activité.

L'activité contentieuse (première partie) présente des indicateurs toujours positifs. Pour

la troisième année consécutive, le délai prévisible moyen de jugement demeure, aux trois niveaux de la juridiction administrative ainsi que pour la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), inférieur à un an : 9 mois 25 jours pour les tribunaux administratifs, 11 mois 12 jours pour les cours administratives d'appel, 7 mois 25 jours pour le Conseil d'État et 6 mois 24 jours pour la CNDA. Le stock des dossiers en instance depuis plus de 2 ans poursuit son rajeunissement ; des progrès remarquables ont été accomplis dans le domaine de l'aide juridictionnelle, le délai de traitement des demandes en instance étant de 11 jours en 2013 au Conseil d'État.

L'activité consultative (deuxième partie) se maintient à un niveau d'exigence soutenu : le nombre de textes examinés par les formations consultatives du Conseil d'État a légèrement diminué (967 contre 1104 en 2012), mais leur examen s'est avéré plus long et plus complexe. En 2013, l'assemblée générale s'est réunie à 41 reprises (contre 32 en 2012) pour examiner 88 projets de texte (contre 49 en 2012) avec un délai d'examen inférieur à 2 mois pour 90 % des projets.

La troisième partie retrace les activités d'étude, de débat, de partenariat, de coopération européenne et internationale menées par le Conseil d'État, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, en France comme à l'étranger. L'année 2013 aura été marquée par la réalisation de deux études, sur demande du Premier ministre, portant sur le développement du mécanisme de rescrit et sur le renversement du principe selon lequel le silence de l'administration vaut rejet, ainsi que par une étude, sur demande du Défenseur des droits, portant sur l'application du principe de neutralité religieuse dans les services publics.

En complément du rapport, le Bilan d'activité «Le Conseil d'État et la justice administrative accompagnent les mutations de la société française» présente, en synthèses et en images, les temps forts de l'année 2013. Il s'attache aux valeurs inscrites au cœur de l'action du Conseil d'État et des juridictions administratives. Le lecteur est également invité à parcourir l'histoire des tribunaux administratifs à l'occasion de leur 60^e anniversaire et à découvrir, au fil de la lecture, les réponses aux questions fréquemment posées par les citoyens. ■



© Conseil d'État

Plan de sauvegarde de l'emploi

Statuant dans le cadre des nouvelles compétences reconnues à la juridiction administrative en matière de licenciement collectif pour motif économique par la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté un recours dirigé contre la décision d'homologation du plan de sauvegarde de l'emploi de la société IPL Atlantique. Il a notamment relevé que ce plan comportait des propositions précises et concrètes en matière de reclassement interne ou externe des salariés et des mesures suffisantes pour assurer l'accompagnement de ceux d'entre eux qui envisageraient de se reconverter ou de créer leur propre entreprise.

TA de Bordeaux, 4 mars 2014, Comité d'entreprise de la Société IPL atlantique et autres, n° 1304316



Forage d'hydrocarbures

Le tribunal administratif de Melun a annulé un arrêté préfectoral donnant acte d'une déclaration de travaux de forage minier dans le cadre d'un permis exclusif de recherche d'hydrocarbures. Le tribunal s'est notamment fondé sur la décision n°2013-346 QPC du 11 octobre 2013 par laquelle le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution la loi du 13 juillet 2011 interdisant le recours à la technique de la fracturation hydraulique. Il a relevé que les travaux miniers envisagés étaient entrepris en vue de l'exploitation future d'hydrocarbures non conventionnels contenus dans la roche-mère. Or, cette exploitation ne peut être réalisée que par la technique de la fracturation hydraulique.

TA de Melun, 12 mars 2014, Commune de Nonville et Communauté de communes de Moret Seine et Loing, n° 1210920



Camping et caravaning

Saisi par plusieurs propriétaires de terrains sur lesquels sont installées des yourtes, le tribunal administratif de Limoges a partiellement annulé un arrêté par lequel un maire avait réglementé la pratique du camping et du caravaning. Le tribunal a considéré que l'interdiction était justifiée dans la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique pour des motifs de sécurité et de préservation des milieux naturels. Il a en revanche estimé que l'existence d'un risque d'incendie qui, selon la commune, fondait cette réglementation sur d'autres parties du territoire communal, ne ressortait pas des pièces du dossier.

TA de Limoges, 12 février 2014, M. L. et autres c./ Commune de Bussière-Boffy, n° 1200815

Le recours des tiers contre le contrat

CE, ASS., 4 AVRIL 2014, DÉPARTEMENT DU TARN-ET-GARONNE, N° 358994



L'Assemblée du contentieux a redéfini les modalités de recours des tiers contre le contrat. Elle a jugé que tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par la passation ou les clauses de ce contrat est recevable à former, dans un délai de deux mois à compter de l'accomplissement des mesures de publicité appropriées, un recours de pleine juridiction devant le juge du contrat pour contester la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles. Il ne peut invoquer que des vices en rapport direct avec l'intérêt lésé dont il se prévaut ou ceux d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office. Le représentant de l'État dans le département et les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupe-

ment de collectivités concerné peuvent en revanche invoquer tout moyen.

Ce recours pourra être exercé par les tiers qui n'en bénéficiaient pas qu'à l'encontre des contrats signés à compter du 4 avril 2014. A compter de cette date, la légalité du choix du cocontractant, de la délibération autorisant la conclusion du contrat et de la décision de le signer ne peut être contestée qu'à l'occasion de ce recours. Seul le préfet demeure recevable à contester directement la légalité de ces actes « détachables » devant le juge de l'excès de pouvoir, son recours perdant toutefois son objet avec la conclusion du contrat ■

Redevance liée à la distribution d'eau potable

CE, SEC., 28 AVRIL 2014, MME HZ ET AUTRES, N° 357090



La Section du contentieux a précisé les conséquences de la déclaration d'illégalité d'une délibération fixant le tarif d'un service public de distribution d'eau potable.

La redevance pour service rendu constitue la rémunération de prestations fournies aux usagers. Dans le cas où la délibération déterminant le montant de la redevance est déclarée illégale, aucun tarif n'est applicable aux prestations fournies aux usagers qui ont engagé une action tendant à la décharge ou à la réduction de leur redevance et qui ont invoqué, dans ce cadre, l'illégalité de la délibération fixant le tarif de l'eau.

Le Conseil d'État a jugé que cette déclaration d'illégalité ne saurait toutefois avoir pour effet de décharger les usagers ayant contesté les montants de leur redevance de toute obligation de payer une redevance en contrepartie du service dont ils ont effectivement bénéficié. La collectivité publique peut donc prendre des mesures de régularisation. Ainsi, elle peut légalement adopter une délibération



fixant de manière rétroactive, dans le respect des motifs de la déclaration d'illégalité, le tarif devant être appliqué, pour les périodes de consommation litigieuses, aux usagers qui ont bénéficié du service et qui ont contesté les montants de redevance mis à leur charge sur la base de la délibération initiale illégale. ■

UNE APPROCHE SYNTHÉTIQUE ET TRANSVERSALE DE SUJETS VARIÉS À FORT IMPACT SOCIÉTAL

Les dossiers thématiques



En ligne sur le site www.conseil-etat.fr, et directement accessibles en page d'accueil, les dossiers thématiques proposent une vue d'ensemble sur un sujet majeur. Il s'agit d'une première clé d'entrée synthétique et transversale – et donc relativement grand public.

Si cette rubrique n'est pas nouvelle sur le site internet, son contenu, en revanche, l'est totalement. Début 2013, trois dossiers inti-

tulés «Le juge administratif et le droit des médicaments», «le juge administratif et le droit électoral» et «le juge administratif et la commande publique» ont remplacé les anciennes productions en ligne. Les nouveaux dossiers préparés sous l'égide du CRDJ présentent l'état du droit à un moment donné à travers l'expertise juridique des membres du Conseil d'État. Ils favorisent également la navigation dans le site en

proposant à l'internaute toutes sortes de liens avec les autres parties du site (renvois vers des décisions, des communiqués de presse, des dossiers documentaires présents dans l'espace colloques ou vers des interventions du vice-président...).

Un nouveau dossier – «Le juge administratif et le droit pénitentiaire» – sera très prochainement mis en ligne. D'ici la fin de l'année, la rubrique devrait également accueillir 5 nouveaux dossiers: droit des étrangers, question prioritaire de constitutionnalité, cultes et faits religieux, responsabilité hospitalière et environnement. ■

UNE ÉTUDE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets

«Quelles sont les normes applicables à mon projet? Vont-elles évoluer? Quelles sont les garanties dont je dispose face à l'administration?...». Ces questions apparaissent particulièrement cruciales pour les porteurs de projet et les entreprises dans un contexte de droit de plus en plus en complexe et en évolution permanente.

Dans le cadre de la modernisation de l'action publique, Jean-Marc Ayrault avait confié au Conseil d'État la réalisation d'une étude portant sur le rescrit et les nouveaux domaines auxquels il pourrait être étendu, notamment dans le champ des activités économiques. Avec l'étude «Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets», le Conseil d'État participe à la réflexion en cours sur la nécessité de favoriser visibilité et sécurité juri-

dique pour les différents opérateurs économiques qui doivent pouvoir entreprendre et développer leurs projets en ayant les garanties nécessaires à leur bonne réalisation.

Dans cette étude, le Conseil d'État présente 15 propositions concrètes pour développer l'utilisation du rescrit, un mécanisme original de sécurité juridique, à d'autres domaines de la vie économique.

LE RESCRIT : UNE PRISE DE POSITION FORMELLE DE L'ADMINISTRATION QUI L'ENGAGE

Le rescrit se définit comme une prise de position formelle de l'administration, qui lui est opposable, sur l'application d'une norme à une situation de fait décrite loyalement dans la demande présentée par une personne et qui ne requiert aucune décision administrative ultérieure.

Le rescrit est une garantie pour le porteur de projet car il est opposable à l'administration, la prise de position de l'administration sur la demande dont elle a été saisie confère au titulaire du rescrit, et à lui seul, le droit de



s'en prévaloir dans ses relations futures avec l'administration. Le rescrit protège, il prémunit contre un changement d'avis de l'administration. Le rescrit est aujourd'hui essentiellement utilisé dans le domaine fiscal. ■

Collection « Les études du Conseil d'État »

La Documentation française

Prix public : 15 euros

Activité éditoriale du Conseil d'État



La publication, au sein de trois collections à la Documentation française, des rapports, études et actes de colloques du Conseil d'État témoigne de son activité éditoriale et de recherche en droit et en gestion publique. La collection «Les rapports du Conseil d'État» comporte le rapport public annuel d'Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives ainsi qu'une étude annuelle qui portera en 2014, après «Le droit souple» en 2013, sur «Le numérique et les droits et libertés fondamentaux». La collection «Les études du Conseil d'État» s'enrichit de deux nouvelles publications sur le rescrit et sur le principe du silence de l'administration valant acceptation. Enfin, cinq des douze actes de colloques et conférences que compte la collection «Droits et Débats» ont été publiés en 2014.

De plus, la quatrième collection, «Histoire et Mémoire», s'enrichit des actes du colloque «Faire des Choix? Les fonctionnaires dans l'Europe des dictatures, 1933-1948» inauguré par le Président de la République en février 2013. La Documentation française publie, sous la direction de Marc-Olivier Baruch, Directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, l'intégralité des interventions et s'articule autour des quatre thématiques abordées durant le colloque: Prise de pouvoir et mise au pas, Le droit, outil de légitimation ou garde-fou? Pratiques professionnelles et marges de manœuvre, Personnes, institutions et réseaux. ■

Collection « Histoire et Mémoire »

La Documentation française


Prix public : 19 euros



Le cycle de conférences « Où va l'État » : une vision renouvelée de l'État aujourd'hui



Dernières activités de l'ACA-Europe sous présidence française

Présidée depuis juin 2012 par Jean-Marc Sauvé, l'ACA-Europe regroupe la CJUE et les Conseils d'État ou juridictions administratives suprêmes de chacun des États membres de l'Union européenne. 

Colloque de l'ACA-Europe à Bruxelles, 9 mai 2014

Le vice-président du Conseil d'État, accompagné du président de la Section de l'intérieur et de la présidente de la Section du rapport et des études a participé au Séminaire sur le "Droit des étrangers" réunissant une quarantaine de juges des juridictions administratives suprêmes.

Les difficultés d'application des règles européennes en matière d'immigration et d'asile ont fait l'objet d'une première table ronde durant laquelle Marie Gautier-Mellera, maître des requêtes en service extraordinaire, a présenté les modalités d'application de la directive «Retour» en France.

La seconde table ronde a permis d'évoquer les modalités de traitement des décisions individuelles dans le contentieux des étrangers avec la présentation par Rémi Decout-Paolini, maître des requêtes, des particularités du contentieux des étrangers en France.

Prononçant l'allocution d'ouverture, le vice-président du Conseil d'État a affirmé que l'ACA «apparaît comme un lieu d'échanges privilégié pour analyser les conditions de mise en œuvre de ce droit, désormais amplement régi par le droit de l'Union européenne, et pour examiner les difficultés et les solutions qui ont pu être apportées dans le traitement d'un contentieux massif et complexe».

Le président Christian Vigouroux a conclu les travaux.

Colloque de l'ACA-Europe à Paris, 15-17 juin 2014

Le Conseil d'État a accueilli un colloque réunissant les représentants des Cours administratives suprêmes des États membres de l'Union européenne. Cette manifestation, a clôturé la présidence française de l'ACA exercée depuis 2012. Ayant pour thème la régulation économique sectorielle, elle a été l'occasion de dresser un bilan de son application à travers les différents États européens et des États non membres de l'Union participant à l'événement.

- Un bilan de la présidence française de l'ACA Europe sera proposé dans la LJA n°36.

Le cycle de conférences «Où va l'État?» a pour ambition d'organiser une réflexion sur le rôle de l'État à la lumière de ses nouveaux défis. Il accueille un public diversifié de praticiens du droit, universitaires, acteurs publics français et étrangers, partenaires économiques et sociaux et représentants associatifs. En mars 2014, la 4^e conférence, «l'État dans l'Europe des États», a été animée par Hubert Legal, juriste du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne. Sont intervenues Nicole Belloubet, membre du Conseil constitutionnel, Marietta Karamanli, députée de la Sarthe, vice-présidente de la commission des affaires européennes et Gaétane Ricard-Nihoul, analyste politique à la représentation de la Commission européenne en France. Cette conférence a engagé une réflexion sur l'exercice et la redéfinition des compétences de l'État au sein d'un espace politique, juridique, économique et social élargi et régulé.

En mai, la 5^e conférence a été animée par Maryvonne de Saint Pulgent, présidente de la section du rapport et des études. Intitulée «l'État sous la pression de la société civile?»,

cette conférence s'est nourrie des échanges entre Nicole Maestracci, membre du Conseil constitutionnel, Laurence Parisot, vice-présidente de l'IFOP et présidente d'honneur du MEDEF et Jean Viard, sociologue, directeur de recherches à l'Institut d'études politiques de Paris. Ont été analysées les relations entre État et société civile et leur évolution vers un dialogue renforcé.

La prochaine conférence du cycle se tient le 9 juillet 2014 et a pour sujet «l'État et les monopoles régaliens: défense, diplomatie, justice, police, fiscalité». Elle sera animée par Jean-Claude Mallet, conseiller auprès du ministre de la défense, et réunira Guy Canivet, membre du Conseil constitutionnel, Daniel Lebègue, ancien directeur du Trésor, ancien directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, président de Transparency International France et Yves-Thibault de Silguy, diplomate, vice-président du conseil d'administration de Vinci, ancien commissaire européen. ■

► Retrouvez les colloques en vidéo sur www.conseil-etat.fr 

Suivre le Conseil d'État sur Twitter



Ouvert en janvier 2012, le compte @Conseil_Etat compte aujourd'hui plus de 23 000 abonnés.

Décisions contentieuses, interventions et discours du vice-président, éclairages sur l'activité du Conseil d'État, colloques et conférences... toute l'actualité du Conseil d'État et de la justice administrative est à suivre sur le compte Twitter du Conseil d'État.

La présentation presse du Rapport public 2014 a récemment été l'occasion d'un «live tweet» que vous pouvez retrouver grâce au hashtag #RPCE2014

NOMINATIONS

AU CONSEIL D'ÉTAT

MARYVONNE DE SAINT PULGENT,
présidente de la section du rapport et des études depuis le 30 avril 2014.

CHRISTIAN VIGOUROUX,
président de la section de l'intérieur depuis le 30 avril 2014.

DANS LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

JOËLLE ADDA,
présidente du tribunal administratif de Lille depuis le 29 mars 2014.

BERNARD ISELIN,
président du tribunal administratif de Limoges depuis le 5 mai 2014.