



# Au service des citoyens

## Garant de l'État de droit



**2021** BILAN D'ACTIVITÉ  
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État est un juge qui tranche les litiges entre les citoyens et les administrations. Il vérifie ainsi que le droit et les libertés de chacun sont respectés par l'administration. Il est aussi un conseiller juridique qui propose au Gouvernement et au Parlement des améliorations sur leurs projets et proposition de lois, pour que les nouvelles lois qui entrent en vigueur soient conformes au droit, claires et efficaces.

Au service des citoyens, le Conseil d'État garantit l'État de droit.

# Sommaire

2



AVANT-PROPOS

« **La justice administrative** est une justice au service des citoyens »

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

6

PORTFOLIO

**Dans les coulisses**  
du Conseil d'État



14



ACTIVITÉ

Une année de **justice administrative**

16 Garantir **les libertés fondamentales**

22 Protéger l'accès à **la culture**

24 Sécuriser **les droits sociaux**

30 **Environnement** : passer à l'action maintenant

38 Préserver les droits **des familles et des enfants**

42 Assurer **la protection des animaux**

46 Adapter **l'administration publique**

50 Contribuer au bon **fonctionnement de la justice**

54 Veiller sur **la santé publique**

58 Concilier **sécurité et libertés**



## INTERVIEW

# « La justice administrative est une justice au service des citoyens »

Affirmer le rôle crucial de la justice administrative pour apaiser la société et garantir les droits et libertés, c'est l'un des objectifs ambitieux que se fixe Didier-Roland Tabuteau pour l'avenir. Rencontre avec le nouveau vice-président du Conseil d'État.

**Vous êtes vice-président du Conseil d'État depuis 6 mois. Comment voyez-vous la justice administrative ?**

**Didier-Roland Tabuteau :** La justice administrative est ancrée dans l'histoire de notre pays. Son épanouissement est allé de pair avec celui de notre État de droit, c'est-à-dire la soumission de l'administration au droit et le renforcement de la garantie des droits et libertés.

**Aujourd'hui, ce que je vois avant tout dans la justice administrative, c'est une justice au service des citoyens. Une justice du quotidien, à qui l'on peut s'adresser facilement lorsqu'un litige nous oppose à l'administration.** Fiscalité, urbanisme, environnement, libertés publiques, aides sociales : autant de domaines qui concernent les citoyens dans leur vie de tous les jours et pour lesquels le juge administratif est un interlocuteur privilégié, un tiers indépendant et impartial en mesure de protéger leurs droits.

**Je vois aussi une justice administrative qui est la gardienne du service public.** C'est le Conseil d'État qui a défini, au début du siècle dernier, le service public et les principes qui doivent le gouverner : accessibilité, égalité de traitement, neutralité, continuité... Et le juge administratif veille depuis lors à son bon fonctionnement : à celui des écoles, des hôpitaux, ou encore des services sociaux, culturels et économiques. Il y veille en disant



En 2021, le Conseil d'État a jugé 11 633 affaires opposant les citoyens, entreprises ou associations à l'administration, dont près de 1 000 en urgence.



le droit, en sanctionnant l'administration toutes les fois qu'elle s'en écarte, mais également en l'orientant, en l'accompagnant, en proposant des solutions aux difficultés qu'elle peut rencontrer.

Car le juge administratif n'est pas qu'un gendarme. Cette approche constructive est dans l'ADN du juge administratif, qui est un juge qui contrôle mais aussi qui apaise, un juge qui trouve des solutions.

### Comment affronter les défis de demain et garantir ce service au quotidien ?

**D.-R. T. :** Climat et environnement, numérique, questions sociales : les défis qui s'annoncent sont immenses. Le juge administratif s'y prépare car il jouera face à eux un rôle clé, à l'interface entre les citoyens et les pouvoirs publics.

Dans un tel contexte, il est d'abord essentiel que la justice administrative continue à se placer dans une perspective de long terme. **C'est le rôle d'une institution comme la nôtre : ne pas céder aux**

**sirènes de l'actualité, ne pas ployer sous les vents contraires et les passions.** Rester droit, regarder loin devant tout en restant ancré sur les fondements de notre État de droit. C'est ce qui doit guider la juridiction administrative dans le cadre de ses trois missions : lorsqu'elle juge, lorsqu'elle conseille le Gouvernement et le Parlement dans la fabrique de la loi, et lorsqu'elle réalise des études sur les grands sujets qui agitent notre société, comme récemment sur la bioéthique, les états d'urgence, l'intelligence artificielle ou les réseaux sociaux.

Mais cela ne signifie pas que le juge administratif soit un juge immobile. Tout au contraire : il doit être à l'écoute des citoyens et ouvert sur le monde qui l'entoure s'il veut remplir ses missions de manière efficace et pertinente. **Je ne cesserai donc d'encourager cette ouverture qui doit lui permettre de rester en phase avec la société qu'il sert, mais aussi de constamment s'adapter, évoluer, se transformer.**

L'histoire de la justice administrative est en effet celle d'une transformation permanente : il n'y a qu'à citer la création des cours administratives d'appel en 1987, l'octroi de pouvoirs d'injonction en 1995, l'institution

des procédures d'urgence en 2000, et plus récemment le virage numérique que nous avons pris, avec par exemple l'ouverture des portails Télérecours et Télérecours citoyens qui permettent aux citoyens de saisir le juge de manière dématérialisée et de suivre l'instruction de leurs dossiers à distance.



Il est indispensable que la juridiction administrative soit représentative de la société.

Aussi, de nouveaux outils, de nouvelles manières de travailler et, parfois, d'appréhender les problèmes seront nécessaires pour affronter les défis de demain. C'est en restant fidèle à ses principes mais toujours en mouvement et prête à se réformer que la juridiction administrative y parviendra.

**Vous êtes particulièrement sensible à la question de l'ouverture de la juridiction administrative et de la diversité de ceux qui y travaillent. Quelles sont vos priorités et comment y parvenir ?**

**D.-R. T. :** L'ouverture de notre institution passe par une multitude d'initiatives : par les colloques et conférences que nous organisons chaque année

et qui réunissent des universitaires, des juristes, des responsables associatifs, des représentants du monde économique, de l'administration qui débattent de sujets d'actualité. Cela passe aussi par des événements comme les Journées du patrimoine ou la Nuit du droit, qui nous permettent de nous rapprocher du grand public et des jeunes en particulier afin d'échanger sur le droit, les institutions de notre pays, et le rôle de la justice administrative. Je souhaite aussi que se poursuivent les rencontres très fructueuses avec les membres des commissions parlementaires que mon prédécesseur a initiées.

Mais il ne faut pas nous arrêter là. Nous devons sans cesse penser à de nouveaux moyens de nous ouvrir vers l'extérieur. **Je souhaite en particulier que la juridiction administrative renforce encore ses liens avec ses partenaires « naturels » que sont les avocats ainsi que les universités** qui forment les futurs juristes, sur tout le territoire. En multipliant les enceintes de dialogue, en accueillant davantage d'universitaires au sein de la juridiction, en collaborant autour de projets communs. Je souhaite également approfondir encore notre dialogue avec les organisations syndicales et les grandes associations, qui sont depuis longtemps nos interlocuteurs et de qui nous avons beaucoup à apprendre.

S'agissant de la diversité, il est indispensable que la juridiction administrative soit représentative de la société afin qu'elle remplisse toujours mieux ses missions. Notre institution réunit d'ores et déjà une très grande diversité de profils : s'y côtoient en effet des femmes et des hommes de toutes les générations, avec des expériences, des tempéraments et des points de vue variés... La réforme de la haute fonction publique adoptée en 2021 présente de ce point de vue de nouvelles opportunités que nous comptons saisir.

### Dans une société où la parole scientifique et les institutions démocratiques sont mises à mal, comment regagner la confiance des citoyens ?

**D.-R. T. :** Le juge administratif, qui est en position d'intermédiaire entre les citoyens et l'administration, doit contribuer à nourrir la confiance dans notre société démocratique. En s'efforçant notamment de rendre des décisions compréhensibles, lisibles, constructives et réalistes. **Ce n'est qu'ainsi qu'il peut rendre une justice qui apaise.**

Cet objectif explique par exemple que nous ayons réformé la manière de rédiger nos décisions,

dorénavant plus didactiques, plus pédagogiques. Des décisions que nous accompagnons aussi par un effort de communication, pour les faire comprendre de tous. Il guide par ailleurs les initiatives visant à rendre la justice et le droit plus accessibles aux citoyens. C'est le sens de la mise à disposition sur notre site internet de nos avis juridiques via la plateforme ConsiliaWeb et, depuis 2021, de toutes nos décisions de justice en *open data*.

“  
Le juge administratif est un juge qui contrôle mais aussi qui apaise, un juge qui trouve des solutions.

Dire le droit de manière claire, expliquer les tenants et les aboutissants de nos décisions, faire en sorte qu'elles règlent effectivement les litiges qui opposent les justiciables et les administrations : c'est aussi la responsabilité du juge administratif.

### En quoi la juridiction administrative et le Conseil d'État ont-ils une place centrale dans la société aujourd'hui ?

**D.-R. T. :** Dans le contexte actuel, marqué par les crises et les doutes, la présence d'un juge indépendant et impartial à même de garantir efficacement l'État de droit est indispensable. Nous l'avons vu pendant les états d'urgence antiterroriste et sanitaire : il existe un très grand besoin de justice chez les citoyens. Il existe plus généralement un profond besoin de repères. **Le juge administratif est ce tiers de confiance, qui incarne la continuité de nos principes et nous aide à nous orienter collectivement.** Cela explique l'importance de la place qu'il occupe aujourd'hui dans notre société. ●

4 021 personnes travaillent au sein de la justice administrative.







# Dans les coulisses du Conseil d'État

D'audiences publiques en séances de section, en passant par l'accueil de jeunes en visites scolaires et celui de journalistes en conférences de presse... Au Conseil d'État, tout un monde se mobilise pour garantir les droits des citoyens au quotidien. Retour en images sur l'année 2021.



**10 décembre 2021.** François Molinié, président de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, prend la parole lors de l'Assemblée du contentieux, rassemblée pour examiner une affaire concernant la compatibilité du temps de travail dans la gendarmerie avec le droit européen.



↑ **15 juin 2021.** Le Conseil d'État accueille des journalistes pour présenter son bilan annuel et revenir sur son action pendant la crise sanitaire.



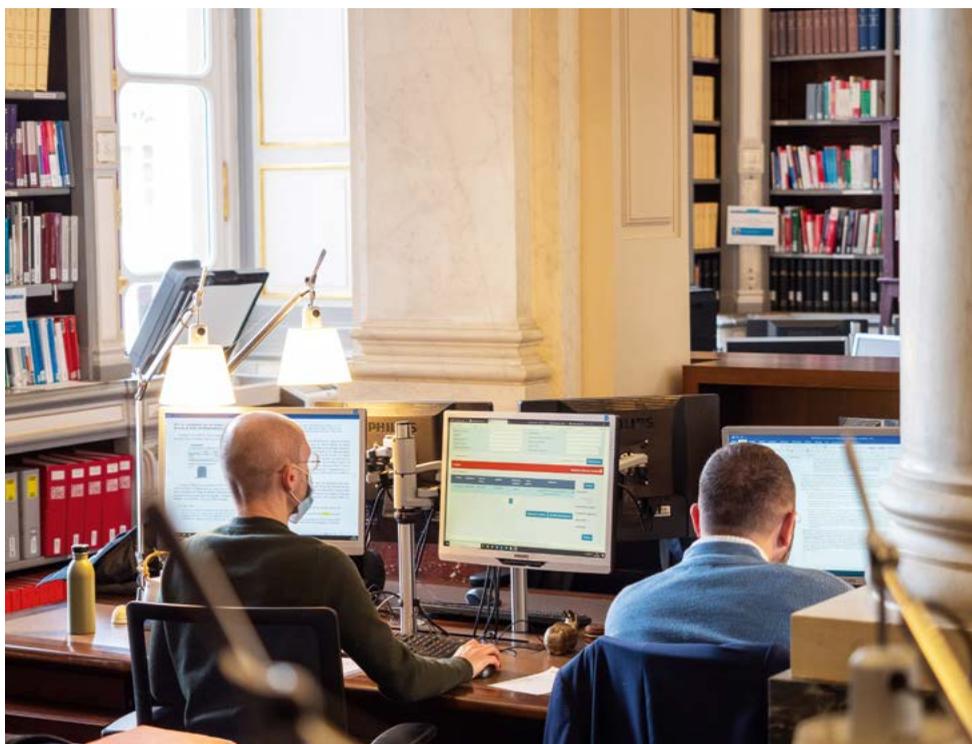
↑ Haut – **12 juillet 2021.** En partenariat avec la Ligue de l'enseignement, le Conseil d'État accueille 100 collégiens marseillais dans le cadre de leur « Tour de France républicain ». Bas – **18 novembre 2021.** Pour le « Duoday », des personnes en situation de handicap ont formé le temps d'une journée des duos professionnels avec les personnels du Conseil d'État.



À l'occasion du « Tour de France républicain », des collégiens découvrent les missions du Conseil d'État et le quotidien de ceux qui y travaillent.



↑ **4 février 2021.** Séance d'assemblée générale. Les conseillers d'État discutent d'une proposition de loi pour renforcer la prévention en santé au travail (voir page 57).



↑ Haut – **Février 2021**. Les membres du Conseil d'État travaillent principalement « en open space », ici dans la bibliothèque. Bas – **9 septembre 2021**. Première audience publique d'instruction dans la salle du contentieux, sur les salaires minimaux hiérarchiques (voir page 29).



**16 juillet 2021, Paris.** Conférence de clôture du cycle 2020-2021 sur les états d'urgence (voir page 20). Philippe Bas, Anne Levade et Pascal Perrineau ont pris la parole sur la question : comment sort-on de l'état d'urgence ?





# Une année de **justice** administrative

De la décision « Commune de Grande-Synthe » qui fera date en matière d'environnement, à l'avis sur un projet de loi visant à mieux protéger les enfants, en passant par la réflexion sur l'amélioration des dispositifs d'aides sociales... En 2021, le Conseil d'État a rendu des avis, décisions et études qui touchent à toutes les facettes de notre quotidien.

- 16 – Garantir **les libertés fondamentales**
- 22 – Protéger l'accès à **la culture**
- 24 – Sécuriser **les droits sociaux**
- 30 – **Environnement** : passer à l'action maintenant
- 38 – Préserver les droits **des familles et des enfants**
- 42 – Assurer **la protection des animaux**
- 46 – Adapter **l'administration publique**
- 50 – Contribuer au bon **fonctionnement de la justice**
- 54 – Veiller sur **la santé publique**
- 58 – Concilier **sécurité et libertés**



# Garantir les libertés fondamentales

Comment protéger les libertés de chacun sans qu'elles entravent celles des autres ? En 2021, le Conseil d'État a maintenu cet équilibre complexe qui se trouve au cœur de sa mission, en tant que gardien des libertés publiques.



**Novembre 2021, Pointe-à-Pitre.** Lors d'une visite du ministre des Outre-mer, des manifestants font entendre leurs voix entourés de gendarmes et journalistes. Quelques mois plus tôt, le Conseil d'État revenait sur plusieurs mesures du Gouvernement portant atteinte à la liberté de manifester.

# Manifester librement

**C**omment éviter les débordements lors des manifestations ? Depuis les premières mobilisations de « gilets jaunes » en 2018, la question est plus que jamais au cœur du débat public.

## L'encerclement des manifestants est illégal

En septembre 2020, le ministre de l'Intérieur publie un nouveau schéma national du maintien de l'ordre. Ce document définit le cadre d'exercice du maintien de l'ordre pour toutes les manifestations se déroulant sur le territoire national, et pour l'ensemble des forces de l'ordre. Saisi en 2021 par plusieurs associations et syndicats, parmi lesquels la CGT, la Ligue des droits de l'homme, le Syndicat de la magistrature ou le Syndicat national des journalistes, le Conseil d'État annule quatre des dispositions de ce schéma. L'encerclement des manifestants tout d'abord. Le Conseil d'État reconnaît qu'y recourir peut être nécessaire dans certains cas, pour contrôler, interpeler, ou prévenir la poursuite de troubles à l'ordre public. Mais les conditions de ce recours ne sont pas définies assez précisément dans le schéma : à défaut, rien ne garantit que l'utilisation de cette manœuvre soit adaptée et proportionnée aux circonstances. **En l'état, cette mesure est susceptible de porter atteinte aux libertés fondamentales que sont la liberté d'aller et venir et la liberté de manifester. Elle est donc illégale.**

## Protéger la liberté de la presse

Les autres mesures annulées concernent les journalistes. Le texte prévoyait l'obligation pour eux d'obéir aux ordres de dispersion des forces de l'ordre au même titre que les autres manifestants. **Mais pour le Conseil d'État les journalistes doivent pouvoir continuer d'exercer librement leur mission d'information, même dans ce contexte.** Le ministre ne peut pas non plus exiger de ces professionnels une « *identification confirmée* » et un comportement « *exempt de toute infraction ou provocation* » pour leur autoriser le port d'équipements de protection. **Non seulement ces conditions, à la formulation trop ambiguë, vont au-delà de ce que prévoit le code pénal, mais le ministre n'est pas habilité à édicter ce type de règle par circulaire.** Enfin, le canal d'information mis en place par les forces de l'ordre lors de certaines manifestations pour partager des informations en temps réel avec la presse ne peut être réservé aux seuls journalistes « *accrédités auprès des autorités* ». Pour le Conseil d'État, cette mesure pourrait porter atteinte à la liberté de la presse, en permettant un choix discrétionnaire des journalistes accrédités. ●

“

Si la mise en œuvre de la technique de l'encerclement [...] peut s'avérer nécessaire dans certaines circonstances [...], elle est susceptible d'affecter significativement la liberté de manifester, d'en dissuader l'exercice et de porter atteinte à la liberté d'aller et venir.

Décision n° 444849



**EN SAVOIR PLUS**

**DÉCISION** n° 444849  
du 10 juin 2021, « Schéma  
du maintien de l'ordre »

# Mieux protéger les lanceurs d'alerte



.....  
**1/3 des Français**

a été confronté à des pratiques frauduleuses dans le cadre du travail

Source : Étude « Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger » du Conseil d'État, 2016.

**P**anama Papers, Wikileaks, LuxLeaks... Les lanceurs d'alertes jouent un rôle de plus en plus important dans la dénonciation d'illégalités. Début 2016, le Conseil d'État publie l'étude « Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger » pour mieux encadrer leurs droits. La même année, la loi dite « Sapin 2 » s'inspire de cette étude pour donner une définition juridique du lanceur d'alerte, organiser des procédures de signalement et prévoir des mesures de protection pour ces personnes.

Mais en 2021, un rapport constate que si la loi constitue « une avancée considérable sur le plan des droits », le dispositif n'est pas suffisamment efficace pour protéger véritablement les lanceurs d'alerte, y compris vis-à-vis de leur employeur.

## Élargir la définition du lanceur d'alerte

À la suite de ce rapport et à l'occasion de la transposition dans le droit français d'une directive européenne sur le sujet, une proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte est soumise à l'avis du Conseil d'État. Entre autres innovations, elle étend le niveau de protection offert aux lanceurs d'alerte par rapport à ce que prévoit la directive européenne : en France, est protégé quiconque signale la violation de toute norme juridique, quelle qu'elle soit, tandis que l'UE restreint le signalement aux violations du droit européen. Dans son avis, le Conseil d'État approuve ce choix qui

préserve la clarté et l'intelligibilité de la protection des lanceurs d'alerte en évitant de différencier les règles selon la nature des violations signalées.

Globalement, **cette nouvelle proposition de loi reprend plus précisément les préconisations formulées par le Conseil d'État dans l'étude de 2016.** Elle renforce notamment les garanties de confidentialité offertes aux lanceurs d'alertes et aux personnes visées par leur signalement, avant que le bien-fondé du signalement ne soit confirmé.

## Étendre le rôle du Défenseur des droits

En parallèle, le Conseil d'État étudie une proposition de loi organique qui prévoit de renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte. L'étude de 2016 proposait déjà d'étendre les compétences de cet acteur clé, en lui confiant notamment la protection des lanceurs d'alerte s'estimant victimes de représailles dès leur signalement. **Désormais, le Défenseur des droits se voit investi d'un rôle élargi incluant l'information et le conseil aux lanceurs d'alerte, la défense de leurs droits et libertés, ainsi que la réception de leur signalement.** Il est également chargé de certifier, sous forme d'avis, leur qualité de lanceur d'alerte, afin de faciliter leur accès aux mesures de protection prévues par l'autre loi. Ces deux lois complémentaires sont promulguées en mars 2022. ●



### EN SAVOIR PLUS

**AVIS** du 18 novembre 2021, « Proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte »

**AVIS** du 18 novembre 2021, « Proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte »

**ÉTUDE** « Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger », adoptée le 25 février 2016



↑ **Novembre 2021, Grande-Synthe.** Évacuation d'un camp de migrants dans le Nord. En février 2021, le Conseil d'État se prononçait sur l'exercice de la liberté de la presse lors de ces évacuations.

## EN BREF Préserver la **liberté de la presse, la sécurité et la dignité des personnes**

En décembre 2020 et janvier 2021, les forces de police font évacuer les campements illégaux de migrants sur le littoral de Dunkerque et de Calais. Un périmètre de sécurité est mis en place pour permettre l'intervention. En février, deux journalistes saisissent le Conseil d'État, après avoir vu leur recours rejeté par le tribunal administratif de Lille : ils soutiennent ne pas avoir pu couvrir suffisamment ces évacuations, faute de pouvoir accéder librement aux campements lors des opérations. **Le Conseil d'État insiste sur l'obligation pour les préfets**

**de garantir le respect de la liberté de la presse au cours de ces évacuations de campements.** Mais, dans ce cas précis, les témoignages et photographies recueillis lors des opérations, ainsi que les échanges ayant eu lieu à l'occasion de l'audience au Conseil d'État, montrent que le périmètre de sécurité n'a pas empêché les journalistes de couvrir les événements. Celui-ci servait en outre à assurer le respect de la dignité des personnes évacuées et à protéger les tiers, sans excéder le nécessaire. La liberté de la presse a bien été respectée. ●



### EN SAVOIR PLUS

**DÉCISION** n° 448721 du 3 février 2021, « Accès des journalistes aux opérations d'évacuation de campements de migrants »

## EN BREF **Droit d'asile** : mieux évaluer les risques dans les pays d'origine

Pour évaluer la situation des demandeurs d'asile, il est nécessaire de prendre en compte les conditions de vie des demandeurs dans leurs pays d'origine. Pour ce faire, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) s'appuie sur une liste des pays dits « sûrs », c'est-à-dire respectant les droits humains, les principes de l'État de droit et les libertés fondamentales. Par définition, les ressortissants de ces pays « sûrs » ont des chances réduites d'obtenir l'asile en

France. En juillet 2021, le Conseil d'État retire de cette liste le Sénégal et le Ghana. Pour justifier ce choix, le Conseil d'État se fonde sur l'existence de législations pénalisant les relations homosexuelles, ainsi que sur la persistance de comportements favorisés ou tolérés par les autorités exposant les personnes LGBT à des risques graves. **Désormais, les demandes d'asile des ressortissants de ces deux pays devront faire l'objet d'un examen approfondi, ce qui devrait favoriser leur aboutissement.** ●



### EN SAVOIR PLUS

**DÉCISION** n° 437141 du 2 juillet 2021, « Liste des pays d'origine sûrs »

# États d'urgence : mieux gérer les crises demain

**D**epuis 2015, la France a vécu plus de la moitié du temps sous un régime d'état d'urgence, d'abord antiterroriste, puis sanitaire, dans lequel nos libertés peuvent être plus facilement mises à mal. Et demain ? De nouvelles crises conduiront probablement à la mise en œuvre de nouveaux états d'urgence.

## Ne plus confondre état d'urgence et gestion de crise

Pour préparer cette éventualité, le Conseil d'État formule 15 propositions dans son étude annuelle 2021, intitulée « État d'urgence : la démocratie sous contraintes ». Son objectif : renforcer l'efficacité de l'action des pouvoirs publics confrontés à des crises, tout en préservant nos

libertés et les principes républicains. Il estime notamment indispensable de sortir d'une confusion dangereuse entre état d'urgence et gestion de crise. Pour ce faire, il recommande de réserver l'état d'urgence aux crises majeures auxquelles la puissance publique ne peut pas répondre avec les outils du droit habituel. Et en parallèle, de constituer un cadre global du droit et de la gestion des crises.

## Améliorer le pilotage au sommet de l'État

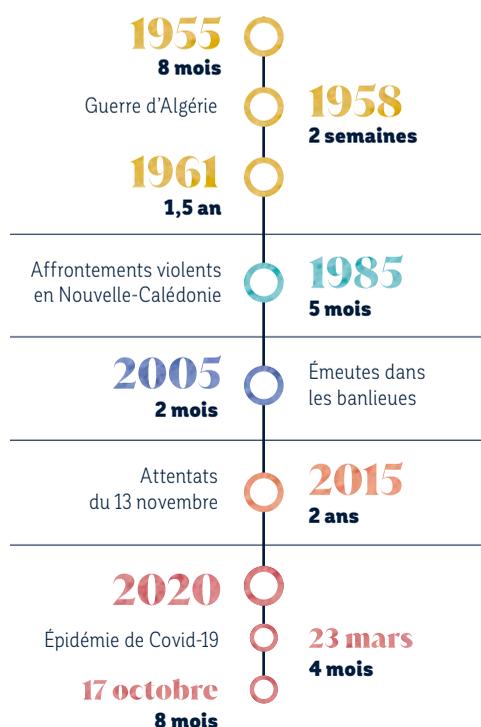
Dans les faits, la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire à partir de mars 2020 a montré que l'organisation de l'État face aux crises était perfectible. **Le Conseil d'État souligne notamment une capacité d'anticipation insuffisante et une inadéquation des structures de pilotage interministériel dans un contexte où les décisions sont centralisées au sommet de l'État.** Il propose de confier au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) les compétences et les moyens nécessaires pour piloter la gestion de crise lorsque le Président de la République ou le Premier ministre prennent les commandes des opérations. Il recommande aussi de clarifier l'articulation des responsabilités entre État et collectivités territoriales, en associant un schéma d'intervention spécifique à chaque grand type de crise.

## Mieux contrôler les pouvoirs confiés au Gouvernement

Par ailleurs, l'état d'urgence entraîne par définition un renforcement considérable des prérogatives du pouvoir exécutif. **Temporaire et légitimé par les circonstances, ce renforcement appelle tout de même un encadrement plus important par le Parlement ainsi que par les juges constitutionnel, judiciaire et administratif, pour préserver l'État de droit.** Le Conseil d'État propose ainsi d'inscrire dans la Constitution de nouvelles règles de procédures pour le déclenchement, la prorogation et le contrôle de la constitutionnalité des états d'urgence. Il préconise notamment de consolider le contrôle du Parlement sur les pouvoirs exceptionnels confiés à l'exécutif. Et d'activer un comité de liaison associant Conseil d'État et Cour de cassation, pour examiner les questions de droit susceptibles de justifier leur regard croisé. ●

**EN SAVOIR PLUS**  
ÉTUDE annuelle 2021,  
« État d'urgence : la  
démocratie sous contraintes »

## Les états d'urgence en France depuis leur création



# Réparer des **préjudices** liés à l'histoire



↑ **Février 2022, Laudun-l'Ardoise.** Le Gouvernement français ordonne la fouille d'un terrain où des enfants de harkis avaient été enterrés dans des conditions indignes 60 ans plus tôt. En novembre 2021, le Conseil d'État avait rendu un avis sur un projet de loi visant à reconnaître et réparer les préjudices subis par les harkis.

**C**omment réparer les préjudices subis par des populations au cours de l'histoire ? En 2021, le Conseil d'État s'est penché sur cette question à deux reprises.

En novembre, il étudie le projet de loi qui reconnaît la responsabilité de l'État dans les conditions indignes de rapatriement et d'accueil des harkis et des autres personnes rapatriées d'Algérie, à partir de 1962. Le Conseil d'État estime que pour procéder à la réparation, le versement d'une somme forfaitaire calculée selon le temps passé dans une structure d'hébergement de l'État est justifié. Des années après les faits, les personnes pourraient en effet se trouver dans l'impossibilité d'apporter la preuve des préjudices précis qu'ils ont subis. **Ce système assure une réparation qui, selon des estimations, pourrait bénéficier à 50 000 personnes.**

## Restituer des œuvres spoliées

Au même moment, le Conseil d'État étudie le projet de loi relatif à la restitution ou à la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites pendant la période 1933-1945. Parmi ces œuvres spoliées et conservées dans les collections publiques, figurent notamment des tableaux de Gustav Klimt ou Maurice Utrillo. Le Conseil d'État s'attache, pour chaque œuvre, à caractériser précisément les circonstances de sa dépossession, pour confirmer qu'elles ont été l'objet d'une spoliation lors de leur classement dans le domaine public. À l'issue de cet examen, la restitution s'impose au nom d'un intérêt général supérieur. **Le Conseil d'État préconise en outre de réfléchir à l'élaboration d'une loi de principe sur la restitution des œuvres spoliées, établissant une procédure administrative de sortie des collections publiques.** ●



### EN SAVOIR PLUS

**AVIS** du 3 novembre 2021, «Projet de loi portant reconnaissance et réparation des préjudices subis par les harkis et autres personnes rapatriées d'Algérie»

**AVIS** du 3 novembre 2021 «Projet de loi relatif à la restitution de biens culturels aux ayants droit de victimes de persécutions antisémites»



# Protéger l'accès à la culture

Parce que les œuvres culturelles ne sont pas des biens comme les autres, le Conseil d'État veille à les protéger face à certains intérêts privés. Un rôle essentiel pour garantir leur accessibilité, préserver notre patrimoine et défendre la diversité culturelle qui caractérise notre pays.

↑ Face à la concurrence des plateformes de vente en ligne, de nombreuses librairies proposent maintenant des services de livraison. En 2021, le Conseil d'État a examiné une proposition de loi qui vise à protéger davantage les libraires en instaurant un tarif plancher pour les livraisons.

## S'adapter à l'ère numérique

**A** l'ère du numérique, nos modes d'accès à la culture sont transformés : de nouvelles plateformes privées font concurrence aux acteurs traditionnels que sont les librairies ou les cinémas. Dans ce contexte mouvant, le Conseil d'État veille sur notre patrimoine commun.

**l'estime justifié.** En effet, l'intérêt général prime. Il s'agit de préserver la diversité culturelle. Soutenir les librairies, c'est aussi résister à l'uniformisation des contenus.

### Protéger le patrimoine audiovisuel français

Un mois plus tard, c'est sur un projet de loi du Gouvernement qui entend défendre les œuvres culturelles à l'ère numérique que le Conseil d'État se prononce. Au programme : la mise en place d'un dispositif pour protéger les œuvres cinématographiques et audiovisuelles françaises lorsqu'elles sont acquises par des acteurs étrangers, comme Netflix ou Amazon. Concrètement, une œuvre française acquise par une plateforme de vidéo à la demande étrangère devra toujours rester disponible pour le public français. Le Conseil d'État confirme la nécessité de préserver ce patrimoine constitutif de notre identité culturelle et de le diffuser au plus grand

### Soutenir les librairies pour assurer la diversité culturelle

En mars 2021, les conseillers d'État examinent une proposition de loi d'une sénatrice qui vise à renforcer l'équité entre les acteurs du secteur du livre. La mesure phare du texte est la mise en place d'un tarif plancher pour les frais de livraison à domicile des livres. L'objectif : protéger les librairies face à la concurrence des grandes plateformes de vente en ligne, qui proposent des livraisons quasi gratuites. Si ce tarif plancher porte atteinte à la liberté d'entreprendre, **le Conseil d'État**



#### EN SAVOIR PLUS

**AVIS** du 11 mars 2021, « Proposition de loi visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs »

**AVIS** du 1<sup>er</sup> avril 2021, « Projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique »



EN BREF

## Le Baiser fait partie du patrimoine national

Paris, 1910 : Tatiana Rachewskaia, étudiante en médecine de 23 ans, met fin à ses jours. Pour orner sa tombe au cimetière du Montparnasse, ses parents y font sceller *Le Baiser*, une statue achetée au sculpteur roumain Constantin Brancusi. Inconnu à l'époque, il s'impose plus tard comme un artiste de premier plan. 2005 : approchés par des marchands d'art, les descendants de Tatiana Rachewskaia entament des démarches pour enlever et vendre la sculpture.

Afin de protéger l'accès du public à cette œuvre majeure, l'État réagit : il rend son retrait impossible en inscrivant l'intégralité de la tombe au titre des monuments historiques en 2010. Contestée par la famille, cette décision est confirmée par le Conseil d'État. Achetée dans le but unique d'être scellée sur la tombe de la jeune femme, la sculpture forme avec elle un monument funéraire indivisible, estime le juge. À ce titre, l'ensemble doit être considéré « *immeuble par nature* », une catégorie juridique qui autorise l'État à le protéger en l'inscrivant comme monument historique – même sans l'assentiment de ses propriétaires. ●



### EN SAVOIR PLUS

**DÉCISION** n° 447967 du 2 juillet 2021, « *Le Baiser* de Brancusi ne peut pas quitter le cimetière du Montparnasse »

nombre. Pas question pour autant de contraindre les acquéreurs de manière disproportionnée : après l'examen juridique des conseillers d'État, le Gouvernement a modifié son texte en prévoyant des règles et sanctions

plus adaptées. Une démarche que salue le Conseil d'État dans son avis consultatif : ce nouveau dispositif est à présent inscrit dans la loi, qui a été promulguée le 25 octobre 2021. ●

EN BREF

## Un accord sur la chronologie des médias

La « chronologie des médias », c'est l'ensemble des règles de diffusion des films sortis au cinéma. En décembre 2020, le Gouvernement impose aux chaînes de télévision et aux plateformes de vidéo à la demande de trouver un accord pour réviser ces règles avant avril. Passé ce délai, il imposerait lui-même les règles. L'enjeu est de réduire l'asymétrie entre les plateformes et certaines chaînes, qui bénéficient de droits pour diffuser les films avant les autres. Estimant qu'avril est trop proche, Canal + demande au Conseil d'État de suspendre la disposition et exprime ses craintes

de voir les plateformes bénéficier de règles favorables si le Gouvernement devait trancher. Mais le juge rejette sa demande : le calendrier n'est pas, en lui-même, défavorable à la chaîne, et rien n'indique que les mesures que prendrait le Gouvernement en cas d'échec de négociations le soient non plus. Il rappelle que la pression concurrentielle pesant sur Canal + n'est pas seulement liée à la chronologie des médias. Elle est due à l'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché, et à un changement profond des modes de consommation. En janvier 2022, un accord est finalement signé, y compris par Canal +. ●



### EN SAVOIR PLUS

**DÉCISIONS** n°s 450638-450645 du 1<sup>er</sup> avril 2021, « Calendrier pour la définition d'une nouvelle chronologie de diffusion des films diffusés au cinéma »



# Sécuriser les droits sociaux

Augmentation du nombre de travailleurs indépendants, multiplication des contrats courts, précarité croissante...  
Face aux défis d'un monde économique en mutation, le Conseil d'État veille à la préservation de l'équilibre entre adaptation du droit du travail et défense des droits sociaux.



**Avril 2021, Paris.** Des manifestants contre la réforme de l'assurance-chômage font une performance devant l'Odéon. Saisi à plusieurs reprises à ce sujet pendant l'année, le Conseil d'État jugera nécessaire de repousser la mise en œuvre de la réforme une fois, tenant compte des répercussions de la pandémie sur le marché du travail.

# Contrôler la réforme de l'assurance-chômage

**E**n 2021, le Gouvernement définit par décret de nouvelles règles pour le calcul de l'assurance-chômage, trois ans après l'échec de négociations entre les syndicats de salariés et d'employeurs. Pour favoriser la stabilité de l'emploi et inciter à recourir aux contrats longs, ces mesures rendent moins favorable l'indemnisation du chômage pour les personnes ayant alterné contrats courts et inactivité. En parallèle, elles encouragent les employeurs à proposer des contrats longs, *via* un système de bonus-malus sur les cotisations chômage.

## Adapter le calendrier

En juin, plusieurs syndicats demandent au Conseil d'État de suspendre ce décret en urgence, alors qu'il devait s'appliquer aux salariés perdant leur emploi à partir du 1<sup>er</sup> juillet. Le juge des référés leur donne raison.

**Dans un contexte marqué par les répercussions de la pandémie de Covid-19, la situation économique et le marché de l'emploi sont trop incertains à court terme.** Pour que l'objectif affiché par le Gouvernement puisse être atteint, les conditions économiques doivent effectivement offrir aux salariés la possibilité d'accéder à des contrats longs. La réforme repoussait l'entrée en vigueur des mesures concernant le patronat, elle doit appliquer le même délai aux mesures visant les salariés.

Pour autant, il ne remet pas en cause le principe de la réforme : c'est uniquement le calendrier qui motive sa réserve. Le Gouvernement fixe donc une nouvelle date d'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre. À nouveau, plusieurs syndicats demandent la suspension du décret en urgence. Mais cette fois, le Conseil d'État s'y refuse. Il observe que, pour fixer cette nouvelle date, le Gouvernement a pris en compte les derniers indicateurs sur la situation économique et l'évolution du marché du travail. En l'occurrence, la situation s'est nettement améliorée au cours des derniers mois, ne faisant plus obstacle à la mise en œuvre de la réforme. Par ailleurs, le Conseil d'État relève que les demandeurs d'emploi continuent de faire l'objet de mesures d'accompagnement prolongées.

## Des mesures conformes au principe d'égalité

Interrogé sur le fond de la réforme en décembre, le Conseil d'État confirme que celle-ci n'est pas contraire au principe d'égalité (voir page 41). En particulier, les différences d'indemnisation ayant pour objectif d'inciter les salariés à privilégier les contrats longs ne sont pas disproportionnées et respectent la réglementation. Malgré les craintes des syndicats, ces nouvelles règles ne créent pas non plus de discrimination à l'égard des femmes : au cours de la première année, les personnes concernées par les nouvelles modalités de calcul de l'allocation seront pour 45 % des femmes et 55 % des hommes. ●



### EN SAVOIR PLUS

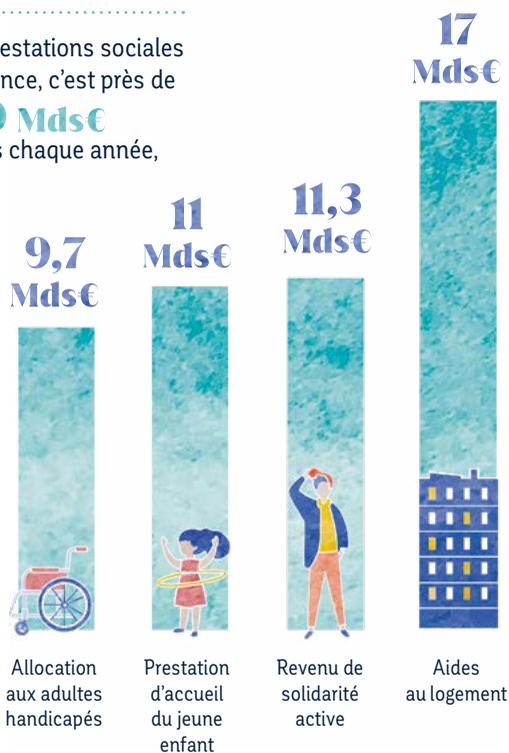
**DÉCISION** n° 452210 du 22 juin 2021, « Assurance-chômage : nouvelles règles de calcul de l'allocation »

**DÉCISIONS** n°s 457300, 457313, 457321, 457337, 457343, 457345 du 22 octobre 2021, « Assurance-chômage : les nouvelles règles de calcul de l'allocation ne sont pas suspendues »

**DÉCISION** n° 452209 du 15 décembre 2021

# Rendre plus accessibles les dispositifs d'aides sociales

Les prestations sociales en France, c'est près de **120 Mds€** versés chaque année, dont :



Source : Étude du Conseil d'État, juillet 2021.

**R**evenu de solidarité active (RSA), allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), prestation d'accueil du jeune enfant, prêt à taux zéro ou encore chèque énergie : de nombreux dispositifs d'aides sociales sont fondés sur des « conditions de ressources ». Mais la manière de déterminer ces ressources diffère en fonction des administrations et des aides. La complexité et l'incohérence de ces règles pénalisent les bénéficiaires, entraînant renoncements et erreurs de bonne foi. Elle rend également difficile le travail des services chargés d'attribuer ces prestations.

## Faciliter les démarches des citoyens

Missionné par le Premier ministre, le Conseil d'État a proposé, dans une étude parue en novembre 2021, une feuille de route visant à simplifier la prise en compte

des ressources des bénéficiaires, pour rendre les aides plus accessibles à ceux qui en ont besoin. Pour cela, il entend notamment favoriser le principe du « Dites-le-nous une fois », c'est-à-dire faire en sorte que les citoyens n'aient pas à déclarer les mêmes ressources plusieurs fois auprès de différents services administratifs.

Alors qu'il existe aujourd'hui une douzaine de modes d'appréciation des ressources, il recommande de viser une convergence vers deux types de « bases ressources » : une base harmonisée pour toutes les prestations relevant des familles, du RSA, de l'ASPA et de l'aide sociale légale, et une base sur les ressources fiscales pour les aides attribuées en fonction du revenu déclaré.

## 15 propositions pour rationaliser l'ensemble des règles

Ces objectifs se traduisent en 15 propositions concrètes. Parmi elles, figure l'amélioration du pilotage du système d'évaluation des ressources : un rôle de coordination globale devrait être confié à la direction de la Sécurité sociale. Le Conseil d'État préconise également de mieux prendre en compte les revenus tirés d'une activité salariée. Plutôt que d'utiliser une notion floue comme « revenu net perçu », qui ne correspond à aucune ligne du bulletin de salaire, utiliser la ligne « net à payer avant impôt » qui, elle, existe bien, serait plus clair.

## Par ailleurs, rendre plus équitables les règles de prise en compte des revenus du patrimoine et du patrimoine non productif de revenus s'impose :

le taux de rendement du livret A devrait servir de référence et la petite épargne ne devrait pas être prise en compte dans les ressources des bénéficiaires, car elle constitue un filet de sécurité essentiel. Du côté des travailleurs indépendants, le Conseil d'État suggère de se fonder sur les revenus de l'année précédente, plutôt que sur ceux de l'avant-dernière année. Il propose également d'harmoniser les règles pour les pensions alimentaires et autres transferts d'argent, en excluant notamment les aides modiques fournies par les proches des bases ressources du RSA et de la prime d'activité. ●



### EN SAVOIR PLUS

ÉTUDE publiée en juillet 2021, « Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence »



RENCONTRE

# « Éduquer à la solidarité pour préserver nos droits sociaux »

Avec **COLETTE BEC**, professeure émérite en sociologie à l'université de Paris.

Spécificité française, la Sécurité sociale joue un rôle essentiel pour garantir nos droits fondamentaux. Pourtant, nous comprenons mal ses fondements et son fonctionnement. Une méconnaissance à laquelle il faut impérativement remédier, selon Colette Bec.

## Quelle était l'ambition de la Sécurité sociale à sa création ?

**Colette Bec :** Alors que le pays sortait de deux guerres mondiales et d'une crise économique, un consensus politique exceptionnel est né : la société à reconstruire devait se fonder sur la justice sociale. Pour la première fois, on comprend qu'il ne peut y avoir de paix ou de liberté sans solidarité nationale. C'est dans ce but qu'est créée la Sécurité sociale en 1945. En associant des politiques de plein emploi, d'équipement sanitaire et de redistribution des revenus, elle avait pour but de garantir à tous les citoyens l'accès à leurs droits fondamentaux et au bien commun. Très vite, elle a transformé notre société : entre 1890 et 1960, l'espérance de vie passe de 45 ans à 70 ans.

## Comment expliquez-vous qu'elle n'ait pas atteint tous ses objectifs ?

**C. B. :** Force est de constater que de nombreux citoyens, tout en

plébiscitant la Sécurité sociale, en ignorent le fonctionnement. Depuis sa création, l'institution suscite de moins en moins d'intérêt et de mobilisation de la part de ses bénéficiaires. Pire, elle est souvent perçue comme une simple caisse de remboursement. Cela se traduit par des dérives, dont un bureaucratisme croissant, qui font perdre de vue le cap de la solidarité.

## Peut-on replacer la solidarité au cœur de notre perception de la Sécurité sociale ?

**C. B. :** La solidarité est un principe politique cherchant à articuler cohésion collective et indépendance des individus. Il ne peut être mis en œuvre efficacement si les citoyens ne prennent pas conscience du rôle qu'ils doivent jouer. Pierre Laroque, conseiller d'État et fondateur de la Sécurité sociale, l'affirmait déjà : pour être efficaces, les avancées du droit social doivent s'accompagner d'une éducation à la solidarité et à nos obligations civiques.

Avec la pandémie, la réalité de cette interdépendance a fait irruption dans nos vies. Sans respect de règles communes et mobilisation collective, nous n'aurions pas pu préserver notre liberté et notre sécurité individuelles.

## Comment la gouvernance de l'institution peut-elle servir ce principe ?

**C. B. :** En confiant la gestion de leurs intérêts aux intéressés, notamment par les organisations syndicales. Fonder la gouvernance de la Sécurité sociale sur une participation plus active des assurés, c'est la protéger d'une logique technocratique et garantir un fonctionnement démocratique. Il reste un vrai effort à fournir pour instaurer une telle dynamique. ●



EN SAVOIR PLUS

COLLOQUE « Gouvernance et financement de la protection sociale », 12 février 2021

# Soutenir et protéger les travailleurs indépendants

**A**rtisans, commerçants, professions libérales... Les indépendants représentent aujourd'hui 3 millions de travailleurs en France. Comment faire en sorte que leurs statuts soient à la fois plus simples sur le plan administratif et plus protecteurs ? C'est l'équilibre recherché par le projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante, soumis pour avis au Conseil d'État en septembre 2021 avant d'être voté par le Parlement et promulgué en février 2022.

## Sécuriser tous les entrepreneurs

Ce projet de loi crée notamment un nouveau statut simplifié pour remplacer celui de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL), jusqu'alors peu adopté par les indépendants. **Le Conseil d'État souligne l'innovation juridique majeure que représente ce nouveau statut, mais propose des ajustements.** Le principe d'« unicité du patrimoine » interroge notamment. Celui-ci prévoit qu'une personne ne peut détenir qu'un seul patrimoine, et donc que le patrimoine d'un entrepreneur individuel et celui de son entreprise ne font qu'un. Comment alors

définir-on précisément ce qui relève du patrimoine personnel et ce qui relève des « biens utiles à l'activité professionnelle », afin de sécuriser les entrepreneurs face à leurs éventuels créanciers ? Comment considérer les biens communs à l'entrepreneur et à son conjoint ?

Le Conseil d'État appelle également le Gouvernement à améliorer son projet concernant l'allocation des travailleurs indépendants (ATI), créée en 2018 pour faciliter la reconversion des ex-entrepreneurs indépendants en situation de redressement ou de liquidation judiciaire. Le projet de loi élargit son accès aux indépendants qui arrêtent définitivement leur activité lorsque celle-ci n'est plus viable.

Mais pour le Conseil d'État, cette nouvelle voie d'accès crée une inégalité, car elle n'est réservée qu'à certaines catégories de travailleurs indépendants. Il propose donc un schéma permettant à tous les potentiels bénéficiaires de l'ATI d'y accéder, quel que soit leur secteur d'activité. Avec cette mesure, près de 30 000 indépendants pourraient bénéficier chaque année de cette allocation, contre un millier seulement auparavant. ●



### EN SAVOIR PLUS

AVIS du 30 septembre 2021,  
« Projet de loi en faveur de  
l'activité professionnelle  
indépendante »

## Travailleurs indépendants : des revenus\* mensuels très inégaux

\*Revenu d'activité au sens de l'Insee  
Source : Insee, 2020.



330 €

Livraison à domicile



470 €

Micro-entrepreneurs



3 850 €



Non-salariés  
classiques

8 800 €



Médecins



↑ Artisans, graphistes freelance, épiciers, sages-femmes libérales... Aujourd'hui, 3 millions de Français sont travailleurs indépendants. Leurs statuts, souvent complexes, les rendent particulièrement fragiles face aux aléas de la vie. En 2021, le Conseil d'État a rendu un avis sur un projet de loi visant à améliorer leurs situations.

# Préciser le mode d'emploi des salaires minima hiérarchiques

**L**es salaires minima hiérarchiques (SMH) sont les salaires minimaux des salariés selon leur niveau dans la hiérarchie de l'entreprise. Mais branche ou entreprise, qui doit en déterminer le montant ? Et ne recouvrent-ils que le salaire de base ou peuvent-ils inclure des compléments de salaire ?

## Des accords de branche plus favorables aux salariés

Depuis 2017, ce sont les accords de branche qui prévalent sur les accords d'entreprise pour définir ces SMH. Et l'enjeu est de taille : les accords de branche sont négociés avec les syndicats, qui font entendre la voix des salariés dans les discussions, et les avancées obtenues s'appliquent à toutes les entreprises de la branche.

En 2018, des organisations syndicales et une organisation patronale de la branche du commerce fixent des

SMH pour l'ensemble de leur branche. Les SMH qu'ils fixent comprennent non seulement un salaire de base, mais aussi la prime de fin d'année et la rémunération du temps de pause. Par un arrêté, la ministre du Travail s'y oppose : elle estime que les SMH doivent uniquement se rapporter à un salaire de base, sans compléments de salaire.

Saisi par des organisations syndicales et patronales de la branche, le Conseil d'État précise les règles. **Il juge que la notion de SMH recouvre la rémunération effectivement perçue par les salariés, c'est-à-dire le salaire de base et ses compléments.** Revenant sur l'articulation entre accord de branche et accord d'entreprise, il rappelle qu'un accord d'entreprise peut toujours fixer librement les primes des salariés, à condition que la rémunération effective de ces derniers soit au moins égale au SMH fixé au niveau de la branche. L'arrêté de la ministre est annulé. ●

  
**EN SAVOIR PLUS**  
DÉCISION n° 433053,  
« Salaires minima  
hiérarchiques (SMH) »

# Environnement : passer à l'action maintenant

De la lutte contre la pollution atmosphérique aux règles d'utilisation des pesticides, le Conseil d'État a le pouvoir de contraindre l'État à agir pour tenir ses propres engagements environnementaux. En 2021, il continue de jouer un rôle majeur pour faire respecter les objectifs de développement durable et préserver l'avenir de tous.



**Octobre 2021, Lyon.** La ville des lumières est, avec Paris, l'une des deux villes françaises où la concentration de dioxyde d'azote continue de dépasser les seuils limites fixés par le code de l'environnement pour l'année 2020.

# Pollution de l'air : une astreinte historique

Comment mettre l'État face à ses engagements en matière de lutte contre la pollution atmosphérique ? Le 4 août 2021, un pas est franchi : le Conseil d'État condamne l'État à payer la plus importante astreinte de l'histoire de la jurisprudence administrative, faute de respecter la réglementation européenne sur la qualité de l'air.

## Une pollution persistante

Tout avait commencé en 2017 : le Conseil d'État ordonnait au Gouvernement de mettre en œuvre des plans d'action concrets pour ramener les concentrations de dioxyde d'azote et de particules fines en dessous des valeurs limites fixées par le droit européen et repris dans le code de l'environnement, cela dans treize zones en France.

En 2020 pourtant, le Conseil d'État constatait que les valeurs limites avaient encore été dépassées dans plusieurs zones sur l'année 2018. Il obligeait alors l'État à respecter les règles qu'il a lui-même fixées : si dans un délai de six mois les mesures nécessaires n'étaient pas prises, l'État devrait payer 10 millions d'euros par semestre de retard, une astreinte d'un montant inédit. **En août 2021, le juge administratif fait le point** : sur l'année 2019, les seuils limites sont toujours dépassés à Paris, Lyon, Marseille-Aix, Toulouse et Grenoble pour le dioxyde d'azote, et à Paris pour les particules fines. Les données pour 2020 montrent que ces dépassements persistent à Paris et à Lyon. Ils ne diminuent que très légèrement ailleurs, alors que plusieurs sources de pollution ont été réduites du fait de la crise sanitaire.

## 100 milliards d'euros

C'est le coût annuel engendré par la pollution de l'air en France

Source : Sénat.

## Des mesures insuffisantes

Pour sa défense, le Gouvernement indique avoir pris des mesures depuis juillet 2020. Une évaluation des politiques publiques sur la qualité de l'air a été lancée. De nouvelles zones à faibles émissions ont été instaurées. Les chaudières à fioul sont progressivement interdites. **Mais le Conseil d'État doute que ces actions améliorent la situation assez rapidement.** Il relève qu'aucun nouveau plan de protection de l'air n'a été adopté pour les zones concernées, alors que cet outil s'est avéré utile par le passé.

## Une astreinte historique

Dans ce contexte, impossible de considérer que la décision de 2017 a été appliquée. **Exerçant son pouvoir de contrainte, le Conseil d'État condamne l'État au paiement d'une astreinte de 10 millions d'euros au titre du premier semestre 2021.** Cette somme sera répartie entre différentes associations et organismes de protection de l'environnement. Et le chapitre est loin d'être clos : semestre après semestre, le Gouvernement devra rendre des comptes. ●



### EN SAVOIR PLUS

**DÉCISION** n° 394254 du 12 juillet 2017, « Pollution de l'air »

**DÉCISION** n° 428409 du 10 juillet 2020, « Le Conseil d'État ordonne au Gouvernement de prendre des mesures pour réduire la pollution de l'air, sous astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard »

**DÉCISION** n° 428409 du 4 août 2021, « Pollution de l'air : le Conseil d'État condamne l'État à payer 10 millions d'euros »

# Garantir l'efficacité des lois climatiques

**P**our que le droit ait un impact concret sur le réel, le Conseil d'État veille à ce que les mesures prévues pour protéger les citoyens des risques climatiques soient applicables et efficaces. Il s'agit de formuler rigoureusement leur contenu et de mieux anticiper le suivi et l'évaluation de leurs effets.



## EN SAVOIR PLUS

**AVIS** du 21 janvier 2021 sur un projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement

**AVIS** du 4 février 2021 sur un projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets

**AVIS** du 25 novembre 2021 sur un projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture

## Préciser les responsabilités de l'État

En janvier 2021, en se penchant sur le projet de loi constitutionnelle né du travail de la Convention citoyenne pour le climat, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur la phrase « *[La France] garantit la préservation de la biodiversité et de l'environnement et lutte contre le dérèglement climatique* ». **Il préconise de la préciser pour clarifier la portée de cette obligation constitutionnelle**, et juge nécessaire de questionner l'impact du verbe *garantir* sur la responsabilité juridique de l'État et de ses collectivités. Son avis n'est pas suivi. Pourtant, quelques mois plus tard, c'est bien cette formulation, notamment ce verbe, qui se retrouve au cœur du désaccord entre

l'Assemblée nationale et le Sénat. Un désaccord qui vaut au texte d'être abandonné.

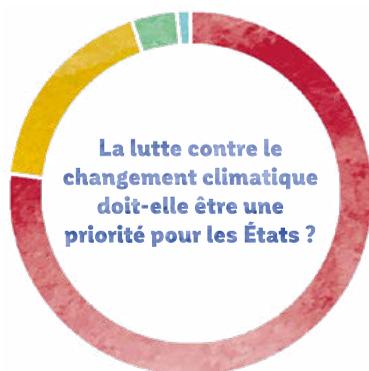
## Garantir que les mesures sont applicables

Dans l'avis rendu en février 2021 sur le projet de loi « Climat et résilience », également issu des propositions de la Convention citoyenne, le Conseil d'État juge plusieurs mesures trop imprécises pour être réellement appliquées. **Sur l'interdiction de la publicité pour les énergies fossiles prévue au projet de loi, il relève par exemple l'ambiguïté des formules employées.** L'interdiction concerne-t-elle les publicités seulement pour les sources d'énergie (pétrole, gaz...) ou pour les produits consommateurs d'énergie ? **Sans plus de précision, la mesure est inapplicable.**

Pour encourager l'utilisation de modes de transports doux, le projet de loi propose en outre d'interdire les liaisons aériennes lorsqu'une alternative par voie ferrée en moins de deux heures trente existe. Mais comment apprécier la viabilité de cette alternative pour les citoyens ? Si le Conseil d'État valide cette mesure conforme à la finalité du projet de loi, il propose de préciser que les trajets concernés devront être assurés par le réseau ferré national, avec plusieurs liaisons quotidiennes. ●

## Que pensent les Français des enjeux climatiques ?

Source : Sondage Opinion Way.



**76 %** Oui | **18 %** C'est un sujet important mais il y a d'autres priorités  
**4 %** Non | **1 %** Je ne sais pas



**83 %** Oui | **17 %** Non



↑ **Avril 2021, Piacé, Sarthe.** Un agriculteur traite ses cultures de maïs avec des pesticides. En 2021, le juge administratif somme le Gouvernement de modifier la réglementation concernant l'utilisation de ces produits pour mieux protéger les personnes.

## EN BREF Réguler l'utilisation des pesticides

Fin 2019, le Gouvernement avait précisé les règles concernant l'utilisation de pesticides en agriculture, à la demande du Conseil d'État. Pour mieux protéger les citoyens, de nouvelles distances d'épandage avaient été définies pour les zones situées à proximité d'habitations. Les conditions d'élaboration de chartes d'engagement des utilisateurs de pesticides avaient également été posées. Mais en 2021, ces mesures sont contestées : des associations, communes et agriculteurs « bio » estiment qu'elles ne sont pas assez protectrices, tandis que d'autres agriculteurs et une chambre d'agriculture les jugent excessives.

Se référant aux recommandations de l'ANSES, le Conseil d'État demande au Gouvernement de compléter sa réglementation sous six mois. La même distance de sécurité de 10 mètres doit désormais être appliquée pour tous les produits à risques, que ces risques soient avérés ou seulement suspectés. En plus des habitants, les personnes travaillant à proximité des zones d'épandage doivent être protégées. Les chartes d'engagements d'utilisation de pesticides doivent quant à elles prévoir la bonne information de toutes ces personnes. ●



**EN SAVOIR PLUS**

DÉCISION n° 437815 du 26 juillet 2021,

« Règles d'utilisation des pesticides en agriculture »



DÉCRYPTAGE

CÉCILE DUFLLOT

directrice générale d'Oxfam France, ancienne ministre de l'Égalité des territoires et du Logement

### « Le droit est un outil démocratique »

« Pour les ONG qui défendent l'environnement, le droit a longtemps constitué un frein aux avancées législatives. Il a fallu conquérir la place de l'écologie dans le droit et une fois que cette place a été conquise, la rendre opposable, la rendre effective... C'est le moment où nous nous trouvons maintenant. Même si nous étions tous exemplaires dans nos pratiques de consommation, de transport, nous n'atteindrions que 25 % des objectifs de l'Accord de Paris, 75 % dépendent de politiques publiques, comme la transformation du modèle agricole, une politique de transports, et pour ça, le cadre commun qu'est le droit peut être l'outil qui créera cette obligation, qui permettra aux politiques publiques de se dérouler. »

Nuit du droit au Conseil d'État,  
4 octobre 2021



**EN SAVOIR PLUS**

REVOIR les débats de la Nuit du droit

# Climat : l'État sommé d'agir davantage



↑ **Janvier 2021, Paris.** Le collectif L'Affaire du siècle mène une action avant l'audience au tribunal administratif de Paris. Ce dernier donne raison au collectif en octobre 2021, se référant notamment à la décision « Commune de Grande-Synthe » du Conseil d'État qui confirme la nature contraignante des engagements climatiques.

**C**omment garantir que nos engagements pour limiter le réchauffement climatique ne restent pas lettre morte ? En juin 2021, le Conseil d'État examine les actions engagées par le Gouvernement pour atteindre nos objectifs de réduction des gaz à effet de serre.

## Vérifier que le Gouvernement pourra tenir ses engagements

L'affaire avait démarré en novembre 2020 : le Conseil d'État décidait alors d'obliger le Gouvernement à rendre des comptes, reconnaissant pour la première fois la nature contraignante des engagements climatiques pris par la France lors de la signature de l'Accord de Paris, en 2015, traduits dans une loi prévoyant des décrets pour son application.

Cette décision historique répondait à un recours de la commune côtière de Grande-Synthe (Nord), menacée

par la montée de la mer liée au réchauffement climatique, face au refus du Gouvernement de prendre des mesures supplémentaires. Soutenue par des associations et d'autres collectivités territoriales, elle reprochait au Gouvernement de remettre à plus tard une partie significative de l'effort de réduction des émissions auquel il s'était engagé lors de l'Accord de Paris. **Le juge administratif donnait alors raison à la commune : avec ce report des efforts prévu par le Gouvernement par le décret du 21 avril 2020, il n'était pas certain que les objectifs de réduction de 40 % d'ici 2030 pourraient être atteints.** D'autant que la France affichait déjà un fort retard : alors qu'elle devait réduire ses émissions de 2,2 % par an sur la période 2015-2018, la réduction n'avait pas dépassé 1 %. Les objectifs pour 2030 pourraient-ils vraiment être respectés sans prendre des mesures supplémentaires dès à présent ? Le juge sommait le Gouvernement de s'expliquer.



### EN SAVOIR PLUS

**DÉCISION** n° 427301 du 19 novembre 2020, « Commune de Grande-Synthe/Émissions de gaz à effet de serre »

**DÉCISION** n° 427301 du 1<sup>er</sup> juillet 2021, « Suite de Commune de Grande-Synthe/Émissions de gaz à effet de serre »

## Agir maintenant pour demain

En juin 2021, les justifications apportées par le Gouvernement sont examinées lors d'une nouvelle audience. Où en est-on quant au respect des objectifs climatiques ? La stratégie du Gouvernement est-elle tenable ?

**Pour le Conseil d'État, les données chiffrées ne permettent toujours pas de s'assurer que la trajectoire fixée par le décret de 2020 pour atteindre les objectifs de 2030 pourra être respectée.** En 2019, la baisse du niveau d'émissions reste trop lente, estimée à 0,9 %. En 2020, la baisse semble plus significative. Mais elle s'explique principalement par les effets du confinement sur l'activité des Français. S'appuyant sur les observations du Haut conseil pour le climat (HCC), le Conseil d'État la considère comme « *transitoire* ».

Il souligne également l'importance d'adopter une vision à plus long terme. En effet, la stratégie de réduction des gaz à effet de serre, revue par le décret d'avril 2020, prévoit une diminution de 12 % des émissions pour la période 2024-2028, alors que celle-ci n'était que de 6 % entre 2019 et 2023. **Impossible d'imaginer atteindre une telle accélération de la baisse sur la période 2024-2028 si de nouvelles actions ne sont pas prises à court terme.** Cet avis est partagé par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et le HCC. Le Conseil d'État rappelle en outre que le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont renforcé l'objectif de réduction des gaz à effet de serre en avril 2021 : il faut désormais atteindre

une baisse de 55 % par rapport au niveau de 1990, contre 40 % précédemment. Face à l'urgence, le Conseil d'État ordonne au Gouvernement de prendre des mesures supplémentaires avant le 31 mars 2022.

## La justice administrative au cœur de la justice climatique

Avec ces décisions, le Conseil d'État donne une impulsion historique à l'ensemble des juridictions administratives. Il révèle le rôle crucial qui leur incombe sur les sujets liés au climat et les invite à exercer pleinement leur pouvoir de contrainte.

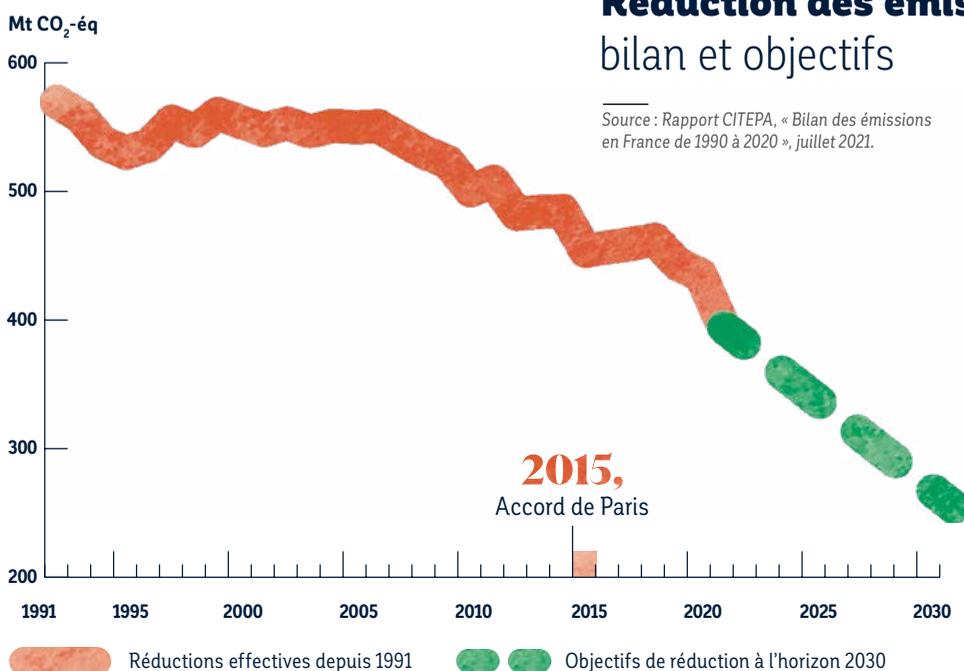
**Ainsi, le tribunal administratif de Paris se réfère directement à ces décisions dans le contexte de « L'Affaire du Siècle ».** Saisi par des associations de défense de l'environnement qui contestaient la carence de l'État, le tribunal reconnaît en février 2021 que ce dernier est responsable de manquements dans la lutte contre le réchauffement climatique. En octobre, il ordonne au Gouvernement de concevoir et de mettre en œuvre rapidement des mesures pour compenser le dépassement du plafond des émissions de gaz à effet de serre fixé pour la période 2015-2018. La compensation de ce dépassement, qui correspond à 15 millions de tonnes d'équivalent dioxyde de carbone, doit être effective au 31 décembre 2022. Elle devra comprendre une série de mesures permettant de réparer le préjudice écologique causé, et ce dans un délai assez bref pour en prévenir l'aggravation. ●



### EN SAVOIR PLUS

**JUGEMENT** du tribunal administratif de Paris du 3 février 2021, « L'Affaire du Siècle »

**JUGEMENT** du tribunal administratif de Paris du 14 octobre 2021, « L'Affaire du Siècle »



# Évaluer l'impact environnemental de tous les projets d'aménagement

**C**omment s'assurer que l'impact des projets d'aménagement sur l'environnement soit anticipé, donc maîtrisé ? Depuis 2011, le droit européen est clair : à partir du moment où il peut avoir des effets réels sur l'environnement et la santé des citoyens, tout projet d'aménagement public ou privé doit faire l'objet d'une évaluation environnementale en amont.

## Évaluer tous les projets qui le nécessitent

Parmi les critères permettant d'identifier les projets concernés figurent la localisation du projet, sa taille, mais aussi l'ampleur et la réversibilité de son impact sur l'environnement (utilisation de ressources naturelles, production de déchets, pollution...). Mais au moment de transposer cette mesure dans le droit français en

2018, un seul de ces critères est conservé : celui de la dimension du projet. Résultat : les « petits » projets – par leur taille ou la capacité de l'installation prévue – sont automatiquement dispensés de toute évaluation environnementale.

**Saisi à ce sujet par France Nature Environnement, le Conseil d'État censure cette approche.** Non seulement elle est contraire au droit européen, mais elle n'est pas pertinente sur le plan environnemental, car des projets de petite taille peuvent aussi avoir un impact notable sur l'environnement, en fonction de leur lieu d'implantation notamment. **Le Conseil d'État ordonne au Premier ministre de revoir cette liste de critères dans un délai de neuf mois**, en gardant à l'esprit la finalité du texte : que tous les projets ayant une incidence sur l'environnement ou la santé des citoyens soient préalablement soumis à une évaluation dédiée. ●



### EN SAVOIR PLUS

**DÉCISION** n° 425424 du 15 avril 2021, « Évaluation environnementale des projets d'aménagement de petite taille »

## EN BREF

### Favoriser l'accès de tous à une électricité renouvelable

En avril 2021, des riverains et associations de défense de l'environnement et des paysages demandent au juge administratif d'annuler l'installation d'un parc de 16 à 17 éoliennes dans la forêt de Lanouée, à Forges (Morbihan). Mais pour le Conseil d'État, l'intérêt général doit primer. Ici, il s'agit avant tout de favoriser l'accès du plus grand nombre à une énergie renouvelable et sûre, à long terme. En effet, l'édification du parc éolien permettra l'approvisionnement en électricité de plus de 50 000 personnes, dans une région où la production électrique locale est particulièrement faible, ne couvrant que 8 % des besoins de la population. Le Conseil d'État relève en outre que le site retenu pour l'implantation du parc n'inclut pas d'espace naturel classé. De plus, il se situe à plus d'un kilomètre des premières habitations, une situation particulièrement rare dans une région où l'étalement urbain est important et les habitations dispersées. ●

En France,  
**8 000**  
éoliennes alimentent  
**24,5 M**  
de Français  
en électricité  
(hors chauffage  
et eau chaude)



Source : Ministère de la Transition écologique.



### EN SAVOIR PLUS

**DÉCISIONS** n°s 430497, 430498 et 430500 du 15 avril 2021, « Construction du parc éolien de la forêt de Lanouée (Morbihan) »



RENCONTRE

# « Il faut donner du sens aux mesures environnementales »

Avec **PATRICE GEOFFRON**, professeur d'économie à l'université Paris-Dauphine, directeur du Centre de géopolitique de l'énergie et des matières premières (CGEMP).

Comment réorienter l'économie vers un modèle plus durable ? Pour Patrice Geoffron, la transition devra impérativement associer de nouveaux outils de réglementation et une meilleure compréhension de leurs bénéfices par les citoyens.

## Notre modèle énergétique fondé sur le carbone a-t-il atteint ses limites ?

**Patrice Geoffron :** En préambule, il faut rappeler que notre formidable croissance économique depuis 1800 est le produit de ce modèle carboné. Mais nous devons maintenant faire face à ses coûts, cachés jusqu'à la fin du xx<sup>e</sup> siècle. Toute incertitude sur la responsabilité humaine dans le réchauffement climatique a disparu : les rapports du GIEC sont sans appel. Nous constatons également les impacts locaux de notre système énergétique : en France, la pollution de l'air tue près de 40 000 personnes et coûte entre 30 et 70 milliards d'euros par an. Autant d'indices qui nous obligent à acter les limites de ce modèle de croissance.

## Le contexte actuel se prête-t-il à la transition vers une économie plus durable ?

**P. G. :** À la différence de la crise des subprimes, le choc sanitaire

n'a pas conduit à repousser nos engagements environnementaux. Au contraire, il a révélé l'alignement des objectifs sanitaires, économiques et climatiques. La rupture avec la Russie, notre principal fournisseur de matières premières, accentue l'urgence de cette transition.

## Quels sont les coûts et les bénéfices économiques de cette transition ?

**P. G. :** Les obstacles à la transition énergétique sont liés aux « réussites » mêmes du modèle en place. Une grande partie des équipements qui nous entourent ont été conçus pour fonctionner dans une économie carbonée : infrastructures, bâtiments, équipements domestiques... Pour autant, nous mesurons peu à peu l'ampleur des bénéfices d'un nouveau modèle énergétique. Alors que le prix du pétrole et du gaz augmente drastiquement, se décarboner représente un calcul économique gagnant. Être moins dépendants de ressources extérieures offre une assurance précieuse en matière

d'accès à l'énergie : le conflit actuel le prouve. Enfin, améliorer la qualité de l'air, de l'eau ou de l'alimentation se traduira par une réduction de coûts, dans le secteur de la santé par exemple.

## Quel rôle la réglementation doit-elle jouer dans ce changement de cap ?

**P. G. :** Essentiel, à l'évidence. Récemment, l'État s'est engagé à subordonner les politiques publiques aux objectifs environnementaux. Une chose est certaine : pour que les mesures prises soient réellement efficaces, il faut leur donner du sens aux yeux des citoyens, montrer leurs bénéfices climatiques, mais aussi économiques et sociaux. Cela passe par une meilleure compréhension collective des enjeux de la transition : ce ne seront pas que « du sang et des larmes ». ●



**COLLOQUE** « Quel financement pour une économie durable ? », 5 novembre 2021



# Préserver les droits des familles et des enfants

Se retrouver en famille, protéger les enfants, leur donner une éducation de qualité... En 2021, malgré la pandémie, le Conseil d'État a veillé à l'équilibre entre le respect des droits des familles et des enfants, et la poursuite de l'intérêt général.

## Éviter la **séparation** des familles

**C**omment concilier nos libertés fondamentales avec la gestion des risques sanitaires ? Au cœur de la pandémie de Covid-19, alors que le Gouvernement édicte des restrictions des déplacements internationaux, le Conseil d'État rend plusieurs décisions pour veiller à ce que les mesures prises ne portent pas d'atteinte disproportionnée à nos libertés fondamentales, notamment le droit à rentrer dans son pays et la liberté de mariage.

### **Garantir le droit à rentrer dans son pays...**

Pour minimiser la propagation du virus, un décret pris fin janvier oblige les personnes qui voyagent entre

la France et les pays hors de l'Union européenne à présenter un motif impérieux d'ordre personnel ou familial, un motif de santé relevant de l'urgence ou un motif professionnel ne pouvant être différé. L'Union des Français de l'étranger conteste ce texte en mars. La raison : il empêche des Français résidant hors de l'UE de rentrer dans leur pays.

Le juge administratif relève **qu'exiger un motif impérieux pour ces déplacements porte une atteinte disproportionnée au droit fondamental dont dispose chaque Français d'accéder au territoire national.**

En outre, les Français concernés par la mesure représentent une petite partie seulement des entrées sur le territoire métropolitain : ils ne présentent pas un risque

EN BREF

## Rompre l'isolement des **résidents d'EHPAD**

Début 2021 : pour protéger les résidents d'EHPAD face à une nouvelle vague de la pandémie de Covid-19, le ministère des Solidarités et de la Santé leur interdit toute sortie. **En mars, saisi par les enfants d'une résidente, le Conseil d'État juge cette interdiction disproportionnée et la suspend.** En effet, à ce moment-là plus de 80 % des résidents et 43 % des soignants ont reçu au moins une première dose de vaccin. Les données scientifiques disponibles montrent d'ores et déjà l'efficacité de la vaccination pour réduire le risque de contamination et éviter de développer une forme grave de la maladie. Par ailleurs, plusieurs études soulignent les conséquences psychiques dommageables d'un isolement imposé aux résidents d'EHPAD.

Les sorties des résidents vaccinés doivent donc être possibles, si elles sont accompagnées de mesures de protection adéquates pour assurer la sécurité des autres résidents et du personnel. Le juge administratif invite les directeurs d'établissement à décider au cas par cas, en fonction de la situation locale de l'épidémie et des caractéristiques de leur établissement. ●



### EN SAVOIR PLUS

**DÉCISION** n° 449759 du 3 mars 2021, « Interdiction générale et absolue de sortie des résidents d'EHPAD »



**Novembre 2020, Paris.** À l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle, le trafic aérien est presque à l'arrêt pour limiter la propagation de la Covid-19. Plusieurs fois en 2021, le Conseil d'État se prononce sur des mesures restrictives prises par le Gouvernement.

sanitaire justifiant ces restrictions. Le Conseil d'État suspend donc la mesure du Gouvernement.

### ... sans risquer un regain épidémique

Toutefois, le juge administratif rappelle que les autorités demeurent compétentes pour prendre toutes les mesures nécessaires à la sauvegarde de la santé publique une fois la personne entrée sur le territoire national, comme l'instauration d'une quarantaine. Il maintient d'ailleurs l'obligation de présenter un test antigénique négatif de moins de 72 heures avant l'embarquement. Le décret qui l'ordonne a été pris dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire suivant des recommandations du Haut conseil de la santé publique : le juge confirme qu'il est bien légal.

Deux mois auparavant, le juge avait ordonné au Gouvernement de reprendre la délivrance de visas de regroupement familial pour les conjoints et enfants d'étrangers non européens résidant en France. Le but : garantir l'intérêt supérieur de l'enfant.



**Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays**

*Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 13, paragraphe 2*

En avril, très peu de visas sont délivrés aux étrangers souhaitant entrer en France pour se marier avec une personne de nationalité française. Le Conseil d'État ordonne au Gouvernement de modifier ces nouvelles règles car elles portent une atteinte disproportionnée à la liberté de mariage.

L'objectif commun à toutes ces décisions : **s'assurer que nos droits sont respectés, même en cas de pandémie.** ●



### EN SAVOIR PLUS

**DÉCISIONS** n°s 449743-449830 et n° 449908 du 12 mars 2021, « Obligation de motifs impératifs pour voyager »

**DÉCISION** n° 450884 du 9 avril 2021, « Mariages binationaux »

**DÉCISIONS** n°s 447878-447893 du 22 janvier 2021, « Délivrance des visas de regroupement familial »

# Garantir le droit de l'enfant à l'instruction



**12 257 200 élèves** sont scolarisés dans les écoles publiques et privées



environ  
**55 000 enfants** suivent l'école à la maison

**E**n France, les familles sont libres de choisir « l'école à la maison ». Cependant, elles doivent aussi veiller à ce que les enfants acquièrent bien les connaissances et les compétences de base. Pour vérifier que c'est le cas, un contrôle annuel est réalisé par les services de l'Éducation nationale, à une date annoncée en amont à la famille. Depuis 2019, des contrôles inopinés sont également autorisés.

## Des contrôles inopinés justifiés par le droit de l'enfant

Cette mesure est contestée par l'association Les Enfants d'Abord : en avril 2021, elle demande au Conseil d'État de l'annuler. Pour elle, ces contrôles inopinés portent atteinte à la liberté d'enseignement et au respect de la vie privée et familiale. La mesure induirait également

une inégalité entre les familles selon qu'elles font l'objet d'un contrôle inopiné ou annoncé. Mais le Conseil d'État estime que ces contrôles ne portent pas atteinte à la liberté d'enseignement puisqu'ils n'empêchent en rien le choix de l'instruction à domicile. L'atteinte au respect de la vie privée et familiale est par ailleurs justifiée : l'objectif des contrôles est de s'assurer que l'enseignement dispensé à domicile est conforme aux droits de l'enfant et bel et bien dispensé à des enfants d'une seule et même famille. Les familles sont d'ailleurs informées en amont des modalités du contrôle à chaque étape de la procédure. Quant au principe d'égalité, il n'interdit pas à l'administration de régler de façon différente des situations qui ne sont pas identiques si c'est justifié par l'intérêt général. Dans le cas présent, **c'est le droit de l'enfant à l'instruction qui prime.** ●

### EN SAVOIR PLUS

**DÉCISION** n° 435002 du 2 avril 2021, « Contrôles inopinés de l'instruction à domicile »

## EN BREF Améliorer la protection des enfants

Concevoir des politiques publiques plus efficaces pour protéger les enfants, c'est l'ambition du projet de loi examiné par le Conseil d'État en juin 2021. Parmi les mesures phares du projet : la réorganisation du pilotage national des politiques publiques de protection de l'enfance. Pour améliorer la cohérence et la coordination des pratiques sur tout le territoire, le projet prévoit la création d'un nouveau groupement d'intérêt public (GIP) transverse, en lieu et place de l'Agence française de l'adoption et du « GIP enfance en danger ». Ce nouveau GIP

serait compétent sur les sujets liés à la protection de l'enfance, à l'adoption nationale et internationale, et à l'accès aux origines personnelles. Dans son avis, le Conseil d'État exprime sa perplexité quant à l'efficacité d'une telle mesure. S'il salue l'intention de rationaliser l'organisation actuelle, il estime la proposition trop complexe. **Les objectifs poursuivis ne pourront pas être pleinement atteints par cette réforme organisationnelle.** Pour apprécier l'impact réel de la réforme, il préconise la réalisation d'une évaluation à brève échéance. ●

### EN SAVOIR PLUS

**AVIS** du 10 juin 2021, « Projet de loi relatif à la protection des enfants »



↑ **Mai 2021, Lyon.** Comment sélectionner les élèves qui peuvent ou ne peuvent pas accéder à la cantine lorsque les places sont limitées ? C'est l'une des questions posées au juge administratif en mars 2021.

EN BREF

## Favoriser l'accès de tous à la cantine

À Besançon, un enfant se voit refuser l'inscription à la cantine. Le motif invoqué : les places sont insuffisantes. Saisi par la mère de l'enfant, le tribunal administratif de Besançon juge illégale l'exclusion de l'enfant par la mairie, considérant l'accès à la cantine scolaire comme un droit. La cour administrative d'appel de Nancy confirme. **Saisi en cassation par la commune, le Conseil d'État adopte une position plus nuancée.** Il rappelle que la mise en place d'un service de restauration scolaire reste facultative : la loi n'oblige pas les collectivités à garantir l'accès de tous les enfants qui le demandent à ce service. Toutefois, les collectivités qui mettent en place ce service sont tenues de prendre en compte l'intérêt général, qui suppose que tous les élèves puissent en bénéficier. Elles doivent donc tout faire pour dimensionner leurs cantines à la demande, mais on ne peut leur ordonner d'accepter des enfants au-delà de la capacité maximale d'accueil à la date de la décision. La sélection des enfants inscrits à la cantine doit alors se faire sur des critères conformes au principe d'égalité (voir l'encadré ci-contre). La décision de la cour administrative d'appel de Nancy est annulée par le Conseil d'État. ●



**EN SAVOIR PLUS**

DÉCISION n° 429361 du 22 mars 2021, « Cantine scolaire »

### AU FAIT...

## Qu'est-ce que le principe d'égalité ?

Il fait partie des principes clés du service public et découle du principe d'égalité devant la loi inscrit dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Le principe d'égalité implique notamment que tous les citoyens doivent pouvoir accéder de la même manière au service public, et qu'ils doivent être traités de manière équivalente par ce service.

En 1951, le Conseil d'État en a fait un principe général du droit dans sa décision « Société des concerts du conservatoire ». Concrètement : il comble un vide en formalisant ce principe dont la valeur est forte dans la hiérarchie des normes, juste en dessous de la loi mais au-dessus des décrets et arrêtés.



**EN SAVOIR PLUS**

DÉCISION du 9 mars 1951,

« Société des concerts du conservatoire »



# Assurer la protection des animaux

Alors que la biodiversité mondiale est plus que jamais menacée, le bien-être animal émerge dans le débat public comme une préoccupation importante des citoyens. En 2021, le Conseil d'État a veillé à ce que la réglementation protégeant les animaux soit efficace et respectée.



**Mars 2021, Paris.** Devant le Conseil d'État, des militants de l'association La Confédération paysanne manifestent contre la dérogation d'utilisation des néonicotinoïdes pour la betterave sucrière émise par le Gouvernement. Le juge administratif se prononce à trois reprises sur le sujet en 2021.

# Encadrer l'interdiction des néonicotinoïdes

**C'**est une mesure phare en matière de protection de la biodiversité : la loi du 8 août 2016 et le droit européen interdisent l'utilisation de pesticides contenant des néonicotinoïdes. Saisi à trois reprises en 2021 sur ce sujet, le Conseil d'État a vérifié la légalité des textes qui en assurent l'application au quotidien.

## L'interdiction est la règle

En juillet 2021, il valide le décret du 30 juillet 2018, dans lequel le Gouvernement fixe la liste des substances concernées par l'interdiction. Le texte était contesté par l'Union des industries de la protection des plantes et par des organisations de producteurs. Pour éclairer sa décision, le Conseil d'État interroge la Cour de justice de l'Union européenne, qui confirme la légalité de l'interdiction au regard du droit européen. S'appuyant sur la recherche scientifique, les juges rappellent que les néonicotinoïdes sont un danger pour la santé animale et humaine. Le fait que d'autres États membres de l'UE n'aient pas adopté de législation comparable ne justifie pas de remettre en cause l'interdiction française.

## Une exception pour les betteraves sucrières...

Bien qu'exceptionnelles, certaines dérogations à la règle demeurent possibles. Alors que les cultures de betteraves sucrières sont menacées par des infestations massives de pucerons en décembre 2020, une loi autorise temporairement l'utilisation des néonicotinoïdes. Saisi début 2021 par des associations environnementales et des représentants des apiculteurs et agriculteurs, le Conseil d'État confirme que cette dérogation pour l'année 2021 est légale. Il rappelle que le Conseil constitutionnel a jugé la loi permettant de prendre cette dérogation conforme à la Charte de l'environnement et au droit de propriété des apiculteurs. **Le droit européen prévoit lui-même des dérogations temporaires lorsque de graves risques pour l'agriculture sont avérés et en l'absence d'autre solution.** Ici, la dérogation est bien une mesure d'exception – elle ne peut être prolongée que jusqu'à 2023, le temps que des solutions alternatives soient mises au point.

## ... mais pas pour le maïs

Pour autant, l'exception ne doit pas devenir la règle. En juillet 2021, le Conseil d'État confirme notamment que le Gouvernement n'a pas le droit de l'étendre aux producteurs de maïs. Et qu'il est impossible pour ces derniers de se prévaloir de la dérogation accordée spécifiquement pour protéger la betterave sucrière. ●

“

**Les néonicotinoïdes présentent des effets néfastes sur la santé des abeilles.**

Décision n° 424617



### EN SAVOIR PLUS

**DÉCISION** n° 450194 du 15 mars 2021, « Néonicotinoïdes pour les betteraves sucrières »

**DÉCISION** n° 424617 du 12 juillet 2021, « Interdiction des néonicotinoïdes »

**DÉCISION** n° 427387 du 12 juillet 2021, « Refus de dérogation pour les cultures de maïs »



# Faire respecter le droit européen sur la chasse

**U**ne méthode de chasse doit-elle être autorisée au seul motif qu'elle est traditionnelle ? Se référant au droit européen, qui prévaut sur la législation nationale dans la hiérarchie des normes, le Conseil d'État se prononce à plusieurs reprises sur la chasse aux oiseaux en 2021.

## La chasse à la glu est illégale...

À la suite d'un recours contre l'autorisation de la chasse à la glu déposé par deux associations de protection des animaux, le Conseil d'État avait demandé en 2019 à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) de préciser la portée de la directive européenne « Oiseaux » du 30 novembre 2009. Il lui demandait notamment d'expliquer les motifs permettant de déroger à l'interdiction de certaines techniques de chasse traditionnelles – dont la chasse à la glu pratiquée dans le sud-est de la France. **S'appuyant sur**

**la réponse de la CJUE, le juge tranche en juin 2021 : la chasse à la glu doit être interdite.** Il n'est pas prouvé que cette méthode – qui consiste à enduire des baguettes de glu afin de capturer vivants certains oiseaux pour servir d'appelants – capture uniquement les oiseaux des espèces recherchées. Ni que les éventuels oiseaux qui seraient capturés par accident ne subissent pas des dommages graves une fois relâchés, en particulier sur leur plumage. L'argument de la tradition n'a pas plus de poids pour la CJUE et le Conseil d'État : le seul objectif de préserver une

tradition n'est pas suffisant pour justifier une dérogation à la règle. La protection des espèces doit primer.

## ... tout comme la chasse aux tenderies, pantès et matoles

En août, c'est à nouveau l'argument de la tradition qui est invoqué pour défendre les autorisations ministérielles de chasse des vanneaux huppés, pluviers dorés, grives, merles noirs et alouettes des champs prises ces dernières années.

“

**Les moyens, installations ou méthodes de capture ou de mise à mort massive ou non sélective [...] doivent être interdits en raison de la pression excessive qu'ils exercent ou peuvent exercer sur le niveau de population des espèces concernées.**

Directive 2009/147/CE

**S'appuyant sur la décision rendue en juin, le juge rappelle que les méthodes de chasse en question – les tenderies, les pantès et les matoles – ne peuvent bénéficier d'une dérogation au seul motif qu'elles perpétuent une tradition.** Ces autorisations ont d'ailleurs été prises sur la base d'une réglementation française de 1989, qui est désormais reconnue

non conforme au droit européen. Pour autoriser ces trois techniques traditionnelles, il aurait fallu prouver qu'elles étaient les seules permettant de capturer les espèces citées, ce qui n'a pas été fait. Donnant raison aux associations de protection des animaux, le Conseil d'État annule ces autorisations de chasse. Mais deux mois plus tard, le Gouvernement réautorise ces méthodes traditionnelles pour la saison 2021-2022, convoquant à nouveau sur la réglementation de 1989. Des autorisations que le Conseil d'État suspend en urgence fin octobre 2021. ●

### EN SAVOIR PLUS

**DÉCISIONS** n<sup>os</sup> 443849, 434365 et 425519 du 28 juin 2021, « Chasse à la glu »

**DÉCISIONS** n<sup>os</sup> 425435, 425540 et 426515 ; 425464, 425473, 425495 et 425503 ; 425549 ; 434375, 434400, 434459 et 434460 ; 434456 ; 434461 ; 443736, 443745, 443746, 443748, 444588, 444589, 444590 et 444591 ; 443742 du 6 août 2021, « Techniques de chasse traditionnelles des oiseaux »

**DÉCISION** n<sup>o</sup> 457535 du 25 octobre 2021, « Chasse traditionnelle des oiseaux »



**1 Français sur 5**

est favorable à la chasse

Source : sondage IPSOS/One Voice, 2021.



↑ Le vanneau huppé fait partie des espèces d'oiseaux protégées au niveau européen pour lesquelles la chasse a été interdite par le Conseil d'État en 2021. Saisi en urgence alors que le Gouvernement venait d'émettre des autorisations de chasse, le juge administratif rappelle que la réglementation européenne de protection des espèces prime.

**EN BREF**

## Préserver les **ours bruns des Pyrénées**

Pour éviter que les ours bruns n'attaquent les troupeaux, deux mesures d'effarouchement sont expérimentées dans les Pyrénées. L'effarouchement simple, par des signaux sonores, lumineux ou olfactifs, et l'effarouchement renforcé, à l'aide de tirs non létaux. En février 2021, des associations environnementales et de défense des animaux sauvages demandent au Conseil d'État d'annuler ce dispositif. Le juge observe qu'en l'état actuel des

connaissances, les moyens d'effarouchement simples ne nuisent pas nécessairement au maintien de l'espèce et à l'amélioration de sa conservation. En revanche, il estime que le recours aux tirs n'est pas suffisamment encadré. Ce moyen d'effarouchement renforcé pourrait avoir des effets sur le maintien des populations d'ours sur le territoire naturel et sur l'amélioration de leur état.

**Comme la préservation de l'espèce reste la priorité, la mesure est annulée. ●**



**EN SAVOIR PLUS**

**DÉCISION** n° 434058 du 4 février 2021, « Tirs d'effarouchement des ours bruns »

**EN BREF**

## **Poules pondeuses** : l'État doit prendre les mesures permettant l'application des lois

C'est une grande avancée pour la protection des animaux : la loi Alimentation du 30 octobre 2018 prévoit d'interdire l'élevage en cages de poules pondeuses dans tous les nouveaux bâtiments ainsi que les « bâtiments réaménagés ». Compte tenu du flou qui entoure cette dernière notion, le Gouvernement devait définir, dans un décret, les modalités précises d'application de la loi. Mais deux ans et demi après l'entrée en vigueur du texte, le décret n'a toujours pas été pris. Une association de défense du bien-être

animal demande au Gouvernement de prendre le texte d'application de la loi, sans succès. Saisi par l'association, le Conseil d'État ordonne au Premier ministre de s'exécuter : en l'état, la formule « bâtiments réaménagés » est bien trop imprécise et empêche la bonne application de la loi. Le Gouvernement devra publier le décret dans un délai de six mois, sous peine d'une astreinte de 200 euros par jour de retard. Veillant à la bonne exécution de sa décision, le Conseil d'État constate, en mars 2022, que le Gouvernement a bien pris ce décret quelques semaines plus tôt. ●



**EN SAVOIR PLUS**

**DÉCISION** n° 441660 du 27 mai 2021, « Élevage de poules en batterie »

# Adapter l'administration publique

Prendre en compte les spécificités des territoires,  
clarifier les domaines de compétences  
des collectivités locales, simplifier le droit...

Le Conseil d'État veille à ce que l'administration  
publique se fasse de manière juste, efficace  
et utile aux citoyens.

↑ **Décembre 2012, Marseille.** Manifestations avant la création de la métropole Aix-Marseille.  
En mai 2021, le Conseil d'État s'est penché sur le projet de loi «3DS» sur la décentralisation.

## Vers une action publique adaptée aux spécificités des territoires

**O**bjectifs en matière de construction de logements sociaux, normes sur la gestion de l'eau et de l'assainissement, expérimentations sur l'encadrement des loyers... Comment adapter l'action publique aux spécificités des territoires ?

Le Gouvernement se saisit du sujet. En 2021, il soumet au Conseil d'État le projet de loi dite «3DS», relative à la différenciation, à la décentralisation, à la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale. La loi est finalement promulguée en février 2022.

### **Le premier pas d'un processus de long cours**

À travers un grand nombre de mesures, le projet ambitionne de donner aux collectivités la capacité d'adapter leur action aux particularités de leurs territoires, sans pour autant porter atteinte au principe d'égalité (*voir encadré page 41*).

**Le Conseil d'État souligne l'importance des consultations et concertations menées avec des représentants des élus locaux pour élaborer ce texte.**



EN BREF

## Harmoniser les **pouvoirs d'enquête** de l'administration

Contrôleurs des impôts, douaniers, inspecteurs du travail, agents de l'Urssaf... En France, ces agents ont le pouvoir d'enquêter et de contrôler le respect de la réglementation par les entreprises et les citoyens. Mais ces pouvoirs qui doivent garantir notre pacte social sont-ils efficaces ? En 2021, le Conseil d'État publie une étude sur le sujet. **Ces contrôles font partie intégrante de notre pacte social et répondent à un besoin très fort des citoyens**, car ils visent à ce que les règles du jeu soient les mêmes pour tous et que les infractions soient effectivement réprimées. Mais dans ce rapport commandé par le Premier ministre, le Conseil d'État constate que ces pouvoirs d'enquête donnés aux administrations sont devenus trop nombreux, parfois redondants et peu coordonnés entre eux. Ce manque de vision d'ensemble nuit à leur efficacité. Le Conseil d'État formule des recommandations pour harmoniser ces pouvoirs, les simplifier et les rendre plus transparents, notamment par la création de règles communes à tous les contrôles administratifs. **Il entend ainsi contribuer à améliorer la confiance entre administration et citoyens, et garantir le respect des droits et des devoirs de chacun.** ●



### EN SAVOIR PLUS

**ÉTUDE** « Les pouvoirs d'enquête de l'administration », adoptée en 15 avril 2021

Cette démarche permet d'élaborer des mesures utiles et pratiques. Elle répond directement aux besoins de proximité et d'efficacité exprimés par les élus et par les citoyens.

Le Conseil d'État invite toutefois le Gouvernement à engager une réflexion plus globale pour réaliser ses ambitions, notamment en matière de différenciation territoriale – un principe qui implique de laisser une marge de manœuvre aux élus locaux dans l'exercice de leurs compétences. **Un changement aussi profond dans l'organisation de l'action publique ne peut être installé par un seul texte de loi.** Il relève d'un processus et d'une action au long cours. Le Conseil d'État considère que le projet de loi ne propose aux collectivités que des leviers d'action de portée très modeste.

### Des objectifs clairs plutôt qu'un cadre juridique rigide

Le Conseil d'État préconise par ailleurs d'affirmer dans ce texte des objectifs clairs pour l'action publique, plutôt que d'édicter de nouveaux cadres normatifs qui pourraient brider les initiatives locales. Il estime notamment que les mesures répartissant les compétences entre région, département et commune en matière de transition écologique doivent être supprimées. À la place, il préconise d'insérer dans le code général des collectivités territoriales les objectifs d'intérêt

général supérieurs que sont la transition écologique et l'économie circulaire. Ces objectifs pourraient ainsi orienter clairement les collectivités sans les contraindre. Pour le Conseil d'État, il s'agit de garantir à la fois la cohérence, la lisibilité et l'efficacité réelle de la loi au quotidien. ●

# 68 %

des Français sont favorables à ce que les lois nationales puissent être adaptées aux spécificités des territoires.

Source : Sénat.



### EN SAVOIR PLUS

**AVIS** du 6 mai 2021, « Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation et portant diverses mesures de simplification de l'action publique »

**AVIS** du 21 juin 2021, « Lettre rectificative au projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation et diverses mesures »



↑ **Septembre 2021, Paris.** Un technicien fait le tour du réservoir qui alimente la capitale en eau potable. Quelques mois plus tôt, le Conseil d'État précisait les obligations des communes pour effectuer le raccordement de logements au réseau d'eau, dans le cadre d'un litige opposant un particulier à sa commune.

# Lutter contre les conflits d'intérêts lors des commandes publiques

**E**n 2018, la collectivité de Corse conclut un marché avec une société pour la conception, l'installation et l'administration d'un réseau régional très haut débit destiné aux établissements d'enseignement et de recherche. Une société concurrente demande au tribunal administratif de Bastia d'annuler ce contrat, mettant en doute l'impartialité de la collectivité dans le processus d'attribution du marché. En effet, l'un des employés chargés du dossier au sein de la collectivité était, quelques mois auparavant, salarié de l'entreprise sélectionnée. Y a-t-il eu conflit d'intérêts ?

Le tribunal administratif rejette cette possibilité, mais la cour administrative d'appel de Marseille reconnaît le conflit d'intérêts. Elle annule le contrat. La collectivité de Corse saisit alors le Conseil d'État.

## Le principe d'impartialité ne peut être méconnu

Les juges rappellent l'importance du principe d'impartialité dans la procédure de sélection d'un prestataire par l'administration. Ils confirment que ce principe a été méconnu par la collectivité de Corse. **Pour le Conseil d'État, cette méconnaissance constitue en soi un vice suffisamment grave pour justifier l'annulation du contrat, quand bien même il n'existait pas d'intention de favoriser un candidat.** Ensuite, l'obligation d'indemniser les entreprises non retenues dépend des chances qu'elles avaient d'obtenir le marché. Si, au regard des notes obtenues lors de l'examen de leur dossier, ces chances étaient sérieuses, alors elles doivent être indemnisées à hauteur de leur manque à gagner. Ici, la collectivité de Corse est condamnée à verser 3 000 euros à l'entreprise perdante. ●

  
**EN SAVOIR PLUS**

**DÉCISION** n° 454466  
du 25 novembre 2021,  
« Principe d'impartialité  
en matière de commande  
publique »

EN BREF

## Distribution d'eau potable : préciser les obligations des communes

Le maire d'une commune rurale de la Drôme refuse de raccorder au réseau public de distribution d'eau potable une maison d'habitation située à l'extérieur du village. Les propriétaires contestent ce refus devant le tribunal administratif de Grenoble, qui leur donne raison. Mais selon la cour administrative d'appel de Lyon, aucune loi ou réglementation n'oblige cette commune à raccorder les habitations au réseau. Saisi en cassation, le Conseil d'État considère que la cour a commis une erreur de droit. Car selon le code général des collectivités territoriales, les communes

peuvent, dans certains cas, être tenues de procéder au raccordement au réseau de distribution d'eau potable.

Guidée par le principe d'égalité devant le service public (*voir encadré page 41*), chacune doit arrêter un schéma délimitant les zones desservies par le réseau. **Dans ces zones, elles sont tenues de répondre aux demandes de travaux de raccordement.** Dans l'affaire présente, la cour administrative d'appel n'a pas recherché si une zone de desserte avait été délimitée. Sa décision est donc annulée : elle doit réexaminer l'affaire. ●



### EN SAVOIR PLUS

**DÉCISION** n° 431494 du 26 janvier 2021, « Service public local de distribution d'eau potable »

EN BREF

## Abroger les lois obsolètes pour simplifier le droit

Pour rendre notre droit plus clair et lisible, le Sénat propose d'abroger, par une loi, des lois anciennes devenues obsolètes. Après avoir précédemment examiné les lois promulguées entre 1880 et 1940 dans la loi dite « BALAI », il passe au crible celles promulguées entre 1941 et 1980 et propose d'en abroger 163. La plupart sont caduques car il n'en subsiste que quelques articles, précisant par exemple les modalités d'application de dispositions qui ont déjà disparu de notre droit. En examinant cette proposition de loi, le Conseil d'État contribue à définir un cadre juridique clair pour l'abrogation de lois obsolètes. Il s'assure que l'abrogation proposée n'a pas d'impact sur le droit en vigueur, qu'elle est possible par une

loi ordinaire et qu'elle répond bien à l'objectif de clarté du droit. Il vérifie également que les lois en cause ont réellement perdu leur utilité. Car selon lui, certaines fixent des cadres juridiques susceptibles d'être encore utilisés et ne doivent pas être abrogées. C'est le cas, par exemple, d'une loi de 1970 qui permettait la reconnaissance par une personne mariée d'un enfant naturel né, avant le mariage, d'une autre personne que son conjoint. La loi est finalement promulguée le 14 février 2022, confirmant l'abrogation de 115 lois au total. ●



### EN SAVOIR PLUS

**AVIS** du 11 février 2021, « Proposition de loi tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit »

## Quelques lois obsolètes abrogées :

PLUS D'ACTUALITÉ



**Loi du 1<sup>er</sup> octobre 1946** fixant à 23 ans l'âge minimal pour être élu au suffrage universel, comme député notamment.

PLUS D'ACTUALITÉ



**Loi du 18 mars 1950** détaillant l'appel des jeunes gens sous les drapeaux en 1950.

REPLACÉE

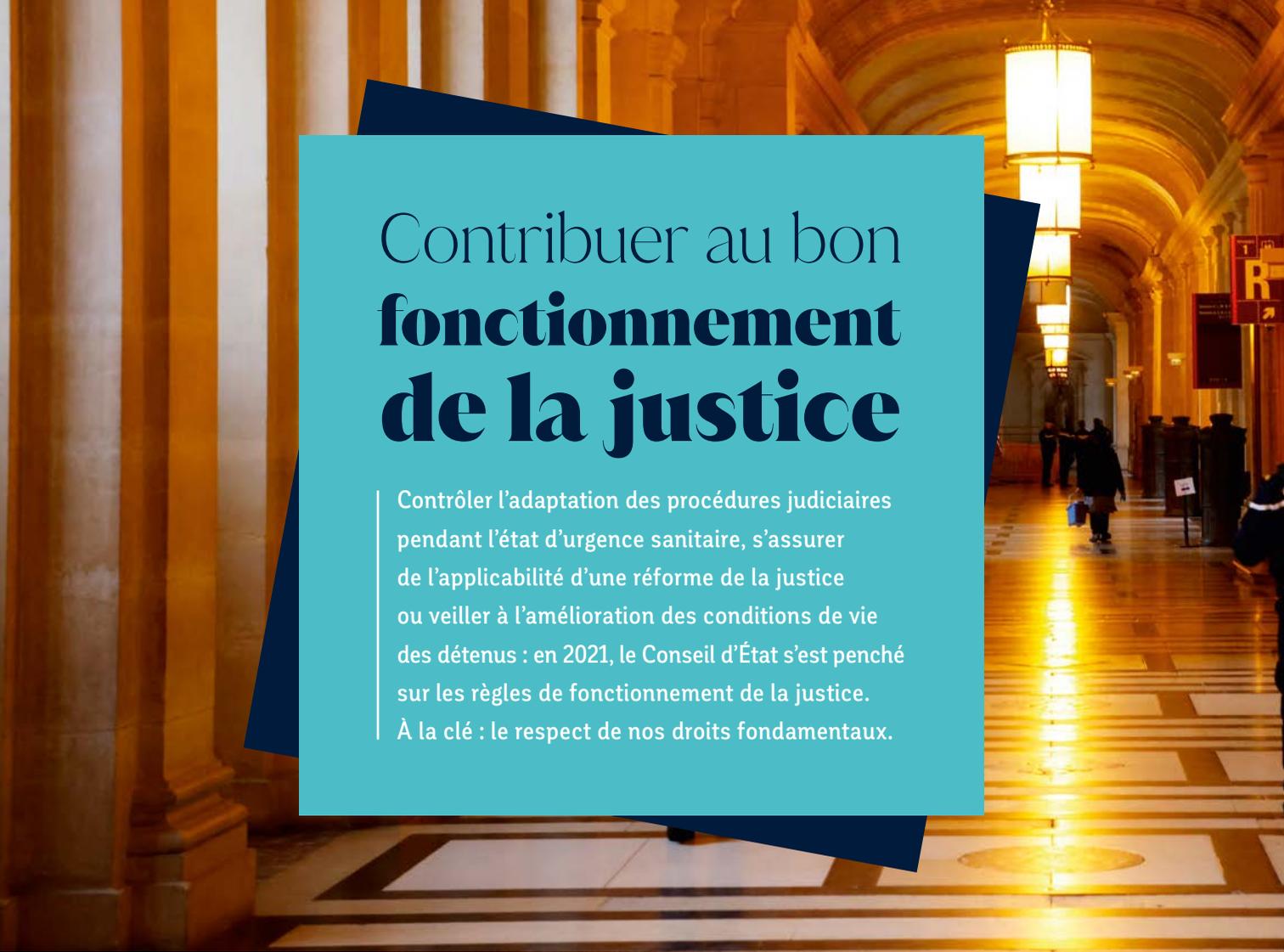


**Loi du 16 juin 1966** étendant l'infraction de filouterie aux domaines des carburants et lubrifiants.

REPLACÉE



**Loi du 6 mai 1976** portant création et organisation de la région d'Île-de-France.



# Contribuer au bon fonctionnement de la justice

Contrôler l'adaptation des procédures judiciaires pendant l'état d'urgence sanitaire, s'assurer de l'applicabilité d'une réforme de la justice ou veiller à l'amélioration des conditions de vie des détenus : en 2021, le Conseil d'État s'est penché sur les règles de fonctionnement de la justice. À la clé : le respect de nos droits fondamentaux.

## Crise sanitaire : adapter les procédures

**E**n 2021, le Gouvernement adapte les procédures judiciaires pour que la justice puisse fonctionner malgré la crise sanitaire. Le Conseil d'État veille à ce que ces mesures respectent nos libertés fondamentales et ne portent pas atteinte aux droits de la défense, qui garantissent l'accès à une justice équitable.

### **Imposer le recours à la visioconférence est illégal**

C'est d'abord sur la tenue des procès pénaux que le Gouvernement a voulu agir, en offrant la possibilité aux magistrats d'y imposer la visioconférence sans demander l'accord des parties. **Saisi en urgence en février 2021 par des organisations professionnelles d'avocats,**

**le juge des référés du Conseil d'État suspend cette mesure.** Parce qu'elle ne prévoit aucun encadrement, elle enfreint les droits de la défense dont chacun doit pouvoir bénéficier.

Jugeant cette même mesure au fond le mois suivant, le Conseil d'État considère par ailleurs qu'elle est contraire au droit à un procès équitable, protégé par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

### **Maintenir les délais maximaux de détention provisoire**

Pour prendre en compte le ralentissement de l'activité des tribunaux en temps de pandémie, une autre mesure prévoit

EN BREF

## Redonner confiance en la justice

En 2019, seuls 53 % des Français déclaraient faire confiance à la justice de notre pays. **Le Gouvernement entend répondre à cette défiance : en 2021, il soumet pour avis au Conseil d'État un projet de loi. Parmi les mesures proposées : filmer les procès à des fins pédagogiques, mieux encadrer les enquêtes préliminaires, ou encore réviser le système des assises.** Le Conseil d'État les étudie une à une : sont-elles applicables, utiles et efficaces pour atteindre leurs objectifs ? Afin de les améliorer et de mieux les articuler au droit existant, il préconise de nombreuses modifications de rédaction. Il propose par exemple de préciser les modalités d'accès aux pièces de la procédure lors des enquêtes préliminaires pour éviter tout risque de pression sur les personnes concernées. Plus largement, le Conseil d'État salue la dimension expérimentale de la réforme. Il regrette toutefois que la méthodologie déployée pour conduire ces expérimentations manque parfois de rigueur. Il déplore par exemple qu'aucune évaluation n'ait été menée avant d'acter, par cette réforme, la généralisation de l'expérimentation des cours criminelles départementales. La loi est finalement promulguée le 22 décembre 2021. ●



**Janvier 2021, Paris.** Le palais de justice est déserté pendant le couvre-feu mis en place le 14 janvier. Le Conseil d'État se prononce à plusieurs reprises pour que la justice continue à fonctionner pendant la crise sanitaire.



### EN SAVOIR PLUS

**AVIS** du 8 avril 2021, «Projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire»

la prolongation des détentions provisoires et des délais de comparution de personnes en attente de procès. En cohérence avec la solution retenue par le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État juge que le droit à la sûreté garanti par la CEDH n'y fait pas obstacle en soi. **Mais même dans un contexte exceptionnel, le droit européen impose que chaque prolongation soit confirmée par un juge après un débat contradictoire et dans un délai bref.** Ce mécanisme n'étant pas garanti explicitement, la mesure est annulée.

### Autoriser les visites chez un avocat malgré le couvre-feu

De janvier à mars 2021, tout déplacement personnel hors du domicile est interdit entre 18 et 6 heures du

matin. Aucune dérogation n'est prévue pour se rendre chez un professionnel du droit. Comment faire lorsqu'on ne peut se libérer en pleine journée ? Comment garantir le secret des échanges par téléconsultation ? Saisi

par l'Ordre des avocats du barreau de Montpellier, le Conseil d'État estime que cette mesure rend difficile voire impossible l'accès à un avocat dans des conditions conformes aux droits de la défense.

**Pour garantir la liberté fondamentale d'exercer un recours effectif devant le juge, une**

**dérogation au couvre-feu doit être mise en place pour se rendre chez son avocat. ●**



**Toute personne a le droit d'être jugée équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un juge indépendant et impartial.**

*Convention européenne des droits de l'homme, art. 6*



### EN SAVOIR PLUS

**DÉCISIONS** n° 448972-448975 et n°448981 du 12 février 2021, « Procédures pénales durant l'état d'urgence sanitaire »

**DÉCISION** n° 449764 du 3 mars 2021, « Se rendre chez son avocat malgré le couvre-feu »

**DÉCISION** n° 440037 du 5 mars 2021, « Procédure pénale durant l'épidémie de Covid-19 »

# Mieux protéger la santé des détenus



**Avril 2021, Gradignan.** Des détenus font du sport. Plusieurs fois en 2021, le Conseil d'État a rappelé la responsabilité de l'administration dans la préservation de la santé des détenus, qui se trouvent dans une situation d'entière dépendance à son égard.

Qu'elles soient en garde à vue ou en prison, les personnes privées de leur liberté sont sous la responsabilité de l'administration. Le Conseil d'État s'assure que leurs droits sont respectés et leur santé protégée. Il n'hésite pas pour cela à exercer son pouvoir de contrainte.

## Des kits d'hygiène pour les détenus de Fresnes

En décembre 2021, le Conseil d'État condamne ainsi l'État à verser une astreinte de 1 000 euros par jour de retard s'il n'applique pas, sous un mois, une décision prise par le tribunal administratif de Melun en 2017. Celle-ci imposait à l'État de distribuer plus régulièrement des kits d'hygiène aux détenus de la prison de Fresnes (Val-de-Marne) n'ayant pas de ressources suffisantes. **L'administration soutient distribuer ces kits sur demande des détenus mais le juge considère que ce n'est pas suffisant** : pour exécuter pleinement la décision du tribunal administratif elle doit augmenter la fréquence de ces distributions.

Le Conseil d'État relève tout de même des avancées sur d'autres aspects clés des conditions de détention, dont l'amélioration avait été ordonnée par le tribunal administratif de Melun. Dans cet établissement datant

du XIX<sup>e</sup> siècle et régulièrement pointé du doigt pour son insalubrité, la destruction des nuisibles, l'éclairage et la distribution de repas chauds et d'eau chaude ont progressé.

## Améliorer les conditions sanitaires en garde à vue

Un mois plus tôt, le juge des référés du Conseil d'État avait déjà ordonné au ministère de l'Intérieur de proposer automatiquement des kits d'hygiène, cette fois-ci pour les personnes placées en garde à vue. Largement disponibles dans les commissariats, ces kits contiennent des lingettes rafraîchissantes, du dentifrice à croquer et des serviettes hygiéniques.

**Saisi sur ce sujet par des associations d'avocats, le Conseil d'État rappelle que les personnes gardées à vue sont dans une situation d'entière dépendance vis-à-vis de l'administration** : il appartient à celle-ci de prendre les mesures nécessaires pour protéger leur vie et leur santé ainsi que pour leur éviter tout traitement inhumain ou dégradant. Dans le contexte de l'épidémie de Covid-19, elles doivent également être informées de la possibilité de renouveler leur masque de protection toutes les 4 heures et d'accéder sur simple demande à du gel hydroalcoolique pour les mains. ●



### EN SAVOIR PLUS

**DÉCISION** n° 435622 du 24 décembre 2021, « Kits d'hygiène à la prison de Fresnes »

**DÉCISION** n° 456924 du 22 novembre 2021, « Mieux protéger la santé des personnes en garde à vue »



## 44 prisons françaises condamnées pour conditions indignes de détention depuis 2009

Source : Observatoire international des prisons.



# Encadrer la protection judiciaire de la jeunesse

**E**n octobre 2021, le Premier ministre sollicite l'avis du Conseil d'État concernant les établissements et services chargés de l'exécution des mesures judiciaires prononcées à l'encontre des mineurs et jeunes majeurs. Au quotidien, la protection judiciaire de la jeunesse est assurée par des organismes publics, mais aussi par un secteur associatif habilité. Celui-ci comprend près de 1 000 structures de taille et de nature diverses : structures de jour, foyers d'hébergement, centres éducatifs renforcés... Quel droit s'applique à ces associations en matière de prévention de la radicalisation ? Quelles obligations de neutralité et de laïcité s'imposent à leur personnel ? Et aux mineurs qu'ils accueillent ?

### Organismes privés, mais mission de service public

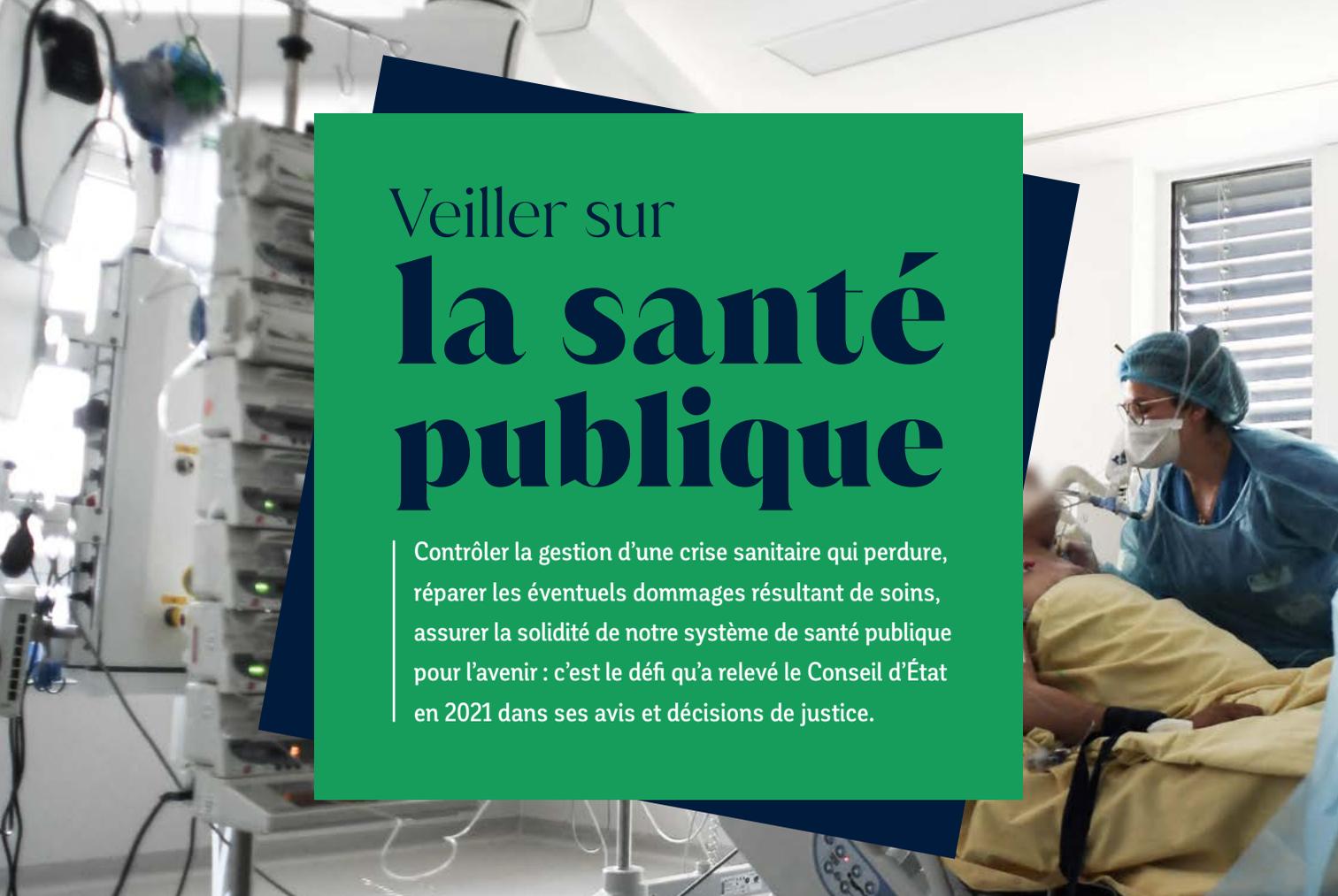
Le Conseil d'État fait le point. Il rappelle que l'exigence de neutralité religieuse des services publics

s'impose aussi aux organismes de droit privé chargés d'une mission de service public et donc, aux structures associatives. **Leurs salariés doivent donc se conformer à l'obligation de neutralité et au principe de laïcité.** Ils doivent notamment s'abstenir de manifester leurs opinions religieuses ou politiques dans l'exercice de leurs fonctions. Quant aux jeunes accueillis, en tant qu'usagers ils ne sont pas soumis à l'obligation de neutralité religieuse. Toute restriction apportée à la libre expression de leurs convictions religieuses doit répondre à une stricte nécessité : aux responsables d'établissements et services d'y veiller. Le Conseil d'État précise également que le droit actuel n'autorise pas les autorités à procéder à des enquêtes administratives de sécurité au sujet des salariés de ces associations. ●



#### EN SAVOIR PLUS

**AVIS** du 14 octobre 2021 sur une question du Gouvernement sur le «Principe de neutralité dans les établissements et services du secteur associatif relevant de la protection judiciaire de la jeunesse»



# Veiller sur la santé publique

Contrôler la gestion d'une crise sanitaire qui perdure, réparer les éventuels dommages résultant de soins, assurer la solidité de notre système de santé publique pour l'avenir : c'est le défi qu'a relevé le Conseil d'État en 2021 dans ses avis et décisions de justice.

↑ **Juillet 2021, Créteil.** Des personnels hospitaliers s'occupent d'un patient atteint de la Covid-19, placé sous assistance respiratoire. De janvier à décembre 2021, le Conseil d'État a rendu six avis sur des projets de loi visant à organiser la gestion de la crise sanitaire.

## Adapter la gestion de la crise sanitaire

**E**n 2021, le Conseil d'État a examiné six projets de loi sur la gestion de la crise sanitaire par le Gouvernement. Avis après avis, il s'est assuré de la bonne conciliation entre l'impératif de protection de la santé et le respect des libertés fondamentales. Il a invité aussi le Gouvernement à construire un cadre d'action pérenne, au-delà de la crise.

### Prolonger l'état d'urgence quand c'est nécessaire

En janvier 2021, la situation sanitaire est incertaine. Le taux d'incidence du virus est élevé, et le système de santé sous pression. Pour conserver les moyens d'agir face aux évolutions de la pandémie, le Conseil d'État approuve la volonté du Gouvernement de proroger

l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 1<sup>er</sup> juin. Même logique outre-mer, où la situation évolue à un rythme et dans des circonstances spécifiques, justifiant un calendrier différent : le Conseil d'État approuve la reconduite de l'état d'urgence en Martinique et en Guadeloupe à partir du 28 décembre 2021, ainsi qu'en Guyane, à Mayotte, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy à partir de janvier 2022, et en Nouvelle-Calédonie à partir de février 2022.

**Mais à chaque fois, il rappelle que toute mesure prise dans le cadre de l'état d'urgence peut être soumise au contrôle du juge.** À lui de vérifier qu'elle est nécessaire, adaptée et proportionnée aux objectifs sanitaires visés. Et si les circonstances ne justifient plus le recours à l'état d'urgence avant la date initialement prévue, il doit y être mis fin sans délai.

#### EN SAVOIR PLUS

**AVIS** du 11 janvier 2021  
« Projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et reportant la date de caducité des régimes institués »

**AVIS** du 21 avril 2021,  
« Projet de loi relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire »



EN BREF

## Veiller à l'égalité des étudiants de santé

Les études de santé ne seront plus les mêmes. Pour pallier le manque de médecins sur le territoire, une réforme de 2019 supprime le *numerus clausus* qui déterminait jusqu'alors le nombre d'étudiants pouvant accéder à la deuxième année. Désormais, chaque université fixe un nombre de places en fonction de ses capacités. La réforme remplace également l'ancienne première année par de nouveaux parcours de formation, dont la licence accès santé (LAS) et le parcours accès santé spécifique (PASS). Comment gérer la transition de l'ancien au nouveau système ? Pour 2021-2022, un arrêté ministériel fixe un nombre de places en deuxième année attribuées spécifiquement aux étudiants de l'ancien système. Saisi par des associations étudiantes, le Conseil d'État juge cet arrêté illégal. Sans remettre en cause les admissions déjà notifiées, il observe que le texte favorise les étudiants de l'ancien système au détriment des autres. 48 % des places de deuxième année leur sont attribuées, alors qu'ils ne représentent que 30 % des étudiants de première année. Il demande par ailleurs à 15 universités n'ayant pas suffisamment augmenté le nombre de places en deuxième année d'agir immédiatement, au bénéfice des étudiants de LAS et de PASS. ●



### EN SAVOIR PLUS

**DÉCISION** n° 452731 du 8 juillet 2021, « Nombre de places en 2<sup>e</sup> année d'études de santé »

### Gérer le retour à la normale

Pour autant, la sortie de l'état d'urgence n'est pas un retour immédiat à la normale. Pour pouvoir s'adapter rapidement aux éventuelles évolutions ou reprises de l'épidémie, certains outils juridiques dérogatoires sont maintenus. Le passe sanitaire en fait partie. Jugeant cette mesure particulièrement contraignante, le Conseil d'État demande au Gouvernement d'en préciser strictement et clairement les modalités.

**Il entend s'assurer que son application ne porte pas une atteinte disproportionnée aux libertés, notamment celle d'aller et venir, mais aussi au droit au respect de la vie privée.** L'accès de tous à des produits de

première nécessité doit également être garanti en toutes circonstances.

### Penser un cadre juridique durable

“  
Le prononcé de chacune de ces mesures est soumis, sous le contrôle du juge, à la condition qu'elle soit [...] strictement nécessaire, adaptée et proportionnée aux risques sanitaires.

Avis du 14 janvier 2021

En parallèle, le Conseil d'État appelle le Gouvernement à définir un cadre juridique durable. Dans son avis du 7 octobre 2021 et dans la continuité des propositions formulées dans son étude annuelle 2021 (*voir page 20*), **il appelle le Gouvernement à présenter au Parlement une évaluation approfondie du cadre juridique des**

**régimes d'exception lorsque la crise sera passée.** L'objectif : en tirer des leçons utiles, pour définir un cadre durable de réponse aux menaces, crises ou catastrophes sanitaires de demain. ●



### EN SAVOIR PLUS

**AVIS** du 19 juillet 2021, « Projet de loi relatif à l'adaptation de nos outils de gestion de la crise sanitaire »

**AVIS** du 30 août 2021, « Projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les outre-mer »

**AVIS** du 7 octobre 2021, « Projet de loi portant diverses dispositions de vigilance sanitaire »

**AVIS** du 26 décembre 2021, « Projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique »

# Vaccins obligatoires : déterminer la responsabilité de l'État

**L**es vaccins sont une avancée notable de la médecine moderne et un outil précieux pour sauvegarder la santé publique. Dans certains cas, l'État peut les rendre obligatoires, notamment pour des métiers particulièrement exposés ou au contact de personnes vulnérables. Toutefois, comme tout acte médical, un vaccin peut comporter des risques. Que se passe-t-il alors lorsqu'un citoyen subit à titre individuel des préjudices qu'il estime liés à une vaccination obligatoire ? C'est l'objet d'une décision rendue par le Conseil d'État en septembre 2021.

## Établir un lien de causalité n'est pas toujours aisé

Vaccinée contre l'hépatite B dans le cadre de son service militaire en 1994 et 1995, une personne souffre depuis cette période de divers troubles qu'elle attribue à cette vaccination obligatoire. Sa situation médicale lui vaut de bénéficier d'une pension militaire d'invalidité. Mais le ministère de la Défense rejette la demande d'indemnisation de ses préjudices, niant la responsabilité de l'État dans ses problèmes de santé.

En 2017, cette personne demande au tribunal administratif d'Orléans de condamner l'État à l'indemniser. Le juge rejette sa demande. En 2019, cette décision est confirmée par la cour administrative d'appel de Nantes. La raison :

le lien de causalité entre un vaccin et des problèmes de santé postérieurs n'est pas établi.

## Vérifier la probabilité de lien entre vaccin et dommages

Pour rendre leur décision, ces deux instances se sont appuyées sur les travaux d'institutions scientifiques telles que l'Académie nationale de médecine, l'Organisation mondiale de la santé ou le Haut conseil de santé publique. Elles ont estimé que l'État n'était pas responsable des dommages subis par le demandeur, car aucun lien de causalité ne pouvait être scientifiquement établi entre ces troubles et l'administration des vaccins. Saisi en cassation, le Conseil d'État n'est pas du même avis : il estime qu'en suivant ce raisonnement, ces deux juridictions ont commis une erreur de droit.

**Le fait qu'aucun lien de causalité ne soit établi entre la vaccination et les dommages, au regard des dernières connaissances scientifiques disponibles, ne permet pas d'écartier toute responsabilité de la puissance publique.** Pour cela, il faut plutôt s'assurer qu'il n'y a aucune possibilité que les dommages aient été causés par la vaccination : à l'État de le prouver. Le Conseil d'État renvoie donc l'affaire devant la cour administrative d'appel de Nantes, qui devra réexaminer la demande d'indemnisation du demandeur sous cet angle. ●

**EN SAVOIR PLUS**  
**DÉCISION** n° 435323  
 du 29 septembre 2021,  
 « Responsabilité de la  
 puissance publique »

## La vaccination en quelques dates



**1796 :** Expérimentation du 1<sup>er</sup> vaccin, contre la variole.

**1902 :** Ce vaccin devient obligatoire en France.

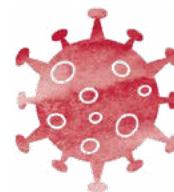
**1980 :** La variole est éradiquée.



**1885 :** Mise au point du vaccin contre la rage par Louis Pasteur.



**2018 :** Le nombre de vaccins obligatoires passe de 3 à 11 en France.



**2020 :** L'Union européenne autorise un premier vaccin contre la Covid-19.

**2021 :** L'OMS estime que le vaccin contre la Covid-19 a sauvé 500 000 vies.



↑ **Janvier 2021, Lyon.** Le personnel de l'hôpital de la Croix-Rousse se fait vacciner. Quelques mois plus tard, le Conseil d'État précise la responsabilité de l'État en cas de problèmes de santé survenant suite à un vaccin obligatoire – cette fois contre l'hépatite B.

## Réparer les dommages liés à des fautes et accidents médicaux

**C**omment indemniser les personnes victimes de fautes ou d'accidents médicaux lorsque la responsabilité de plusieurs administrations peut être engagée ? En octobre 2021, le Conseil d'État est saisi en cassation par une personne ayant développé une pathologie après une hospitalisation, ainsi que par l'Agence de la biomédecine partiellement mise en cause.

### Qui indemnise quoi ? Établir les responsabilités

En pleine opération de greffe du foie, le patient a dû attendre plusieurs heures car l'hôpital a repéré, trop tard, un problème au niveau du greffon. Ce retard de l'opération ainsi que la mauvaise coordination entre les différentes équipes médicales constituent des fautes. À l'issue de la transplantation, le patient a développé une pathologie

neurologique grave à laquelle il aurait eu 25 % de chance d'échapper si ces fautes n'avaient pas été commises. Pour cela, sont mis en cause solidairement l'hôpital ayant réalisé l'opération, l'hôpital d'où provenait le greffon et l'Agence de la biomédecine chargée d'identifier les greffons. S'il était par ailleurs démontré que les fautes médicales n'ont pas directement causé la pathologie, mais que celle-ci résulte d'un accident, le patient pourrait également recevoir une indemnisation au titre de la solidarité nationale par l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (Oniam).

Le 2 avril 2019, la cour administrative d'appel de Bordeaux avait rejeté la possibilité d'une indemnisation par l'Oniam. **Mais pour le Conseil d'État, un examen approfondi des obligations et manquements de chacun doit être à nouveau réalisé par la cour** : il lui renvoie l'affaire, qui devra être à nouveau jugée. ●



#### EN SAVOIR PLUS

**DÉCISION** n° 431291 du 15 octobre 2021, « Réparation en cas d'aléa thérapeutique »

## REN BREF Renforcer la prévention en **santé au travail**

Décloisonner santé au travail et santé publique, et faire des entreprises de véritables lieux de prévention : tel est l'objectif de la proposition de loi sur laquelle le Conseil d'État rend son avis en février 2021. **C'est la première fois qu'un accord national interprofessionnel est transposé dans la loi par des parlementaires, fruit d'une construction entre partenaires sociaux, Parlement et Gouvernement.** Relevant cette configuration inédite,

le Conseil d'État s'assure qu'une distinction claire soit faite entre ce qui relève du règlement et ce qui relève de la loi. Il préconise des ajustements de rédaction, pour préciser le champ d'application du texte et lui donner les moyens d'atteindre ses objectifs. En jouant pleinement son rôle de conseiller juridique, il veille à la cohérence et à l'efficacité de cette collaboration novatrice entre différents acteurs. Promulguée en août 2021, cette loi est entrée en vigueur le 31 mars 2022. ●



#### EN SAVOIR PLUS

**AVIS** du 9 février 2021, « Proposition de loi pour renforcer la prévention en santé au travail »



# Concilier sécurité et libertés

Comment la puissance publique peut-elle assurer efficacement la sécurité des Français sans remettre en cause nos droits et libertés ? En 2021, le Conseil d'État s'attache à garantir cet équilibre sensible. D'avis en décisions, il tient compte des défis d'un monde mouvant, où les risques pour notre sécurité prennent des formes nouvelles.



**Août 2020, Argès-sur-Mer.** Des gendarmes effectuent un contrôle dans un bar. Depuis février 2020, la gendarmerie nationale peut utiliser l'application GendNotes pour recueillir des données personnelles lors de contrôles. En 2021, le Conseil d'État s'est prononcé sur ce dispositif.

# Notre sécurité... et celle de **nos données**

**A**u nom du maintien de l'ordre, la gendarmerie nationale peut-elle utiliser une application qui recueille nos données personnelles ? Depuis février 2020, un décret autorise l'application GendNotes, qui permet aux gendarmes de prendre des notes et de consigner des informations lors de leurs interventions. Une fois rentrées dans l'application, ces informations peuvent être exploitées dans d'autres fichiers et transmises aux autorités judiciaires.

Est-ce bien conforme au respect de la vie privée ? Saisi par plusieurs associations, qui craignaient notamment le fichage de certaines minorités, le Conseil d'État a précisé le droit applicable.

## La collecte de données sensibles est légale

Parmi les craintes des associations, il y avait le fait que l'application permette l'enregistrement de données personnelles dites « sensibles ». Il s'agit de données relatives à la prétendue origine raciale ou ethnique, aux opinions politiques, philosophiques ou religieuses, à l'appartenance syndicale, à la santé, à la vie sexuelle ou à l'orientation sexuelle d'une personne.

**Mais pour le Conseil d'État, les garanties apportées par le texte sont suffisamment protectrices pour les citoyens.** Il précise en effet que ces données sensibles ne doivent être collectées qu'en cas de nécessité absolue, et dans les limites de ce qui est nécessaire pour que les gendarmes accomplissent leur mission. Le Conseil d'État souligne en outre qu'il est interdit de procéder à la recherche d'une personne à partir de données liées à son orientation sexuelle, à son origine ethnique ou encore à ses opinions politiques.

“

**Les données à caractère personnel doivent être [...] collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.**

Article 4 de la loi Informatique et libertés du 6 janvier 1978

## Le transfert vers d'autres fichiers est illégal

En revanche, il est impossible de conserver en l'état l'article du décret qui donne la possibilité de transférer les données de GendNotes vers d'autres fichiers. Le Conseil d'État constate en effet que le texte du Gouvernement ne précise pas la nature ou l'objet de ces transferts. Les conditions dans lesquelles ces données seraient ensuite exploitées dans d'autres fichiers ne sont pas prévues non plus.

Or, depuis 1978, la loi « Informatique et libertés » est claire : les données personnelles ne peuvent être collectées que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes. **L'imprécision du texte sur la question du transfert et de l'exploitation ultérieure des données rend cette disposition spécifique illégale.** Sans porter préjudice au reste du texte, le Conseil d'État annule l'article concerné. ●



### EN SAVOIR PLUS

**DÉCISION** n° 49360 du 13 avril 2021, « Possibilité de transférer les données de l'application GendNotes vers d'autres fichiers »

# La 5G en toute sûreté

## EN SAVOIR PLUS

**DÉCISION** n° 442120 du 8 avril 2021, « Régime d'autorisation préalable pour l'exploitation des équipements des antennes relais des opérateurs 5G »

C'est une loi de 2019 qui le prévoit : en France, l'État a la possibilité de refuser l'accès aux équipements qui pourraient porter atteinte aux intérêts de la défense et de la sécurité nationale. Concrètement, il revient au Premier ministre d'autoriser ou non le déploiement d'antennes 5G par les opérateurs. Cette mesure vise notamment à se prémunir de risques d'espionnage, de piratage et de sabotage liés à de nouvelles fonctionnalités de la 5G.

## L'intérêt général prime sur les droits des opérateurs

Ce régime d'autorisation préalable contraint les opérateurs sur le choix de leurs équipementiers partenaires. Et parce que les équipements de différents fournisseurs ne sont pas compatibles entre eux, changer de partenaire pour un équipement 5G implique de remplacer les équipements 2G, 3G et 4G de l'ancien partenaire déjà en place. En 2021, Bouygues Télécom et SFR contestent cette mesure devant le Conseil d'État. Pour ces entreprises, la loi méconnaît la « confiance légitime » dont elles estiment bénéficier de la part des autorités pour continuer à utiliser les équipements 2G et 4G déjà installés. Mais le Conseil d'État considère que ces opérateurs ne pouvaient pas espérer que les règles restent les mêmes pour la 5G, alors que les évolutions technologiques posent des enjeux de sécurité inédits.

Bouygues Télécom et SFR estiment par ailleurs que la loi porte atteinte à leur droit au respect de leurs biens. Cependant, le Conseil d'État juge cette limitation proportionnée à l'objectif d'intérêt général poursuivi. Il rappelle néanmoins que l'opérateur est en droit de demander une indemnisation si le fait de se voir refuser une autorisation entraîne, par exemple, des coûts excessifs liés au renouvellement de ses équipements. ●

## La 5G en 2021 : une progression rapide



Entre le 30 septembre et le 31 décembre 2021,

**5 883** nouvelles antennes 5G ont été déployées en France, soit **+ 26 %** en 3 mois.

Source : ARCEP.

## EN BREF Lutter contre les ingérences étrangères

Comment lutter contre les cyberattaques ou la propagation de *fake news* sur Internet par des États ou organisations étrangères ? En 2021, le Conseil d'État donne un avis favorable à un projet de décret du Gouvernement autorisant le traitement de données personnelles par un algorithme spécifique, dans le but d'identifier les ingérences numériques étrangères. En effet, le Conseil d'État estime d'abord que ce projet respecte la loi Informatique et libertés de 1978 sur la protection de la vie privée, car les données traitées sont des

données rendues publiques par les personnes elles-mêmes. De plus, l'algorithme ne sera programmé que pour servir les finalités précisées dans le décret, et de manière limitée dans le temps. **Surtout, ce système poursuit un objectif d'intérêt général : protéger la sûreté de l'État et les intérêts fondamentaux de la Nation.** Il vise également à garantir la liberté de communication, menacée par une manipulation de l'information, et protège notre système démocratique, en luttant contre les tentatives d'ingérence étrangère en période électorale. ●

## EN SAVOIR PLUS

**AVIS** du 2 décembre 2021, sur un projet de décret « Portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dans le but d'identifier les ingérences numériques étrangères »



↑ **Février 2021, Bordeaux.** Les opérateurs téléphoniques déploient la 5G à Bordeaux. En 2021, le Conseil d'État se prononce sur le régime d'autorisation préalable qui exige que le Premier ministre approuve le déploiement des antennes. Le but : sauvegarder la sécurité nationale.

## Données de connexion : leur conservation doit être justifiée

**N**os données de connexion, ce sont nos informations d'identité, notre historique d'activité sur le Web ou encore nos données de localisation. Mais elles sont aussi un outil clé pour la lutte contre la criminalité et le terrorisme. Comment assurer le respect de la vie privée tout en permettant l'utilisation de ces données à des fins de sécurité ? En France, le droit impose aux opérateurs de télécommunications de les conserver pendant un an.

### Réévaluer régulièrement la menace

Saisi par l'un de ces opérateurs et par des associations, le Conseil d'État a examiné la conformité de cette règle française au droit européen, notamment le règlement général sur la protection des données (RGPD). L'enjeu : trouver le juste équilibre entre respect de la vie privée et sécurité nationale.

Le Conseil d'État demande d'abord à la Cour de justice de l'Union européenne de préciser la portée des règles européennes. **Réponse : une conservation généralisée des données de connexion ne peut être imposée aux opérateurs que pour les besoins de la sécurité nationale et en cas de menace grave.** Le Conseil d'État juge qu'une menace grave, notamment terroriste, pèse encore sur la sécurité du pays. La conservation généralisée des données reste donc justifiée pour garantir l'efficacité du travail des services judiciaires, de police et de renseignement qui assurent notre sécurité. Toutefois, le Conseil d'État pose des limites pour éviter des atteintes excessives aux droits et libertés : l'exploitation des données conservées pour les besoins du renseignement doit par exemple être autorisée en amont par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, et le Gouvernement doit réévaluer régulièrement la menace qui pèse sur le territoire, sous le contrôle du juge administratif. ●



**EN SAVOIR PLUS**

**DÉCISION** n° 393099  
du 21 avril 2021, « Données de connexion »

# Encadrer la prévention des actes terroristes

**A**vril et mai 2021 : un projet de loi relatif au renseignement et à la prévention d'actes de terrorisme est soumis à l'avis du Conseil d'État. Son ambition est de pérenniser et d'adapter certaines mesures de lutte antiterroriste expérimentées depuis 2017. Dans ses avis, le Conseil d'État s'assure que le texte de loi est à la fois efficace pour prévenir de graves atteintes à l'ordre public et respectueux de nos droits et libertés.

## Pas d'allongement des mesures administratives de surveillance

Le projet de loi propose notamment d'allonger la durée des mesures administratives de surveillance (MICAS) pour les personnes sorties de prison après avoir purgé une peine longue pour terrorisme. Ces mesures peuvent comporter une interdiction

de se déplacer à l'extérieur d'un certain périmètre, ou encore une obligation de pointer au commissariat ou à la gendarmerie. De 12 mois maximum, la loi souhaite les étendre jusqu'à 24 mois cumulés. Cependant, le

Conseil d'État considère que les aménagements du droit pénal réalisés ces dernières années pour traduire en justice les personnes susceptibles de passer à l'acte terroriste répondent déjà à l'objectif visé par cette mesure.

Par ailleurs, il estime que l'allongement des MICAS soulève des difficultés constitutionnelles, notamment parce que leur efficacité réelle n'est pas

suffisamment établie. **Le Conseil constitutionnel confirme quelques semaines plus tard cet avis : cette mesure est contraire à notre Constitution.** Elle ne figure pas dans la loi promulguée en juillet.

“  
La nécessité de chacune des mesures, la proportionnalité des atteintes aux libertés qu'elle comporte, le degré de rigueur qu'elle impose sont appréciés pour chacune d'elles.

Avis du 21 avril 2021



↑ **Novembre 2021, Paris.** Commémorations des attentats du 13 novembre 2015 devant le Bataclan : une plaque est installée en mémoire des 130 personnes tuées ce jour-là. Quelques mois plus tôt, le Conseil d'État examinait un projet de loi visant à mieux prévenir les actes terroristes.

## La technique de l'algorithme est mise sous surveillance

Une autre disposition du projet de loi retient l'attention du Conseil d'État. Il s'agit de pérenniser la technique de renseignement dite « de l'algorithme », expérimentée depuis 2015. Cette technique permet un traitement automatisé des données de connexion et de navigation sur Internet par un algorithme, afin de détecter des connexions susceptibles de révéler une menace terroriste. Elle est mise en œuvre avec la coopération des fournisseurs d'accès.

Ici, le Conseil d'État considère que les garanties encadrant le recours à l'algorithme doivent être renforcées. Pour cela, il propose notamment d'inscrire dans la loi que les données traitées devront être immédiatement détruites, à l'exception de celles pouvant attester l'existence d'une menace terroriste. Il demande également au Gouvernement de réaliser un bilan de l'application de cette technique, à remettre au Parlement dans un délai de trois ans, afin de vérifier sa pertinence dans les faits. ●



### EN SAVOIR PLUS

**AVIS** du 21 avril 2021, « Projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement »

**AVIS** du 12 mai 2021, « Lettre rectificative au projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement »

## EN BREF Combattre l'incitation à la haine et à la violence

Fin 2020, la France est sous le choc de l'assassinat de Samuel Paty, professeur d'histoire-géographie, par un terroriste islamiste. Dans ce contexte, le Gouvernement décrète la dissolution de deux associations : Barakacity et le Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF). Il leur reproche de présenter un risque pour la sécurité nationale en diffusant une propagande islamiste et en incitant à la haine et à la violence. En septembre 2021, le Conseil d'État confirme ces dissolutions. Pour fonder ses décisions,

il rappelle notamment que les deux associations ont laissé les internautes publier sur leurs réseaux sociaux nombre de messages ouvertement antisémites ou hostiles aux autres religions, sans procéder à aucune modération. Il revient sur différentes prises de position publiques du président de Barakacity constituant des propos haineux et une incitation à la haine ou à la violence. Et du côté du CCIF, il souligne les liens entretenus avec les tenants d'un islamisme radical, invitant à se soustraire à certaines lois de la République. ●



### Octobre 2021, Conflans-Sainte-Honorine.

Une sculpture célébrant la liberté d'expression est érigée en hommage au professeur Samuel Paty, assassiné un an plus tôt par un terroriste islamiste. En avril et mai 2021, le Conseil d'État a examiné un projet de loi visant à mieux prévenir les actes terroristes.



### EN SAVOIR PLUS

**DÉCISION** n°s 449215-449287-449335 du 24 septembre 2021, « Dissolution du Collectif contre l'islamophobie en France »

**DÉCISION** n° 445979 du 24 septembre 2021, « Dissolution de Barakacity »

# Délimiter l'irresponsabilité pénale



↑ **Avril 2021, Paris.** Des manifestants réclament justice pour Sarah Halimi. Quelques mois plus tard, le Conseil d'État étudie un projet de loi de sécurité intérieure produit en réponse à cette affaire.

**A**vril 2017 : une femme juive est assassinée chez elle par son voisin, gros consommateur de cannabis. Meurtre antisémite ou irresponsabilité pénale du prévenu ? La justice tranche définitivement en faveur de la deuxième solution en mars 2021. Quatre mois plus tard, le Gouvernement soumet au Conseil d'État un projet de loi portant sur la responsabilité pénale et la sécurité intérieure.

## Peut-on être responsable de son irresponsabilité ?

C'est une mesure phare et très attendue du projet de loi : le Gouvernement souhaite limiter l'irresponsabilité pénale en cas de trouble mental résultant de la consommation de produits psychoactifs. Sans remettre en cause le principe

général de l'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental ayant aboli le discernement, le projet entend lui apporter des nuances. Par exemple, toute personne s'étant volontairement intoxiquée dans l'intention de commettre un crime sera jugée responsable pénalement. En outre, s'intoxiquer volontairement tout en connaissant les conséquences possibles de ce geste sur sa propre santé mentale et sur son comportement vis-à-vis d'autrui, pourra constituer une circonstance aggravante. Le Conseil d'État estime la mesure conforme au droit international et national. Pour autant, conscient que le Gouvernement a conçu cette mesure en réponse à l'émotion suscitée par l'affaire Sarah Halimi, il souligne qu'elle sera difficile à mettre en œuvre dans la réalité, lorsqu'il s'agira d'exclure l'irresponsabilité et, surtout, de prouver que la personne s'est bien intoxiquée avec l'intention de commettre un crime. ●

### EN SAVOIR PLUS

AVIS du 8 juillet 2021, « Projet de loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure »

## EN BREF Garantir l'accès aux archives secret-défense

Comment concilier secret-défense et nécessité pour les historiens d'accéder aux archives ? La loi impose des délais, au-delà desquels toute archive devient pleinement communicable : 50 ans pour celles dont la communication pourrait porter atteinte au secret de la défense nationale, et jusqu'à 100 ans pour celles dont la communication porterait atteinte à la sécurité d'individus nommés ou aisément identifiés. Par des arrêtés de 2011, puis 2020, le Premier ministre exige en

plus que les archives classifiées, une fois les délais légaux expirés, fassent l'objet d'une procédure de déclassification préalable avant d'être communiquée aux personnes qui en font la demande. En 2021, des archivistes et historiens contestent cette procédure devant le Conseil d'État, estimant qu'elle retarde ou empêche l'accès effectif aux archives. Pour les juges, imposer des conditions d'accès supplémentaires aux archives à l'issue des délais légaux est contraire à la loi : l'arrêté imposant cette procédure est annulé. ●

### EN SAVOIR PLUS

DÉCISION n° 444865-448763, « Accès aux archives secret-défense »

**Directeur de la publication** : Didier-Roland Tabuteau  
**Rédactrices en chef** : Catherine Bobo et Valérie Renaud  
**Coordination** : Xabi Velazquez et Guillaume Halard  
**Conception éditoriale et graphique, rédaction, secrétariat  
de rédaction et maquette** : ANIMAL  PENSANT

---

**Crédits photo** : Couverture, 2-3, 4, 5, 6-7, 8, 9 (haut et bas), 10, 11, 12 (haut et bas), 13, 22 : Jean-Baptiste Eyguesier/Conseil d'État ; 14-15 : Thibaud Moritz *via* AFP ; 16, 48 : Christophe Archambault *via* AFP ; 19 : Denis Charlet *via* AFP ; 21 : Pascal Guyot *via* AFP ; 24 : Stéphane de Sakutin *via* AFP ; 27 : Gallimard ; 29 : Pascal Pochard-Casabianca *via* AFP ; 30 : Philippe Desmazes *via* AFP ; 33 (haut) : Jean-François Monier *via* AFP ; 33 (bas) : Maxime Riché/Oxfam France ; 34, 42 : Thomas Samson *via* AFP ; 37 : Patrice Geoffron ; 38 : Martin Bureau *via* AFP ; 41 : Jean-Philippe Książek *via* AFP ; 45 : Adobe Stock ; 46 : Anne-Christine Poujoulat *via* AFP ; 50 : Ludovic Marin/POOL *via* AFP ; 54 et 63 : Alain Jocard *via* AFP ; 52 et 61 : Philippe Lopez *via* AFP ; 57 : Jeff Pachoud *via* AFP ; 58 : Raymond Roig *via* AFP ; 62 : Thomas Samson/POOL *via* AFP ; 64 : Geoffroy van der Hasselt *via* AFP.

---

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



1, place du Palais-Royal – 75100 Paris Cedex 01

[www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)

