

Le Conseil d'État et la justice administrative en 2010



• Élections • Finance

• Équité • Liberté publique • Déontologie

Bioéthique • Droit d'asile • Sp
Audiovisuel • Handicap • Environnement
Gouvernance publique • Transports • Enseignement

• Concurrence • Emploi • Participation
Discrimination • Intérêt général
Droits fondamentaux • Internet • QPC • Marchés publics
Urbanisme

• Régulation • Déontologie • Colloques

• Sports • Discrimination

• Participations • Concentrations économiques • Ordre public • Enseignement

• Service public • Marchés publics

• Régulation



04 Le point de vue de Jean-Marc Sauvé

07 **CONSEILLER**

08 En images

12 Grands angles

18 Bilan

19 **JUGER**

20 En images

24 Grands angles

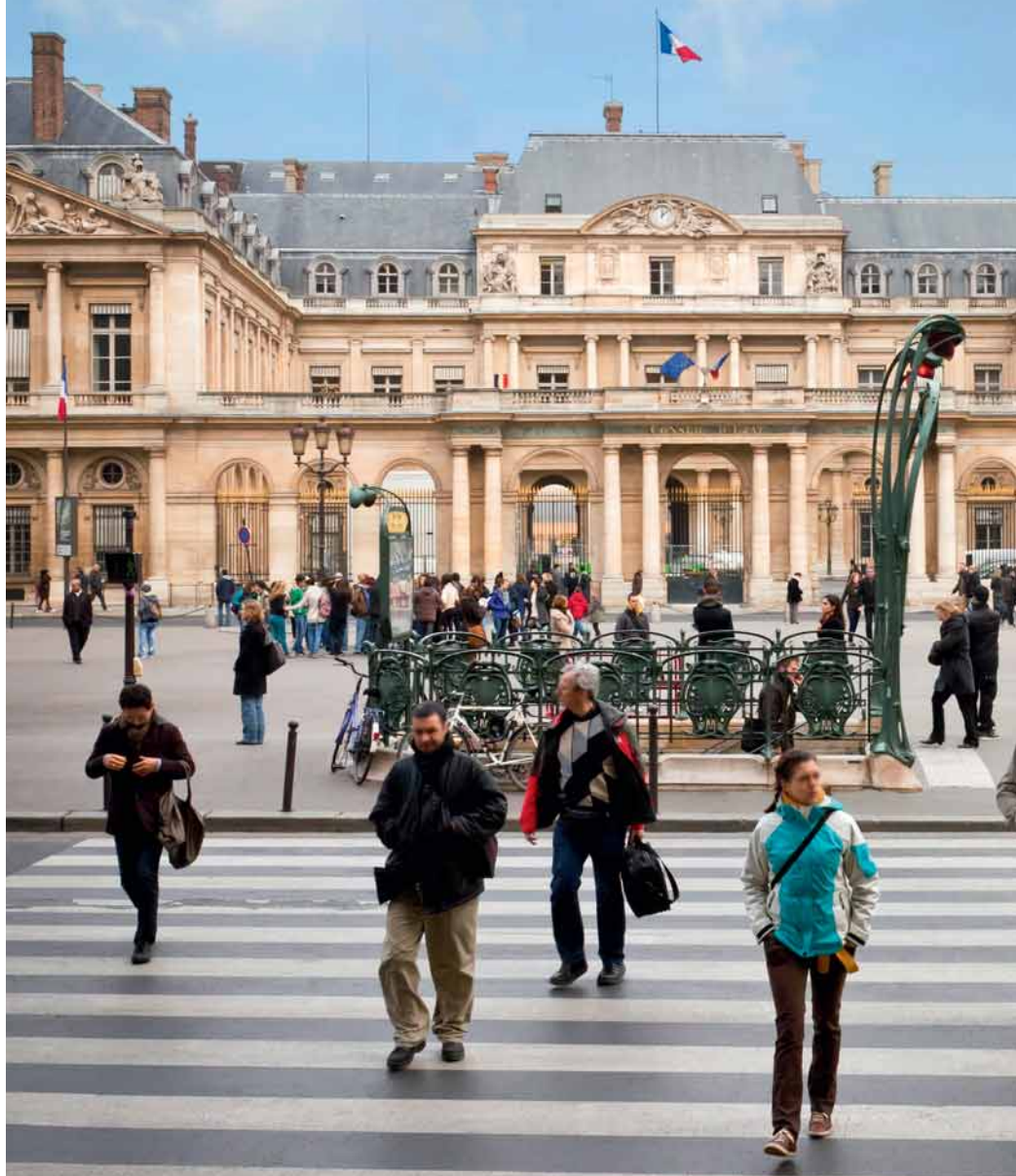
30 Bilan

34 **7 JOURS...**

36 au sein du Conseil d'État

40 à la Cour nationale du droit d'asile

42 au cœur des juridictions administratives



Profil

Protéger les libertés et les droits fondamentaux des personnes, défendre l'intérêt général, veiller à la qualité de la gouvernance publique.

CONSEILLER. Le Conseil d'État donne un avis au Gouvernement sur les projets de loi et d'ordonnance et sur les principaux projets de décret réglementaire. Depuis le 31 juillet 2009, il peut aussi être saisi par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat d'une demande d'avis sur des propositions de loi d'origine parlementaire. **JUGER.** Le juge administratif est le seul habilité à annuler ou réformer les décisions prises par l'État, les collectivités territoriales et les autorités ou organismes publics. Le Conseil d'État est la juridiction suprême de l'ordre administratif. **GÉRER.** Le Conseil d'État assure l'administration générale des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Le Conseil d'État et la juridiction administrative sont les gardiens de l'État de droit dans la relation entre les citoyens et les autorités publiques.

“Le Conseil d’État et les juridictions administratives au cœur de la vie publique”

F

ace aux attentes de plus en plus fortes que citoyens et acteurs publics placent en eux, le Conseil d’État et la justice administrative s’adaptent à l’évolution du droit et de la société.

Les Français expriment une certaine méfiance à l’égard des institutions publiques. Que fait le Conseil d’État pour combattre cela ?

J.-M. S. : Nous veillons scrupuleusement à la qualité de la justice administrative, qui repose d’abord sur le contrôle approfondi et efficace de la puissance publique. Cette qualité se mesure aussi à la rapidité avec laquelle sont rendues nos décisions et aux relations que nous entretenons avec les justiciables. Nos délais de jugement s’améliorent de manière significative depuis plusieurs années et nos procédures d’urgence sont de plus en plus sollicitées et effectives. Par ailleurs, nous avons profondément réformé le déroulement de l’audience, en communiquant en amont aux parties le sens des conclusions du rapporteur public. Enfin, en 2011, nous engagerons un travail sur la rédaction de nos décisions pour qu’en restant claires en droit elles soient plus accessibles et plus explicites pour les justiciables et les observateurs extérieurs.

Le point de vue
de Jean-Marc Sauvé,
vice-président du Conseil d’État

Vous vous êtes engagés à ouvrir le Conseil d’État sur la société. Comment cette volonté s’est-elle traduite dans les faits ?

J.-M. S. : Nous avons l’obligation de rendre compte de ce que nous faisons ; l’autorité de la chose jugée doit être respectée, mais ce principe ne doit pas nous dispenser d’expliquer ce que nous faisons. Aussi débattons-nous de nos activités avec des professionnels du droit, des parlementaires, des acteurs économiques et sociaux au cours de colloques, de conférences ou de rencontres informelles avec les universités. Notre nouveau site Internet nous a permis d’avoir une présence beaucoup plus forte, tant vis-à-vis des citoyens, qui trouvent des réponses claires à leurs questionnements, que vis-à-vis des professionnels, qui ont accès à des bases de données très riches. Enfin, il faut souligner notre participation aux réseaux de juges européens et internationaux.

Le succès rencontré par la Question prioritaire de constitutionnalité (QPC) révèle un vrai besoin des citoyens. Quel est le rôle du Conseil d’État dans ce processus ?

J.-M. S. : La QPC montre qu’il existait nombre de législations fragiles sur le plan constitutionnel,



sans être pour autant contestables au regard de la convention européenne des droits de l'Homme. La QPC a donc toute son utilité, et la justice administrative est un acteur central du processus, car elle exerce une responsabilité particulière dans la protection des libertés et des droits fondamentaux. En 2010, la juridiction administrative, tous niveaux confondus, a reçu 890 questions. Le Conseil d'État en a reçu 289, soit directement, soit par renvoi des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Il a rendu 230 décisions et procédé à 60 renvois au Conseil constitutionnel : 10 dispositions législatives ont été jugées non conformes à la Constitution et annulées. La QPC a permis de traiter des questions majeures, sur le plan tant juridique que sociétal : la garde à vue, les droits à pension des anciens combattants des ex-colonies françaises, la privation de liberté des personnes détenues contre leur gré en hôpital psychiatrique (voir p. 24-25).

Le Gouvernement n'a pas suivi votre avis sur la loi sur le voile intégral. Est-ce fréquent ?

J.-M. S. : Les avis du Conseil d'État ne sont en général pas rendus publics. Mais, dans la grande

majorité des cas, le Gouvernement suit nos avis. Dans ce cas précis, il ne l'a pas fait. L'autorité politique a pris sa décision, comme elle en avait la possibilité, en sachant que l'interdiction générale de la dissimulation du visage dans l'espace public procédait d'un nouveau type de conciliation entre les libertés garanties par la Constitution et la sauvegarde de l'ordre public (voir p. 13). On sait que le Conseil constitutionnel a validé cette analyse par sa décision du 7 octobre 2010.

Vous pouvez, depuis l'année dernière, être consultés par le Parlement.

Cela a-t-il été le cas en 2010 ?

J.-M. S. : C'est effectivement une avancée majeure de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 que la possibilité, pour les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, de saisir le Conseil d'État. Les parlementaires peuvent donc s'adresser à nous pour bénéficier de notre expertise. ●●●

“Nous devons rendre compte de ce que nous faisons : nous ne pouvons ni ne voulons nous retrancher derrière l'autorité de la chose jugée.”

•••➔

En 2010, nous avons ainsi été saisis de deux propositions de loi, l'une sur l'indemnisation des victimes d'accidents corporels, l'autre sur la réglementation des armes à feu. La qualité de ces textes sur le plan juridique a, selon leurs auteurs, gagné à notre consultation (voir p. 12).

Depuis 2009, le Conseil d'État est chargé de la gestion de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Quel bilan dressez-vous de votre action ?

J.-M. S. : Cette réforme met tout d'abord fin à une situation ambiguë puisque, auparavant, la gestion de la CNDA relevait de l'organe qu'elle contrôle : l'Office de protection des réfugiés et des apatrides. Ce changement s'est par ailleurs accompagné de la mobilisation de ressources supplémentaires pour lui permettre de faire face à la croissance spectaculaire des demandes d'asile. Par exemple, nous avons doté la Cour de magistrats permanents : alors qu'elle est la première juridiction administrative de France par le nombre des dossiers traités, elle n'avait que des magistrats à temps partiel ou vacataires. En 2010, ces efforts nous ont permis de juger près de 20% d'affaires de plus qu'en 2009 (voir p. 33).

Dans ce contexte de globalisation, la justice administrative française garde-t-elle sa pertinence ?

J.-M. S. : La globalisation du monde et du droit ne remet pas en cause la distinction fondamentale entre les intérêts publics et privés, ni la nécessité de règles spécifiques applicables aux intérêts publics. On a longtemps pensé que le droit global serait le droit des seules affaires privées. En réalité, il prend de plus en plus en compte la préservation des intérêts publics. La synthèse historique de la justice administrative, qui consiste à mettre en adéquation un juge spécialisé et le droit de la chose publique, demeure donc pertinente, légitime et efficace dans ce contexte. Avec de nouveaux défis consistant à porter une attention accrue aux droits fondamentaux, en particulier les droits de l'Homme, et aux nouvelles formes d'intérêt général que constitue la préservation des biens publics mondiaux, comme l'air, l'eau, la nature, la sécurité sanitaire... •

LE BUREAU



Olivier Schrameck,
président de
la section du rapport
et des études

Jean-Marc Sauvé,
vice-président

Michel Pinault,
président
de la section de
l'administration

Bernard Stirn,
président
de la section
du contentieux

Christophe Devys,
secrétaire général

Brice Bohuon,
secrétaire général
adjoint

Stéphane Verclytte,
secrétaire général
adjoint

Pierre-François
Racine, président
de la section des
finances

Yannick Moreau,
présidente
de la section sociale

Marie-Dominique
Hagelsteen,
présidente
de la section des
travaux publics

Yves Robineau,
président
de la section
de l'intérieur

L'année 2010 a été marquée par d'ardents débats sur des enjeux majeurs de société : réforme des retraites, réorganisation du système de santé, révision de la loi de bioéthique... En menant une étude puis en se prononçant par un avis sur le port du voile intégral, en examinant le projet autorisant l'ouverture des jeux en ligne, en analysant l'évolution du droit de l'eau, le Conseil d'État a également été amené à jouer un rôle de premier plan dans l'émergence de nouvelles pratiques et de nouveaux questionnements.

Le droit en construction

Conseiller

Au cœur de l'actualité du Conseil d'État

EN IMAGES – p. 08
GRANDS ANGLES – p. 12
BILAN – p. 18

SERVICE PUBLIC PÉNITENTIAIRE MISE EN PLACE D'UN CODE DE DÉONTOLOGIE

Le Conseil d'État a été saisi du projet de décret instituant un code de déontologie de l'administration pénitentiaire. Il a d'abord estimé que ce projet de code devait être soumis au comité technique paritaire ministériel du ministère de la Justice, car il comportait de nouvelles dispositions ou précisait la réglementation en vigueur. C'est par exemple le cas de l'obligation de serment, dorénavant imposée au personnel pénitentiaire, ou des conditions dans lesquelles les agents peuvent refuser d'exécuter un ordre. Le Conseil d'État a ensuite considéré que ce code devait s'appliquer à tous les personnels appelés à intervenir dans le service public pénitentiaire : visiteurs de prison, aumôniers, enseignants ou personnels médicaux et paramédicaux. De plus, le Conseil d'État s'est efforcé de faire en sorte que les règles soient suffisamment précises pour avoir l'effet attendu d'un code sur les comportements. Il a ainsi précisé les obligations en matière de respect des personnes confiées à l'administration pénitentiaire et des membres de leur famille, en mentionnant expressément l'interdiction de toute forme de violence ou d'intimidation ou de tout recours à un langage injurieux ou familier. Le code de déontologie de l'administration pénitentiaire a été publié le 31 décembre 2010.





BIOÉTHIQUE **RÉEXAMEN DE LA LOI**

Après la remise de son rapport sur la « Révision des lois de bioéthique » au Gouvernement en 2009, le Conseil d'État a examiné le nouveau projet de loi relatif à la bioéthique. Il ouvre notamment l'accès sous condition à l'identité des donneurs de gamètes en permettant aux enfants majeurs issus d'une assistance médicale à la procréation avec tiers donneur d'accéder à des données relatives au donneur ne permettant pas de l'identifier, voire à son identité sous réserve de son consentement. Il prévoit également l'information de la parentèle en cas d'anomalie génétique grave, lorsque des mesures de prévention et de soins peuvent être proposées. Le projet ouvre le don croisé d'organes en cas d'incompatibilité entre la personne prête à faire le don et le proche parent dans l'intérêt duquel le prélèvement peut être fait, pour accroître le nombre de ces greffes. Par ailleurs, il autorise et encadre le prélèvement de cellules du sang de cordon ou du sang du placenta mais maintient l'interdiction – avec des dérogations – de la recherche sur les embryons. Enfin, le projet met en place un nouvel encadrement des procédés d'assistance médicale à la procréation afin de sécuriser ces pratiques aussi bien à l'égard des enfants à venir que de la responsabilité des médecins qui pratiquent cette assistance.



RÉFORME DES RETRAITES **LE RÔLE DU CONSEIL D'ÉTAT**

Le Conseil d'État a examiné, avant son examen par le Parlement, le projet de loi portant sur la réforme des retraites, devenu la loi du 9 novembre 2010. En complément de l'étude d'impact, il a souhaité obtenir davantage d'informations pour apprécier l'incidence des mesures de relèvement d'âge sur la gestion des ressources humaines et les recrutements dans les secteurs privé et public. Il a également demandé des précisions sur le coût pour les régimes de retraite de la mise en œuvre des mesures d'information des assurés, au demeurant indispensables. Le Conseil d'État a observé que les mesures du projet font évoluer de façon cohérente la grande diversité des conditions d'âge retenues pour les différents régimes de retraite sans aggraver les disparités existantes. Il a cependant attiré l'attention du Gouvernement sur la nécessité de s'assurer que les différences ainsi maintenues sont justifiées par des motifs d'intérêt général ou par des différences de situation dans la nature et les conditions d'exercice des fonctions.

**« DÉCRISTALLISATION »
DES PENSIONS
LA COÏNCIDENCE DE LA
LÉGALITÉ ET DE L'ÉQUITÉ**

Dans le cadre du budget pour 2011, un projet d'article a été examiné ayant pour objet d'assurer l'identité des régimes des pensions civiles et militaires des anciens combattants qui ont servi sous l'uniforme français, quelles que soient leur nationalité, française ou étrangère, ou leur résidence. Se félicitant du règlement final de cette question, conforme à sa propre jurisprudence et à celle du Conseil constitutionnel, le Conseil d'État a entendu conférer la portée la plus large à cette mesure en prévoyant une information effective de l'ensemble des intéressés et en instituant les modalités les plus favorables d'application dans le temps des nouvelles dispositions.





PARIS ET JEUX EN LIGNE UNE OUVERTURE ENCADRÉE

Le Conseil d'État a examiné le projet relatif à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, qui devait devenir la loi du 12 mai 2010. En outre, il a examiné les projets de décret d'application, s'efforçant de concilier le développement des jeux sur Internet et la protection de la santé, de l'ordre et de la sécurité publiques. Cet examen a été effectué dans de très brefs délais pour permettre l'installation de l'Autorité de régulation des jeux en ligne, compétente pour délivrer les agréments – dont les premiers ont été délivrés l'avant-veille de l'ouverture de la Coupe du monde de football – et pour sanctionner le cas échéant les opérateurs. Sont désormais ouverts en ligne les paris sportifs, les paris hippiques et certains jeux de cercle, comme le poker. Alors que plusieurs millions de Français jouent sur Internet, le Conseil d'État s'est attaché à sécuriser le dispositif retenu : réel contrôle des opérateurs, respect des interdictions de jeu, limitation des paris à un seul critère donné pour un événement déterminé, prévention du blanchiment de capitaux, sanctions dissuasives prononcées par une commission présidée par un conseiller d'État. Cette ouverture raisonnée s'est faite dans le respect du principe du débat contradictoire et du droit de l'Union européenne.



ÉLECTIONS PROFESSIONNELLES RECOURS AU VOTE ÉLECTRONIQUE PAR INTERNET

Le Conseil d'État a précisé les conditions du recours au vote électronique pour les élections professionnelles. Il a rappelé que le vote électronique était susceptible de constituer une modalité de vote au même titre que le vote à l'urne ou par correspondance. Cependant, ses spécificités et les conditions de son utilisation impliquent de prévoir des garanties pour le respect des principes généraux du droit électoral – complète information et libre choix de l'électeur, égalité entre les candidats, secret du vote, sincérité du scrutin et contrôle du juge – à un niveau équivalent à celui des autres modalités de vote. Le Conseil d'État a indiqué que cette équivalence s'appréciait selon la nature et les caractéristiques propres à chaque type d'élection et en fonction des avantages du vote électronique en termes d'accessibilité, de simplicité, de sûreté et de rapidité dans la comptabilisation et la centralisation des résultats. Il a également admis que, dans certains cas, le recours au vote électronique par Internet soit la seule solution proposée, dès lors que toutes les précautions ont été prises pour ne pas écarter du scrutin une personne non équipée à son domicile, résidant dans une zone non couverte par Internet ou encore ne sachant ou ne pouvant se servir de ce mode de communication sans assistance.

Conseiller le Parlement

Depuis l'entrée en vigueur en juillet 2009 de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les présidents des assemblées parlementaires peuvent soumettre pour avis au Conseil d'État une proposition de loi déposée par l'un de leurs membres, avec l'accord de ce dernier. En 2010, pour la deuxième année de la réforme, le Conseil d'État a été saisi à deux reprises.

Les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale peuvent désormais solliciter l'avis du Conseil d'État.

La première proposition de loi soumise au Conseil d'État en 2010 était destinée à « améliorer l'indemnisation des victimes de dommages corporels à la suite d'un accident de la circulation ». La seconde était relative à « l'établissement d'un contrôle des armes à feu moderne, simplifié et préventif ». Il a apporté des précisions que lui paraissait appeler chacune de ces propositions.

Contrôler les données privées

La proposition de loi visant à « améliorer l'indemnisation des victimes de dommages corporels à la suite d'un accident de la circulation » prévoyait la création d'une base de données, accessible au public sur Internet, recensant l'ensemble des transactions intervenues, des décisions juridictionnelles rendues et les indemnisations versées. En outre, un référentiel national destiné à fournir des éléments statistiques sur les montants moyens alloués par poste de préjudice devait être élaboré à partir de ces données. Le Conseil d'État a préconisé de confier la gestion d'une telle base de données à un service relevant de l'autorité directe de l'État et non de la placer simplement sous son contrôle. Il a ajouté que la création de cette base de données devrait faire l'objet d'un avis motivé de la CNIL.



En effet, des difficultés pourraient se poser au regard du principe de respect de la vie privée, dès lors que ce fichier contiendra des données relatives à la santé.

La délicate question des peines complémentaires obligatoires

Sur la proposition de loi relative à « l'établissement d'un contrôle des armes à feu moderne, simplifié et préventif », le Conseil d'État a été conduit à se prononcer sur la question délicate des peines complémentaires obligatoires qui ne sont admises que dès lors qu'elles sont prononcées explicitement par le juge, qu'elles peuvent être écartées ou modulées par lui en fonction des circonstances et qu'elles

présentent une utilité publique en lien direct avec l'infraction. Il a estimé qu'il serait souhaitable que la proposition de loi fasse obligation au juge, si ce dernier décide d'assortir la condamnation principale d'une peine complémentaire relative à la détention ou à l'usage illégal d'armes à feu, de le faire explicitement. En aucun cas, la peine complémentaire ne pourrait ainsi résulter du silence du jugement. S'agissant des délits et des peines, la proposition de loi envisageait de punir le port et le transport d'armes sans motif légitime en renvoyant au pouvoir réglementaire une partie de la définition de ces délits par l'utilisation de la formule : « *sauf exceptions fixées par décret en Conseil d'État* ». Le Conseil d'État a estimé que, même sous cette forme, la délégation ainsi consentie pouvait être regardée comme trop large, s'agissant de la définition d'un délit. •

« Le Conseil d'État a apporté des précisions sur chacune des deux propositions de loi soumises par les parlementaires. »

Voile intégral : la prudence d'une expertise juridique

Le 29 janvier 2010, le Conseil d'État a été saisi, à l'initiative du Premier ministre, d'une étude sur le port du voile intégral. Il lui était demandé d'apprécier les solutions juridiques permettant de parvenir à une interdiction de son port la plus large et la plus effective possible.

Dans son étude sur le port du voile intégral, adoptée par l'assemblée générale plénière le 25 mars, le Conseil d'État a d'emblée insisté sur le fait qu'il ne lui appartenait en aucune façon de prendre parti sur le débat de fond, mais uniquement de suggérer un dispositif de nature à minimiser les risques constitutionnels et les aléas conventionnels, notamment au regard de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. C'est mu par cette préoccupation qu'il n'a pas retenu une interdiction générale et absolue, mais un ensemble de mesures restrictives et dissuasives, inspirées par les objectifs à valeur constitutionnelle de sécurité publique et de lutte contre la fraude, renforcées par les exigences propres à certains services publics. Celles-ci auraient obligé toute personne à maintenir le visage à découvert dans certains lieux ou pour accomplir certaines démarches.

À la recherche d'un « consensus républicain »

C'est d'ailleurs, de façon générale, la dissimulation du visage qui se trouve être visée, et non spécifiquement des formes de tenue vestimentaire féminine comportant un voile intégral. Ce changement de perspective, outre qu'il est apparu plus solidement étayé juridiquement, faisait aussi écho à la préoccupation du Premier ministre

exprimée dans sa lettre de mission de rechercher un « consensus républicain » et de prévenir « tout risque d'interprétation qui blesserait nos compatriotes de confession musulmane ». Le Gouvernement, s'il a adopté ce point de vue, a toutefois entendu aller au-delà en prévoyant dans l'espace public une interdiction totale. Son projet de loi, après un nouvel examen par le Conseil d'État le 12 mai 2010, cette fois sous forme de l'avis prescrit par l'article 39 de la Constitution, a été adopté par le Parlement et soumis par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat au Conseil constitutionnel. Celui-ci a estimé que le législateur avait « adopté des dispositions qui assurent, entre la sauvegarde de l'ordre public et la garantie des droits constitutionnellement protégés, une conciliation qui n'est pas manifestement disproportionnée », sous la seule réserve de la fréquentation des lieux de culte. •



ORDRE PUBLIC IMMATÉRIEL ET GARANTIE DES LIBERTÉS PUBLIQUES

Le Conseil d'État a toujours veillé à ce que les restrictions aux libertés publiques soient strictement justifiées par les nécessités de la préservation de l'ordre public entendu essentiellement au sens matériel du terme (sécurité, tranquillité et salubrité publique). Cet équilibre rigoureusement maintenu a inspiré nombre de décisions contentieuses censurant des réglementations de police jugées excessives par leur portée et leur généralité. Toutefois, par sa décision du 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge, il a fait de la dignité de la personne humaine une composante de l'ordre public. C'est cette évolution qu'a entendu consacrer et généraliser le législateur en considérant que voir le visage d'autrui permettant sa reconnaissance faisait partie dans tout espace public des exigences fondamentales du contrat social. Par sa décision, le Conseil constitutionnel a marqué qu'il reconnaissait au Parlement cette faculté d'appréciation.

L'audience des organisations syndicales dans les très petites entreprises

Comment apprécier l'audience des organisations syndicales dans les très petites entreprises ?

À la suite de la loi fixant de nouvelles règles de représentativité pour les organisations syndicales, le Conseil d'État a été saisi pour un avis, puis un projet de loi, sur cette question.

À partir de 2013, seules les organisations atteignant 8% des suffrages seront reconnues comme représentatives.



La loi du 20 août 2008 a fixé de nouvelles règles relatives à la représentativité des organisations syndicales de salariés. Celle-ci est désormais déterminée par les critères cumulatifs suivants : le respect des valeurs républicaines, l'indépendance, la transparence financière, une ancienneté minimale de deux ans, l'audience, l'influence prioritairement caractérisée par l'activité et l'expérience, et les effectifs d'adhérents ainsi que les cotisations.

Mesurer l'audience par scrutin

Leur audience est mesurée en totalisant les résultats aux élections des comités d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel, pendant une durée de quatre années. Seules les organisations qui atteignent 8% des suffrages exprimés rempliront à partir de 2013 le critère de l'audience pour être reconnues représentatives.

“Le Conseil d'État a estimé que des motifs d'intérêt général justifiaient la prorogation des mandats des conseillers prud'hommes au-delà de 2013.”

La représentativité dans les très petites entreprises (dix salariés et moins) n'était pas jusqu'à présent mesurée. La négociation prévue entre les partenaires sociaux sur la mesure de l'audience des organisations syndicales dans les très petites entreprises n'ayant pas abouti, le Conseil d'État a été saisi d'une demande d'avis puis d'un projet de loi. Il a estimé que le principe constitutionnel de participation s'opposait à ce que soit exclue la mesure de l'audience des organisations syndicales auprès des salariés des très petites entreprises, non tenues d'organiser des élections de délégués du personnel.

Il a approuvé un projet de loi qui prévoit d'apprécier cette audience par un scrutin organisé tous les quatre ans au niveau régional auprès des salariés des entreprises de moins de onze salariés.

Le Conseil d'État a par ailleurs estimé que des motifs d'intérêt général justifiaient la prorogation, au-delà de 2013, des mandats des conseillers prud'hommes en fonction, notamment pour ne pas perturber la mesure de l'audience des organisations syndicales par les deux mécanismes mis en place et pour laisser le temps au Gouvernement de prévoir une réforme du mode de désignation des conseillers prud'hommes. •

Une étude de référence sur l'eau et son droit

Face aux nombreuses réformes touchant au droit de l'eau, le Conseil d'État a publié, en 2010, une étude englobant tous les aspects de cette problématique.

Le Conseil d'État a publié en 2010 un document de référence sur le droit de l'eau qui englobe pour la première fois et dans leur ensemble tous les aspects du droit de l'eau. Il restitue par ailleurs – dans un contexte international très mouvant – l'intelligence du droit dans la longue durée, qui est celle du développement durable. Il met notamment en évidence la forte imbrication des différents niveaux de gouvernance et souligne que le modèle français de la gestion intégrée de l'eau par bassin-versant est imparfaitement appliqué.

Distinguer vrais et faux débats

Quantité, qualité, risques... le Conseil d'État distingue clairement vrais et faux débats et formule des propositions pour traiter les problèmes. Il prône davantage de transparence, que ce soit dans les responsabilités et les objectifs, dans la vérité des coûts et des prix, dans la qualité perçue par les usagers ou encore dans les

ressources financières et humaines allouées par les collectivités publiques à la mise en œuvre du droit de l'eau. Il préconise également les voies et moyens pour parvenir à une meilleure évaluation – plus fréquente, mieux documentée – des résultats obtenus. •

RAPPORT PUBLIC : L'EAU ET SON DROIT

Cette étude s'inscrit dans les considérations générales qui accompagnent chaque année le rapport public du Conseil d'État. Sur un thème librement choisi, celles-ci sont remises au Président de la République et visent à faire connaître aux pouvoirs publics les évolutions qui paraissent souhaitables au Conseil d'État dans un certain nombre de domaines. En 2009, elles portaient sur le « droit au logement, droit du logement » et elles seront consacrées en 2011 aux procédures de participation à la décision administrative.

L'Eau et son droit – Rapport public 2010 – Considérations générales – La Documentation française – 582 pages.



L'organisation territoriale des administrations de l'État

Le Conseil d'État a examiné plusieurs projets de décret touchant à l'organisation territoriale de l'État. Il s'est attaché à assurer leur respect de la hiérarchie des normes et leur cohérence avec la charte de la déconcentration définie par le décret du 1^{er} juillet 1992 en application de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Il a estimé que la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes excluait que le préfet de zone de défense et de sécurité puisse se voir attribuer des pouvoirs de police administrative et de réquisition en cas de situation de crise dépassant le cadre d'un département, à la place du préfet de département. En revanche, s'agissant du pouvoir des préfets, il a estimé que la loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions permettait l'institution d'une autorité des préfets de région sur les préfets de département, ainsi que l'attribution aux préfets de région d'un pouvoir d'évocation des dossiers des préfets de département. •

Grand Paris : préserver l'effectivité de l'information et de la participation du public

Saisi du projet de décret approuvant le schéma directeur de la région Île-de-France, le Conseil d'État a constaté que plusieurs projets avaient affecté ce plan d'aménagement, rendant nécessaire une nouvelle consultation publique.

Le Conseil d'État a été saisi du projet de décret portant approbation du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF). Il a relevé que la consultation des conseils généraux intéressés, du conseil économique, social et environnemental régional et des chambres consulaires prévue par le code de l'urbanisme sur le projet de schéma directeur avait été effectuée entre juin et septembre 2007 et que l'enquête publique avait eu lieu du 15 octobre au 8 décembre 2007, avant l'adoption du projet par une délibération du conseil régional d'Île-de-France du 25 septembre 2008.

Le Grand Paris modifie le SDRIF

Mais depuis lors, les dispositions de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris ont affecté le projet d'aménagement et les grandes orientations du schéma régional. Le projet « urbain, social et économique

d'intérêt national » du Grand Paris est fondé sur un futur réseau de transport public de voyageurs qui diffère dans ses objectifs et ses principales caractéristiques du projet d'infrastructure dit « Arc Express » retenu par le SDRIF. D'ailleurs, l'un et l'autre projets faisaient l'objet depuis le 30 septembre 2010 et jusqu'au 31 janvier 2011 d'un débat public en application de la loi du 3 juin 2010.

Nouvelle consultation et enquête publique

Le Conseil d'État a donc estimé que l'intervention de cette loi, compte

tenu de son impact potentiel sur le parti d'aménagement retenu par le SDRIF, était constitutive d'un changement dans les circonstances de droit et de fait rendant nécessaires de nouvelles consultations et une nouvelle enquête publique pour que la procédure d'élaboration du schéma puisse être considérée comme régulière. Cette position était seule de nature à préserver l'effectivité de l'information et de la participation du public à l'élaboration du projet d'aménagement de la région Île-de-France. •



Le projet « urbain, social et économique d'intérêt national » du Grand Paris est fondé sur un réseau de transport public de voyageurs sensiblement différent de celui retenu par le SDRIF.

Suite des révisions constitutionnelles

La loi dite « HPST » réforme notamment la tarification hospitalière.

Les révisions constitutionnelles de 2007 et surtout de 2008 ont encore eu des suites en 2010, qu'il s'agisse de la loi organique prise pour l'application de l'article 68 de la Constitution dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 (création d'une Haute Cour) ou de l'application directe des dispositions issues de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 (par exemple pour l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles ou sociales ou pour l'examen de propositions de loi). Pour sa part, le Conseil d'État a presque achevé, en 2010, l'examen des textes législatifs ou réglementaires encore nécessaires à l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République : mise en place de la Question prioritaire de constitutionnalité, réforme du Conseil économique, social et environnemental, mesures transitoires liées à la nouvelle composition du Conseil supérieur de la magistrature, référendum d'initiative partagée institué par les nouvelles dispositions de l'article 11 de la Constitution... •



Le Sénat et l'Assemblée nationale, réunis en congrès à Versailles pour voter les révisions constitutionnelles.



Application de la loi « HPST », réformant le système de santé

En 2010, le Conseil d'État a examiné de nombreux projets d'application de la loi « HPST » du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

B iologie médicale, création d'une agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, mise en place des agences régionales de santé, organisation en filières du

en 2010. Ces examens ont mis en lumière la difficulté de disposer d'une base législative adaptée aux mesures envisagées par le Gouvernement dans un projet de loi complexe et touchant à un grand nombre de sujets relatifs à la politique de la santé. Cette difficulté a conduit le législateur à compléter son texte par des dispositions d'habilitation à prendre par ordonnance d'autres textes de niveau législatif. Par ailleurs, le Conseil d'État a constaté un décalage persistant entre certaines des mesures réglementaires envisagées par le Gouvernement et les dispositions législatives qui en sont le fondement. •

“Plusieurs dizaines de projets de décret d'application de la loi dite « HPST » ont été examinés par le Conseil d'État en 2010.”

troisième cycle des études médicales et formation continue, organisation et tarification hospitalière...

Les projets d'ordonnance et plusieurs dizaines de projets de décret d'application de la loi dite « HPST » ont été examinés par le Conseil d'État

CONSEIL D'ÉTAT

| BILAN |

En 2010, l'activité des formations consultatives est restée soutenue, avec néanmoins une légère baisse du nombre de textes examinés par rapport à 2009. Le Conseil d'État a ainsi traité moitié moins d'ordonnances que l'an passé. Avec 98% des projets de loi examinés en moins de deux mois, le Conseil d'État a amélioré ses délais d'examen. L'année 2010 aura enfin été marquée par le nombre important de textes en provenance du ministère de l'Intérieur.

Nature des textes

128
projets de loi

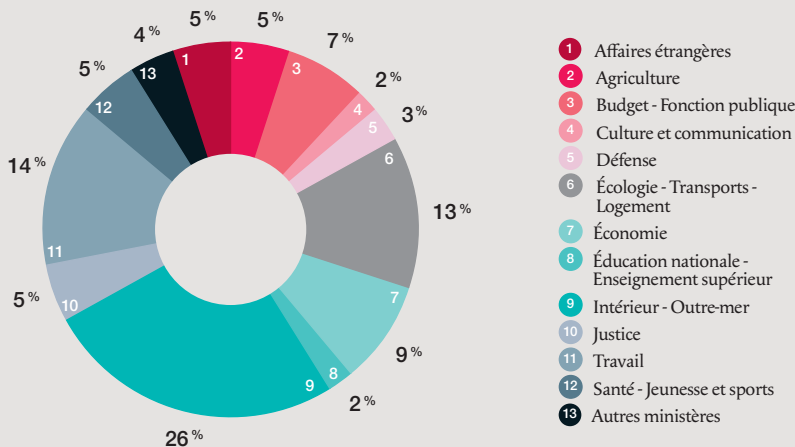
2
propositions de loi

26
ordonnances

810
décrets dont 210 individuels

Origine des textes

Répartition des projets de texte par ministère



Délais moyens d'examen des textes

Lois

76%
examinées en moins d'un mois

98%
examinées en moins de deux mois

Décrets

33%
examinés en moins d'un mois

79%
examinés en moins de deux mois

Effective en 2010, la Question prioritaire de constitutionnalité a fortement marqué l'activité de la justice administrative, qui a relayé près de 290 demandes de citoyens. Toujours plus nombreux à se tourner vers la justice administrative, les justiciables ont par ailleurs porté à son attention de nombreuses questions, reflets de notre époque : conciliation entre urbanisme et protection de l'environnement, protection de la vie privée, accessibilité des services publics pour tous, prévention des violences sur les terrains de sport...

Le droit en évolution

Juger

*Au cœur de l'actualité de la **justice administrative***

EN IMAGES – p. 20
GRANDS ANGLES – p. 24
BILAN – p. 30

URBANISATION DÉROGATION POUR LES ÉOLIENNES EN MONTAGNE

En zone de montagne, l'urbanisation doit en principe se réaliser en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants. Il existe des dérogations à ce principe, liées notamment à l'implantation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées (III de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme). Le Conseil d'État interprète ces dispositions « anti-mitage » de manière stricte, en jugeant qu'elles interdisent toute construction isolée dans l'espace montagnard, comme l'édification d'une éolienne, sauf dérogation prévue par la loi. Mais, en l'espèce, une société avait sollicité la délivrance de deux permis afin de construire huit éoliennes sur le territoire de deux communes, en dehors des zones déjà urbanisées. Eu égard à son importance et à sa destination, le Conseil d'État juge que ce parc éolien constitue un équipement public incompatible avec le voisinage des zones habitées, et peut donc être édifié en dehors des zones déjà urbanisées, à titre dérogatoire. Il rejette donc la demande d'annulation de ces permis.

CE, 16 juin 2010, L., n° 311840.





TNT LA CONCENTRATION EN QUESTION

La société Métropole Télévision (M6) demandait au Conseil d'État d'annuler l'autorisation de l'Autorité de la concurrence et l'agrément du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) du rachat par TF1 de l'intégralité du capital du groupe AB. Cette opération permettait à TF1 de contrôler 80% du capital social de la société Télé Monte-Carlo (TMC) et 100% de la société NT1, qui éditent les chaînes du même nom sur la TNT. Le Conseil d'État a rejeté ces demandes. S'agissant de la contestation de l'autorisation, il a jugé, comme l'a estimé l'Autorité de la concurrence, que les effets concurrentiels de l'opération n'étaient pas d'une importance telle que l'interdiction était la seule mesure proportionnée possible et que les engagements pris, dont la pertinence et l'efficacité sont appréciées globalement, sont de nature à prévenir les effets anticoncurrentiels de l'opération. Par ailleurs, se fondant sur une approche globale des divers engagements souscrits par TF1, il juge que les modifications impliquées par le rachat ne sont pas d'une ampleur ou d'une nature telles que le CSA devait refuser l'agrément et retirer l'autorisation délivrée aux chaînes TMC et NT1.

CE, 30 décembre 2010, société Métropole Télévision, n° 338273 et 338197.



GRÈVE RÉQUISITION DE DÉPÔTS PÉTROLIERS

La Fédération nationale des industries chimiques-CGT et des salariés du site pétrolier de Gargenville ont saisi le juge des référés du tribunal administratif, dans le cadre de la procédure dite de « référé-liberté », pour suspendre l'exécution d'un arrêté du préfet des Yvelines. Pour faire face aux conséquences des mouvements de grève au sein des raffineries et dépôts pétroliers du pays, cet arrêté réquisitionnait une partie des personnels grévistes afin d'assurer l'approvisionnement de l'aéroport Charles-de-Gaulle et des livraisons minimales dans les stations-service du département. Suite au rejet de leur demande, les requérants ont saisi le juge des référés du Conseil d'État, qui a rejeté leur appel et refusé de suspendre la mesure de réquisition. Le juge a en effet rappelé que le préfet peut légalement prendre une mesure de réquisition lorsque les perturbations résultant de la grève créent une menace pour l'ordre public. En l'espèce, l'épuisement des stocks de carburant aérien de l'aéroport Charles-de-Gaulle aurait conduit au blocage des passagers, et la pénurie croissante d'essence et de gazole en Île-de-France menaçait le ravitaillement des véhicules de services publics et de services de première nécessité.

Juge des référés du Conseil d'État, 27 octobre 2010, Fédération nationale des industries chimiques-CGT et autres, n° 343966.

ÉDUCATION NATIONALE FICHIERS « BASE ÉLÈVES 1^{ER} DEGRÉ » ET « BNIE »

Le Conseil d'État a été saisi d'une demande d'annulation de décisions procédant à la création de deux bases de données utilisées par les services du ministère de l'Éducation nationale et permettant le suivi administratif et pédagogique des élèves des écoles maternelles et primaires : « Base élèves 1^{er} degré » et « Base nationale des identifiants des élèves » (BNIE). La légalité de ces décisions, relatives à des traitements de données à caractère personnel, était critiquée au regard de la loi dite « informatique et libertés » du 6 janvier 1978. Le Conseil d'État a annulé sur plusieurs points ces traitements de données mais il a pris en compte l'importance du traitement mis en œuvre pour le bon fonctionnement du service public de l'enseignement. Il a demandé à l'Éducation nationale de procéder à des régularisations. Il a en outre relevé que, à la date de sa décision, l'ensemble des données des fichiers pouvait régulièrement être enregistré et traité, à l'exception des données relatives à la santé des élèves, qui devaient être supprimées du fichier « Base élèves 1^{er} degré » et sous réserve que soit fixée une nouvelle durée pour la conservation des données du fichier « BNIE ».

CE, 19 juillet 2010, M. F. et Mme C., n°s 317182 et 32344.

CE, 19 juillet 2010, M. F. et Mme C., n° 334014.

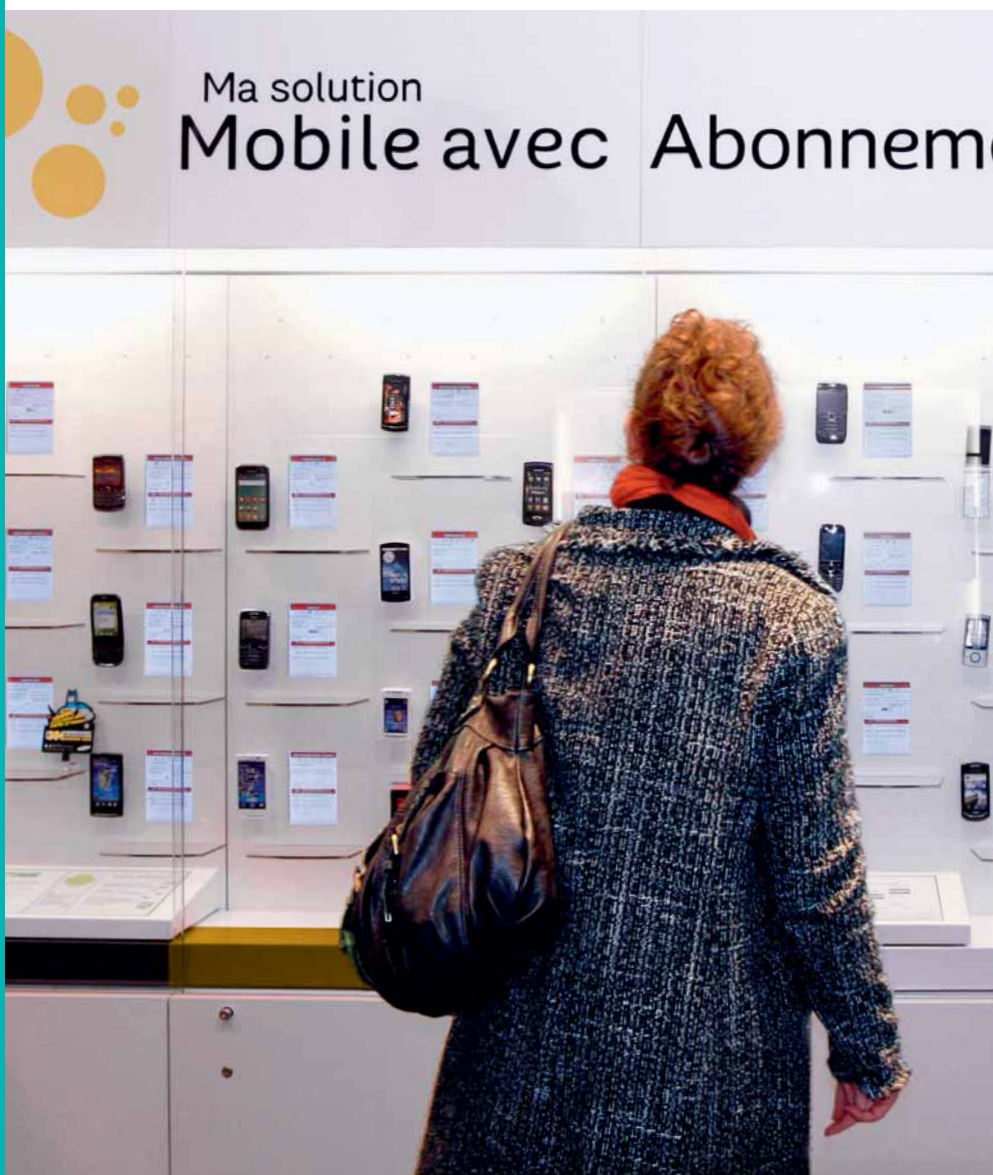




PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC

Le Conseil d'État reconnaît l'existence d'obligations de service public s'imposant à certains producteurs d'électricité. Il déduit l'existence de telles obligations de l'exigence de sécurité de l'approvisionnement en électricité sur l'ensemble du territoire national posée par la loi, ainsi que des contraintes auxquelles celle-ci soumet les ouvrages de production d'électricité dont le fonctionnement est indispensable à l'équilibre entre la production et la consommation. En l'état actuel des techniques, le Conseil d'État juge ainsi que les ouvrages de production d'électricité interconnectés au réseau métropolitain et dont la puissance est supérieure à 40 mégawatts doivent être regardés comme affectés au service public de l'électricité. Il s'agit par conséquent d'ouvrages publics, auxquels s'applique un régime spécifique de responsabilité du propriétaire en cas de dommages causés à des tiers, par exemple des riverains, alors même que ce propriétaire est une société de droit privé comme Électricité de France.

CE, 29 avril 2010, M. et Mme B., n° 323179.



TÉLÉPHONIE MOBILE 4^E LICENCE

Afin d'accroître la concurrence dans le secteur de la téléphonie mobile, une quatrième licence de téléphonie mobile a été attribuée à la société Free Mobile, portant uniquement sur des services répondant à la norme UMTS (Universal Mobile Telecommunications System), dite « de troisième génération » (3G). Cette procédure avait été contestée devant le Conseil d'État, qui a rejeté toutes les demandes. Au regard de l'intérêt général, qui s'attache à l'existence d'un marché concurrentiel, il considère qu'il était justifié de rechercher des solutions alternatives susceptibles de permettre à un nouvel opérateur d'entrer et de s'installer durablement sur ce marché. Celles décidées par l'autorité de régulation allaient dans ce sens : diminution du montant de la redevance par rapport à ce qu'avaient payé les précédents opérateurs ; étalement de son paiement ; division en plusieurs lots de la bande de fréquences restant à attribuer. Le Conseil d'État juge que les différentes méthodes employées pour fixer le montant de la redevance, pour perfectibles qu'elles soient, ont un caractère usuel et non dénué de validité ou de pertinence et ont ainsi permis de déterminer la fourchette de valeurs la plus plausible. Enfin, la fixation du montant de la part fixe de la redevance à 240 millions d'euros n'apparaît pas manifestement sous-évaluée et ne porte pas atteinte aux principes de la concurrence. Enfin, le choix de la société Free Mobile, seul candidat en lice, est jugé régulier en la forme et justifié au fond.

CE, 12 octobre 2010, société Bouygues Telecom et autres, n°s 33293 et s.

Question prioritaire de constitutionnalité : un nouveau droit pour les justiciables

Avec la QPC, les justiciables peuvent, depuis 2010, questionner la conformité d'une disposition législative au regard de la Constitution. Le Conseil d'État s'engage pour la bonne application de ce nouveau droit.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit un nouvel article 61-1 au sein de la Constitution, qui permet à tout justiciable de critiquer la conformité d'une disposition législative aux droits et libertés garantis par la Constitution à l'occasion d'un procès. Ces dispositions relatives à la Question prioritaire de constitutionnalité (QPC) sont entrées en vigueur le 1^{er} mars 2010. En dix mois de fonctionnement du système, le juge administratif a fait la preuve de son engagement pour la bonne application de ce nouveau droit pour les justiciables (*voir encadré*).

Un double système de « filtrage »
Le système de la QPC est organisé selon une logique de spécialisation et de coopération entre les juges. Lorsqu'une telle question est soulevée, le Conseil constitutionnel n'est pas directement saisi. Le juge devant lequel le procès se déroule doit procéder à un premier « filtrage » en vérifiant que la disposition législative critiquée est bien applicable au litige, que le Conseil

constitutionnel ne l'a pas déjà jugée conforme à la Constitution et qu'elle n'est pas dénuée de tout caractère sérieux. Si ces conditions sont remplies, il transmet la question au juge suprême de l'ordre juridictionnel dont il relève (Conseil d'État pour les juridictions administratives, Cour de cassation pour les juridictions judiciaires). Celui-ci examine en outre si la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux. Il s'agit donc d'un second « filtrage », plus strict que le premier. Si tel est le cas, la question doit être renvoyée au Conseil constitutionnel, qui juge si la loi est conforme ou non aux droits et libertés garantis par la Constitution. À charge ensuite, pour le juge à l'origine de la QPC, de tirer les conséquences de cette décision sur le litige dont il est saisi. Cette procédure est rapide : en ce qui concerne le Conseil d'État, le juge dispose de trois mois seulement pour se prononcer sur la QPC.

Les pensions militaires des étrangers en question
L'une des premières QPC dont

le Conseil d'État a été saisi portait sur plusieurs dispositions de loi de finances, toutes relatives à la fixation des pensions militaires servies par la France aux étrangers ressortissants de pays anciennement placés sous sa souveraineté, son protectorat ou sa tutelle (*voir p. 9*). Ces dispositions, dont l'application conduisait à ce que certaines des pensions versées aux étrangers concernés étaient moins élevées que celles servies aux pensionnés français, étaient notamment contestées au regard du principe constitutionnel d'égalité. Le Conseil d'État a renvoyé les dispositions contestées au Conseil constitutionnel, à l'exception de l'une d'entre elles qui n'était pas applicable au litige⁽¹⁾.

« Cette procédure est rapide : en ce qui concerne le Conseil d'État, le juge dispose de trois mois seulement pour se prononcer sur la QPC. »

À la suite de ce renvoi, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'ensemble des dispositions renvoyées par le Conseil d'État, en fixant la prise d'effet de cette déclaration d'inconstitutionnalité au 1^{er} janvier 2011⁽²⁾. Ce délai a permis au législateur d'intervenir afin de tirer les conséquences de cette décision, en adoptant l'article 211 de la loi du 29 décembre 2010 portant loi de finances pour 2011, qui réforme les modalités de calcul des pensions de ces anciens combattants.



289

QPC ont été soumises au Conseil d'État depuis l'entrée en vigueur de ce droit, le 1^{er} mars 2010.

Sur transmission du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, le Conseil d'État a également été saisi d'une QPC portant sur l'article L.332-16 du code du sport, relatif à la mesure dite « d'interdiction de stade ». Il s'agit d'une mesure prononcée par le préfet à l'encontre de personnes, notamment des supporters, dont le comportement lors de manifestations sportives a été à l'origine de troubles à l'ordre public (voir p.27). Elle a pour effet d'interdire à la personne visée toute présence à l'intérieur ou aux abords des enceintes où de telles manifestations se déroulent ou sont retransmises. Cette mesure peut être assortie d'une obligation de répondre à des convocations au

“Le juge administratif a fait la preuve de son engagement pour la bonne application de ce nouveau droit pour les justiciables.”

moment des manifestations faisant l'objet de l'interdiction. C'est cet aspect qui était critiqué au regard, notamment, de la liberté individuelle, de la liberté d'aller et venir ainsi que des principes de présomption d'innocence et de nécessité des peines, tous protégés par la Constitution. Dans cette affaire, le Conseil d'État a toutefois décidé de refuser le renvoi au Conseil constitutionnel. Pour ce faire, il a tenu compte de l'objectif de la mesure en cause, à savoir la sauvegarde de l'ordre public, des garanties qui l'accompagnent, notamment les possibilités de recours existant devant le juge administratif, et il a jugé que l'atteinte portée à la liberté d'aller et venir était limitée et proportionnée à l'objectif poursuivi⁽³⁾. •

1. CE, 14 avril 2010, M. et Mme L., n° 336753.
2. CC, 28 mai 2010, décision n° 2010-1 QPC.
3. CE, 13 juillet 2010, M., n° 340302.

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ : DIX MOIS APRÈS

Entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 2010, en données nettes, 890 QPC ont été soulevées devant le juge administratif, toutes juridictions administratives confondues. 191 l'ont été directement devant le Conseil d'État et 732 devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Sur ces dernières, 92 ont fait l'objet d'une transmission au Conseil d'État (taux de transmission de 18%). Sur les 230 QPC examinées par le Conseil d'État durant cette période, 60 ont donné lieu à un renvoi au Conseil constitutionnel (taux de renvoi de 26%). Les principaux domaines sujets à QPC sont la fiscalité (56% des QPC en première instance, 60% des QPC en appel), les collectivités territoriales (8,4% en première instance, 7,9% en appel), la fonction publique (5,3% en première instance, 5,8% en appel) et le droit de la santé publique (3,9% en première instance, 1,7% en appel).

Droit d'asile : précisions sur les limites du droit à la protection

En tant que juge de cassation des jugements rendus par la CNDA, le Conseil d'État est amené à prendre position sur l'interprétation des règles de la convention de Genève.

Adoptée en 1951 au siège de l'ONU, la convention de Genève fête ses 50 ans en 2011.

En 2010, le Conseil d'État a apporté deux précisions importantes concernant l'article 1F de la convention de Genève, qui exclut du droit à une protection au titre de l'asile les personnes dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'elles se sont rendues coupables d'un crime contre la paix, d'un crime de guerre ou d'un crime contre l'humanité, ou encore d'un crime grave de droit commun. La qualité de réfugié a ainsi été refusée à un demandeur d'asile irakien au motif qu'il se serait rendu complice d'un « crime d'honneur ». L'examen de son pourvoi a été l'occasion, pour le Conseil d'État, de confirmer que l'article 1F de la convention de Genève exclut également du droit d'asile les complices des crimes qu'il mentionne. S'agissant de crimes graves de droit commun, il a défini la complicité comme « l'attitude de celui qui, sans commettre lui-même les actes criminels, a participé à leur préparation et a assisté à leur exécution sans chercher à aucun moment à les prévenir ou à s'en dissocier ». L'intéressé avait accompagné son frère dans la recherche d'un membre d'une famille adverse afin de l'assassiner, et il avait assisté à l'assassinat. Le Conseil d'État a jugé que



la complicité n'était pas établie, prenant en compte son jeune âge à l'époque des faits (15 ans) et les pressions sociales et familiales auxquelles il était soumis ⁽¹⁾.

La notion de complicité de crime contre l'humanité

Une autre affaire concernant un demandeur d'asile rwandais a conduit le Conseil d'État à préciser la notion de complicité de crime contre l'humanité pour l'application de l'article 1F. Pour ce faire, il s'est appuyé, comme l'y invitait cet article, sur la convention des Nations unies pour la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948. Il a ainsi défini le complice d'un tel crime comme « celui qui, par ses agissements, a contribué sciemment à la préparation ou à la réalisation du crime ou en a facilité la commission ». En outre, le Conseil d'État juge que, pour établir des raisons sérieuses de penser qu'un individu s'est rendu complice d'un des crimes mentionnés par l'article 1F, il n'est

pas possible de procéder par simple déduction du contexte dans lequel il a agi. Il faut, au contraire, que soient rassemblés des éléments matériels et intentionnels spécifiques permettant de le regarder personnellement comme ayant contribué à l'exécution de ce crime ou l'ayant facilité ⁽²⁾. •

1. CE, 7 avril 2010, H. A. et Ofpra, n° 319840 et 327959.
2. CE, 14 juin 2010, M. K., n° 320630.

LA CONVENTION DE GENÈVE : 50 ANS EN 2011

La convention de Genève du 28 juillet 1951 constitue un corps commun de règles relatives au droit d'asile pour l'ensemble des États signataires, dont la France. L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) est chargé de son application, sous le contrôle de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), juridiction administrative spécialisée dans cette matière. Avec près de 48 000 demandes d'asile déposées, la France représentait en 2009 le deuxième pays de destination des demandeurs d'asile.

“La qualité de réfugié a été refusée à un demandeur d'asile au motif qu'il se serait rendu complice d'un crime d'honneur.”

Vie privée et fichiers

Mis en œuvre par les autorités publiques pour les besoins de l'action administrative, ou par des personnes privées, notamment dans un but commercial, les fichiers de données personnelles doivent respecter un cadre juridique commun, sous le contrôle du juge administratif. Le Conseil d'État a été confronté à la question de la légalité de « fichiers localitifs »⁽¹⁾ concernant la fiabilité des locataires d'habitations. Le Conseil d'État approuve le refus de la CNIL d'autoriser la création d'un « fichier des impayés localitifs » : alors qu'il pouvait avoir pour effet de porter atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle visant à permettre à toute personne de disposer d'un logement décent, ce fichier ne comportait aucune précision sur les causes des impayés, ni de garanties suffisantes que les données traitées ne seraient pas accessibles aux propriétaires privés. •

1. CE, 7 avril 2010, société Infoball, n° 309547.



La multiplication des contentieux sportifs

Le juge administratif est de plus en plus souvent saisi de contentieux liés au monde du sport.

Dans l'affaire de l'association « Les Authentiks », soutenant le Paris Saint-Germain, le Conseil d'État a jugé que la plupart des faits retenus par le décret ne constituaient pas des « actes répétés de dégradations de biens et de violences sur des personnes ». Toutefois, il a estimé que certains de ces faits, par leur gravité (jets de projectiles sur les forces de l'ordre, participation de membres de l'association à des faits graves de violence ayant conduit au décès d'un supporter), justifiaient à eux seuls la dissolution⁽¹⁾.

“Le tribunal administratif a validé l'interdiction de stade d'un supporter du PSG.”

Le Conseil d'État a par ailleurs jugé qu'il exercerait un contrôle total, et non restreint, d'une sanction prononcée par la Fédération française d'athlétisme en cas de faits constatés de dopage⁽²⁾. Le tribunal administratif de Melun⁽³⁾, lui, a validé l'interdiction de stade d'un supporter du PSG. Il a considéré que l'intéressé s'était signalé par la violence de son comportement, notamment par l'usage de fumigènes lors d'une rencontre de football. Ces agissements, bien qu'isolés, étaient révélateurs d'un comportement d'ensemble susceptible

de constituer une menace pour l'ordre public lors des manifestations sportives. Le juge des référés du tribunal administratif de Besançon⁽⁴⁾ a estimé de son côté que l'interdiction faite aux supporters du PSG de circuler le 29 août 2010, de 13 heures à minuit, sur certaines voies publiques aux abords du stade Auguste-Bonal à Montbéliard (où se déroulait un match opposant le PSG au Football-club de Sochaux-Montbéliard), ne portait pas une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale d'aller et venir et qu'elle était proportionnée aux exigences de l'ordre public. En revanche, le juge des référés du tribunal administratif de Marseille⁽⁵⁾ a suspendu l'exécution de la décision de la Ligue de football professionnel ordonnant la fermeture de l'espace visiteurs du Parc des Princes aux supporters marseillais pour une rencontre. Il a considéré que cette décision constituait une mesure de police fondée sur l'existence de risques pour l'ordre public dont la nature et les caractères n'étaient pas définis de manière concrète et circonstanciée. •

1. CE, 13 juillet 2010, M. n° 339257.

2. CE, 2 mars 2010, Fédération française d'athlétisme n° 324439.

3. TA Melun, 18 juin 2010, n° 0701016.

4. TA Besançon, 28 août 2010, n° 10011735.

5. TA Marseille, 28 octobre 2010, n° 106615.

Concilier urbanisme et protection de l'environnement

Le droit de l'urbanisme doit concilier aménagement du territoire, aspiration des particuliers et des entreprises à construire et respect de l'environnement. Le juge administratif, qui contribue à bâtir ce droit, est au cœur de cette délicate conciliation.

É

dification d'un pylône-relais de téléphonie en zone urbanisée⁽¹⁾. Construction de l'autoroute A45 entre Saint-Étienne et Lyon⁽²⁾. Deux affaires particulièrement emblématiques de la confrontation des nécessités de l'urbanisme et de la protection de l'environnement que le Conseil d'État a eu à résoudre en 2010. Dans la première, le Conseil d'État a posé la règle selon laquelle le principe de précaution, prévu à l'article 5 de la Charte de l'environnement, s'impose aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs. Le maire doit donc en tenir compte lorsqu'il se prononce sur l'octroi d'un permis de construire. Toutefois, le Conseil d'État juge que, au regard de ces dispositions, un maire ne commet pas d'erreur manifeste d'appréciation en autorisant l'implantation d'une antenne-relais de téléphonie mobile, en l'état des connaissances scientifiques

sur les risques pouvant résulter de l'exposition aux champs électromagnétiques qui en émanent.

Concilier environnement et développement économique

Dans la deuxième affaire, le Conseil d'État était saisi d'un recours contre l'acte déclarant d'utilité publique les travaux de construction de l'autoroute A45 entre Saint-Étienne et Lyon. Contrôlant l'utilité

publique du projet, il constate que les bénéfices attendus excédaient les inconvénients recensés, notamment les atteintes portées à l'environnement, compte tenu notamment des précautions prises. Il considère donc que la décision respecte l'article 6 de la Charte de l'environnement, qui exige de concilier la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. •

1. CE, 19 juillet 2010, Association du quartier « Les Hauts de Choiseul », n° 328687.
2. CE, 16 avril 2010, Association Alcaly et autres, n° 320667.

“L'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les habitations existantes : un dispositif anti-mitage.”



La Charte de l'environnement doit être prise en compte dans les projets d'urbanisme.

Handicap : rendre les palais de justice accessibles à tous

Suite à la plainte d'une avocate atteinte d'un handicap, le Conseil d'État a dû statuer sur l'obligation, pour l'État, d'aménager les palais de justice afin de les rendre accessibles à tous.

L'assemblée du contentieux du Conseil d'État a statué sur la question de l'obligation de l'État d'aménager les palais de justice pour les rendre accessibles aux avocats atteints d'un handicap. Une avocate s'était en effet plainte de l'absence ou de l'insuffisance des aménagements permettant l'accès à certains tribunaux où elle était appelée à travailler. Partant du constat que la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 avait posé l'obligation d'aménager les établissements existants recevant du public – comme les palais de justice – pour permettre l'accès et la circulation des personnes handicapées, elle critiquait le fait qu'un délai de dix ans avait été ménagé pour assurer la mise en conformité des bâtiments. Elle soutenait d'abord que ce délai méconnaissait les engagements européens de la France, notamment la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000. Elle considérait ensuite qu'il constituait une faute de l'État et que, même en l'absence de faute, il avait entraîné à son détriment une rupture d'égalité devant les charges publiques.

Délai de mise en conformité

Le Conseil d'État a écarté la responsabilité de l'État sur le terrain de la contrariété alléguée de la loi française avec le droit européen : il a considéré que la loi avait pu à bon droit fixer un délai de mise en conformité des bâtiments et



“La responsabilité de l'État se trouvait engagée, même en l'absence de faute, du fait d'une rupture de l'égalité devant les charges publiques.”

que la durée de dix ans qui avait été retenue était compatible avec la directive du 27 novembre 2000. Il a ensuite écarté l'existence d'une faute de l'État : tout en relevant la lenteur des progrès réalisés jusqu'à présent, il a noté que l'État avait engagé depuis plusieurs années un programme visant à mettre progressivement aux normes d'accessibilité aux personnes handicapées l'ensemble des bâtiments du patrimoine immobilier judiciaire.

Préjudice anormal

Il a cependant considéré que la responsabilité de l'État se trouvait

engagée, même en l'absence de faute, du fait d'une rupture de l'égalité devant les charges publiques. Il a jugé que les conditions de l'étalement dans le temps des aménagements visant à rendre les locaux des palais de justice accessibles aux personnes handicapées avaient créé un préjudice anormal pour une personne comme l'avocate requérante, amenée à fréquenter régulièrement ces lieux. Une somme de 20 000 euros a été accordée en réparation du préjudice moral de l'intéressée. •

CE, 22 octobre 2010, Mme B., n° 301572.

La loi du 11 février 2005 pose l'obligation d'aménager les établissements recevant du public pour permettre l'accès des personnes handicapées.

TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

| BILAN |

Avec 175 377 affaires enregistrées et 187 048 jugées, les tribunaux administratifs ont réussi à réduire encore le volume d'affaires en stock en 2010 (173 246 dossiers contre 184 623 en 2009). Le délai prévisible moyen, passé sous la barre de 1 an en 2009, diminue de 21 jours en 2010.

Au fil des jugements

NEUTRALITÉ DU SERVICE PUBLIC

Les tribunaux administratifs veillent à la neutralité du service public et plus largement au respect des principes constitutionnels. Exposition du portrait du maréchal Pétain dans la salle des délibérations du conseil municipal⁽¹⁾, panneaux indicateurs d'une commune portant un nom créé pour la circonstance et dépourvu de tout usage antérieur⁽²⁾ ou tenue des conseils municipaux en langue corse⁽³⁾ : les tribunaux administratifs censurent des décisions des collectivités locales qu'ils estiment non conformes à ces principes.



ENVIRONNEMENT

Très présentes dans le contentieux de l'urbanisme et des installations classées, les préoccupations environnementales irriguent progressivement d'autres champs du contentieux. Ainsi, saisi d'une autorisation d'occupation du domaine public consentie à une société exploitant des petits trains routiers touristiques, le tribunal administratif de Strasbourg

admet qu'une telle autorisation soit subordonnée au respect de contraintes environnementales ; en l'espèce, l'utilisation exclusive d'une énergie propre⁽⁴⁾.

MARCHÉS PUBLICS

Protection de la libre concurrence et préservation de la continuité du service public : tels sont les principes cardinaux du droit des marchés publics. Ainsi, le tribunal administratif d'Orléans annule la passation d'un marché visant à l'optimisation des charges et ressources d'une commune en matière de fiscalité, les modalités de rémunération de ce marché, proportionnelles aux résultats obtenus, ayant pour effet d'en exclure les avocats, sauf à leur imposer de méconnaître les règles de leur profession⁽⁵⁾. Le juge du référé contractuel du tribunal administratif d'Amiens renonce, en dépit du manquement constaté aux obligations de mise en concurrence, à prononcer la nullité d'un marché d'entretien et de maintenance « électricité » conclu par une université de technologie, eu égard à l'importance des installations électriques pour cet établissement. Il en prononce la résiliation avec un effet différé de 3 mois afin d'accorder à l'université un délai suffisant pour passer un nouveau marché dans des conditions régulières⁽⁶⁾.

1. TA de Caen, 26 octobre 2010, n° 1000282.
2. TA de Montpellier, 12 octobre 2010, n° 0903420.
3. TA de Bastia, 23 avril 2010, n° 0900624.
4. TA de Strasbourg, 27 octobre 2010, n° 0705262.
5. TA d'Orléans, 5 février 2010, n° 0902658.
6. Juge des référés du TA d'Amiens, 15 décembre 2010, n° 1003206.

Chiffres clés

175 377

affaires enregistrées, soit une croissance de 42 % en 10 ans.

187 048

affaires jugées, soit une progression de 57 % en 10 ans.

764

magistrats, 1 045 agents de greffe et 199 assistants de justice assurent le fonctionnement des 42 tribunaux administratifs (31 en métropole, 11 outre-mer).

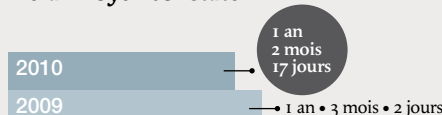
Délai

Délai prévisible moyen de jugement en première instance



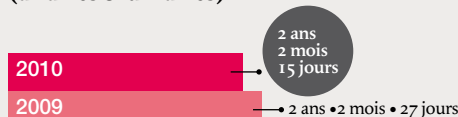
Le délai prévisible moyen de jugement est le ratio entre les affaires en stock à la fin de l'année et les affaires jugées pendant l'année.

Délai moyen constaté



Le délai moyen constaté est la moyenne des délais de jugement constatés pour les affaires effectivement jugées pendant l'année.

Délai moyen constaté (affaires ordinaires)



Le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires s'entend hors contentieux de référé ou dont le traitement est enserré par la loi dans des délais particuliers, d'une part ; et hors affaires réglées par ordonnance, d'autre part. Il est sans doute le plus représentatif du « temps de la justice » ressenti par les requérants.

COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

| BILAN |

Pour la première fois depuis sept ans, le nombre d'affaires enregistrées dans les cours administratives d'appel baisse légèrement en 2010. Il passe de 28 059 à 27 406 dossiers. Dans le même temps, le délai prévisible moyen s'est très légèrement allongé, accusant une hausse de 6 jours.

Au fil des arrêts

DÉPORTATION

Un décret du 27 juillet 2004 prévoit des mesures de réparation en faveur des orphelins d'un parent ayant « *trouvé la mort en déportation* ». La cour administrative d'appel (CAA) de Nantes a jugé que l'État ne saurait distinguer selon que le décès est survenu sur le lieu de la déportation ou des suites des pathologies contractées en déportation. Une telle différence de traitement entre victimes « *d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale* » serait contraire à la Convention européenne des droits de l'Homme⁽¹⁾.

VESTIGES ARCHÉOLOGIQUES

L'article L. 541-1 du code du patrimoine et les dispositions réglementaires prises pour son application ont pour effet de priver, sans compensation, le propriétaire d'un fonds des vestiges archéologiques qui y sont découverts pour les transférer à l'État. La CAA de Bordeaux a estimé que ces dispositions méconnaissent la Convention européenne des droits de l'Homme⁽²⁾.



SCOLARISATION DES ENFANTS HANDICAPÉS

L'article L. 113-1 du code de l'éducation ne consacrant le droit à l'admission dans un établissement scolaire qu'à compter de 6 ans, la CAA de Versailles ne retient pas la responsabilité de l'État pour faute en raison de la non-scolarisation d'un enfant handicapé avant cet âge⁽³⁾.

ÉOLIENNES

L'implantation des éoliennes en montagne ou dans un paysage remarquable (la baie de Somme) a fait l'objet d'un examen de la CAA de Marseille⁽⁴⁾ et de celle de Douai⁽⁵⁾. Ont été mises en balance l'inévitable altération de la vision du site et la défense des autres intérêts publics que cette implantation assure.

DÉFAILLANCE D'UNE MUTUELLE DE RETRAITE DE LA FONCTION PUBLIQUE

La CAA de Paris retient la responsabilité de l'État pour faute lourde, en raison de la carence du contrôle administratif sur l'activité de cette mutuelle.

Toutefois, compte tenu du caractère hypothétique des effets d'un tel contrôle et des fautes de gestion de la mutuelle elle-même, la cour a limité la responsabilité de l'État à 20% du dommage subi par ses adhérents⁽⁶⁾.

1. CAA de Nantes, 14 octobre 2010, n° 08NT00224.
2. CAA de Bordeaux, 23 décembre 2010, n° 09BX00104.
3. CAA de Nantes, 4 juin 2010, n° 09VE01323.
4. CAA de Marseille, 21 octobre 2010, n° 08MA03443 et 08MA03501.
5. CAA de Douai, 9 décembre 2010, n° 09DA00124.
6. CAA de Paris, 14 juin 2010, n° 06PA03398.

Chiffres clés

27 406

affaires enregistrées, soit une croissance de 66% en 10 ans.

27 784

affaires jugées, soit une progression de 115% en 10 ans.

267

magistrats, 327 agents de greffe et 53 assistants de justice assurent le fonctionnement des 8 cours administratives d'appel.

Délai

Délai prévisible moyen de jugement en appel



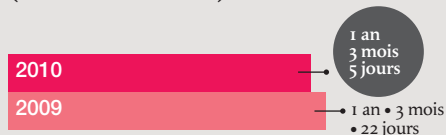
Le délai prévisible moyen de jugement est le ratio entre les affaires en stock à la fin de l'année et les affaires jugées pendant l'année.

Délai moyen constaté



Le délai moyen constaté est la moyenne des délais de jugement constatés pour les affaires effectivement jugées pendant l'année.

Délai moyen constaté (affaires ordinaires)



Le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires s'entend hors contentieux de référé ou dont le traitement est enserré par la loi dans des délais particuliers, d'une part ; et hors affaires réglées par ordonnance, d'autre part. Il est sans doute le plus représentatif du « temps de la justice » ressenti par les requérants.

CONSEIL D'ÉTAT

| BILAN |

En 2010, comme les cinq années précédentes, le Conseil d'État a jugé plus d'affaires (9 942) qu'il n'en a enregistrées (9 374) : le stock d'affaires en instance continue donc de décroître, passant de 7 916 dossiers en 2009 à 7 284 fin 2010. Le délai prévisible moyen de jugement s'améliore de plus d'un mois.

Au fil des arrêts

FISCALITÉ

Des contribuables⁽¹⁾ avaient entendu rattacher à leur foyer fiscal, comme enfants à charge leur ouvrant droit à des parts supplémentaires au titre du quotient familial, deux mineurs qui leur avaient été confiés par le juge des enfants en tant que tiers de confiance. Toutefois, le code de l'action sociale et des familles prévoit que le département prend en charge financièrement, au titre de l'aide sociale à l'enfance, les dépenses d'entretien et d'éducation de ces mineurs. Compte tenu de l'allocation versée par le département, le Conseil d'État a jugé que ces enfants ne pouvaient être regardés comme à la charge des contribuables.



CODE DE LA ROUTE

Saisi d'une Question prioritaire de constitutionnalité (voir p. 24) portant sur l'article du code de la route prévoyant l'invalidation d'un permis de conduire lorsque le nombre de points dont dispose le conducteur devient nul⁽²⁾, le Conseil d'État a refusé de la

renvoyer au Conseil constitutionnel. En effet, il a jugé que cette disposition législative ne porte atteinte ni aux droits de la défense, ni à la liberté d'aller et venir, ni au principe de nécessité et de proportionnalité des peines.

PRUD'HOMMES

À la suite d'un recours dirigé contre un décret du 15 juin 2008 fixant les règles d'indemnisation des conseillers prud'hommes⁽³⁾, le Conseil d'État en a prononcé l'annulation partielle. Le décret prévoyait en effet un plafond en termes de nombre d'heures indemnisables qu'un conseiller prud'homme peut déclarer avoir consacré à l'étude préparatoire de dossiers et à la rédaction d'ordonnances de référé et de procès-verbaux, sans aucune possibilité de dérogation. Le Conseil d'État a relevé que ce plafond pouvait avoir pour effet, en cas de dépassement du nombre d'heures indemnisables autorisé, de mettre les conseillers prud'hommes salariés en situation d'absence irrégulière vis-à-vis de leur employeur. Par conséquent, il a jugé ce dispositif incompatible avec l'indépendance et le fonctionnement paritaire de la juridiction prud'homale.

1. CE, 15 décembre 2010, M. et Mme B., n° 334961.

2. CE, 4 octobre 2010, Mme R., n° 341845.

3. CE, 17 mars 2010, Confédération générale du travail, n° 319785.

Chiffres clés

9 374

affaires enregistrées.

9 942

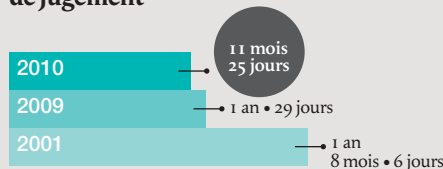
affaires jugées.

215

membres du Conseil d'État,
365 agents et 35 assistants de justice.

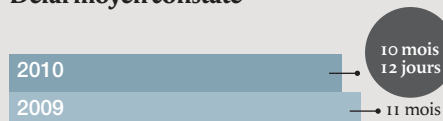
Délai

Délai prévisible moyen de jugement



Le délai prévisible moyen de jugement est le ratio entre les affaires en stock à la fin de l'année et les affaires jugées pendant l'année.

Délai moyen constaté



Le délai moyen constaté est la moyenne des délais de jugement constatés pour les affaires effectivement jugées pendant l'année.

Délai moyen constaté (affaires ordinaires)



Le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires s'entend hors contentieux de référé ou dont le traitement est enserré par la loi dans des délais particuliers, d'une part ; et hors affaires réglées par ordonnance, d'autre part. Il est sans doute le plus représentatif du « temps de la justice » ressenti par les requérants.

COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE

| BILAN |

En 2010, 27 500 recours ont été enregistrés à la Cour, soit une augmentation de près de 27% en deux ans. Le taux de recours contre les décisions de l'Ofpra continue de croître. La Cour a rendu 23 934 décisions : une hausse de près de 19%. Cette évolution inverse nettement la tendance à la baisse constatée en 2009.

Regard sur...



LE RAPPORT DU SÉNAT

La Cour nationale du droit d'asile a fait l'objet, en 2010, d'une mission d'information, conduite par les sénateurs Pierre Bernard-Reymond et Jean-Claude Frécon, dont le rapport a été rendu public le 6 octobre 2010 (« *La Cour nationale du droit d'asile : une juridiction neuve, confrontée à des problèmes récurrents* »). Ce rapport très documenté, qui dresse un tableau précis de la situation actuelle de la Cour et dessine des pistes d'évolution, a déjà eu des suites concrètes : l'élaboration d'un plan d'action des pouvoirs publics pour la période triennale 2011-2013 et la modification des règles de procédure relatives aux demandes d'aide juridictionnelle dans la loi de finances pour 2011. Au-delà des questions relatives à l'activité juridictionnelle proprement dite, la mission du Sénat a relevé l'insuffisante solennité de la tenue des audiences de la Cour. Cette observation, fondée, se traduira dès 2011 par un nouvel équipement des salles d'audience, dont le nombre sera, par ailleurs,

pratiquement doublé en cours d'année pour faire face à l'accroissement de l'activité.

LA NUMÉRISATION EN MARCHÉ

La Cour s'est engagée dans un processus de numérisation de ses procédures, avec le soutien de la direction des systèmes d'information du Conseil d'État. D'ores et déjà, l'intégralité des dossiers administratifs de l'Ofpra est transmise à la Cour sous forme numérique. Les rapporteurs en charge de l'instruction des dossiers, le service en charge des ordonnances et le service du bureau d'aide juridictionnelle commencent à travailler sur ces dossiers dématérialisés. Dans le même temps, la Cour met à disposition des avocats les dossiers sous format électronique, au lieu des copies papier qu'elle effectuait jusqu'alors. Outre une importante économie de consommables, cette procédure devrait faciliter et rationaliser le travail des auxiliaires de justice. À terme, la Cour numérisera les recours contentieux et leurs annexes, pour dématérialiser en totalité le dossier d'instruction. Au final, un dispositif de téléprocédure devrait voir le jour, permettant un échange rapide, sécurisé et économique des pièces du dossier contentieux entre la Cour, l'Ofpra, administration défenderesse, et les avocats souhaitant s'y engager. Ces évolutions se traduiront par des changements importants d'organisation et de méthodes de travail au sein de la Cour.

Chiffres clés

27 500

affaires enregistrées, soit une croissance de 27% en 2 ans.

23 934

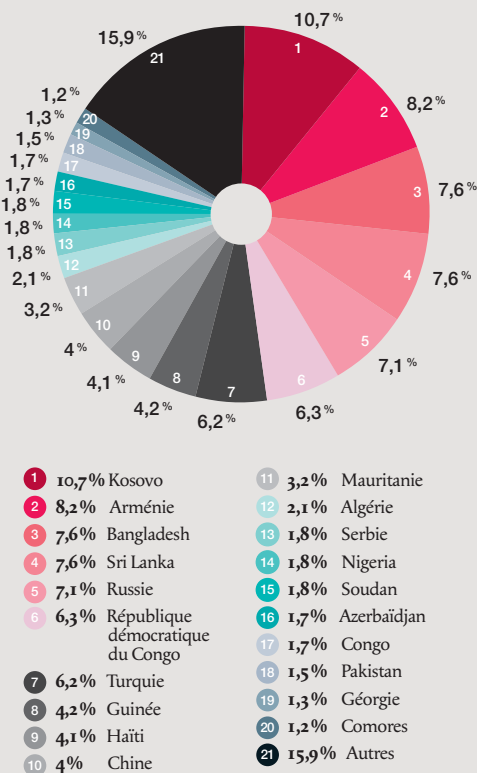
affaires jugées, soit une croissance de 19% en 1 an.

277

personnes participant à l'activité juridictionnelle de la Cour : 95 rapporteurs, 44 secrétaires d'audience, 10 magistrats permanents, 70 présidents vacataires et 58 assesseurs.

Origine

Répartition des entrées par pays de nationalité ou d'origine





7 jours

Chaque jour, 3 500 personnes participent aux missions et aux activités du Conseil d'État, de la Cour nationale du droit d'asile, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs.



7 jours au sein du Conseil d'État

Le Conseil d'État exerce deux missions historiques : conseiller du Gouvernement pour la préparation des projets de loi, de décret... , il est aussi le juge administratif suprême qui tranche les litiges relatifs aux décisions ou agissements des administrations. Le Conseil d'État a également pour mission de gérer l'ensemble de la juridiction administrative.

SÉANCE D'UNE SECTION ADMINISTRATIVE

La section de l'administration examine un projet de décret. Elle vient d'entendre l'exposé du rapporteur qui a analysé le projet du Gouvernement. S'ensuivent une discussion en séance avec les membres de la section et les représentants des ministères concernés, appelés commissaires du Gouvernement, puis l'adoption d'un projet de texte et/ou d'une note par la section. Le travail s'effectue sous forme dématérialisée.



ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

Présidée par le vice-président du Conseil d'État, l'assemblée générale examine un projet d'ordonnance. La plupart des projets de loi et d'ordonnance lui sont en effet soumis après examen par la section administrative compétente. Elle peut également se prononcer sur des projets de décret très importants.



ORGANISATION D'UN COLLOQUE

Un colloque est organisé par le Conseil d'État et le Conseil économique, social et environnemental (CESE) pour échanger et débattre sur les différents usages de l'eau à la suite du rapport public de 2010 du Conseil d'État sur « l'eau et son droit ». Chaque année, le Conseil d'État organise régulièrement des colloques et conférences ouverts à un large public de professionnels du droit, magistrats, avocats, universitaires, hauts fonctionnaires, étudiants. Le calendrier prévisionnel 2011 est en ligne sur www.conseil-etat.fr.



DIRECTION DES SYSTÈMES D'INFORMATION (DSI)

Des informaticiens travaillent sur l'un des 160 serveurs de la juridiction administrative. En plus de l'installation et de la maintenance d'infrastructures réseau et du parc informatique, la DSI conçoit des applications pour les besoins particuliers de la juridiction administrative (télé-recours, *Sagace*, *Skipper*, poste du rapporteur, *Isa*, *Ariane*, etc.). Elle prend également en charge le support technique, la formation des utilisateurs et des correspondants informatiques des juridictions.

ACTIVITÉ INTERNATIONALE UNE COOPÉRATION ACCRUE

Les activités internationales ont connu d'importants développements en 2010. Les séminaires organisés lors des visites de délégations étrangères ont associé des membres du Conseil d'État et des magistrats des cours et des tribunaux administratifs. Des délégations de hautes juridictions, appartenant notamment aux Conseils d'État de Belgique et des Pays-Bas, ont été reçues par le vice-président au Palais-Royal. La Cour suprême du Royaume-Uni, qui a succédé en 2009 au comité judiciaire de la Chambre des lords, y a effectué sa première visite dans un État d'Europe continentale. La réunion franco-britannique s'inscrit dans la continuité de relations de coopération juridique anciennes et étroites entre les Law Lords et le Conseil d'État : il s'agit en effet de la 12^e visite échangée depuis 1986. Des conventions de coopération ont été conclues avec des institutions exerçant des activités comparables à celles du Conseil d'État, notamment avec l'Advocacia-Geral da União do Brésil s'agissant de ces fonctions consultatives. La création d'un annuaire comparé de la fonction consultative a par ailleurs été décidée sous les auspices du Conseil d'État de Colombie avec la participation de nombreux pays, au premier rang desquels l'Espagne et la France.

ACCUEIL DES REQUÉRANTS

Un requérant vient déposer sa requête à l'accueil commun du bureau du greffe et de l'information du public et du bureau de l'aide juridictionnelle. C'est également ici qu'est affiché le programme des audiences à venir (le rôle).



SÉANCE D'INSTRUCTION

Une fois le dossier analysé par un rapporteur puis par un conseiller d'État réviseur, il est exposé et débattu en séance d'instruction. La discussion sur l'affaire permet de préparer un projet de décision, qui pourra être modifié après l'audience. À l'issue de la séance d'instruction, le dossier est transmis au rapporteur public.



SÉANCE DE JUGEMENT

L'audience publique conclut le processus d'instruction de l'affaire et du débat contradictoire entre les parties. À cette occasion, le rapporteur public expose ses conclusions à la formation de jugement et les avocats sont invités à présenter de brèves observations.

TRAVAIL INDIVIDUEL EN SALLE COLLECTIVE

La plupart des membres du Conseil d'État ne disposent pas de bureau individuel et travaillent dans de grandes salles collectives. Cette disposition des lieux favorise à la fois un mélange des générations (les membres les plus jeunes ont 25 ans, les plus âgés, 69 ans) et les échanges de vues informels entre collègues. Le Conseil d'État est une institution fortement marquée par la collégialité. Cet état d'esprit se retrouve dans le fonctionnement quotidien de l'institution.



RÉUNION DES CHEFS DE SERVICE

Comme chaque semaine, le secrétaire général réunit les chefs de service : ressources humaines, prospective et finances, systèmes d'information, accueil et sécurité, affaires immobilières, bibliothèque et archives, cabinet, formation, communication... Les services fonctionnels épaulent les membres du Conseil d'État dans leurs fonctions et gèrent l'ensemble des cours administratives d'appel, des tribunaux administratifs et de la Cour nationale du droit d'asile.

LE SECRÉTARIAT D'UNE SOUS-SECTION

Les agents de la 1^oe sous-section du contentieux enregistrent les nouvelles requêtes, assurent l'échange des différentes pièces entre les parties et suivent les dossiers contentieux.



FORMATION UNE OFFRE EN HAUSSE DE 70 %

La formation est une des priorités de la juridiction administrative, qui s'est concrétisée par la création récente d'un Centre de formation de la juridiction administrative (CFJA) dont la direction a été confiée à un magistrat administratif. Depuis le 1^{er} janvier 2009, ce centre de formation a pour mission de concevoir et mettre en œuvre la formation initiale et continue des membres et du personnel du Conseil d'État, des magistrats et des agents de greffe des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et, enfin, des agents de la Cour nationale du droit d'asile. L'objectif est ainsi de renforcer l'effort de formation dans le cadre d'une politique ambitieuse au regard des impératifs d'une justice de qualité et de permettre de mieux juger (davantage de dossiers dans des délais meilleurs, tout en sécurisant les procédures). Cette politique volontariste s'est traduite par une augmentation de 70 % de l'offre de formation.

7 jours à la CNDA

Première juridiction administrative spécialisée par le nombre d'affaires jugées, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), anciennement Commission des recours des réfugiés, examine les recours formés contre les décisions de l'Office de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) portant sur les demandes d'asile. Le secrétariat général du Conseil d'État assure la gestion de cette juridiction depuis le 1^{er} janvier 2009.

SALLE DES AVOCATS

Si la présence d'un avocat n'est pas obligatoire devant la CNDA, le plus souvent, les requérants se font néanmoins assister par un avocat, qui leur apporte sa connaissance de la procédure et des règles de droit. L'aide juridictionnelle permet, sous plusieurs conditions, aux personnes disposant de faibles revenus de se faire assister pour faire valoir leurs droits en justice. Les frais sont alors pris en charge totalement ou partiellement par l'État.



TRAVAIL D'ANALYSE DES RAPPORTEURS

Après son enregistrement, le recours est affecté à un rapporteur en charge d'instruire l'affaire, d'analyser le dossier sur les plans juridique et géopolitique et de formuler une proposition de décision motivée. Le rapporteur, qui ne fait pas partie de la formation de jugement, présentera son rapport et sa proposition à l'audience.



AUDIENCES À LA CNDA

À l'ouverture de l'audience, le secrétaire appelle les affaires inscrites au rôle. Pour chacune, le président donne la parole au rapporteur, qui présente le dossier et la solution qu'il préconise. Puis l'avocat et, le cas échéant, le requérant sont invités à présenter leurs observations orales. Avec ses assesseurs, dont un est nommé par le haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés, le président interroge les parties. À l'issue de ces échanges, l'affaire est mise en délibéré.



LA LECTURE

Le sens de la décision (la lecture) est affiché dans les locaux de la Cour à l'issue d'un délai de trois semaines après l'audience. Le jugement est ensuite notifié aux parties, par voie postale. La lettre notifiant la décision indique les voies de recours susceptibles d'être engagées contre celle-ci, et les délais dans lesquels elles doivent être exercées.

120 LANGUES POSSIBLES

Les requérants – tous étrangers par définition puisqu'ils sont demandeurs d'asile – doivent, dès lors qu'ils le demandent, pouvoir se faire assister d'un interprète pour présenter leurs explications à la Cour nationale du droit d'asile : 120 langues sont ainsi proposées à la CNDA.



RÉFORME LA CNDA EN MOUVEMENT

Dès la mi-2009, la CNDA a été confrontée à une croissance très soutenue du contentieux de l'asile, entraînant une dégradation rapide des délais de jugement. Dans ce contexte, les pouvoirs publics ont arrêté un plan d'action pour la période 2011-2013. Ce plan comprend un net renforcement des moyens de la juridiction : dès 2010, les effectifs de rapporteurs ont été portés de 70 à 95. Ces recrutements ont d'ores et déjà permis de stabiliser le délai prévisible moyen de jugement à 15 mois. Fin 2010, le taux de couverture des affaires jugées par rapport aux affaires enregistrées a dépassé 100 %, amorçant une diminution du stock. Le Gouvernement a prévu, par dérogation à la règle générale du gel des emplois publics, de faire passer le nombre de rapporteurs à 135 en 2013, soit un quasi-doublement sur trois ans. Ce plan d'action ambitieux, qui amènera la Cour à juger 45 000 dossiers en 2013 contre 24 000 en 2010, nécessite une adaptation des procédures, des modalités d'enrôlement, de la gestion des renvois et de l'organisation matérielle des audiences. La meilleure organisation du travail juridictionnel, l'apport des nouveaux outils informatiques, les recrutements et les efforts consentis par les agents de la Cour se sont traduits par une progression de 13 % du nombre d'audiences et de 19 % du nombre d'affaires jugées en 2010. Ils devraient permettre d'atteindre les objectifs fixés à la CNDA par les pouvoirs publics, c'est-à-dire de ramener le délai prévisible moyen de jugement à 6 mois en 2013.

Pour en savoir plus :
www.cnda.fr

7 jours au cœur des juridictions administratives

Les tribunaux administratifs sont les juridictions de droit commun compétentes en première instance. On en compte 42, dont 31 en métropole et 11 en outre-mer. Environ 20% des jugements rendus par ces tribunaux font l'objet d'un recours devant l'une des 8 cours administratives d'appel.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NÎMES

L'audience réunit les différentes parties prenantes de l'affaire jugée : la formation de jugement, le rapporteur public, les parties au litige et leurs avocats. À l'issue de l'audience publique, l'affaire est mise en délibéré.



TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTREUIL

Comme tous les jours à l'accueil, le greffe du tribunal administratif renseigne des requérants souhaitant déposer une requête. De plus, il ouvre les requêtes et les nombreux documents reçus par courrier, la procédure devant le juge administratif se passant essentiellement par l'échange d'arguments écrits, appelés « mémoires ».

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

Les agents de greffe organisent leur travail relatif à la gestion des dossiers contentieux : enregistrement et transmission des requêtes, communication des mémoires et des pièces entre les parties, mise en forme et notification des décisions rendues, archivage des dossiers. Aux côtés des magistrats, 1 300 agents de greffe assurent le bon fonctionnement au quotidien des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs.



TRIBUNAL ADMINISTRATIF D'ORLÉANS

Les magistrats de la formation de jugement sont réunis pour délibérer et prendre une décision au terme de l'audience publique qu'ils viennent de tenir. La solution retenue est adoptée à la majorité des juges.



DES RÉFORMES DE PROCÉDURE AU SERVICE D'UNE QUALITÉ ACCRUE DE LA JUSTICE

La juridiction administrative poursuit un dialogue permanent et nécessaire avec les justiciables et leurs représentants que sont les avocats. La sécurité juridique se nourrit de la qualité des débats devant le juge. C'est dans cet esprit, notamment, que le décret du 7 janvier 2009 a permis aux parties de prendre désormais systématiquement connaissance du sens des conclusions du rapporteur public avant l'audience et, lors de celle-ci, de reprendre la parole après ces conclusions. Sans revenir sur la rigueur que permet la procédure écrite, l'audience publique s'en trouve enrichie, le juge mieux éclairé, et la décision ainsi rendue n'en est que meilleure : elle est aussi sans doute mieux comprise et mieux acceptée. Le décret du 22 février 2010, quant à lui, a accru l'ouverture des juridictions sur la société, en permettant aux formations d'instruction ou de jugement de recueillir de manière simple et transparente l'avis de personnalités extérieures, couramment dénommées *amicus curiae*.

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE LYON

Au cours de l'audience, le rapporteur public prononce ses conclusions. Après avoir exposé les faits du litige et l'ensemble des arguments échangés entre les parties, il propose en toute indépendance la solution qui lui paraît la plus appropriée. À l'issue de l'audience, il n'assiste pas au délibéré car il ne fait pas partie de la formation de jugement. Les juges ne sont pas obligés de suivre son avis et peuvent rendre une décision différente de celui qu'il propose.



COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE PARIS

Étudiants de formation supérieure juridique, les assistants de justice apportent leur concours aux travaux préparatoires réalisés par les magistrats dans l'exercice de leurs attributions : recherche de documentation et de jurisprudence, rédaction de notes de synthèse sur des dossiers, rédaction de projets de décision sur les instructions et selon les indications des magistrats. Ils ne sont pas magistrats et n'ont aucun pouvoir juridictionnel.



CENTRE DE FORMATION DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

La nouvelle promotion de magistrats administratifs suit une séance de formation sur le guide du rapporteur en tribunal administratif. Chaque année, les nouveaux magistrats, quel que soit leur mode de recrutement (ENA, concours complémentaire, détachement...), suivent une formation initiale de six mois au Centre de formation de la justice administrative avant de prendre leurs fonctions en juridiction.

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE DOUAI

Le président de la cour administrative réunit les présidents de chambre et les rapporteurs publics pour finaliser la lettre de jurisprudence de la cour. Cette lettre a pour objectif de faire connaître les principaux arrêts rendus par la juridiction aux spécialistes du droit (avocats, universitaires...), mais aussi à un public plus large (élus, membres d'associations ou de syndicats, presse, étudiants...).



TRIBUNAL ADMINISTRATIF D'ORLÉANS

L'adjoite au greffier en chef répartit les nouvelles requêtes entre les différentes chambres du tribunal administratif en fonction de la nature du contentieux.

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE ENGAGÉE DANS L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE

Refonte des applications métiers, développement des procédures électroniques, diffusion de la jurisprudence (www.conseil-etat.fr, projet Ariane intégrale)... La juridiction administrative est nettement engagée dans les grands chantiers de l'administration électronique. Sur la base de premières expérimentations, les modes d'organisation de la juridiction administrative sont en train de changer d'ère pour cesser d'être exclusivement centrés sur la circulation des dossiers et des documents papier et privilégier au contraire l'élaboration et la circulation des documents électroniques. Le changement dans les habitudes de travail s'accompagne d'un investissement important en formation et en matériel (doubles écrans, équipement de salles d'instruction et de délibéré, équipement des salles d'audience...). Ce programme s'insère dans un contexte plus large de dématérialisation accrue de la procédure : mise en place progressive d'échanges de dossiers numérisés avec certaines administrations, développement du télé-recours pour permettre aux parties d'enregistrer leurs requêtes par voie numérique, réflexion sur la signature électronique pour le dépôt des mémoires et l'authentification des actes de procédure... L'insertion de la juridiction administrative dans une chaîne d'échanges numériques passe par une évolution sensible de l'organisation interne du travail. De ce point de vue, 2010 aura été une année charnière.


CONSEIL D'ÉTAT

1, place du Palais-Royal 75100 Paris Cedex 01
www.conseil-etat.fr

Directeur de la publication : Jean-Marc Sauvé

Rédacteur en chef : Olivier Schrameck

Rédaction : Jacques Biancarelli, Brice Bohuon, Vincent Daumas, Agnès Daussun, Martine Denis-Linton, Christophe Devys, Xavier Domino, Pascal Girault, Laurence Helmlinger, François Kohler, Alexandre Lallet, Samantha Leblanc, Marcel Pochard, Patrick Quinqueton, Jacky Richard, Jean-Eric Schoettl, Stéphane Verclytte

Conception et suivi de réalisation : Conseil d'État – Direction de la communication **Création et réalisation :**  (RAC0010)

Crédits photos : Christophe Château, Raphaël Dautigny, Jean-Baptiste Eyguesier, Éric Flogny, Raphaël Trappet **Impression :** 15 500 exemplaires imprimés sur papier Satimat green composé de 60 % de fibres recyclées et de 40 % de fibres vierges FSC

Acte réglementaire

À la différence des actes administratifs « individuels », s'adressant à des destinataires identifiables, les actes réglementaires ont une portée générale et impersonnelle et visent ou concernent des catégories envisagées abstraitement et dans leur ensemble.

Annulation

Anéantissement de l'acte par le juge. L'acte est alors censé n'avoir jamais existé et ne peut en principe produire aucun effet. Le juge peut décider, en cas de nécessité, de donner à l'annulation un effet différé dans le temps.

Appel

Possibilité pour une partie n'ayant pas obtenu satisfaction devant le tribunal administratif de faire rejurer l'affaire par la juridiction supérieure. L'appel relève en règle générale de la cour administrative d'appel (pour le contentieux des élections municipales et cantonales, il doit être porté devant le Conseil d'État).

Arrêté

Acte émanant d'une autorité administrative autre que le Président de la République ou le Premier ministre (ministre, préfet, maire), et qui est d'un niveau inférieur à celui des décrets.

Audience

Séance à laquelle sont convoquées les parties et lors de laquelle le litige est présenté et éventuellement débattu.

Cassation

Le recours en cassation devant le Conseil d'État n'est pas destiné à faire juger une troisième fois la totalité de l'affaire. Seuls un vice de forme, une erreur de droit ou une violation de la loi qu'auraient commis les juges du fond peuvent être invoqués devant le juge de cassation. En revanche, les appréciations de fait (sauf dénaturation) ne peuvent plus être discutées.

Contradictoire

Caractère de la procédure devant le juge administratif : tous les mémoires et toutes les pièces produites par le requérant ou le défendeur avant la clôture de l'instruction et contenant des éléments nouveaux doivent être communiqués à l'autre partie pour qu'elle puisse y répondre si elle le souhaite.

Décret

Acte administratif signé par le Président de la République ou le Premier ministre. On distingue les décrets individuels (nominations...) et les décrets réglementaires. Dans la hiérarchie des normes juridiques, au sommet de laquelle se trouve la Constitution, les décrets occupent une place inférieure à celle des traités, des lois et des principes généraux du droit, mais supérieure à celle des arrêtés ministériels, préfectoraux, municipaux.

Décret en Conseil d'État

Décret pris après consultation obligatoire du Conseil d'État par le Gouvernement sur son projet de décret.

Délai de recours contentieux

Période pendant laquelle peuvent être présentées au juge une requête en annulation d'un acte ou une demande d'indemnisation. En principe, la requête doit être enregistrée au greffe de la juridiction dans un délai de deux mois à partir de la publication ou notification de la décision contestée.

Directive communautaire

Dans le but d'harmoniser les législations en vigueur dans les États membres de l'Union européenne, les institutions communautaires peuvent prendre des directives par lesquelles elles fixent aux États des résultats à atteindre, dans un délai déterminé, mais en leur laissant le choix des formes et moyens.

Exception d'illégalité

Fait, pour une partie à l'instance, de faire valoir l'illégalité de l'acte administratif sur le fondement duquel a été pris l'acte dont elle demande l'annulation.

Excès de pouvoir

Expression englobant toutes les formes d'illégalité susceptibles de vicier un acte administratif.

Instance

Succession des actes de procédure, du dépôt de la requête au moment où le jugement est rendu.

Instruction

Phase de l'instance pendant laquelle les mémoires et les pièces sont échangés (la procédure étant écrite, le greffe communique par

voie de courrier). L'instruction s'achève lorsque le juge prend une décision de clôture d'instruction. En l'absence de décision expresse, la clôture d'instruction est automatique dans un délai de trois jours après la réception de l'avis d'audience.

Intérêt à agir

Une requête n'est recevable que si son auteur justifie saisir le juge en vue de défendre un intérêt lésé.

Irrecevabilité

Une requête est irrecevable si elle ne peut être prise en considération par le juge car elle ne respecte pas les règles formelles de la procédure contentieuse (dépôt dans un délai précis, exposé des conclusions et des moyens, intérêt pour agir...).

Jurisprudence

Ensemble des décisions de justice interprétant, précisant le sens des textes de droit et, le cas échéant, complétant les lois et règlements.

Lecture du jugement

Date à laquelle le jugement est « lu », c'est-à-dire rendu public par le juge.

Mémoire

Document dans lequel les parties présentent les faits, les conclusions et les moyens.

Motivation

Dans la plupart des cas, une décision administrative ou un jugement doivent être motivés, c'est-à-dire qu'ils doivent indiquer les motifs de droit ou de fait pour lesquels cette décision a été prise ou ce jugement a été rendu.

Moyens

Une requête doit impérativement contenir des moyens. Soulever des moyens, c'est invoquer les considérations de fait et de droit qui justifient de son bon droit. Il en existe de deux types : de légalité externe et de légalité interne.

Parties

Ce sont le(s) requérant(s), le(s) défendeur(s), et dans certains cas les tiers intéressés par le litige.

Pourvoi

Recours formé devant le Conseil d'État afin d'obtenir la cassation d'une décision juridictionnelle rendue en dernier ressort.

Rapporteur

Magistrat chargé de l'instruction du dossier ; il lui appartient de rédiger un projet de jugement ou d'arrêt et une note explicative. Lors du jugement, il siège avec voix délibérative pour les affaires qu'il a rapportées.

Rapporteur public

Pour chacune des formations de jugement, l'affaire est exposée en public par un rapporteur public (ancien « commissaire du gouvernement ») qui est un membre de la juridiction. Il est chargé de faire connaître, en toute indépendance, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables, ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction à laquelle il appartient.

Ayant pris publiquement position, il ne prend ensuite pas part à la délibération.

Recevable

Se dit d'une requête présentée conformément aux règles de la procédure contentieuse, notamment de délais.

Référé

Voie de recours au terme de laquelle le juge statue par des mesures à caractère provisoire. Le juge des référés n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais.

Requérant

C'est l'usager de l'administration qui s'adresse au tribunal pour lui soumettre un litige.

Requête

Document par lequel un requérant demande au tribunal l'annulation d'une décision, l'attribution d'une indemnité, la suppression d'une imposition...

Retrait

Une décision administrative est retirée lorsqu'elle est annulée par l'administration elle-même, de façon rétroactive (elle est supposée n'avoir jamais existé).

Rôle

Liste des affaires inscrites à l'audience et qui vont être jugées.

Sursis à exécution

Suspension par le juge de l'exécution d'une décision administrative ou d'un jugement.

Le présent bilan a pour vocation d'informer le public des activités du Conseil d'État et de la juridiction administrative. Le rapport public 2011 du Conseil d'État peut être consulté sur www.conseil-etat.fr ou commandé auprès de La Documentation française.

