



« Rapport public 2009 »

Paris, le 19 juin 2009

Avant propos

Le rapport public retrace traditionnellement le bilan de l'activité consultative du Conseil d'État et de l'activité juridictionnelle de l'ensemble de la juridiction administrative (Conseil d'État, cours administratives d'appel, tribunaux administratifs et juridictions administratives spécialisées).

Ce bilan d'activité est aussi l'occasion de revenir sur la poursuite du mouvement de réforme de la justice administrative. Le Conseil d'État et les juridictions administratives ont en effet poursuivi tout au long de l'année 2008 l'adaptation de leurs méthodes, de leurs procédures et de leur organisation. Ainsi, face à un contentieux pourtant toujours en hausse, la justice administrative continue à rendre un service de qualité tout en réduisant ses délais de jugement.

Pour autant, si ces résultats sont globalement satisfaisants, l'équilibre reste précaire.

L'apparition de contentieux liés à la mise en œuvre progressive des nouvelles procédures instituant le droit au logement opposable (DALO) et généralisant le revenu de solidarité active (RSA), aura un impact certain sur l'activité des juridictions administratives à compter de 2009.

Par ailleurs, la situation de certaines juridictions, notamment en Île-de-France, reste préoccupante. Les moyens nouveaux alloués à la juridiction administrative dans le cadre de la programmation triennale du budget de l'État seront donc principalement consacrés au redressement de ces juridictions.

Quant à l'activité des formations consultatives du Conseil d'État, le nombre de textes qu'elles ont examinés est en légère baisse pour la troisième année consécutive. En revanche, le volume et la difficulté de ces textes s'alourdissent constamment.



« Rapport public 2009 » Dossier de presse

Paris, le 19 juin 2009

[Au sommaire du dossier de presse](#)

Première partie

La justice administrative 2008 en quelques faits et chiffres

- 1 > L'activité contentieuse du Conseil d'État
- 2 > L'activité des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel
- 3 > L'activité de la Cour nationale du droit d'asile

Deuxième partie

L'activité consultative en 2008

- 1 > Une activité consultative soutenue
 - 1.1 > Les projets de loi et décret
 - 1.2 > Les études
- 2 > Trois focus sur l'année 2008
 - 2.1 > La réforme constitutionnelle
 - 2.2 > Lois de programme et lois de programmation
 - 2.3 > La consultation préalable des partenaires sociaux en cas de réforme

Annexes

Un nouveau site internet pour le Conseil d'État et la juridiction administrative

Contact presse : Isabelle Schwartz
Tel. 01 40 20 82 71 – isabelle.schwartz@conseil-etat.fr

La justice administrative 2008 en quelques faits et chiffres

- 1 > L'activité contentieuse du Conseil d'État
- 2 > L'activité des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel
- 3 > L'activité de la Cour nationale du droit d'asile

1 > L'activité contentieuse du Conseil d'État

En 2008, la section du contentieux a été saisie d'environ 600 requêtes de plus que l'année précédente (avec 10 250 dossiers enregistrés en données nettes¹ contre 9 627 en 2007). 10 304 affaires ont été jugées en 2008, ce qui a dégagé un « excédent » entre les affaires enregistrées et les affaires jugées. Le stock de dossiers restant à juger poursuit ainsi sa résorption : au 1er janvier 2009, il comporte 8 149 affaires, contre 8 201 un an auparavant.

Affaires enregistrées et décisions rendues par le Conseil d'État

	2004	2005	2006	2007	2008
Affaires enregistrées	12 074 (12 868)	11 196 (12 572)	10 271 (11 578)	9 627 (11 745)	10 250 (11 840)
Décisions rendues (b)	11 001 (11 528)	11 270 (12 124) (c)	11 242 (12 700)	9 973 (12 527)	10 304 (11 714)

^(a) Les chiffres donnés entre parenthèses incluent les séries.

^(b) Y compris les décisions qui ne règlent pas définitivement un dossier : celles-ci atteignent 34 en 2008 (soit 11 680 décisions qui règlent définitivement un dossier).

^(c) Ces chiffres ne tiennent pas compte de 500 affaires réglées par ordonnance en 2005.

En 2008, le Conseil d'État a poursuivi ses efforts pour réduire le nombre des affaires les plus anciennes restant à juger. Ainsi, au 1er janvier 2009, 84 dossiers de plus de trois ans restaient à juger, alors que l'on en dénombrait 155 un an auparavant. Cette évolution est d'autant plus favorable que le stock ancien comporte, pour une large part, des dossiers en attente de réponse aux questions préjudicielles - renvoyées à la Cour de justice des Communautés européennes ou aux juridictions judiciaires - ainsi que des dossiers ayant fait l'objet de

¹ C'est-à-dire corrigées de l'effet des séries

liquidations d'astreinte aux fins d'exécution de la décision contentieuse et qui sont toujours comptabilisés, à ce titre, dans les statistiques de la section du contentieux.

L'année 2008 a été fortement marquée par l'augmentation, conjoncturelle, du contentieux des élections municipales et cantonales de mars 2008. 537 affaires nouvelles liées au contentieux électoral ont été enregistrées - moins tout de même que les 700 recours électoraux de l'année 2001.

Par ailleurs, les recours en référé ont sensiblement augmenté, passant de 439 affaires enregistrées en 2007 à 682 en 2008. C'est également le cas des affaires relevant d'une ordonnance du président de la section du contentieux : 1 559 dossiers ont été traités - contre 1 203 en 2007 -, soit 15 % des affaires réglées par la section du contentieux.

Activité du juge des référés

Mode de saisine	Affaires enregistrées		Décisions rendues	
	2007	2008	2007	2008
Premier ressort	373	614	358	596
Référé suspension (art. L. 521-1 du CJA)	287	513	272	494
Référé injonction (art. L. 521-2 du CJA)	58	66	58	66
Autres référés (a)	28	35	28	36
Appel	66	68	65	68
Référé injonction (art. L. 521-2 du CJA)	65	68	64	68
Déférés prévus par le code général des collectivités territoriales (art. L. 554-3 et L. 554-9 du CJA)	1	0	1	0
Total	439	682	423	664

^(a) Référés relevant des articles L. 521-3, R. 531-1, R. 532-1, R. 541-1, L. 553-1 et L. 554-4 du code de justice administrative.

Le nombre des pourvois en cassation enregistrés par le Conseil d'État a en revanche décliné en 2008. Il ne représente plus que 52 % des affaires enregistrées (contre 67 % en 2007). Toutes les catégories de pourvois sont concernées par cette baisse, qu'il s'agisse de recours contre les jugements des cours administratives d'appel, contre ceux des tribunaux administratifs rendus en premier et dernier ressort, mais également contre ceux des juridictions spécialisées, notamment la Cour nationale du droit d'asile.

La hiérarchisation systématique et rigoureuse du traitement des affaires a permis de recourir pleinement à tout l'éventail des formations de jugement de la section. Cette année, pour la première fois, plus de la moitié des affaires jugées - 5 375 - l'ont été par ordonnance des juges des référés, des présidents de sous-section ou du président de la section du contentieux. Si l'on y ajoute les 3 433 affaires jugées par les sous-sections jugeant seules, ce sont 8 800

affaires - soit 85 % de l'ensemble des décisions -, qui ont été jugées par une formation de jugement ne réunissant pas plus de 3 membres pour statuer.

En contrepartie, les sous-sections réunies se sont davantage consacrées aux dossiers les plus difficiles, dont le nombre augmente année après année. Elles ont ainsi jugé 1 427 affaires en 2008, dont certaines sont à l'origine d'un apport jurisprudentiel important.

La section et l'assemblée du contentieux ont pour leur part jugé 35 affaires d'importance.

Objectifs et perspectives 2009 – 2011

La section du contentieux a également souhaité préciser ses objectifs et ses perspectives pour les trois années à venir, conformément à la démarche des projets de juridiction adoptée pour l'ensemble des juridictions administratives. Cinq grands objectifs ont été retenus et déclinés par action :

- l'assainissement durable du stock des affaires restant à juger ;
- l'amélioration de l'appareil statistique ;
- le souci de la qualité et de la créativité de la jurisprudence ;
- la prise en compte de l'unité de la juridiction administrative ;
- le renforcement de la visibilité de l'action de la juridiction administrative.

2 > L'activité des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

Après plusieurs années de croissance très soutenue - près de 9 % en moyenne annuelle depuis 2002 -, l'augmentation du nombre de saisines des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel s'est poursuivie en 2008 à un rythme cependant moindre.

Les tribunaux administratifs ont enregistré 176 313 affaires nouvelles en données nettes, soit 3,7 % de plus qu'en 2007 (0,96 %, si l'on exclut les 5 000 dossiers relatifs au contentieux électoral).

Le nombre des affaires jugées - 183 811 dossiers - a progressé de 5 %, notamment grâce à l'augmentation du nombre d'affaires jugées par magistrat (275 en 2008 contre 262 l'année précédente). Pour la seconde année consécutive, le nombre des affaires jugées a donc dépassé le nombre des affaires enregistrées ce qui a entraîné une diminution du stock de 3,82 %. Le délai prévisible moyen de jugement continue également de diminuer. Il est estimé à 12 mois et 29 jours fin 2008, contre 14 mois et 4 jours fin 2007.

Tribunaux administratifs

Affaires enregistrées, affaires traitées et affaires en instance au 31 décembre (évolution 2008-2007)

	Données brutes			Données nettes		
	En 2007	En 2008	Évolution 2008-2007	En 2007	En 2008	Évolution 2008-2007
Affaires enregistrées	175 165	181 815	+ 3,80	170 014	176 313	+ 3,70 %
Affaires traitées	182 645	192 109	+ 5,18 %	175 011	183 811	+ 5,03 %
Affaires en instance	220 616	210 459	- 4,60 %	206 676	198 791	- 3,82 %

Après la forte croissance des dernières années (+ 26 % entre 2006 et 2007), le nombre d'affaires enregistrées par les cours administratives d'appel continue à augmenter en 2008, mais moins fortement (+ 4,7 % par rapport à 2007) Pour 27 802 dossiers enregistrés, le nombre des affaires jugées s'est établi à 27 235. Malgré cette très légère progression du stock des affaires restant à juger, le délai prévisible moyen de jugement a diminué de 15 jours par rapport à 2007 pour s'établir à 12 mois et 21 jours.

Cours administratives d'appel
Stock et flux sur la période du 1er janvier au 31 décembre 2008
(données nettes, juridictions classées dans l'ordre alphabétique)

	Entrées		Sorties		Stock	
	Total	Evolution 2008-2007	Total	Evolution 2008-2007	Total	Evolution 2008-2007
Bordeaux	2 863	7,5 %	3 940	25,6 %	2 683	- 28,4 %
Douai	1 958	- 2,6 %	1 967	9,0 %	1 464	0,3 %
Lyon	2 819	- 3,5 %	3 392	3,5 %	3 733	- 12,0 %
Marseille	5 097	0,2 %	4 511	15,6 %	7 909	8,1 %
Nancy	1 863	2,3 %	1 803	- 13,5 %	1 874	3,7 %
Nantes	2 723	- 26,6 %	2 825	- 21,6 %	1 685	1,7 %
Paris	6 400	26,3 %	5 413	6,9 %	5 650	20,2 %
Versailles	4 079	24,5 %	3 384	19,1 %	3 827	22,1 %
Total général	27 802	4,7 %	27 235	5,9 %	28 825	2,7 %

Les résultats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel s'inscrivent dans un effort permanent de qualité et d'adaptation de la justice administrative à la demande sans cesse croissante des justiciables

C'est ainsi notamment que les juridictions les plus sollicitées ont pu disposer de moyens adaptés, et notamment en Ile-de-France où la progression du contentieux est supérieure à la moyenne nationale : un nouveau tribunal administratif traitant du contentieux de la Seine-Saint-Denis sera inauguré en 2009 à Montreuil, et les effectifs des tribunaux administratifs de Paris et de Melun ainsi que de la Cour administrative d'appel de Versailles seront sensiblement renforcés.

Par ailleurs, après avoir été expérimentés avec succès pour les cours administratives d'appel depuis 2002, les projets de juridiction s'étendent aux tribunaux administratifs dans le cadre d'une gestion par objectifs généralisée à toutes les juridictions en s'appuyant sur des systèmes d'information rénovés.

Enfin, 2008 aura été en grande partie l'année de la définition des principaux axes de la réforme annoncée. Ceux-ci ont d'ailleurs trouvé une première traduction opérationnelle d'importance dans le décret du 7 mars 2009 (changement de nom du commissaire du gouvernement, possibilité nouvellement donnée aux parties de prendre la parole après les conclusions du rapporteur public à l'audience...)

2008 : Création du tribunal administratif de Toulon

Après le tribunal administratif de Nîmes en 2007, le tribunal administratif de Toulon a été créé par le décret n°2008-819 du 21 août 2008 portant création et modifiant le code de justice administrative. Cette nouvelle juridiction a pour compétence de juger les recours administratifs relevant du département du Var. L'ouverture de ce tribunal administratif facilite les démarches administratives pour les justiciables varois. Il sera suivi en 2009 de l'ouverture d'un tribunal administratif en Seine-Saint-Denis.



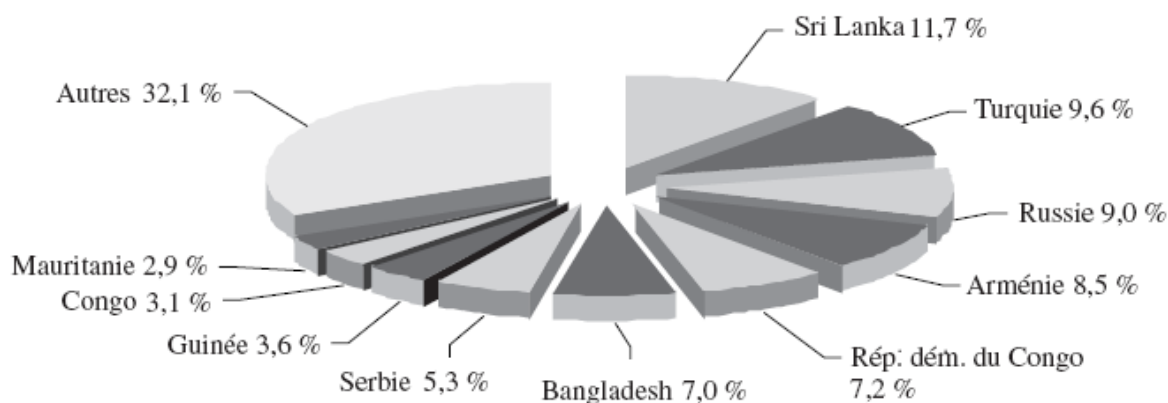
3 > L'activité de la Cour nationale du droit d'asile

En 2008, la Cour nationale du droit d'asile a enregistré 21 636 recours contre 22 676 en 2007. Compte tenu de sa capacité de jugement (25 067 décisions rendues en 2008), la juridiction a poursuivi la réduction de son stock, notamment des affaires les plus anciennes.

Pour la première fois depuis longtemps, le taux des décisions de l'OFPRA faisant l'objet d'un recours devant la cour a diminué. A l'inverse, le taux d'annulation des décisions de l'Office par la juridiction est en hausse.

Ainsi, 21 636 recours ont été enregistrés en 2008, contre 22 676 en 2007 et 30 501 en 2006. La diminution du nombre de recours en 2008 est inférieure à celle constatée les années précédentes. Toutefois, au second semestre 2008, les recours étaient en hausse de 2,3 % par rapport au premier semestre.

Répartition des entrées par pays de nationalité ou d'origine



La gestion de la Cour nationale du droit d'asile est désormais rattachée, comme les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, au programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives ». Elle devrait adapter son organisation, en s'appuyant, à compter de septembre 2009, sur le renfort de 10 magistrats siégeant à titre permanent. Dans le cadre de son projet de juridiction, la CNDA s'est donnée pour objectif de ramener rapidement son délai moyen de jugement à 6 mois environ, contre 10 mois actuellement.



« Bilan d'activité 2008 » *Deuxième partie*

L'activité consultative en 2008

1 > Une activité consultative soutenue

1.1 > Les projets de loi et décret

1.2 > Les études

2 > Trois focus sur l'année 2008

2.1 > La réforme constitutionnelle

2.2 > Lois de programme et lois de programmation

2.3 > La consultation préalable des partenaires sociaux en cas de réforme

1 > Une activité consultative soutenue

1.1 > Les projets de loi et de décret

Pour la troisième année consécutive, le nombre de textes examinés par les formations consultatives du Conseil d'État est en légère baisse (1 155 en 2008, contre 1 267 en 2007 et 1 411 en 2006). Ceci s'explique par la diminution du nombre des saisines concernant les décrets réglementaires - 681 décrets en 2008, soit 27 % de moins que le « pic » de l'année 2006 et ses 933 décrets examinés. En revanche, le volume et la difficulté des textes s'alourdissent constamment.

Les délais impartis au Conseil d'État pour remplir sa mission sont de plus en plus courts. Le nombre des projets de loi examinés en commission permanente est ainsi en augmentation avec 11 textes examinés en 2008 contre 9 en 2007 (et une moyenne de 4 par an de 2000 à 2006). Pourtant, cette procédure n'est ni adaptée à l'examen de projets complexes, ni toujours justifiée au regard de la capacité d'examen des textes par le Parlement.

L'activité de l'assemblée générale s'est pour sa part stabilisée en 2008 : 48 textes ont été examinés au cours de 34 séances, dont 12 séances plénières. Le délai moyen d'examen - délai entre l'enregistrement du texte et sa délibération par l'assemblée - s'établit à 29 jours en 2008, contre 36 jours en 2007.

Les rapports particuliers des sections administratives rendent compte d'une année riche en examens de textes importants et complexes.

Section de l'intérieur	Questions relatives au droit pénal, aux libertés publiques, au traitement automatisé de données personnelles ainsi qu'aux établissements d'utilité publique
Section des finances	Questions relatives aux finances publiques, à la fonction publique et également aux conventions internationales
Section des travaux publics	Questions environnementales au lendemain du Grenelle de l'environnement
Section sociale	Questions relatives à certains cas de consultations obligatoires, notamment des partenaires sociaux, ainsi qu'un éventail de questions portant sur l'emploi et la formation professionnelle
Section de l'administration	Questions relatives au partage des compétences entre loi et règlement en matière de défense nationale ainsi que des thèmes intéressant les trois fonctions publiques

1.2 > Les études

La section du rapport et des études retrace dans le rapport annuel les activités de la nouvelle délégation aux relations internationales, et celles de la délégation au droit européen. Elle dresse également un bilan des activités à caractère juridictionnel ou non juridictionnel de l'ensemble des juridictions administratives en matière d'exécution des décisions de justice

Au cours de l'année 2008, deux études adoptées par l'assemblée générale du Conseil d'État ont été publiées : *Le droit de préemption* et *Les recours administratifs préalables obligatoires*. Deux groupes de travail ont également été chargés, à la demande du Premier ministre, de réaliser une étude. Le premier, sur la révision des lois de bioéthique ; le second, sur la question de l'harmonisation des textes en matière d'accès aux données publiques. Enfin, le Conseil d'État a pris l'initiative de constituer un groupe d'étude sur le thème « Coûts, efficacité et qualité de la justice », lequel poursuivra ses travaux en 2009. Par ailleurs, un certain nombre de colloques ont été tenus à son initiative : *Le droit de préemption et la relance des politiques d'aménagement et d'habitat* ; *Le juge en Europe et le droit communautaire de l'environnement*² ou encore la série de rencontres dans le cadre des *Entretiens du Palais-royal (Les aides d'État ; Le contrôle des concentrations ; Marchés publics, contrats de partenariat et délégations de service public)*.

Comme chaque année, le Conseil d'État a eu un nombre très élevé d'échanges avec des délégations étrangères et a répondu à de nombreuses invitations internationales.

Enfin, le bilan du service d'exécution des décisions de justice fait apparaître une légère progression des demandes d'exécution dont sont saisies l'ensemble des juridictions (1 917 affaires enregistrées en 2008, contre 1 867 en 2007). Comme les années précédentes, une grande partie des affaires a pu trouver un règlement par une procédure non juridictionnelle. Au nombre des difficultés récurrentes qui sont rencontrées, figurent celles qui se rapportent au règlement des condamnations pécuniaires et, en particulier, au versement par l'État des frais irrépétibles, au contentieux de la fonction publique ainsi qu'aux contentieux des étrangers et du permis de conduire

² Ce rendez-vous a réuni plus de 200 juges et avocats des 27 États membres de l'Union européenne

2 > Trois focus sur l'année 2008

2.1 > La réforme constitutionnelle

Le projet de réforme constitutionnelle examiné par le Conseil d'État en 2008 était le plus substantiel (33 articles) des 24 révisions de la constitution intervenues depuis 1958.

Les principales observations faites par le Conseil ont porté sur les points suivants.

1°- Il n'a pu donner son accord à la disposition qui privait le Président de la République de la possibilité de recourir à l'avenir aux mesures de grâce collective, alors que de telles mesures pourraient se révéler nécessaires pour faire face à des situations exceptionnelles.

2°- Il n'a pas retenu la modification proposée à l'article 36 de la Constitution, qui faisait figurer l'état d'urgence dans cet article. Il lui est apparu en effet que cette adjonction ne s'imposait pas dès lors que, dans sa décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il appartenait au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de prévoir un état d'urgence, en opérant la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public.

3°- Il n'a pas approuvé la disposition remettant en cause la règle, figurant à l'article 42 de la Constitution, selon laquelle la première lecture d'un projet de loi devant la première assemblée saisie a lieu sur la base du texte du Gouvernement. Il a estimé que la modification de cette règle, instituée en 1958 pour renforcer l'efficacité de l'action globale des pouvoirs publics, risquait d'affaiblir le Gouvernement dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation.

4°- Comme il l'a déjà fait à deux reprises, en 1990 et en 1993, il a émis un avis favorable à l'institution d'un contrôle de la constitutionnalité des lois par voie d'exception (article 61-1 de la Constitution) et aux modalités de sa mise en œuvre : le tribunal saisi du litige transmettra la question à la juridiction suprême de son ordre, qui pourra la soumettre au Conseil constitutionnel si elle lui paraît sérieuse.

5°- Le Conseil d'État a relevé que l'institution d'un contrôle de constitutionnalité des lois, s'exerçant par voie d'exception à l'occasion de litiges portés devant les tribunaux, renforcera le caractère juridictionnel du Conseil constitutionnel et permettra à un particulier de critiquer devant la Cour européenne des droits de l'homme les conditions d'examen d'une exception d'inconstitutionnalité soulevée dans le cadre d'un procès civil ou pénal. Une telle évolution impose un réexamen de la composition du Conseil constitutionnel (article 56 de la Constitution).

a) il n'a pu approuver la disposition, envisagée par le Gouvernement, consistant à soumettre la nomination des membres du Conseil constitutionnel à l'avis de la commission prévue à l'article 13 modifié de la Constitution.

En vertu de cet article, la commission aura vocation à examiner des nominations dans des emplois de nature administrative et non dans des fonctions juridictionnelles. L'extension de sa compétence au Conseil constitutionnel n'est donc pas cohérente avec le renforcement du caractère juridictionnel de ce dernier. Par ailleurs, la triple circonstance que le Conseil constitutionnel juge les lois

adoptées par le Parlement, qu'il connaît du contentieux des élections législatives et sénatoriales et que les deux tiers de ses membres sont désignés par les présidents des deux assemblées a fait douter le Conseil d'État de l'opportunité de soumettre les nominations à l'avis d'une commission composée de membres du Parlement.

Il a estimé en revanche opportun de faire figurer dans la Constitution une disposition orientant le choix des autorités investies du pouvoir de nommer les membres du Conseil constitutionnel, en mentionnant à la fois les compétences reconnues de juristes nécessaires à l'exercice de telles fonctions et l'autorité morale des personnalités pressenties.

b) Il a également estimé nécessaire de reconsidérer, à l'occasion de la réforme, la règle selon laquelle les anciens Présidents de la République sont, à vie, membres de droit du Conseil constitutionnel.

L'évolution du rôle du Conseil constitutionnel, consécutive en particulier à la réforme de son mode de saisine en 1974, a en effet rendu cette règle inadéquate. Lors des deux tentatives précédentes d'instituer un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception, l'abrogation du deuxième alinéa de l'article 56 de la Constitution a été regardée comme une contrepartie nécessaire. Elle a été votée par l'Assemblée nationale et par le Sénat en 1990 et elle figurait dans le projet de loi soumis au Parlement en 1993. Le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République a, lui-aussi, recommandé cette abrogation dans le cadre de la présente réforme. Le Conseil d'État l'estime également justifiée.

Il a proposé toutefois par une disposition transitoire que l'abrogation du deuxième alinéa de l'article 56 de la Constitution reste sans incidence sur la qualité de membre de droit des anciens présidents de la République siégeant aujourd'hui au Conseil constitutionnel.

6°- Il a estimé que la disposition du projet, qui substitue à une présidence unique du Conseil supérieur de la magistrature par le Président de la République une présidence propre à chacune de ses deux formations (le Premier président de la Cour de cassation et le Procureur général près la Cour de cassation), ne permettrait plus au corps judiciaire d'être représenté dans son unité, en particulier pour exercer la mission d'assistance du Président de la République, garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il a donc proposé de rendre possible la réunion des deux formations du siège et du parquet sous la présidence unique du Premier président de la Cour de cassation. Il n'a pas donné un avis favorable à la disposition consistant à soumettre la nomination des personnalités du Conseil supérieur de la magistrature désignées par le président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat à l'avis prévu à l'article 13 modifié de la Constitution, eu égard en particulier, au fait que ses membres ont vocation à siéger dans la juridiction disciplinaire des magistrats du siège. Il a estimé en revanche opportun de faire figurer dans la Constitution une disposition orientant le choix des autorités investies du pouvoir de nommer ces membres du Conseil supérieur en privilégiant les compétences reconnues de juristes nécessaires à l'exercice de telles fonctions et l'autorité morale des personnalités pressenties. Il a considéré en outre que, si le ministre de la justice, qui n'est plus membre du Conseil supérieur de la magistrature, doit être entendu chaque fois qu'il le demande par les différentes formations non disciplinaires de celui-ci, sa participation à la totalité des séances des formations délibérant sur les nominations des magistrats ne serait pas conforme à l'économie générale de la réforme proposée.

Cette révision va faire évoluer le rôle du Conseil d'Etat sur deux points importants :

1. La révision constitutionnelle ouvre la possibilité aux justiciables d'invoquer devant toute juridiction, par la voie de l'exception, l'inconstitutionnalité de lois déjà promulguées et institue à cet effet un mécanisme permettant de saisir le Conseil constitutionnel d'une question préjudicielle relative à leur conformité à la Constitution. Le Conseil d'Etat a recommandé au Gouvernement de renoncer à deux dispositions restreignant le champ d'application de la procédure (a et b) et formulé autrement les effets des déclarations d'inconstitutionnalité (c).

a) L'exclusion des dispositions antérieures à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958 lui a paru grosse de complications en présence de lois édictées avant cette date mais modifiées ultérieurement. Elle aurait par ailleurs eu pour conséquence une différence de traitement entre les justiciables, selon la date de la disposition dont dépend l'issue du litige. La théorie selon laquelle les lois antérieures à la Constitution et contraires à ses dispositions ont été implicitement abrogées par elle ne permettrait pas en effet de rétablir l'égalité entre les justiciables. Outre qu'elle ne saurait jouer dans le cas d'une loi intervenue entre 1946 et 1958 et qui serait contraire aux droits garantis par le Préambule de la Constitution de 1946, cette théorie n'est jusqu'à présent admise que par la jurisprudence administrative et n'est mise en œuvre qu'en présence d'une incompatibilité évidente et radicale entre la Constitution et une loi antérieure.

A la suite de la révision constitutionnelle, les juridictions pourraient décider de faire un usage plus large de cette théorie mais avec l'inconvénient d'aboutir, pour les lois antérieures à 1958, à un contrôle de constitutionnalité diffus et facteur d'insécurité juridique.

b) L'exclusion des « dispositions soumises au Conseil constitutionnel en application de l'article 61 », est susceptible de recevoir deux interprétations. Elle est difficilement acceptable si elle vise l'ensemble des dispositions des lois déférées sur le fondement de cet article. En effet, si le juge constitutionnel se reconnaît le pouvoir de censurer d'office une disposition non critiquée par les auteurs de la saisine, il ne peut sans inconvénient être réputé avoir pris parti sur la constitutionnalité de chacune des dispositions des lois qui lui ont été déférées.

Si l'exclusion ne vise que les dispositions sur lesquelles le Conseil constitutionnel s'est prononcé expressément - c'est-à-dire celles qu'il a déclarées conformes à la Constitution à la fois dans les motifs et dans le dispositif de sa décision -, elle ne présente pas une véritable utilité et soulève des objections juridiques. En pratique, une question préjudicielle portant sur la constitutionnalité d'une telle disposition ne sera pas regardée comme sérieuse par les juridictions et ne donnera pas lieu à un renvoi préjudiciel. Il ne pourrait en aller autrement que si les circonstances de droit avaient changé depuis la décision rendue sur le fondement de l'article 61. Or, dans le cas au moins où ce changement résulterait d'une modification de la Constitution, ayant fait naître une contrariété entre la loi fondamentale et une disposition législative, il n'existerait aucune raison d'exclure la mise en œuvre de l'exception d'inconstitutionnalité. On peut douter également du bien-fondé de l'exclusion dans le cas où le changement résulterait d'une évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Le Conseil d'État a donc préconisé une rédaction qui ne restreindrait pas le champ d'application de l'exception d'inconstitutionnalité mais permettrait d'apporter ensuite dans la loi organique les précisions utiles, notamment celle qui énoncerait expressément que cette exception ne saurait reposer sur l'invocation des règles

constitutionnelles relatives à la procédure législative ou à la compétence du législateur.

c) S'agissant des effets des déclarations d'inconstitutionnalité par la voie de l'exception, le Conseil d'État a estimé qu'il y avait lieu de prévoir que la disposition serait abrogée, le cas échéant à compter de la date fixée par le Conseil constitutionnel, et qu'il appartiendrait à celui-ci de déterminer, dans sa décision, les conditions et limites dans lesquelles les effets qu'elle aura produits avant son abrogation seront susceptibles d'être remis en cause.

Une telle règle évite que la disposition inconstitutionnelle subsiste dans l'ordonnancement juridique. Elle évite également une remise en cause systématique de ses effets passés. Le juge constitutionnel peut alors définir, dans chaque espèce, les limites de cette remise en cause en tenant compte à la fois de l'intérêt général s'attachant au rétablissement du droit méconnu et d'autres exigences constitutionnelles telles que la prévention d'atteintes excessives à la sécurité juridique. L'expérience des États européens qui se sont dotés d'un contrôle de constitutionnalité par voie d'exception démontre que cette question ne peut être efficacement traitée que par la jurisprudence, la diversité des situations ne permettant pas de formuler une règle précise universellement applicable.

2. Les présidents des deux assemblées pourront dorénavant saisir le Conseil d'Etat pour avis sur toute proposition de loi. Conseiller juridique du Gouvernement et ayant jusqu'ici exercé une mission limitée à l'examen des projets de loi, le Conseil d'Etat voit sa place renforcée dans le processus d'élaboration de la loi.

2 > Trois focus sur l'année 2008

2.2 > Lois de programme et lois de programmation

En 2008, le Conseil d'État a eu l'occasion d'examiner les deux derniers projets de lois « de programme » au sens de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, dans sa rédaction antérieure à la révision constitutionnelle du 27 juillet 2008, mais aussi les deux premiers projets de lois « de programmation » au sens des nouvelles dispositions de l'article 34 issu de cette révision.

Lois de programme et lois de programmation peuvent en particulier comporter à la fois des dispositions non normatives et des dispositions normatives. Le Conseil d'État a ainsi admis :

- qu'une loi de programme, constituée pour l'essentiel de dispositions non normatives et d'un catalogue d'objectifs tant qualitatifs que quantitatifs n'offrant pas forcément une cohérence d'ensemble, pouvait aussi comporter des dispositions normatives ;
- qu'une loi de programmation des finances publiques pouvait comporter simultanément des dispositions non normatives, relevant du domaine des lois de programmation, et des dispositions normatives, relevant de la loi ordinaire de droit commun ;
- qu'une loi de programmation militaire pouvait comporter des objectifs de caractère non normatif et des dispositions normatives.

Dans tous ces cas, afin que soient respectés les principes de lisibilité et d'intelligibilité de la loi, ces deux catégories de dispositions doivent faire l'objet, d'une part, d'une présentation clairement et immédiatement identifiable, et d'autre part, d'articles, de chapitres ou de titres distincts. Par ailleurs, dans une mesure compatible avec la finalité propre à ce type de loi, une loi de programme doit aussi satisfaire à l'exigence de précision.

Lois de programme

1. Projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

1°- Le Conseil d'État a estimé que ce projet de loi de programme satisfaisait aux conditions de fond posées par l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, dans sa rédaction antérieure à la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République : « *Des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'État.* ».

Il s'est appuyé sur l'acception large de la notion d'« action économique et sociale » dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel pour considérer qu'en relevaient les moyens destinés tant à infléchir les activités économiques et les comportements sociaux qui sont à l'origine des atteintes à l'environnement qu'à y remédier en poursuivant un développement durable.

2°- Il a également considéré que la notion d'« objectifs de l'action de l'État » permettait à la loi de programme d'inclure des objectifs assignés à des acteurs autres que l'État dès lors que celui-ci avait les moyens juridiques de les imposer ou entendait y

consacrer des moyens financiers lui permettant d'y faire adhérer ces acteurs; il a estimé que des objectifs fixés dans un domaine relevant de la compétence des collectivités territoriales pouvaient constituer, in fine, des objectifs de l'action de l'État dans la mesure où il appartient à ce dernier, par l'intermédiaire de la loi, de préciser les conditions dans lesquelles les collectivités exercent leurs compétences.

3°- L'examen du texte auquel le Conseil d'État s'est livré a été l'occasion de constater que si une loi de programmation était, comme toute loi, soumise au respect de l'ensemble du bloc de constitutionnalité, le caractère non contraignant de son contenu privait d'objet une partie de l'examen de conformité aux dispositions constitutionnelles des projets de loi auxquels procède le Conseil d'État, notamment celles relatives au partage des domaines de la loi et du règlement.

2. Loi relative à l'Outre-mer

En revanche, constatant que le projet de loi relatif à l'Outre-mer qui lui était soumis ne se présentait pas comme une liste d'objectifs chiffrés ou qualitatifs définissant l'action économique et sociale de l'État outre-mer, et qu'il ne constituait donc pas un projet de « loi de programme » au sens des articles 34 et 70 de la Constitution, le Conseil d'État a substitué à l'intitulé choisi par le Gouvernement (« loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer ») un intitulé plus bref et plus conforme à son objet (« loi pour le développement économique de l'outre-mer »).

Loi de programmation des finances publiques

Le Conseil d'Etat a été saisi, pour la première fois, d'un **projet de loi de programmation des finances publiques**, cette saisine étant désormais possible en application de la nouvelle rédaction de l'article 34 de la Constitution, issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Le Conseil d'État a tranché les questions de droit suivantes :

1°- Les lois de programmation, « définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques », prévues par l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, introduit par l'article 11 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, constituent une catégorie particulière des " lois de programmation " introduites, à l'alinéa précédent, par le même article 11. Comme telles, et ainsi qu'il avait été considéré pour les " lois de programmes à caractère économique et social ", dans la rédaction alors en vigueur de la Constitution, elles ont vocation à rassembler des dispositions dépourvues de l'effet normatif qui s'attache normalement à la loi.

2°- Sur le fond, nonobstant leur caractère non normatif, les objectifs fixés par une telle loi ne sauraient méconnaître les normes et principes constitutionnels, ni être incompatibles avec les traités ou accords internationaux régulièrement ratifiés ou approuvés. Dans la mesure, toutefois, où ces objectifs n'ont vocation à définir ni les autorités ni les voies et moyens de leur mise en œuvre, le contrôle de leur conformité aux règles constitutionnelles qui régissent la répartition des compétences entre la loi et le règlement, entre l'exécutif et le législatif, ou entre l'État et les collectivités territoriales, est, par construction, dépourvu d'objet.

3°- Les objectifs d'une loi de programmation des finances publiques ne sauraient méconnaître de manière manifeste le principe de sincérité des prévisions économiques et financières, lequel, sans se confondre avec le principe de sincérité qui s'attache aux

lois de finances de l'État et aux lois de financement de la sécurité sociale, se déduit à la fois des exigences inhérentes au bon déroulement du débat démocratique, et de l'obligation constitutionnelle de "s'inscrire dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques".

4°- La Constitution n'ayant pas imposé de durée au cadre de programmation retenu par la loi, celle-ci peut librement fixer l'échéance des objectifs qu'elle retient ; elle peut également inscrire ses différents objectifs dans des échéances modulées.

Loi de programmation militaire

Le Conseil d'État a examiné le projet de loi de programmation militaire pour les années 2009-2014. Appelé pour la première fois à faire application de l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 aux termes duquel « Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État », il a combiné ces dispositions avec celles de l'avant dernier alinéa du même article relatives aux lois de programmation des finances publiques.

Ce projet de loi de programmation militaire était en effet le premier projet de loi de programmation à caractère sectoriel intervenant après l'examen, effectué quelques semaines auparavant, du projet de loi de programmation des finances publiques, lui-même fondé sur l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution issu de la même loi du 23 juillet 2008.

Le Conseil a été conduit à définir la nature nouvelle de la loi de programmation militaire et à préciser ses rapports tant avec la loi de programmation des finances publiques qu'avec les lois de finances annuelles.

Il a estimé, en premier lieu, que les dispositions de l'article 34 de la Constitution, qui ne confèrent aucune exclusivité aux lois de programmation pluriannuelle des finances publiques en matière de programmation financière, permettent à la loi de programmation militaire de déterminer, outre les objectifs de la politique de défense, les objectifs de la programmation financière qui lui est associée. La définition des enveloppes de moyens budgétaires que comporte la programmation financière revêt toutefois un caractère indicatif et ne saurait lier le législateur financier, lequel en vertu du 18^{ème} alinéa de l'article 34 de la Constitution est seul compétent pour déterminer les charges budgétaires de l'État.

2 > Trois focus sur l'année 2008

2.3 > La consultation préalable des partenaires sociaux en cas de réforme

Le Conseil d'Etat a rendu en 2008 comme en 2007 plusieurs avis sur l'obligation de consultation préalable des partenaires sociaux avant de le saisir de projets de réforme.

1- L'article L. 1 du code du travail prévoit que « Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation. A cet effet, le Gouvernement leur communique un document d'orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options. Lorsqu'elles font connaître leur intention d'engager une telle négociation, les organisations indiquent également au Gouvernement le délai qu'elles estiment nécessaire pour conduire la négociation. ».

Comme cela avait commencé à être le cas en 2007, le Conseil d'État a été conduit en 2008 à apprécier à de nombreuses reprises si cet article avait vocation à s'appliquer, en donnant de son champ d'application une acception raisonnable. Cet examen a notamment été guidé par le souci de déterminer de façon réaliste les véritables « réformes » susceptibles de faire l'objet d'une « négociation » entre les partenaires sociaux.

2- Le Conseil d'Etat a rendu en 2008, comme en 2007, plusieurs avis sur l'obligation d'une telle concertation avant de le saisir de projets de réforme. Compte tenu de la rédaction de l'article L.1, le Conseil d'Etat s'est fondée sur les trois critères cumulatifs suivants :

- les modifications apportées au droit existant sont-elles suffisamment importantes pour pouvoir être qualifiées de réforme au sens de l'article L.1 ?
- le projet recouvre-t-il les relations individuelles et collectives de travail, l'emploi et la formation professionnelle, c'est-à-dire, pour l'essentiel, le périmètre du code du travail ?
- le projet relève-t-il du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle ?

3- En application de ces critères, le Conseil a estimé, selon les cas, que la saisine des partenaires sociaux aux fins de négociation préalable était ou non nécessaire.

3.1 Cas où l'invitation à la négociation est nécessaire.

Il s'agit notamment des grandes réformes en matière de relations du travail, qui ont effectivement été précédées, sur invitation du Gouvernement, par une négociation nationale et interprofessionnelle :

- le projet de loi relatif à la modernisation du marché du travail, qui a été précédé de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008,
- le projet de loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, qui a été présenté après l'adoption de la position commune par plusieurs organisations d'employeurs et de salariés le 9 avril 2008.

3.2 Cas où l'invitation à la négociation préalable n'est pas nécessaire.

Trois motifs permettent de se dispenser de cette invitation.

- Il ne s'agit pas d'une réforme :

- certains projets ne modifient pas de manière durable l'état du droit positif, notamment le projet de loi pour le pouvoir d'achat, sur le déblocage de la participation ou sur les conditions de rachat des heures de RTT. Il en a été de même pour le projet de loi dit « TEPA » qui ne faisait qu'anticiper la mise en œuvre d'une mesure déjà décidée sur la majoration des heures supplémentaires dans les PME ;
- le projet de loi relatif à la lutte contre les discriminations se bornait à compléter la transposition d'une directive ;
- il en est allé de même en matière de formation professionnelle pour une simple mesure de lissage au profit des entreprises de l'effet financier du passage des seuils de 10 et de 20 salariés.

- La réforme ne porte pas sur les relations du travail, l'emploi ou la formation professionnelle :

- les exonérations fiscales et sociales ne relèvent pas, par principe, du champ de l'article L. 1, même si la politique de l'emploi à laquelle elles contribuent rentre dans ce champ ;
- les projets qualifiés de réforme par le Gouvernement mais dont les dispositions relatives au droit des relations du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, seules susceptibles de faire l'objet d'une négociation, ne constituent qu'un aspect mineur et ne sont pas suffisamment substantielles pour être qualifiées elles-mêmes de réforme : le Conseil d'État s'est prononcé en ce sens lors de l'examen du projet de loi de modernisation de l'économie sur des exonérations fiscales liées au plan d'épargne d'entreprise.

- La réforme ne relève pas de la négociation nationale et interprofessionnelle :

- la suppression de l'autorisation préalable des heures supplémentaires par l'inspecteur du travail - un régime de police administrative - est sans doute une réforme importante, mais elle ne relève pas de la négociation collective et se trouve donc hors du champ défini par l'article L. 1 du code du travail ;
- les projets de réforme en matière de santé et de sécurité au travail ne relevaient pas de la négociation nationale et interprofessionnelle, dès lors qu'ils comportaient la fixation unilatérale d'obligations pour les employeurs ou organisaient des consultations préalables dont l'État juge utile de s'entourer – décret créant le Conseil d'orientation des conditions de travail ;
- des dispositions qui présentent un caractère sectoriel et ne relèvent donc pas du champ de la négociation interprofessionnelle mais seulement le cas échéant de la négociation de branche, comme celles du projet de loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs, expressément limité à une branche professionnelle.

4- Le Conseil d'État n'a guère eu en revanche l'occasion se prononcer sur les modalités d'application de l'article L.1 et notamment sur la teneur du document d'orientation et le délai laissé à l'expression d'une volonté de négociation, voire à la négociation elle-même.

Il a eu toutefois à apprécier la teneur du document d'orientation par lequel le Gouvernement avait saisi les partenaires sociaux d'une réforme de la démocratie sociale, et notamment de l'avenant à cette saisine relative au temps de travail. Il a considéré que le document d'information, d'ailleurs complété par le Gouvernement dans un second temps, était suffisamment précis. Dès lors que l'objet affiché de la réforme était de modifier la part respective de la loi et de l'accord collectif, le Gouvernement pouvait, sur la base d'une telle saisine, remplacer des pans entiers de dispositions relatives au temps de travail par des dispositions renvoyant à la négociation d'entreprise, subsidiairement à la négociation de branche, et doublement subsidiairement au décret.

Il résulte des dispositions de l'article L. 1 que la négociation d'une stipulation en cette matière dans la position commune du MEDEF, de la CGT et de la CFDT en date du 9 avril 2008 ne lie en rien le Gouvernement quant au fond de la réforme.

Enfin, le Conseil d'État n'a pas eu à statuer sur les modalités dans lesquelles s'exprime – ou ne s'exprime pas – la volonté des partenaires sociaux d'engager des négociations sur le projet de réforme dont ils sont saisis.

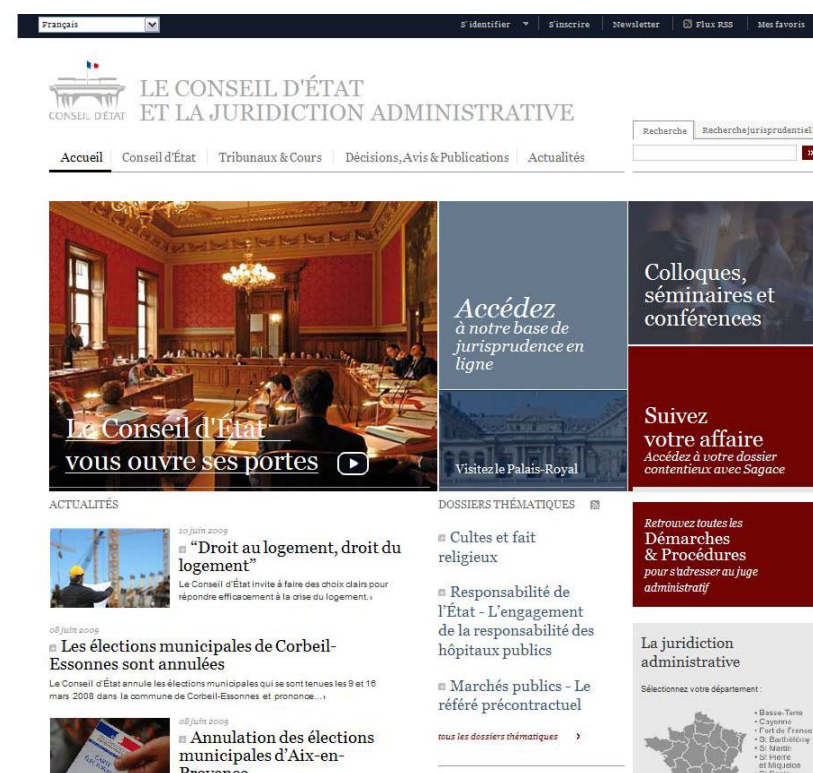
Un nouveau site internet pour le Conseil d'État et la juridiction administrative

Le Conseil d'État mettra en ligne le 22 juin un nouveau site Internet proposant une offre de contenus sensiblement enrichis à destination des professionnels du droit comme du grand public.

Les internautes pourront dorénavant accéder en fonction de leurs critères de recherche à une base de jurisprudence de 60 000 décisions et analyses qui sera progressivement complétée. *Recherche simple* ou *recherche avancée*, ils pourront affiner leur recherche en fonction de leurs critères : thématique, nom de ville, année, plan de classement, date de lecture de la décision ou encore le numéro de l'affaire. Par ailleurs, une série de films courts sur les activités, les missions et les valeurs de la haute institution leur ouvriront les « coulisses » du Conseil d'État. Mais au-delà de www.conseil-etat.fr, ce sont en réalité 50 nouveaux sites internet qui seront déployés par la juridiction administrative. Chaque cour administrative d'appel et chaque tribunal administratif proposera ainsi un site répondant notamment à toutes les questions pratiques que peuvent se poser les justiciables sur les démarches et procédures de la justice administrative.

Les journalistes pourront retrouver sur ce site les communiqués de presse et les principales décisions quelques minutes après leur lecture

Retrouvez tous ces sites à partir du 22 juin sur www.conseil-etat.fr



The screenshot shows the website interface for the Conseil d'État. At the top, there is a language selector set to 'Français' and utility links for 's'identifier', 's'inscrire', 'Newsletter', 'Flux RSS', and 'Mes favoris'. The main header features the logo and the text 'LE CONSEIL D'ÉTAT ET LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE'. Below this is a navigation menu with 'Accueil', 'Conseil d'État', 'Tribunaux & Cours', 'Décisions, Avis & Publications', and 'Actualités'. A search bar is also present. The main content area is divided into several sections: a large banner for 'Le Conseil d'État vous ouvre ses portes' with a video player; a section for 'Accédez à notre base de jurisprudence en ligne'; a section for 'Colloques, séminaires et conférences'; a section for 'Suivez votre affaire'; a section for 'DOSSIERS THÉMATIQUES' listing topics like 'Cultes et fait religieux', 'Responsabilité de l'État - L'engagement de la responsabilité des hôpitaux publics', and 'Marchés publics - Le référé précontractuel'; and a section for 'ACTUALITÉS' with news items dated 10/06/2009, 08/06/2009, and 06/06/2009. At the bottom right, there is a section for 'La juridiction administrative' with a map of France and a list of departments.