



Première année de mandat  
de Bruno Lasserre, vice-président  
du Conseil d'État :  
Bilan et perspectives

---

DOSSIER  
DE PRESSE

# SOMMAIRE

## LA FABRIQUE DE LA LOI .4

### Quatre avis marquants rendus en 2018

- 1- Réforme des institutions
- 2- Projet de loi de programmation pour la justice 2018-2022
- 3- Nouvelle politique de l'immigration et de l'asile
- 4- Nouveaux statuts des fondations et associations d'utilité publique

Quelques chiffres en 2018 .6

## LA FABRIQUE DE LA JURISPRUDENCE .7

### Quatre décisions contentieuses marquantes rendues en 2018

- 1- Principe de neutralité de l'enseignement public
- 2- Traitement des harkis et responsabilité de l'État
- 3- Sanctions prononcées par le CSA
- 4- Asile : risques de persécution liés à l'orientation sexuelle

Quelques chiffres en 2018 .9

## LA FABRIQUE DES IDEES .10

### Quatre études de l'année 2018

- 1- La révision des lois de bioéthique
- 2- La citoyenneté
- 3- La prise en compte du risque dans la décision publique
- 4- La réglementation applicable en matière d'information et de publicité aux professionnels de santé



*« À travers ses trois missions principales – la fabrique de la loi, la fabrique de la jurisprudence et la fabrique des idées – le Conseil d'État n'a qu'une seule vocation : servir au mieux et au plus près des citoyens en leur apportant des réponses concrètes aux litiges qui peuvent naître de l'activité administrative.*

*Je souhaiterais aller plus loin et placer les prochaines années de mon mandat sous le sceau de l'engagement en faveur d'un Conseil d'État et d'une juridiction administrative qui soient plus ouverts, plus compréhensibles et plus accessibles.*

*Je veux en premier lieu ouvrir encore davantage le Conseil d'État et la juridiction administrative pour donner à voir ce que nous faisons et que notre action soit mieux comprise par tous les citoyens.*

*Je souhaite également renforcer la proximité et le dialogue avec l'ensemble des citoyens. Cette proximité, le Conseil d'État la tire d'abord des sujets qu'il traite, qui touchent à la vie quotidienne de chacun comme les libertés publiques, l'accès aux aides et prestations sociales l'environnement, le droit au logement, le droit au séjour des étrangers, ou les impôts. Mais au-delà même des sujets, le Conseil d'État s'est attaché à développer une culture du dialogue et de l'urgence qui enracine sa réflexion et ses décisions dans le temps et les préoccupations concrètes des citoyens. Je souhaite notamment que nous puissions renforcer ce dialogue en réfléchissant à la manière d'instaurer plus d'oralité au cours de nos audiences, afin de créer un échange plus direct avec les parties.*

*Le Conseil d'État est aussi attentif à ce que les citoyens puissent se saisir du droit, le comprendre et l'appliquer sans avoir toujours recours à un tiers, que ce soit le juge ou l'avocat. C'est dans cette perspective que la juridiction administrative a modernisé la rédaction des décisions de justice pour les rendre plus claires et intelligibles pour tous. La médiation que nous favorisons est également une manière de promouvoir une citoyenneté active à laquelle chacun prend sa part au travers d'un dialogue constructif en cas de désaccord.*

*Nous avons également renforcé notre accessibilité grâce à Télérecours Citoyens qui permet à tous les justiciables non représentés par un avocat de saisir la justice administrative 24h/24 et 7j/7 via une application sur Internet. Nous travaillons encore à améliorer ce produit, pour le rendre toujours plus accessible aux usagers.*

*Pour l'avenir et les années à venir, je forme le vœu que le Conseil d'État approfondisse cet engagement en poursuivant son ouverture, sans renoncer aux principes fondamentaux qui fonde la légitimité de son action : son indépendance et son impartialité. »*

**Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'État**

## LA FABRIQUE DE LA LOI

*Le Conseil d'État est le conseiller juridique des pouvoirs publics. Il rend des avis au Gouvernement sur les projets de lois et d'ordonnance et sur les principaux projets de décrets. Il peut aussi être saisi par les présidents de l'Assemblée nationale ou du Sénat de demandes d'avis sur des propositions de lois.*

Le Conseil d'État affirme son engagement en faveur d'un droit plus simple, plus intelligible et de meilleure qualité ainsi que d'une plus grande sécurité juridique. Un droit simple et compréhensible, c'est un droit qui garantit que les citoyens connaissent leurs droits et que ces derniers sont effectivement garantis.

En 2018, le Conseil d'État a ainsi rendu des avis au Gouvernement sur **69 projets de lois, 27 projets d'ordonnance, 822 décrets** et au Parlement sur **7 propositions de loi**.

### Quatre avis marquants rendus en 2018

#### 1. Réforme des institutions

Le Conseil d'État a examiné trois projets de loi réformant les institutions, destinés à promouvoir une démocratie plus représentative, responsable et efficace, en mai 2018.

Il a notamment porté une attention particulière à la possibilité ouverte aux collectivités territoriales de déroger, pour un objet limité, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences, notamment à la suite d'une expérimentation. Le Conseil d'État a estimé que l'expérimentation pouvait renforcer la démocratie locale et permettre aux collectivités territoriales d'exercer leurs compétences avec une plus grande efficacité grâce aux responsabilités supplémentaires données aux élus pour innover et adapter leur action aux réalités des territoires, ainsi qu'aux besoins de la population et de l'économie.

En matière de responsabilité pénale des membres du Gouvernement, le Conseil a considéré que la compétence de la cour d'appel de Paris, qui se substituerait à celle de la Cour de justice de la République, était justifiée par la nécessité de rapprocher du droit commun la responsabilité pénale des ministres pour les délits et les crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions.

#### 2. Projet de loi de programmation pour la justice 2018-2022

En avril 2018, le Conseil d'État a notamment examiné la conformité à la Constitution et la compatibilité avec nos engagements internationaux de l'extension du recours à des techniques spéciales d'enquête et l'élargissement des pouvoirs des enquêteurs. Il a suggéré d'introduire dans le projet de loi des dispositions reconnaissant à toute personne ayant fait l'objet d'une perquisition ou d'une visite domiciliaire le droit de saisir le juge des libertés et de la détention afin qu'il statue sur la légalité de cette mesure.

En matière d'organisation de la justice, le Conseil d'État a estimé pertinents et clairs les projets d'expérimentation du tribunal criminel départemental, de

fusion/absorption des tribunaux d'instance par les tribunaux de grande instance, ainsi que la création d'un parquet national antiterroriste. Sur ce dernier point, il a cependant attiré l'attention du Gouvernement sur les risques que peut engendrer la création d'une structure spécialisée, notamment en termes de perte de perception des liens entre petite délinquance et terrorisme, et de rigidité de gestion.

### **3. Nouvelle politique de l'immigration et de l'asile**

En février 2018, le Conseil d'État a validé l'inflexion notable de la politique d'accueil des demandeurs d'asile qui rend plus directif le schéma national d'accueil, en estimant qu'elle respecte les exigences du droit de l'Union européenne, dans la mesure où la situation personnelle et familiale de l'étranger est prise en compte. Il a estimé par ailleurs que si la progression de la durée maximale de la rétention des étrangers en situation irrégulière, de 45 à 90 jours, n'était pas incompatible avec le droit européen, cet allongement n'était susceptible d'être justifié par le dépôt d'une demande d'asile ou de protection à la fin de la période de 45 jours que dans l'hypothèse de demandes présentées dans le but de faire échec à une mesure d'éloignement de l'étranger.

### **4. Nouveaux statuts des fondations et associations d'utilité publique**

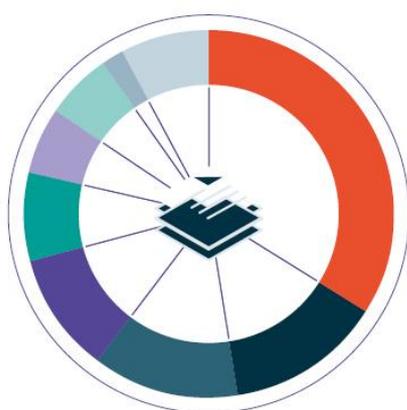
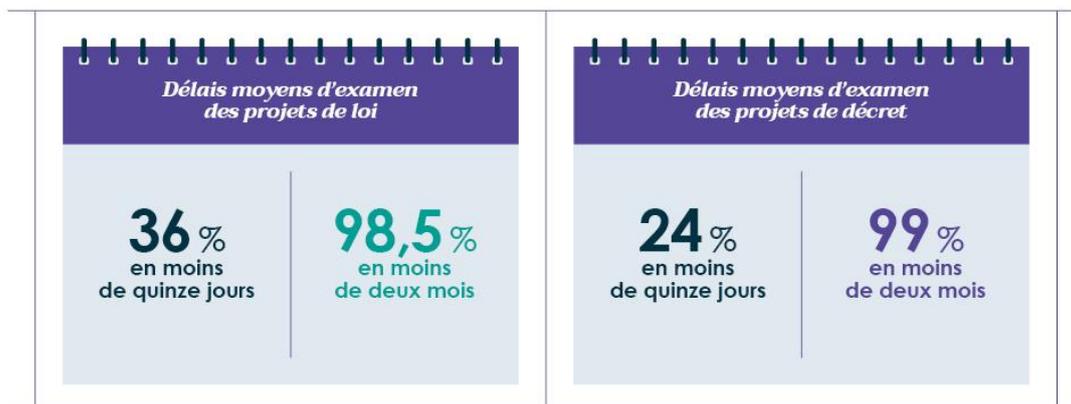
Le Conseil d'État a approuvé le 19 juin 2018 les nouveaux statuts types pour les fondations et les associations reconnues d'utilité publique après avoir auditionné les principaux acteurs du secteur des associations et des fondations. Ces nouveaux statuts types ont pour objectif de rendre la création d'associations et fondations reconnues d'utilité publique plus simple et plus souple, mais également de simplifier leur gestion au quotidien, de s'appuyer sur les potentialités du numérique et promouvoir la déontologie et la démocratie.

→ Retrouvez les autres avis marquants du Conseil d'État en 2018 :

<https://www.conseil-etat.fr/CE/bilan2018/>

## Quelques chiffres en 2018

### Nature des textes examinés



### Répartition des projets de texte par ministère

- 34,1% Intérieur, Outre-mer
- 13,4% Ministères sociaux
- 12,8% Écologie, Énergie, Transports, Urbanisme
- 10,6% Ministères financiers
- 7,9% Affaires étrangères, Défense
- 5,8% Justice
- 5,8% Éducation, Enseignement supérieur, Recherche, Formation professionnelle
- 2% Agriculture
- 7,6% Autres

## LA FABRIQUE DE LA JURISPRUDENCE

*Le Conseil d'État est le juge suprême de l'ordre administratif. Il tranche les litiges entre les citoyens et l'État, les collectivités territoriales et les autorités ou organismes publics.*

Malgré l'augmentation continue du nombre de recours déposés auprès de la justice administrative, le Conseil d'État s'engage pour que les citoyens puissent continuer à compter sur une justice administrative rapide et de qualité.

En 2018, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel ont enregistré **des hausses de 8 %** des nouveaux recours par rapport à l'année précédente. Les délais de jugement ont toutefois encore baissé en 2018, notamment au Conseil d'État et dans les tribunaux, et le nombre d'affaires très anciennes, de plus de deux ans, a également diminué, en particulier dans les tribunaux où la **baisse est de 13 %**.

### Quatre décisions contentieuses marquantes rendues en 2018

#### 1. Principe de neutralité de l'enseignement public

Une association a demandé au ministre de l'éducation nationale d'abroger l'arrêté qui prévoit l'enseignement de l'histoire du génocide des Arméniens de 1915 en classe de troisième au motif qu'il porte atteinte aux libertés d'expression, de conscience et d'opinion des élèves, ainsi qu'à la neutralité du service public de l'éducation. Devant le refus implicite du ministre, elle a saisi le Conseil d'État.

En juillet 2018, le Conseil d'État a toutefois jugé que le terme « génocide des Arméniens » ne renvoyait pas à une qualification pénale mais à une terminologie courante dans les travaux de recherche historique, reprise par la loi du 29 janvier 2001 relative à la reconnaissance de ce génocide.

Il a rappelé que l'objet des programmes d'histoire est de faire enseigner aux élèves l'état des savoirs tel qu'il résulte de la recherche historique, laquelle repose sur une démarche critique, fondée sur la liberté de soumettre à débat toute connaissance. Dès lors, puisqu'il n'existe pas en France d'« histoire officielle » et que chaque enseignant est tenu à une stricte obligation de neutralité politique et religieuse, la requête de l'association a été rejetée.

#### 2. Traitement des harkis et responsabilité de l'État

Le fils d'un ancien supplétif de l'armée française en Algérie a saisi le Conseil d'État d'une demande d'indemnisation des préjudices matériels et moraux subis lors du rapatriement de sa famille et dans les camps où il est né et a résidé en France, qui ont notamment fait obstacle à son apprentissage du français et entraîné des séquelles psychologiques.

Le Conseil d'État a reconnu en octobre 2018 que les conditions d'accueil et de vie réservées au requérant sur le territoire français entre 1962 et 1975 étaient indignes et constitutives d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'État. Le fait que des mesures financières et symboliques aient été prises en faveur des harkis et de leurs

familles ne s'oppose pas à ce qu'une réparation, dont le montant doit correspondre au préjudice effectivement subi, soit attribuée au requérant.

### **3. Sanctions prononcées par le CSA**

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a prononcé en 2017 trois sanctions contre la société C8 pour des émissions portant atteinte à la dignité humaine ou discriminatoires. La société les a contestées devant le Conseil d'État, au nom de la liberté d'expression. La première sanction a été annulée par le Conseil d'État en juin 2018, car la personne ayant été filmée à son insu en caméra cachée n'avait pas été montrée sous un jour dégradant, humiliant ou attentatoire à sa dignité.

En revanche, le Conseil d'État a confirmé les deux autres sanctions. Pour la première, le comportement de l'animateur a été jugé inacceptable : il avait placé une chroniqueuse dans une situation dégradante, tendant à donner de la femme une image stéréotypée la réduisant au statut d'objet sexuel. S'agissant de la seconde, l'animateur avait incité les personnes interviewées à dévoiler avec des termes crus leur intimité et à donner des éléments de nature à les identifier, sans les prévenir que leurs propos seraient diffusés. Il avait par ailleurs adopté une attitude visant à donner une image caricaturale des homosexuels, qui ne pouvait qu'encourager les préjugés et la discrimination à leur encontre.

### **4. Asile : risques de persécution liés à l'orientation sexuelle**

La Cour nationale du droit d'asile était saisie du recours d'un homme alléguant être exposé à des persécutions du fait de relations sexuelles qu'il aurait eues contre rémunération avec des mineurs de quinze ans. En juillet 2018, la Cour a d'abord relevé que l'article 10 de la directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 dispose que l'orientation sexuelle, qui est susceptible de justifier l'octroi du statut de réfugié, « ne peut pas s'entendre comme comprenant des actes réputés délictueux d'après la législation nationale des États membres ». Estimant que les craintes exprimées se rattachaient directement à la commission de tels actes délictueux, la Cour a refusé de les assimiler à des craintes de persécution motivées par l'appartenance de leur auteur à un groupe social fondé sur une orientation sexuelle partagée et a dès lors refusé de reconnaître à l'intéressé la qualité de réfugié.

→ Retrouvez les autres décisions marquantes du Conseil d'État en 2018 :

<https://www.conseil-etat.fr/CE/bilan2018/>

## Quelques chiffres en 2018

<p>Conseil d'État</p> <p><b>9 563</b> affaires enregistrées, -3 % par rapport à 2017</p> <p><b>9 583</b> affaires jugées, -5,5 % par rapport à 2017</p>	<p>Tribunaux administratifs</p> <p><b>213 029</b> affaires enregistrées, +8 % par rapport à 2017</p> <p><b>209 618</b> affaires jugées, +4 % par rapport à 2017</p>
<p><b>317</b> QUESTIONS PRIORITAIRES de constitutionnalité</p> <p><i>Délai prévisible moyen de jugement</i></p> <p><b>6 mois 17 jours</b></p> <p>-31 % entre 2008 et 2018</p>	<p><i>Délai prévisible moyen de jugement</i></p> <p><b>9 mois 15 jours</b></p> <p>-27 % entre 2008 et 2018</p>
<p>Cours administratives d'appel</p> <p><b>33 773</b> affaires enregistrées, +8 % par rapport à 2017</p> <p><b>32 854</b> affaires jugées, +5 % par rapport à 2017</p>	<p>Cour nationale du droit d'asile</p> <p><b>58 671</b> recours enregistrés, +9,5 % par rapport à 2017</p> <p><b>47 314</b> affaires jugées, stable par rapport à 2017</p>
<p><i>Délai prévisible moyen de jugement</i></p> <p><b>10 mois 23 jours</b></p> <p>-15 % entre 2008 et 2018</p>	<p><i>Délai moyen constaté</i></p> <p><b>6 mois 15 jours</b></p> <p>Ce délai est en augmentation de 39 jours par rapport à 2017. Des mesures ont été prises pour augmenter la capacité de jugement de la CNDA en 2019, afin de réduire le délai et de faire face à l'augmentation des entrées.</p>

## LA FABRIQUE DES IDEES

*Le Conseil d'État produit des études et des rapports, à son initiative ou à la demande du Gouvernement.*

Pour le choix des thèmes de ses études, le Conseil d'État s'attache à retenir des thématiques qui font écho aux préoccupations des citoyens. Il a pu le faire récemment en se consacrant à l'impact d'internet et des plateformes numériques sur les droits fondamentaux et la vie économique et sociale, à la citoyenneté ou dans les prochains mois, au sport. Son objectif est toujours de contribuer à faire progresser l'action publique en développant des clés de lecture et d'analyse et en diffusant des bonnes pratiques. Mais l'attention aux préoccupations des citoyens est également au cœur des études qu'il produit à la demande du Gouvernement, comme il l'a fait en 2018 avec son étude sur la révision des lois de bioéthique, en ne poussant pas pour un scénario plutôt qu'un autre, mais en mettant en évidence ce que le droit commandait de faire ou de ne pas faire.

### Quatre études de l'année 2018

#### 1. La révision des lois de bioéthique

Le Premier ministre a saisi le Conseil d'État d'une demande d'étude concernant le cadrage juridique de diverses questions très délicates : la procréation, les enfants intersexes, la fin de vie, le don d'organe, de tissus, de sang et de cellules (dont les gamètes), la recherche sur l'embryon, la génomique, les neurosciences, mais aussi l'intelligence artificielle et les « big data » en matière de santé.

À l'heure où les techniques connaissent des évolutions vertigineuses et où les aspirations sociétales se font plus pressantes, le Conseil d'État a livré sa lecture du modèle français de bioéthique. Celui-ci est fondé sur le tryptique dignité, liberté, solidarité et se caractérise par la place prééminente accordée au principe de dignité, qui se traduit par une protection particulière du corps humain.

L'étude examine les questions à l'ordre du jour de la révision de la loi de bioéthique, à l'aune de ce modèle, pour éclairer le Gouvernement et le Parlement.

#### 2. La citoyenneté

Sur la citoyenneté, l'étude analyse l'ensemble des ressorts contemporains de cette notion dont la période récente a souligné l'importance sociétale. Elle en souligne bien sûr les dimensions juridiques et institutionnelles, en analysant les évolutions du statut du citoyen ébranlé par la crise de confiance dont souffre le système représentatif, mais elle analyse également la seconde dimension de la citoyenneté, relative à l'engagement des citoyens dans des actions d'intérêt collectif, qui n'exprime plus un statut dans le champ politique, mais une vertu dans le champ social.

Elle éclaire enfin des enjeux auxquels sont confrontés les pouvoirs publics, pour faire en sorte que les nouvelles formes de cet engagement renforcent l'unité nationale et pour permettre un retour de confiance des citoyens dans le fonctionnement de la vie démocratique.

### **3. La prise en compte du risque dans la décision publique**

Sur la prise en compte du risque dans la décision publique, le Conseil d'État rappelle que, pour exercer pleinement leurs missions et leurs responsabilités, les décideurs publics doivent pouvoir faire des choix qui, tout en étant conformes à l'intérêt général et aux objectifs qui leur sont assignés, comportent une part d'incertitude ou de risque. Il relève que, s'il existe depuis toujours une relation étroite entre l'action publique et le risque, celle-ci revêt aujourd'hui de nouvelles formes, du fait notamment de la multiplication des facteurs de risque au regard d'évolutions en cours de nature scientifique, technologique, économique et sociétale ainsi que du respect du principe de précaution. Les décideurs publics doivent désormais tout à la fois prévoir, évaluer, prévenir et gérer le risque.

L'étude formule un ensemble de propositions afin de mieux armer les décideurs publics dans la gestion des risques, pour qu'ils ne renoncent pas à mener des politiques publiques audacieuses au nom de l'intérêt général.

### **4. La réglementation applicable en matière d'information et de publicité aux professionnels de santé**

Le Conseil d'État part du constat que l'encadrement strict des informations que les praticiens de santé peuvent rendre publiques ne répond plus totalement aux attentes d'un public demandeur de transparence sur l'offre de soins. De plus, l'essor rapide de l'économie numérique a rendu obsolètes certaines des restrictions actuelles en matière d'information dans le domaine de la santé. L'étude relève en outre que notre réglementation actuelle est complexe et soulève de nombreuses questions au regard de sa compatibilité avec le droit de l'Union européenne et de l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Le Conseil d'État formule un ensemble de propositions permettant enrichir les informations susceptibles d'être communiquées au public par les professionnels de santé sur leurs compétences et pratiques professionnelles ainsi que sur les honoraires et les coûts des prestations.

#### **Et bientôt...**

Deux nouvelles études seront rendues publiques dans les prochaines semaines : sur la politique du sport et sur l'expérimentation en matière législative et réglementaire.

## Contacts presse /

Xabi VELAZQUEZ – T. 01 72 60 58 34 M. 06 84 32 77 53  
[xabi.velazquez@conseil-etat.fr](mailto:xabi.velazquez@conseil-etat.fr)

Paul PARIKHAH – T. 01 72 60 58 31 M. 06 24 72 42 86  
[paul.parikhah@conseil-etat.fr](mailto:paul.parikhah@conseil-etat.fr)