



CONSEIL D'ÉTAT

Rapport public

Activité juridictionnelle
et consultative des
juridictions administratives
en 2021

73





Les rapports du Conseil d'État

Fondateur

René CASSIN

Comité de direction

Didier-Roland TABUTEAU, vice-président du Conseil d'État.

Martine DE BOISDEFFRE, Jean GAEREMYNCK, Sylvie HUBAC, Rémi BOUCHEZ, Christophe CHANTEPY, Edmond HONORAT, Christophe DEVYS, présidents de section,

Thierry-Xavier GIRARDOT, secrétaire général du Conseil d'État,

Fabien RAYNAUD, président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études.

Directeur de la publication : Martine DE BOISDEFFRE, présidente de la section du rapport et des études.

Secrétaire de rédaction : Corinne MATHEY, secrétaire de la section du rapport et des études.

Ce rapport a été délibéré en assemblée générale le 25 mars 2021.



Publications du Conseil d'État

Collection « Les rapports du Conseil d'État » (ancienne collection « Études et documents du Conseil d'État », EDCE)

- Le droit souple – étude annuelle 2013, n° 64.
- Le numérique et les droits fondamentaux – étude annuelle 2014, n° 65.
- L'action économique des personnes publiques – étude annuelle 2015, n° 66.
- Simplification et qualité du droit – étude annuelle 2016, n° 67.
- Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'«ubérisation» – étude annuelle 2017, n° 68.
- La citoyenneté - Être (un) citoyen aujourd'hui – étude annuelle 2018, n° 69.
- Le sport : quelle politique publique ? – étude annuelle 2019, n° 70.
- Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques – étude annuelle 2020, n° 71.
- Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes – étude annuelle 2021, n° 72.

Collection « Les études du Conseil d'État »

- Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, 2014.
- L'application du nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation », 2014.
- Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises, 2015.
- Directives européennes : anticiper pour mieux transposer, 2015.
- Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger, 2016.
- Les règles applicables aux professionnels de santé en matière d'information et de publicité, 2018.
- La prise en compte du risque dans la décision publique, 2018.
- Révision de la loi bioéthique : quelles options pour demain ?, 2018.
- Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?, 2019.
- 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous, 2020.
- Les pouvoirs d'enquête de l'administration, 2021.
- Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence, 2021 .

Collection « Droits et Débats »

- L'accord : mode de régulation du social, n° 20, 2016.
- Entretiens sur l'Europe - Tome 1, n° 21, 2017.
- Droit comparé et territorialité du droit - Tome 1, n° 22, 2017.
- Droit comparé et territorialité du droit - Tome 2, n° 23, 2017.
- Les entreprises publiques, n° 24, 2017.
- Le droit social et la norme internationale, n° 25, 2018.
- Entretiens sur l'Europe - Tome 2, n° 26, 2018.
- L'ordre public - Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 27, 2018.
- Les grands investissements publics, n° 28, 2019.
- Santé et protection des données, n° 29, 2019.
- La fiscalité internationale à réinventer ?, n° 30.
- La régulation économique de la santé, n° 31, 2020.

Collection « Histoire et mémoire »

- Conférences «Vincent Wright» - Volume 2, n° 4, 2015.
- Le Conseil d'État et la Grande Guerre, n° 5, 2017.
- Conférences «Vincent Wright» - Volume 3, n° 6, 2019.

Collection « Jurisprudences »

- Jurisprudence du Conseil d'État 2012-2013, 2014.
- Jurisprudence du Conseil d'État 2014-2015, 2016.
- Jurisprudence du Conseil d'État 2016-2017, 2018.
- Jurisprudence du Conseil d'État 2018-2019, 2020.
- Jurisprudence du Conseil d'État 2020.
- Jurisprudence du Conseil d'État 2021.



■ ÉDITORIAL.....	9
■ INDEX DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS	12
■ INDICATEURS D'ACTIVITÉ 2021	13
■ INDICATEURS DE L'ACTIVITÉ DU CONSEIL D'ÉTAT ET DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES EN 2021.....	13
1.1. L'activité de la juridiction administrative en 2021	15
1.2. Panorama de la juridiction administrative en 2021	18
1.3. Les dates clés de la juridiction administrative en 2021	20
1.4. L'activité de gestion de la juridiction administrative en 2021	30
■ PREMIÈRE PARTIE – ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE	33
1. Bilan d'activité statistique de la juridiction administrative	35
1.1. Bilan d'activité des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'État	35
1.2. Activité des tribunaux administratifs	45
1.3. Activité des cours administratives d'appel.....	50
1.4. Activité de la section du contentieux du Conseil d'État.....	53
1.5. Bilan d'activité des juridictions administratives spécialisées	68
2. Analyse d'une sélection de décisions, d'arrêts et de jugements.....	86
2.1. L'année contentieuse 2021 du Conseil d'État	86
2.2. Analyse d'une sélection d'arrêts et de jugements marquants des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs	108
2.4. Éléments de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile	144
3. Les missions qui concourent à l'activité juridictionnelle : aide juridictionnelle, exécution des décisions de justice, inspection des juridictions administratives	150
3.1. Bilan d'activité du bureau d'aide juridictionnelle.....	150
3.2. Bilan d'activité de l'exécution des décisions de la juridiction administrative	155
3.3. Mission permanente d'inspection des juridictions administratives	165



■ DEUXIÈME PARTIE – ACTIVITÉ CONSULTATIVE	169
1. Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État	173
1.1. L'activité consultative en 2021 : nombre de séances, nombre et nature des textes examinés.....	173
1.2. Évolution de l'activité consultative : 2015-2021	177
2. Observations d'ordre général	181
2.1. Activité consultative en 2021 : statistiques et procédures	181
2.2. Publication par le Gouvernement des avis sur projets de loi	185
2.3. Conseil du Parlement.....	188
2.4. Questions communes relatives à l'examen des projets de texte soumis au Conseil d'État	200
3. Sélection d'avis rendus en 2021	225
3.1. Actes et respect de la hiérarchie des normes	225
3.2. Associations et fondations	242
3.3. Budget et comptabilité publique	248
3.4. Collectivités territoriales.....	252
3.5. Commerce, industrie, interventions économiques de la puissance publique.....	253
3.6. Culture et patrimoine	257
3.7. Défense et sécurité	258
3.8. Élections et référendum	260
3.9. Énergie	263
3.10. Enseignement et recherche	263
3.11. Environnement	265
3.12. Fiscalité	274
3.13. Fonction publique	275
3.14. Justice	287
3.15. Libertés et droits fondamentaux	292
3.16. Logement	299
3.17. Outre-mer	301
3.18. Police	304
3.19. Pouvoirs publics, autorités indépendantes, organisation et gestion de l'administration	304
3.20. Protection des données à caractère personnel	309
3.21. Santé publique, sécurité sociale et aide sociale	321
3.22. Sport et jeux	326
3.23. Transports	327

3.24. Travail et emploi	329
3.25. Union européenne.....	331
3.26. Urbanisme et aménagement du territoire	334
4. Avis du Conseil d'État sur questions	337
4.1. Avis sur questions posées par le Gouvernement	337
4.2. Avis sur questions posées par les autorités d'outre-mer	338
 ■ TROISIÈME PARTIE – ÉTUDES, DÉBATS, PARTENARIATS, COOPÉRATION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE.....	 339
1. L'activité d'étude et de publication.....	341
1.1. Les études de 2021	342
1.2. Les suites données aux études	345
1.3. La contribution du Conseil d'État à la simplification du droit	362
1.4. L'activité de publication	369
2. Les colloques, conférences et partenariats.....	372
2.1. Les colloques	372
2.2. Les cycles de conférences	376
2.3. La « Nuit du droit » 2021	377
2.4. Les colloques, conférences et partenariats organisés par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel	378
3. Les relations européennes et internationales	383
3.1. La mission d'expertise et de veille juridique en droit européen	383
3.2. L'activité internationale des juridictions administratives	385
 ■ QUATRIÈME PARTIE – L'ACTIVITÉ DE GESTION DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE	 395
1. Faciliter l'accès des citoyens à la justice administrative	398
1.1. De nouveaux locaux pour un meilleur service aux citoyens	398
1.2. Le numérique pour rendre toujours plus efficace l'accès à la justice	399
1.3. Une accessibilité à la justice renforcée pour tous les publics	400
2. Une justice administrative au cœur de la vie de la cité	401
2.1. Accueillir les citoyens de demain et contribuer à l'égalité des chances	401
2.2. Des interactions avec tous les publics.....	402
2.3. Des parutions pédagogiques pour mieux faire comprendre l'activité de la juridiction	403



3. Un employeur qui agit pour être exemplaire et responsable	404
3.1. Un accord inédit pour plus d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.....	405
3.2. Un engagement pour l'environnement renforcé	405
3.3. De nouvelles modalités de recrutement pour les membres du Conseil d'État	406
 ■ TABLE DES MATIÈRES	 407



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

Par son rapport annuel prévu à l'article R. 123-5 du code de justice administrative, le Conseil d'État rend compte, chaque année, aux pouvoirs publics, à la communauté juridique et aux citoyens de son activité et de celle de l'ensemble de la juridiction administrative. Sa publication, qui intervient dorénavant en même temps que celle du « Bilan d'activité », lequel se veut plus didactique mais moins exhaustif, marque donc un moment important pour notre institution.

1. L'année 2021 a d'une part été celle de l'amorce d'une sortie de la crise sanitaire que l'on espère voir se confirmer en 2022 et, de ce fait, des premières étapes d'un retour à la normale pour la juridiction administrative.

S'agissant du contentieux, le nombre d'affaires enregistrées est reparti à la hausse, dépassant les chiffres déjà records de 2019 pour les tribunaux administratifs et le Conseil d'État avec respectivement plus de 241 000 et 11 300 requêtes nouvelles. La mobilisation des juges de la section du contentieux, des magistrats et des agents a toutefois permis de limiter l'accroissement des stocks – voire de les diminuer au Conseil d'État grâce à un taux de couverture supérieur à 102% – ainsi que l'allongement des délais de jugement, qui demeurent à des niveaux comparables à ceux constatés en 2019. Les juges des référés sont restés très sollicités pour garantir la conformité aux règles de l'État de droit des mesures liées à l'épidémie de covid-19 : d'importantes ordonnances ont ainsi été rendues sur des sujets comme le passe sanitaire, l'obligation vaccinale ou encore la sortie des résidents d'EHPAD. Au-delà la crise sanitaire, sont notamment à signaler les décisions relatives à la pollution de l'air ou aux engagements climatiques de l'État par lesquelles le Conseil d'État a tiré les conséquences des engagements juridiques souscrits par l'État pour faire face aux défis environnementaux auxquels nous sommes collectivement confrontés. Plus généralement, le juge administratif, juge du quotidien, a continué de faire évoluer son office pour être toujours plus ce juge qui, par ses décisions, éclaire, apaise et clarifie, mais aussi ce juge efficace et réaliste, fidèle à son héritage et ancré dans son temps.

S'agissant de la fonction consultative du Conseil d'État son activité est restée très soutenue avec un total de 1 141 projets de texte examinés, un chiffre très légèrement en-deçà du niveau élevé de l'année 2020. Les sections consultatives, l'Assemblée générale et la commission permanente ont à chaque fois veillé à sécuriser juridiquement les textes qui leur étaient soumis, ainsi qu'à favoriser leur

clarté, leur cohérence et leur effectivité au regard des objectifs poursuivis par leurs auteurs. Cette fonction est un atout pour l'État de droit, qui gagne à ce qu'une institution indépendante et impartiale vérifie, en amont, la conformité au droit et la qualité formelle des lois, ordonnances ou décrets destinés à mettre en œuvre les politiques publiques décidées par les pouvoirs exécutif et législatif. A cet égard, le Parlement a sollicité onze fois l'avis du Conseil d'État sur des propositions de loi émanant de sénateurs ou de députés, ce qui atteste de la confiance qu'il lui accorde. Après avoir exposé en détail les statistiques relatives à l'activité consultative du Conseil d'État la deuxième partie du rapport public revient sur une sélection d'avis rendus en 2021, qui témoignent de la variété et de l'importance des sujets traités.

S'agissant enfin de la fonction d'étude et de proposition, le Conseil d'État a publié, en septembre, son étude annuelle 2021 relative aux états d'urgence : elle propose une analyse approfondie de ces régimes d'exception, de leurs risques et de leurs enjeux, et contient 15 propositions visant à mieux les arrimer à l'État de droit. Le Conseil d'État a dans le même temps lancé le chantier de son étude annuelle pour 2022, qui sera consacrée aux réseaux sociaux, poursuivant en cela une réflexion sur le numérique engagée de longue date. Deux études réalisées à la demande du Premier ministre sur les pouvoirs d'enquête de l'administration et les conditions de ressources dans les politiques sociales ont par ailleurs conduit la section du rapport et des études à formuler des recommandations destinées à simplifier, clarifier et accroître l'efficacité de dispositifs juridiques directement en prise avec la vie quotidienne des citoyens.

L'assouplissement des restrictions sanitaires a également permis la reprise des colloques, conférences et événements traditionnellement organisés au Palais-Royal : les entretiens en droit social, du contentieux et en droit économique, ou encore les cycles de conférences des études annuelles 2021 et 2022 ont ainsi permis à des universitaires, des avocats, des juges, des représentants de l'administration, des responsables associatifs de partager leurs points de vue sur des sujets d'actualité. La Nuit du droit, consacrée à l'environnement, mais aussi les Journées du patrimoine ont, quant à elles, offert l'occasion d'ouvrir les portes de la juridiction administrative à des publics nouveaux, en particulier de jeunes, et de mieux faire connaître la juridiction administrative. La reprise de l'activité internationale est allée dans le même sens. Cette ouverture vers l'extérieur, vers la société qu'elle sert, est vitale pour notre institution et les efforts entrepris en ce sens seront poursuivis.

2. 2021 a d'autre part été une année de transformations pour la juridiction administrative, qui ne cesse d'évoluer pour toujours mieux remplir ses missions, au service de l'État de droit et des citoyens. La réforme de l'encadrement supérieur de l'État concrétisée par l'ordonnance du 2 juin 2021, a sensiblement modifié les modalités de recrutement et de déroulement des carrières des membres du Conseil d'État et des magistrats administratifs : le grade d'auditeur a été transformé en emploi ; l'accès direct au Conseil d'État à la sortie de l'École nationale d'administration, devenue Institut national du service public, sur la base du classement de sortie, a été supprimé ; des obligations de mobilité nouvelles ont été instituées pour les membres du Conseil d'État et les magistrats administratifs ;



le tour extérieur du gouvernement disparaîtra au grade de maître des requêtes et sera éte limité à celui de conseiller d'État. Cette réforme présente assurément un défi pour notre institution, mais elle est aussi une opportunité, car pour la première fois depuis 1945, le Conseil d'État aura dorénavant une très grande marge de manœuvre pour ses recrutements et parce que l'unité de la juridiction administrative et son identité ont été confortées par l'ancrage des membres du Conseil d'État et des magistrats administratifs dans la haute fonction publique, autour des valeurs du service public.

Des réformes ont également été entreprises depuis l'intérieur de l'institution. En particulier, dans le sillage des labels « égalité » et « diversité » obtenus en 2020, une négociation collective à laquelle ont participé toutes les organisations syndicales de la juridiction administrative et les membres élus de la commission supérieure du Conseil d'État a débouché sur la signature, le 6 juillet 2021, d'un accord très ambitieux sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Cet accord marque une étape décisive dans la construction d'une communauté de travail toujours plus inclusive et ouverte, dans laquelle chacun a sa place et contribue, avec ses particularités, à la bonne réalisation de nos missions. Le moment est maintenant celui de la mise en œuvre de cet accord et de la déclinaison des actions qu'il prévoit à tous les échelons de la juridiction.

Ces chantiers, ces transformations, au titre desquels il faudrait encore mentionner toutes les réflexions des groupes de travail qui, en interne, explorent et défrichent des voies de progrès pour l'office du juge administratif comme pour l'organisation et le fonctionnement de la juridiction, sont essentiels. Se réformer, c'est respirer. C'est la clé pour continuer d'assurer efficacement un service public de la justice administrative à la hauteur des défis de notre époque.



Index des principales abréviations

AAI	Autorité administrative indépendante
ACA-Europe	Association européenne des cours administratives suprêmes
AIHJA	Association internationale des hautes juridictions administratives
BAJ	Bureau d'aide juridictionnelle (du Conseil d'État)
CAA	Cour administrative d'appel
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CJA	Code de justice administrative
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
Conv. EDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales
CRPA	Code des relations entre le public et l'administration
IFSA	Institut français des sciences administratives
JAS	Juridiction administrative spécialisée
JORF	Journal officiel de la République française
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MIJA	Mission d'inspection des juridictions administratives
PLF	Projet de loi de finances
PLFR	Projet de loi de finances rectificative
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RAPO	Recours administratif préalable obligatoire
SGG	Secrétariat général du Gouvernement
SRE	Section du rapport et des études (Conseil d'État)
SVA	Principe selon lequel le « silence vaut accord »
TA	Tribunal administratif
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne



Indicateurs de l'activité du Conseil d'État et des juridictions administratives en 2021





1.1. L'activité de la juridiction administrative en 2021

1.1.1. L'activité juridictionnelle

Les chiffres indiqués sont en données nettes

Les tribunaux administratifs

Affaires enregistrées	241 384
Affaires jugées	233 254
Affaires en stock	191 053
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	9 mois et 25 jours

Les cours administratives d'appel

Affaires enregistrées	34 012
Affaires jugées	34 006
Affaires en stock	30 514
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	10 mois et 23 jours

Le Conseil d'État

Affaires enregistrées	11 313
Affaires réglées	11 633
Affaires en stock	5 562
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	5 mois et 22 jours

La CNDA

Affaires enregistrées	68 243
Affaires jugées	68 403
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	5 mois et 25 jours

Décisions du juge des référés du Conseil d'État

936 décisions rendues par le juge des référés

Dématérialisation des procédures juridictionnelles

225 965 recours déposés sur « Télérecours » dont 22 953 sur Télérecours citoyens

Médiations

1 849 médiations dont 53% ont abouti à un accord



1.1.2.L'activité consultative du Conseil d'État

Sections administratives : 1146 textes examinés en 547 séances

113 projets de loi ; 11 propositions de loi ; 10 projets de lois du pays

92 projets d'ordonnance

902 projets de décret dont 685 décrets réglementaires

13 avis sur question du Gouvernement

5 projets de rapport et d'études

Assemblée générale : 39 textes examinés en 20 séances (hors rapports et études)

89% des textes examinés en moins de 2 mois

Commission permanente : 10 textes examinés en 10 séances

70% des textes examinés en moins de 2 mois

1.1.3.L'activité d'étude

L'étude annuelle adoptée par le Conseil d'État à son initiative

Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes

Deux études réalisées à la demande du Premier ministre

Les pouvoirs d'enquête de l'administration

Conditions de ressources dans les politiques sociales : 15 propositions pour simplifier et harmoniser leur prise en compte

1.1.4.L'activité internationale

Échanges internationaux

Agenda du vice-président : 24 rencontres bilatérales et 3 multilatérales

10 autres rencontres bilatérales et 19 multilatérales avec la participation des membres du Conseil d'État

2 accueils de magistrats étrangers en stage long

3 accueils de groupes d'étudiants étrangers

7 missions d'expertise ou de formation des membres du Conseil d'État à l'étranger

27 décisions juridictionnelles publiées sur le site internet du Conseil d'État en 2 langues

Publication sur le site internet du Conseil d'État de nouvelles décisions en langue étrangère : 19 en anglais, 8 en espagnol



1.1.5.L'activité de colloque et de conférences

L'activité de colloque et de cycle de conférences : 7 colloques et 4 conférences organisés au Conseil d'État, 142 intervenants, près de 47 667 auditeurs (dont 47 306 connexions à distance)*

1 colloque du cycle des Entretiens du Conseil d'État en droit social : *Gouvernance et financement de la protection sociale*

1 colloque du cycle des Entretiens du contentieux du Conseil d'État : *Être accessible, utile et compris : l'efficacité du juge administratif*

1 colloque du cycle des Entretiens en droit public économique du Conseil d'État : *Quel financement pour une économie durable ?*

3 colloques organisés en partenariat,

- avec la Cour de cassation : *L'environnement : les citoyens, le droit, les juges*

- avec la Cour des comptes : *L'enjeu de l'évaluation des politiques publiques territoriales et partagées*

- avec le Centre de droit et d'économie du sport (CDES) de l'université de Limoges, le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) et la Cour de cassation : *Crise(s) sanitaire (s) & et régulation juridique du sport*

Une Nuit du droit, « en direct » au Conseil d'État sur le thème *L'écologie par le droit?*

2 conférences du cycle Les états d'urgence : *Les états d'urgence : comment les pouvoirs publics s'y adaptent-ils ?* et *Les états d'urgence : comment en sort-on ?*

2 conférences du cycle Les réseaux sociaux : *Les réseaux sociaux, vecteurs de transformation de la vie en société et du débat public* et *Les réseaux sociaux, vecteurs de transformation de l'économie et du travail*

* en vidéo et en direct sur le site internet du Conseil d'État

1.1.6.L'activité de publication

A retrouver en ligne sur le site internet du Conseil d'État

- *Le rapport d'activité de la juridiction administrative et le bilan annuel*

- L'étude annuelle sur *Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes*

- L'étude réalisée à la demande du Premier ministre sur *Les pouvoirs d'enquête de l'administration*

- L'étude réalisée à la demande du Premier ministre sur les *Conditions de ressources dans les politiques sociales : 15 propositions pour simplifier et harmoniser leur prise en compte*

- *Le Recueil de jurisprudence (Le petit Combarous)*

- La mise à jour du *Guide des outils d'action économique*

Collection « Droits et Débats », à la Documentation française

- *Vers un nouveau droit du travail ? Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, n° 32, 2021.

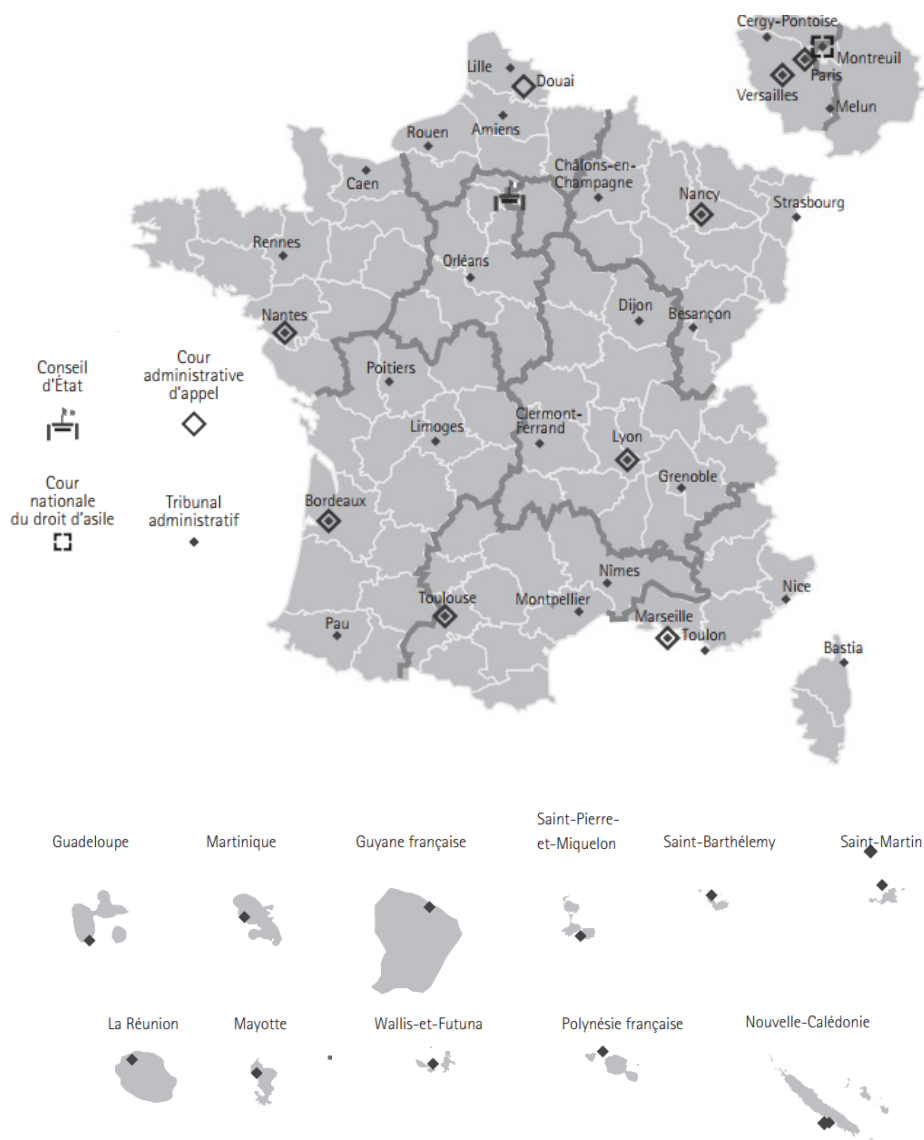
- *Concessions et privatisations : quelle articulation ?*, n° 33, 2021.

- *Les professions de santé de demain*, n° 34, 2021.



1.2. Panorama de la juridiction administrative en 2021

1.2.1. La carte des juridictions administratives



1.2.2.L’organigramme du Conseil d’État



1.2.3. Le Conseil d'État et le numérique

6 millions de visiteurs ont consulté les pages du [site internet](#) du Conseil d'État.

La barre des 200 000 abonnés a été franchie sur le [compte Twitter](#), avec plus de 20 000 abonnés supplémentaires en 2021. 60 vidéos ont été postées en 2021.

Les vidéos de la [chaîne YouTube](#) (dont 142 postées en 2021) ont été vues plus de 100 000 fois avec plus de 12 000 heures de visionnage comptabilisées, des chiffres qui doublent par rapport à 2020.

Le compte LinkedIn du Conseil d'État a vu ses abonnés presque doubler (+35 000) pour atteindre plus de 75 000 à la fin de l'année 2021.

1.3. Les dates clés de la juridiction administrative en 2021

• janvier 2021

(4 janvier 2021) – CONTENTIEUX – Le juge des référés du Conseil d'État rejette la demande de suspensions de modifications du code de la sécurité intérieure relatives au traitement de données à caractère personnel ([n° 447868 et suivants](#), [n° 447970](#), [n° 447972](#), [n° 447974](#))

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(11 janvier 2021) – CONSULTATIF – Le Conseil d'État rend un avis sur le projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et reportant la date de caducité des régimes institués

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(14 janvier 2021) – CONSULTATIF – Le Conseil d'État rend un avis sur le projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1^{er} de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(25 janvier 2021) – CONTENTIEUX – Le Conseil d'État précise les conséquences qui s'attachent à la communication, après la clôture de l'instruction, d'un moyen relevé d'office ([n° 425539](#))

➔ V. sur www.conseil-etat.fr, recueil « [Petit Combarbous 2021](#) »

(28 janvier 2021) – COLLOQUE – Colloque « Qu'est-ce qu'un grand commis de l'État ? » organisé par le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative

➔ V. sur www.conseil-etat.fr



• février 2021

(3 février 2021) – JURIDICTIONS – Le tribunal administratif de Paris reconnaît l'existence d'un préjudice écologique lié au changement climatique. Il juge que la carence partielle de l'État français à respecter les objectifs qu'il s'est fixés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre engage sa responsabilité (affaire dite « du siècle », n^{os} 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1)

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(4 février 2021) – CONSULTATIF – Le Conseil d'État rend un avis sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(11 février 2021) – CONSULTATIF – Le Conseil d'État rend un avis sur une proposition de loi tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(12 février 2021) – COLLOQUES – Entretiens de droit social 2021 : « Gouvernance et financement de la protection sociale

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(22 février 2021) – JURIDICTIONS – La cour administrative d'appel de Marseille condamne la collectivité de Corse à réparer le préjudice résultant pour la société Corsica Ferries France du versement d'aides publiques illégales à l'un de ses concurrents (n^{os} 17MA01582, 17MA01583).

➡ V. sur <http://marseille.cour-administrative-appel.fr>

• Mars 2021

(3 mars 2021) – CONTENTIEUX – Covid-19 : le juge des référés du Conseil d'État suspend l'interdiction des visites aux résidents des EHPAD (n° 449759)

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(5 mars 2021) – CONTENTIEUX – Le Conseil d'État juge contraires à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales la possibilité d'imposer la visioconférence devant les juridictions pénales ainsi que la prolongation de plein droit des délais maximaux de détention provisoire (n° 440037)

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(9 mars 2021) – CONTENTIEUX – Le Conseil d'État admet l'intérêt pour agir du comité social et économique d'une société faisant l'objet d'une prise de contrôle à l'encontre d'une décision de l'Autorité de la concurrence autorisant cette opération (n° 433214).

➡ V. sur www.conseil-etat.fr, recueil « Petit Combarbous 2021 »



(12 mars 2021) – JURIDICTIONS – Visite du Garde des Sceaux, ministre de la justice, dans les juridictions administratives marseillaises

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

• Avril 2021

(8 avril 2021) – CONTENTIEUX – Le Conseil d'État valide le régime d'autorisation préalable pour l'exploitation des équipements des antennes relais des opérateurs 5G (n° [442120](#))

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(9 avril 2021) – CONSULTATIF – Le Conseil d'État rend un avis sur un projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(9 avril 2021) – CONSULTATIF – Le Conseil d'État rend un avis sur un projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(13 avril 2021) – CONTENTIEUX – Le Conseil d'État annule la possibilité de transférer vers d'autres fichiers les données de l'application GendNotes, utilisée par la Gendarmerie nationale lors de ses interventions (n° [439360](#))

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(14 avril 2021) – CONSULTATIF – Le Conseil d'État rend un avis sur un projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(15 avril 2021) – CONTENTIEUX – Le Conseil d'État renvoie pour la première fois une demande d'avis consultatif à la Cour européenne des droits de l'homme (n° [439036](#))

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(15 avril 2021) – CONTENTIEUX – Le Conseil d'État juge que le Gouvernement doit garantir que tous les projets d'aménagement ayant un impact notable sur l'environnement sont évalués en amont (n° [425424](#))

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(21 avril 2021) – CONSULTATIF – Le Conseil d'État rend un avis sur un projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

➡ V. sur www.conseil-etat.fr, recueil « [Petit Combarbous 2021](#) »



(21 avril 2021) – CONTENTIEUX – Données de connexion : le Conseil d'État concilie le respect du droit de l'Union européenne et l'efficacité de la lutte contre le terrorisme et la criminalité (n° 393099 et a.)

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(22-25 avril 2021) - INTERNATIONAL – Rencontre entre le vice-président du Conseil d'État et Egils Levits, président de la République de Lettonie

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

• Mai 2021

(5 mai 2021) – JURIDICTIONS – Publication de la nouvelle édition de la Charte de déontologie de la juridiction administrative

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(21 mai 2021) – COLLOQUES – « L'environnement : les citoyens, le droit, les juges » organisé par le Conseil d'État et la Cour de cassation

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(28 mai 2021) – CONTENTIEUX – Le Conseil d'État précise à quelles conditions les communes ne sont pas assujetties à la TVA à raison de leurs activités de fourniture de repas dans les cantines et d'exploitation d'une piscine municipale traditionnelle (n° 441739, n° 442378)

➡ V. sur www.conseil-etat.fr, recueil « [Petit Combarbous 2021](#) »

(31 mai 2021) – JURIDICTIONS – Le tribunal administratif de Besançon juge que les prestations de maintien de l'ordre ne peuvent, en l'absence de cadre légal, être mises à la charge de l'organisateur d'un rassemblement ou d'une manifestation (n°^{os} 2000660, 2001543).

➡ V. sur <http://besancon.tribunal-administratif.fr>

• Juin 2021

(10 juin 2021) – CONSULTATIF – Le Conseil d'État rend un avis sur un projet de loi relatif à la protection des enfants

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(10 juin 2021) – CONTENTIEUX – Le Conseil d'État annule plusieurs dispositions du schéma national du maintien de l'ordre relatives à l'activité des journalistes et à la technique de l'encerclement (n° 444849 et a.)

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

➡ V. sur www.conseil-etat.fr, recueil « [Petit Combarbous 2021](#) »

(16 juin 2021) – PUBLICATIONS – Publication du rapport public et du Bilan annuel d'activité du Conseil d'État et de la juridiction administrative

➡ V. sur www.conseil-etat.fr



(16 juin 2021) – COLLOQUES – Conférence de clôture du cycle consacré aux états d'urgence, thème de l'étude annuelle 2021 du Conseil d'État

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(22 juin 2021) – CONTENTIEUX – Saisi par plusieurs syndicats qui contestaient la réforme de l'assurance chômage, le juge des référés du Conseil d'État suspend les règles de calcul du montant de l'allocation chômage qui devaient entrer en vigueur le 1^{er} juillet sans remettre en cause le principe de la réforme elle-même. En effet, les incertitudes sur la situation économique ne permettent pas de mettre en place, à cette date, ces nouvelles règles (n^{os} [452210](#), [452805](#), [452839](#), [452844](#), [452865](#), [452886](#))

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(28 juin 2021) – CONTENTIEUX – Le Conseil d'État juge que la chasse à la glu est illégale (n^o [443849](#), n^o [434365](#) et n^o [425519](#))

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

• Juillet 2021

(1^{er} juillet 2021) – CONTENTIEUX – Emissions de gaz à effet de serre : le Conseil d'État enjoint au Gouvernement de prendre des mesures supplémentaires avant le 31 mars 2022 (n^o [427301](#))

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

➔ V. sur www.conseil-etat.fr, recueil « [Petit Combarbous 2021](#) »

(6 juillet 2021) – PUBLICATIONS – Publication de l'étude du Conseil d'État sur les pouvoirs d'enquête de l'administration

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(6 juillet 2021) – RESSOURCES HUMAINES – Signature d'un accord sur l'égalité professionnelle femmes-hommes dans la juridiction administrative

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(8 et 9 juillet 2021) – INTERNATIONAL – Séminaire bilatéral franco-espagnol à Madrid

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(8 juillet 2021) – CONSULTATIF – Le Conseil d'État rend un avis sur un projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(13 juillet 2021) – CONTENTIEUX – Le Conseil d'État précise les modalités d'imposition des gains de *management package* (n^o [437498](#), n^o [435452](#), n^o [428506](#))

➔ V. sur www.conseil-etat.fr, recueil « [Petit Combarbous 2021](#) »



(15 juillet 2021) – JURIDICTIONS – Le tribunal administratif de Montpellier annule l'arrêté ministériel procédant à la répartition du quota français de pêche au thon rouge entre les petits pêcheurs et les senneurs pour l'année 2017, en accueillant un moyen tiré de la violation du critère environnemental prévu par le droit de l'Union (n° 1801790)

➡ V. sur <http://montpellier.tribunal-administratif.fr>

(19 juillet 2021) – CONSULTATIF – Le Conseil d'État rend un avis sur le projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(22 et 23 juillet 2021) – INTERNATIONAL – Séminaire juridique entre le Conseil d'État français et la Cour administrative fédérale allemande

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

• Août 2021

(4 août 2021) – CONTENTIEUX – Pollution de l'air : le Conseil d'État condamne l'État à liquider une première astreinte de 10 millions d'euros pour insuffisance des mesures prises pour améliorer la qualité de l'air et en l'absence d'évaluation des mesures déjà prises (n° 428409)

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

➡ V. sur www.conseil-etat.fr, recueil « [Petit Combarbous 2021](#) »

(6 août 2021) – CONTENTIEUX – Le Conseil d'État juge que plusieurs techniques de chasse traditionnelles des oiseaux sont illégales (n° [425435](#), [425540](#) et [426515](#) ; [425464](#), [425473](#), [425495](#) et [425503](#) ; [425549](#) ; [434375](#), [434400](#), [434459](#) et [434460](#) ; [434456](#) ; [434461](#) ; [443736](#), [443745](#), [443746](#), [443748](#), [444588](#), [444589](#), [444590](#) et [444591](#) ; [443742](#))

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

• Septembre 2021

(6 septembre 2021) – INTERNATIONAL – Visite du vice-président du Conseil d'État à la Cour administrative suprême de Finlande

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(10 septembre 2021) – CONTENTIEUX – Première audience publique d'instruction, dans le cadre de l'expérimentation d'une plus grande oralité devant le Conseil d'État

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(13 au 18 septembre 2021) – INTERNATIONAL – Déplacement du vice-président du Conseil d'État aux États-Unis

➡ V. sur www.conseil-etat.fr



(14 septembre 2021) – PUBLICATIONS – Publication de l'édition 2020 du Guide de jurisprudence du Conseil d'État

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(23 et 24 septembre 2021) – INTERNATIONAL – Séminaire bilatéral franco-hellénique au Conseil d'État

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(27 septembre 2021) – INTERNATIONAL – Séminaire bilatéral entre le Conseil d'État et la Cour européenne des droits de l'homme à la CEDH

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(29 septembre 2021) – PUBLICATION – Le Conseil d'État publie son étude annuelle sur « Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes »

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(29 septembre 2021) – CONTENTIEUX – Le Conseil d'État précise les modalités d'engagement de la responsabilité de la personne publique du fait des dommages imputables aux vaccinations obligatoires (n° 435323)

➔ V. sur www.conseil-etat.fr, recueil « [Petit Combarbous 2021](#) »

• Octobre 2021

(1^{er} octobre 2021) – INTERNATIONAL – Séminaire bilatéral de travail au Conseil d'État de Belgique

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(1^{er} octobre 2021) – JURIDICTIONS – Lancement de l'open-data des décisions de justice du Conseil d'État : « vers toujours plus d'accessibilité »

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(4 octobre 2021) – NUIT DU DROIT – La justice administrative se mobilise

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(6 octobre 2021) – RESSOURCES HUMAINES – Lancement d'une nouvelle modalité de recrutement d'auditeurs au Conseil d'État

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(7 octobre 2021) – CONTENTIEUX – Le Conseil d'État définit la notion de « salaires minima hiérarchiques » (SMH) et juge qu'une convention de branche peut à la fois en fixer le montant et en définir la structure (n° 433053 et a.)

➔ V. sur www.conseil-etat.fr, recueil « [Petit Combarbous 2021](#) »

(7 octobre 2021) – CONSULTATIF – Le Conseil d'État rend un avis sur un projet de loi portant diverses dispositions de vigilance sanitaire

➔ V. sur www.conseil-etat.fr



(11 octobre 2021) – JURIDICTIONS – La cour administrative d'appel de Bordeaux admet que l'utilisation par l'administration employeur des informations publiées sur le « mur » Facebook d'un agent public ne méconnaît pas le principe de loyauté dans l'administration de la preuve et ne porte pas atteinte à son droit au respect de sa vie privée (n° 19BX03567)

➡ V. sur <http://selection.twitter.jurissite-caa-bordeaux.fr>

(14 octobre 2021) – CONSULTATIF – Le Conseil d'État rend un avis sur un projet de loi portant reconnaissance et réparation des préjudices subis par les harkis et autres personnes rapatriées d'Algérie

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(18 octobre 2021) – COLLOQUES – Ouverture des Journées des acteurs publics consacrées aux états d'urgence, thème de l'étude annuelle 2021 du Conseil d'État

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(20 octobre 2021) – COLLOQUES – « Les réseaux sociaux » - ouverture du nouveau cycle annuel de conférences du Conseil d'État sur le thème choisi pour l'étude annuelle 2022

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(20 octobre 2021) – COLLOQUES – Conférence du comité d'histoire : la fabrique de la loi par le Conseil d'État (1879-1899)

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(22 octobre 2021) – CONTENTIEUX – Saisi par plusieurs syndicats, le juge des référés du Conseil d'État n'annule pas le décret reportant au 1^{er} octobre la date d'entrée en vigueur des nouvelles règles de calcul de l'allocation chômage, la situation du marché de l'emploi ayant connu une évolution favorable au cours des derniers mois et ne constituant plus un obstacle à la mise en place de la réforme (n^{os} 457300, 457313, 457321, 457337, 457343, 457345)

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(26 octobre 2021) – INTERNATIONAL – Justice climatique - Webinaire avec l'université de Columbia

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(27 octobre 2021) – COLLOQUES – Conférence inaugurale du cycle consacré aux réseaux sociaux, thème de l'étude annuelle 2022 du Conseil d'État

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(29 octobre 2021) – COLLOQUES – Entretiens du contentieux 2021 : « Être accessible, utile et compris : l'efficacité du juge administratif »

➡ V. sur www.conseil-etat.fr



(29 octobre 2021) – COLLOQUES – L’invention du service public culturel : le rôle du Conseil d’État

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(30 octobre 2021) – INTERNATIONAL – Séminaire bilatéral franco-israélien à la Cour suprême d’Israël

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

• Novembre 2021

(3 novembre 2021) – CONSULTATIF – Le Conseil d’État rend un avis sur le projet de loi relatif à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites

➡ V. sur www.legifrance.gouv.fr

(4 novembre 2021) – CONSULTATIF – Le Conseil d’État rend un avis sur une proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d’alerte

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(5 novembre 2021) – COLLOQUES – Entretiens de droit public économique 2021 : « Quel financement pour une économie durable ? »

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(16 novembre 2021) – INTERNATIONAL – Séminaires bilatéraux de travail du Conseil d’État à Luxembourg avec la Cour de justice de l’Union européenne et la Cour administrative luxembourgeoise

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(18 novembre 2021) – JURIDICTIONS – Duoday : la juridiction administrative s’est mobilisée pour encourager l’inclusion par l’emploi des personnes handicapées

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(19 novembre 2021) – CONTENTIEUX – Le Conseil d’État juge que, lorsque l’annulation d’un acte réglementaire a été demandée au juge de l’excès de pouvoir, les requérants peuvent, à titre subsidiaire, également en demander l’abrogation au motif qu’un changement de circonstances l’aurait rendu illégal (n° 437141, 437142)

➡ V. sur www.conseil-etat.fr, recueil « [Petit Combarbous 2021](#) »

(24 novembre 2021) – COLLOQUES - Colloque juridique : « Crise (s) sanitaire (s) et régulation juridique du sport » en partenariat avec la Cour de cassation et le Comité national olympique et sportif français (CNOSF)

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(26 et 27 novembre 2021) – COLLOQUES – Colloque « L'invention du service public culturel. Le Rôle du Conseil d'État », organisé par le comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative, le comité d'histoire du Ministère de la Culture et la Comédie française

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(28 et 29 novembre 2021) – INTERNATIONAL- Séminaire bilatéral de travail à la Cour suprême du Royaume-Uni

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(30 novembre 2021) – PRIX DE THÈSE – Attribution du prix de thèse du Conseil d'État en droit public 2021

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(30 novembre 2021) – JURIDICTIONS – Rentrée solennelle de la conférence du stage des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

• Décembre 2021

(1^{er} décembre 2021) – COLLOQUES – Colloque conjoint du Conseil d'État et de la Cour des comptes : « L'enjeu de l'évaluation des politiques publiques territoriales et partagées »

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(3 décembre 2021) – DROIT ET JUSTICE – Lancement au Conseil d'État de l'Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(3 décembre 2021) – INTERNATIONAL – Séminaire de travail bilatéral : le Conseil d'État reçoit une délégation du *Consiglio di Stato* italien

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(6 décembre 2021) – EUROPE – Séminaire de l'ACA-Europe à Paris

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(10 décembre 2021) – COLLOQUES – Colloque organisé au Conseil d'État par la Société de législation comparée (SLC) sur la présidence française de l'Union européenne

➡ V. sur www.conseil-etat.fr

(15 décembre 2021) – CONTENTIEUX – Le Conseil d'État n'annule pas le décret fixant, à la suite de l'échec des négociations entre les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs et comme le prévoit le code du travail, les mesures d'application des dispositions de ce code régissant l'assurance chômage (n^{os} [452209](#), [452783](#), [452796](#), [452831](#), [452836](#), [452842](#), [453181](#), [455121](#))

➡ V. sur www.arianeweb.fr



(16 décembre 2021) – JURIDICTIONS – La cour administrative d’appel de Versailles confirme que l’État est responsable à l’égard des sociétés habilitées de télépéage en raison de la résiliation du partenariat conclu pour la mise en œuvre de l’« écotaxe poids lourds » (n° 18VE03215, n° 18VE03216, n° 18VE03219, n° 18VE03220).

➔ V. sur <http://versailles.cour-administrative-appel.fr>

(17 décembre 2021) – JURIDICTIONS – Inauguration de la nouvelle cour administrative d’appel de Toulouse

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(17 décembre 2021) – CONTENTIEUX – Directive européenne sur le temps de travail : le Conseil d’État rejette la requête d’un gendarme qui contestait l’organisation du temps de travail dans la gendarmerie nationale (n° 437125)

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

➔ V. sur www.conseil-etat.fr, recueil « [Petit Combarrous 2021](#) »

(26 décembre 2021) – CONSULTATIF – Le Conseil d’État rend un avis sur un projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

1.4. L’activité de gestion de la juridiction administrative en 2021

Le budget de la juridiction administrative

481,13 M€ de crédits de paiement pour le programme 165 « Conseil d’État et autres juridictions administratives », pour assurer la gestion de l’ensemble de la juridiction administrative, répartis ainsi :

- Rémunération : 377,9 millions d’euros
- Fonctionnement : 71,3 millions d’euros
- Investissement : 31,93 millions d’euros

Les effectifs de la juridiction administrative

239 membres en activité au Conseil d’État

1 206 magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d’appel

431 agents du Conseil d’État

1 654 agents des tribunaux administratifs et cours administratives d’appel

671 agents de la Cour nationale du droit d’asile

Les recrutements dans la juridiction administrative

17 membres du Conseil d’État
53 magistrats
248 agents du Conseil d’État et de la CNDA
169 agents de greffe dans les tribunaux administratifs et cours administratives d’appel

La formation

6 310 jours-personnes de formation dispensés
1 815 personnes ayant suivi au moins une formation
396 sessions de formation différentes proposées
1,57 jours de formation par personne et par an en moyenne





Activité juridictionnelle





1. Bilan d'activité statistique de la juridiction administrative

1.1. Bilan d'activité des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'État

1.1.1. Statistiques agrégées en données nettes

Les statistiques agrégées sont exprimées en données nettes : des données brutes sont exclues les affaires dites de « série » présentant à juger une même question de droit.

Évolution des entrées, des sorties et des stocks

	2017	2018	2019	2020	2021
Tribunaux administratifs					
Affaires enregistrées	197 243	213 029	231 280	210 514	241 384
	1,9%	8%	8,6%	-8,9%	14,7%
Affaires réglées	201 460	209 618	223 229	200 411	233 254
	5,1%	4%	6,5%	-10,2%	16,4%
Affaires en stock	161 046	166 119	173 792	182 713	191 053
	-2,2%	3,2%	4,6%	5,1%	4,6%

Cours administratives d'appel					
Affaires enregistrées	31 283	33 773	35 684	30 229	34 012
	-0,1%	8%	5,7%	-15,3%	12,5%
Affaires réglées	31 283	32 854	34 260	30 706	34 006
	2,2%	5%	4,3%	-10,4%	10,7%
Affaires en stock	28 533	29 463	30 892	30 455	30 514
	-0,2%	3,3%	4,9%	-1,4%	0,2%

Conseil d'État					
Affaires enregistrées	9 864	9 563	10 216	10 034	11 313
	2,5%	-3,05%	6,83%	-1,8%	12,7%
Affaires réglées	10 139	9 583	10 320	9 671	11 633
	5,5%	-5,48%	7,48%	-6,3%	20,3%
Affaires en stock	4 961	5 255	5 323	5 861	5 562
	-9,2%	5,93%	1,29%	+ 10,1%	-5,1%



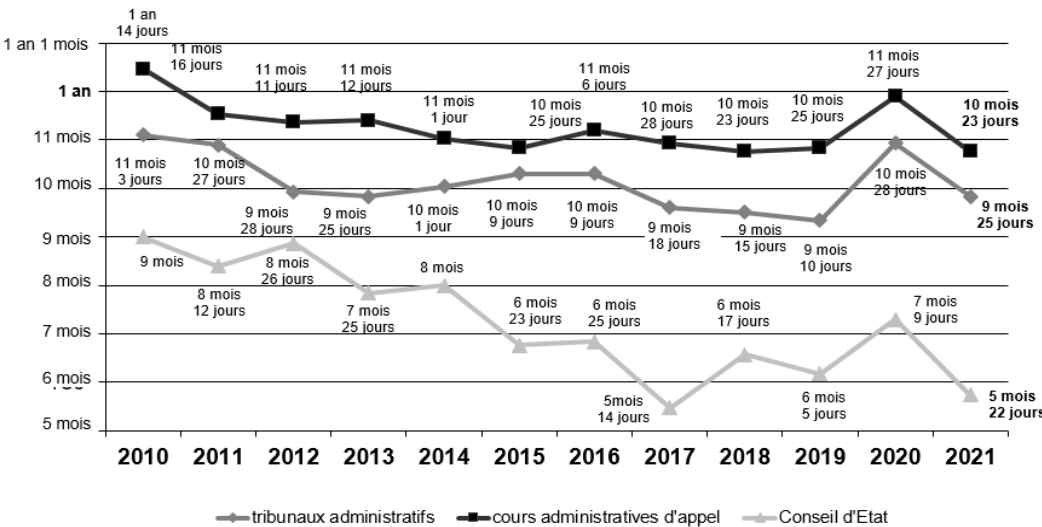
Évolution des délais de jugement

1- Délai prévisible moyen de traitement des affaires en stock

Ce délai est calculé au regard du nombre de dossiers en stock en fin d'année divisé par la capacité annuelle de jugement (nombre de requêtes jugées au cours de l'année de référence en données nettes).

	2017	2018	2019	2020	2021
Tribunaux administratifs	9 mois 18 jours	9 mois 15 jours	9 mois 10 jours	10 mois 28 jours	9 mois 25 jours
Cours administratives d'appel	10 mois 28 jours	10 mois 23 jours	10 mois 25 jours	11 mois 27 jours	10 mois 23 jours
Conseil d'État	5 mois 24 jours	6 mois 17 jours	6 mois 5 jours	7 mois 9 jours	5 mois 22 jours

2- Graphique – Évolution du délai prévisible moyen de jugement 2010-2021 (données nettes)



3- Délai constaté de jugement des affaires ordinaires

Ce délai correspond au délai moyen de jugement des affaires, de leur enregistrement à leur notification, à l'exclusion des ordonnances, des référés-procédures d'urgence et des affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers pour le CE. La définition des affaires ordinaires a été modifiée dans les TA et CAA, les ordonnances ont été réintégrées dans les affaires ordinaires.

	2017	2018	2019	2020	2021
Tribunaux administratifs	1 an 9 mois 21 jours	1 an 9 mois 2 jours	1 an 8 mois	1 an 8 mois 29 jours	1 an 4 mois 13 jours
Cours administratives d'appel	1 an 2 mois 13 jours	1 an 3 mois 7 jours	1 an 2 mois 29 jours	1 an 4 mois 12 jours	11 mois 27 jours
Conseil d'État	1 an 1 jour	11 mois 29 jours	1 an 6 jours	1 an 23 jours	1 an 11 jours

Principaux domaines contentieux

Les données présentées entre parenthèses indiquent le nombre total d'affaires enregistrées et de décisions rendues ou d'affaires réglées en 2021 en données nettes.

1- Affaires enregistrées dans les principaux domaines de contentieux

	TA (241 384)	CAA (34 012)	Conseil d'État (11 313)
Étrangers <i>en% du total</i>	100 332 41,6%	18 494 54,4%	1 975 17,5%
Fiscal <i>en% du total</i>	12 822 5,3%	3 128 9,2%	1 179 10,4%
Fonctionnaires et agents publics <i>en% du total</i>	24 713 10,2%	2 969 8,7%	1 323 11,7%
Urbanisme et aménagement <i>en% du total</i>	13 820 5,7%	2 123 6,2%	812 7,2%
Droits des personnes et libertés publiques <i>en% du total</i>	7 025 2,9%	490 1,4%	1 182 10,4%
Aide sociale <i>en% du total</i>	11 805 4,9%	151 0,4%	508 4,5%
Police <i>en% du total</i>	13 706 5,7%	373 1,1%	486 4,3%
Travail <i>en% du total</i>	4 404 1,8%	725 2,1%	373 3,3%
Professions <i>en% du total</i>	1 724 0,7%	207 0,6%	416 3,7%
Logement <i>en% du total</i>	18 154 7,5%	74 0,2%	257 2,3%



Décisions rendues dans les principaux domaines de contentieux

	TA (233 254)	CAA (34 006)	Conseil d'État (11 633) *
Étrangers <i>en% du total</i>	97 329 41,7%	18 230 53,6%	1 854 15,9%
Fiscal <i>en% du total</i>	14 159 6,1%	3 123 9,2%	1 374 11,8%
Fonctionnaires et agents publics <i>en% du total</i>	21 946 9,4%	3 146 9,3%	1 199 10,3%
Urbanisme et aménagement <i>en% du total</i>	12 565 5,4%	2 028 6,0%	964 8,3%
Droits des personnes et libertés publiques <i>en% du total</i>	6 065 2,6%	479 1,4%	1 143 9,8%
Aide sociale <i>en% du total</i>	12 434 5,3%	226 0,7%	567 4,9%
Police <i>en% du total</i>	13 722 5,9%	428 1,3%	548 4,7%
Travail <i>en% du total</i>	4 361 1,9%	729 2,1%	386 3,3%
Professions <i>en% du total</i>	1 606 0,7%	152 0,4%	370 3,2%
Logement <i>en% du total</i>	16 650 7,1%	72 0,2%	250 2,1%
Pensions <i>en% du total</i>	1 302 0,6%	305 0,9%	192 1,7%
Marchés <i>en% du total</i>	4 708 2,0%	886 2,6%	267 2,3%

* Affaires réglées pour le Conseil d'État (i.e.) terminées.

Évolution de l'activité du juge des référés, par mode de saisine

CONSEIL D'ÉTAT	2017	2018	2019	2020	2021
Affaires enregistrées					
Premier ressort	203	155	150	1 005	644
<i>référé suspension (art. L. 521-1 CJA)</i>	138	119	110	280	305
<i>référé liberté (art. L. 521-2 CJA)</i>	44	24	33	708	313
<i>autres référés</i>	21	12	7	17	26
Appel (art. L. 521-2 et autres CJA)	213	272	260	238	261
Total	417	427	410	1 243	905



Décisions rendues					
Premier ressort	211	153	152	972	672
référé suspension (art. L. 521-1 CJA)	146	117	110	272	313
référé liberté (art. L. 521-2 CJA)	43	25	33	684	336
autres référés	22	11	9	16	23
Appel (art. L. 521-2 et autres CJA)	208	216	319	236	264
Total	419	369	472	1 208	936

	2017	2018	2019	2020	2021
COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL					
Affaires enregistrées					
référé suspension (art. L. 521-1 CJA)	263	264	322	281	263
autres référés	450	433	470	380	462
Total	713	697	792	661	725
Décisions rendues					
référé suspension (art. L. 521-1 CJA)	256	257	311	295	265
autres référés	508	443	472	408	450
Total	764	700	783	703	715

Pour mémoire, autre procédure d'urgence devant les cours administratives d'appel :
le sursis à exécution

	2017	2018	2019	2020	2021
Affaires enregistrées					
sursis à exécution (art. R. 811-14 à 17 CJA)	653	834	840	892	929
Décisions rendues					
sursis à exécution (art. R. 811-14 à 17 CJA)	591	763	881	843	991

	2017	2018	2019	2020	2021
TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS					
Affaires enregistrées					
référé suspension (art. L. 521-1 CJA)	10 042	12 150	13 805	12 552	16842
référé liberté (art. L. 521-2 CJA)	4 176	5 430	6 955	5 568	8928
autres référés	11 615	13 043	14 316	13 414	21032
Total	25 833	30 623	35 076	31 534	46802
Décisions rendues					
référé suspension (art. L. 521-1 CJA)	10 076	12 034	13 733	12 455	16802
référé liberté (art. L. 521-2 CJA)	4 166	5 393	6 975	5 556	8890
autres référés	11 819	1 2861	14 172	12 953	20328
Total	26 061	30 288	34 880	30 964	46020



1.1.2. Questions prioritaires de constitutionnalité (QPC)

Les données de l'année 2010 ont été établies à la date de la mise en œuvre des QPC : elles concernent ainsi la période du 1^{er} mars au 31 décembre 2010.

■ QPC devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel

Tribunaux administratifs	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
QPC en instance au 1 ^{er} janvier	0	190	95	198	151	89	139	102	147	159	249	160
QPC enregistrées	490	459	374	353	274	249	439	647	443	662	516	547
QPC traitées	300	554	271	400	336	199	476	602	431	572	605	460
Transmission au Conseil d'État <i>Taux de transmission (en%)</i>	61 20,3%	50 9%	34 12,6%	47 11,8%	27 8%	27 13,5%	34 7,1%	39 6,5%	29 6,5%	25 4,4%	23 4,5%	23 5%
QPC en stock au 31 décembre	190	95	198	151	89	139	102	147	159	249	160	247

Cours administratives d'appel	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
QPC en instance au 1 ^{er} janvier	0	26	14	69	50	108	134	56	34	24	274	32
QPC enregistrées	242	134	105	106	123	115	174	127	158	347	645	215
QPC traitées	216	146	50	125	65	89	252	149	168	97	887	113
Transmission au Conseil d'État <i>Taux de transmission (en%)</i>	31 14,3%	20 13,7%	11 22%	13 10,4%	11 16,9%	3 3,5%	8 3,2%	15 10,1%	8 5%	9 9,3%	5 0,8%	9 8%
QPC en stock au 31 décembre	26	14	69	50	108	134	56	34	24	274	32	134

⊕

■ QPC devant le Conseil d'État

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1- QPC enregistrées par mode de saisine	256	212	187	162	180	160	210	258	317	161	219	212
Saisine directe du Conseil d'État	158	135	133	100	136	125	160	201	279	123	183	178
QPC transmises par les TA et les CAA	92	70	45	60	38	30	42	54	37	34	28	32
QPC transmises par les juridictions administratives spécialisées	6	7	9	2	6	5	8	3	1	4	8	2

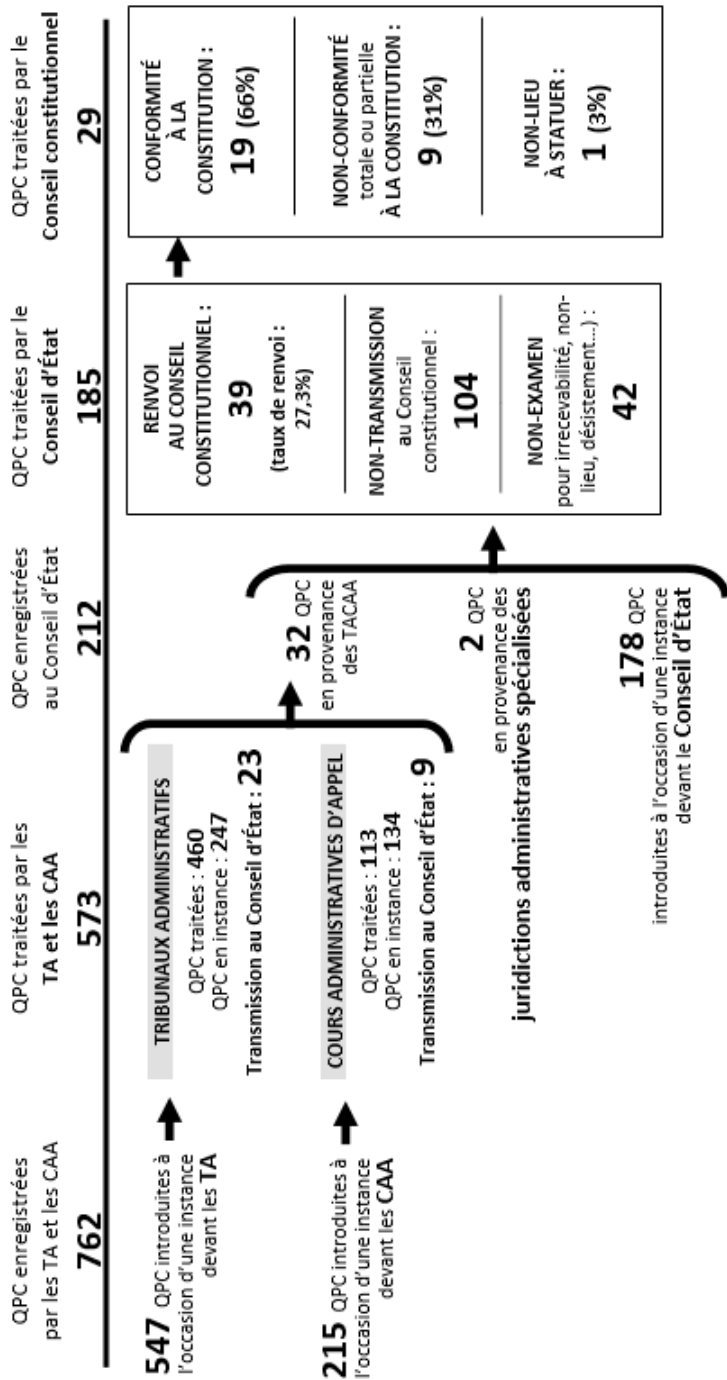
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
2- QPC traitées par sens de décision	230	201	185	162	170	175	190	238	313	159	173	185
Renvoi au Conseil constitutionnel	60	51	39	38	43	46	49	52	26	44	25	39
Taux de renvoi ⁽¹⁾	30%	28%	26,5%	29,7%	29,7%	35,7%	33,3%	29,5%	9,8%	36,7%	27,5%	27,3%
Non renvoi	140	131	108	90	102	83	98	124	240	76	66	104
Autres (non-examen de la QPC en cas d'irrecevabilité, non-lieu, désistement...)	30	19	38	34	25	46	43	62	47	39	82	42

⁽¹⁾ Hors irrecevabilité, non-lieu, désistement

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
3- QPC en stock au 31 décembre	26	37	39	39	49	34	54	58	60	47	77	66

4- Sens des décisions rendues par le Conseil constitutionnel		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
		42	62	43	37	36	43	45	54	38	39	25	29
Conformité		27 65,9%	48 78,7%	29 67,4%	31 85,7%	20 54,1%	36 82,9%	22 49%	36 67%	24 63%	25 64%	16 64%	19 66%
Non-conformité		11 24,4%	14 21,3%	13 30,2%	5 14,3%	16 45,9%	7 17,1%	23 51%	18 33%	13 34%	14 35,9%	8 32%	9 31%
Non-lieu à statuer		4 9,7%	-	1 2,3%	1 2,7%	-	-	-	-	1 2,63%	-	1 4%	1 3%

Questions prioritaires de constitutionnalité devant les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État : QPC enregistrées, traitées et taux de transmission



1.1.3. Questions préjudicielles posées à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)

1- QP transmises à la CJUE	2017	2018	2019	2020	2021
	14	15	12	5	9
Par le Conseil d'État	13	13	11	5	7
Par les TA	0	1	1	0	0
Par les CAA	1	1	0	0	2

2- Décisions de la CJUE	2017	2018	2019	2020	2021
	9	4	3	5	10
Sur QP du Conseil d'État	6	4	2	5	8
Sur QP des TA	2	0	1	0	2
Sur QP des CAA	1	0	0	0	0

3- Décisions au fond rendues sur décisions de la CJUE	2017	2018	2019	2020	2021
	10	15	15	8	15
Par le Conseil d'État	7	13	12	7	13
Par les TA	2	2	1	1	2
Par les CAA	1	0	2	0	0

4- QP pendantes devant la CJUE	2017	2018	2019	2020	2021
	20	19	17	13	12
Sur QP du Conseil d'État	18	16	17	12	10
Sur QP des TA	1	1	0	1	0
Sur QP des CAA	1	2	0	0	2



1.2. Activité des tribunaux administratifs

1.2.1. Bilan d'activité de l'année 2021

■ Affaires enregistrées

En 2021, les tribunaux administratifs (TA) ont enregistré 241 384 affaires nouvelles en données nettes et 243 831 en données brutes, soit une augmentation de 15%. On retrouve un niveau d'entrées supérieur de 4% à celui de 2019.

Parmi les 7 principaux contentieux qui représentent 84% des entrées, six contentieux sont en hausse:

- Le contentieux des étrangers représente 42% des entrées. Il augmente de 28% par rapport à 2020 et de 7% par rapport à 2019. Les OQTF 3 mois représentent 24% des entrées de ce contentieux et augmentent de 8% par rapport à 2020 et de 7% par rapport à 2019, les « OQTF 6 semaines » (20%) augmentent de 23% par rapport à 2020 et de 16% par rapport à 2019, les procédures « 96 heures » (10%) augmentent de 18% par rapport à 2020 et diminuent de 34% par rapport à 2019, et le contentieux de l'asile (6%) diminue de 1% par rapport à 2020 et de 44% par rapport à 2019.
- Les contentieux sociaux qui regroupent l'ensemble des litiges relatifs à l'aide sociale, au RSA, au logement et aux droits des travailleurs sans emploi représentent environ 13% des affaires enregistrées. Ils augmentent globalement de plus de 11% par rapport à 2020 et de 2% par rapport à 2019. Au sein de ces contentieux, le DALO (47%) augmente de 15% par rapport à 2020 et de 8% par rapport à 2019, le RSA (16%) augmente de 6% par rapport à 2020 et diminue de 9% par rapport à 2019 et l'aide sociale aux personnes handicapées (10%) augmente de 13% par rapport à 2020 et de 9% par rapport à 2019.
- Le contentieux de la fonction publique qui s'établit à 10% de l'ensemble des entrées est en hausse de 30% par rapport à 2020 et de 13% par rapport à 2019. Au sein de ce contentieux, celui des fonctionnaires de l'état (28%) diminue de 2% par rapport à 2020 et de 27% par rapport à 2019, celui des fonctionnaires territoriaux (29%) augmente de 13% par rapport à 2020 et de 6% par rapport à 2019 et celui des fonctionnaires des établissements hospitaliers (30%) augmentent de 162% par rapport à 2020 et 169% par rapport à 2019.
- Le contentieux de l'urbanisme et de l'environnement représente 6% des entrées. Il augmente de 10% par rapport à 2020 et de 9% par rapport à 2019. Le contentieux des installations classées (29% de l'environnement) progresse de 73%. Le contentieux des autorisations d'occupation du sol représente plus de la 68% des entrées du contentieux de l'urbanisme et augmente de près de 23%.
- Le contentieux fiscal subit une hausse de 3% par rapport à 2020 et une baisse de 23% par rapport à 2019, mais il ne représente plus que 5% des entrées. La hausse est sensible en contentieux des impôts locaux (40%) qui augmente de 11%.

- Le contentieux des marchés et contrats représente 2% du total des entrées et augmente de plus de 11% par rapport à 2020 et diminue de 4% par rapport à 2019.

Un contentieux est stable par rapport à 2019 et à 2020, celui de la police qui représente 6% du total des entrées. Il a régulièrement diminué entre 2007 et 2017, mais il a augmenté de 15% en 2018 et de 8% en 2019.

L'évolution globale des entrées est contrastée selon les juridictions. Les entrées ont progressé fortement dans 31 juridictions : les plus fortes progressions concernent Paris (+30%), Pau (+26%) et Versailles (+25%). Seules 6 juridictions ont des entrées en diminution. Elles sont 14 si l'on compare la situation de fin 2021 à celle de fin 2019.

■ Affaires réglées

Le nombre d'affaires jugées par les tribunaux administratifs en 2021 augmente, par rapport à 2020, de 16% en données nettes et en données brutes avec 233 250 sorties nettes et 235 329 sorties brutes.

La progression est de 3% par rapport à 2019 en donnée nettes et brutes.

32 tribunaux ont des sorties qui progressent par rapport à 2020 et 5 ont des sorties en diminution.

Clermont-Ferrand, Montreuil, Dijon, Nice, Versailles et Paris ont jugé entre 25% et 37% de dossiers supplémentaires par rapport à 2020.

■ Taux de couverture et stock d'affaires en instance

Le taux de couverture au niveau national a augmenté d'un peu moins de 2 points. Il passe de 95% à 97%.

- 12 tribunaux enregistrent un taux de couverture de plus de 100% dont Dijon, Toulon et Besançon qui atteignent ou dépassent 105% ;
- 21 ont un taux de couverture compris entre à 90% et 100%.
- 4 ont un taux de couverture compris entre 81% et 90% (Bastia, Toulouse, Pau et la Guadeloupe).
- Le taux de couverture inférieur à 100% a pour conséquence une augmentation du stock d'affaires en instance. Au 31 décembre 2021, ce stock atteint 191 053 dossiers en données nettes, soit une augmentation de 5% par rapport à la situation observée au 31 décembre 2020.

La part des affaires de plus de 24 mois augmente de 15% et s'établit à 10% (9% en 2020).

Les TA dont les affaires de plus de 24 mois représentent plus de 10% du stock global sont au nombre de 10 en 2021 : Cergy-Pontoise, Clermont-Ferrand, Grenoble, Lille, Limoges, Melun, Nantes, Nice, Rennes et Toulon.



■ Délais

Par rapport à 2020, le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires diminue de 3 jours. Ce délai s'établit à 1 an 4 mois 13 jours. Par rapport à 2019, ce délai augmente d'un mois.

Le délai moyen constaté (toutes affaires confondues) diminue respectivement de 16 jours en TA pour s'établir à 9 mois et 16 jours. Par rapport à 2019, ce délai augmente de 11 jours en TA.

■ La question prioritaire de constitutionnalité

Les tribunaux administratifs ont été saisis de 490 questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) en 2010, 459 en 2011, 374 en 2012, 353 en 2013, 274 en 2014 et 249 en 2015, 439 en 2016, 647 en 2017, 443 en 2018, 662 en 2019, 516 en 2020 et 547 en 2021 soit 5 453 depuis le 1^{er} mars 2010. Le rythme des QPC, qui a diminué régulièrement sur la période 2010-2015, a progressé en 2016 et plus particulièrement en 2017. En 2020, le niveau des QPC a diminué de 22% et progressé de 6% en 2021. Au 31 décembre 2021, compte tenu du délai qui leur est imparti, les tribunaux administratifs avaient examiné 460 QPC et en avaient transmis 23 au Conseil d'État soit un taux de transmission de 5%.

1.2.2. Statistiques

■ Affaires enregistrées, traitées et en instance au 31 décembre 2021

	Données brutes			Données nettes		
	2020	2021	Évolution 2021/2020	2020	2021	Évolution 2021/2020
Affaires enregistrées						
TA de Métropole	204 519	231 692	13,3%	202 844	229 245	13,0%
TA d'outre-mer	7 674	12 139	58,2%	7 670	12 139	58,3%
Total	212 193	243 831	14,9%	210 514	241 384	14,7%
Affaires traitées						
TA de Métropole	195 939	223 639	14,1%	192 783	221 767	15,0%
TA d'outre-mer	7 659	11 696	52,7%	7 628	11 487	50,6%
Total	203 598	235 335	15,6%	200 411	233 254	16,4%
Affaires en instance						
TA de Métropole	200 388	208 546	4,1%	176 538	184 227	4,4%
TA d'outre-mer	6 384	6 827	6,9%	6 175	6 826	10,5%
Total	206 772	215 373	4,2%	182 713	191 053	4,6%
<i>(dont plus de 2 ans)</i>	<i>35 249</i>	<i>40 011</i>		<i>16 309</i>	<i>19 045</i>	



■ Délais moyens de jugement en 2021

	Données brutes	Données nettes
Délai prévisible moyen de traitement des affaires en stock	10 mois 29 jours	9 mois 25 jours
Délai moyen de jugement des affaires de l'enregistrement à la notification – ou "délai constaté global"	9 mois et 21 jours	9 mois 16 jours
Délai moyen de jugement des affaires de l'enregistrement à la notification (hors référés-procédures d'urgence et hors affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers)	1 an 4 mois 17 jours	1 an 4 mois 13 jours



■ **Stock et flux, juridiction par juridiction, pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2021** (données nettes, juridictions classées par ordre alphabétique)

	Affaires enregistrées		Affaires traitées		Affaires en instance	
	2021	Évolution 2021/2020	2021	Évolution 2021/2020	2021	Évolution 2021/2020
Amiens	4 230	3,2%	4 114	5,8%	3 157	3,9%
Bastia	1 505	4,5%	1 352	-10,9%	1 386	11,9%
Besançon	2 111	3,1%	2 213	5,9%	1 366	-7,1%
Bordeaux	6 945	13,9%	6 268	11,4%	5 180	14,4%
Caen	2 805	9,2%	2 635	9,9%	2 288	7,8%
Cergy-Pontoise	14 872	21,0%	14 665	18,8%	11 651	1,6%
Châlons-en-Champagne	2 868	6,6%	2 612	-5,4%	1 634	18,2%
Clermont-Ferrand	2 716	21,7%	2 828	36,9%	2 542	-4,2%
Dijon	3 251	-8,7%	3 528	33,7%	2 024	-12,2%
Grenoble	8 657	9,3%	8 429	23,0%	8 712	3,0%
Lille	10 110	7,9%	10 340	10,7%	9 039	-1,0%
Limoges	2 046	4,5%	1 992	-4,7%	1 983	3,0%
Lyon	10 251	8,4%	9 761	-2,9%	6 416	7,1%
Marseille	11 195	10,2%	11 190	14,7%	9 521	1,2%
Melun	11 807	14,0%	10 814	16,2%	11 057	9,6%
Montpellier	6 741	11,8%	6 420	4,9%	5 047	6,9%
Montreuil	16 912	18,9%	16 258	36,4%	11 040	6,4%
Nancy	3 714	10,8%	3 722	11,0%	2 245	-0,9%
Nantes	14 655	8,0%	13 340	5,3%	16 847	7,9%
Nice	6 639	23,7%	6 378	29,2%	6 642	4,8%
Nîmes	4 315	9,4%	4 389	11,4%	3 311	-2,1%
Orléans	4 598	-2,8%	4 455	11,9%	4 327	3,7%
Paris	27 890	30,2%	26 526	25,7%	16 395	9,2%
Pau	3 294	25,9%	2 793	14,8%	3 353	17,6%
Poitiers	3 433	7,9%	3 245	3,2%	2 737	7,8%
Rennes	6 498	11,3%	6 660	19,0%	6 160	-2,5%
Rouen	5 083	-3,7%	5 052	17,8%	4 226	0,7%
Strasbourg	8 254	4,1%	8 540	7,0%	5 312	-4,3%
Toulon	3 369	-4,8%	3 554	7,5%	4 572	-3,9%
Toulouse	7 428	10,5%	6 435	1,6%	7 132	15,3%
Versailles	11 053	25,0%	11 259	25,8%	6 925	-2,0%
Total métropole	229 245	13,0%	221 767	15,0%	184 227	4,4%
Guadeloupe, St Barthélemy et St Martin	1 948	41,9%	1 556	11,7%	1 411	39,7%
Guyane	1 681	21,6%	1 621	21,9%	1 695	3,9%
La Réunion et Mayotte	6 713	115,1%	6 503	111,1%	2 875	7,5%
Martinique et Saint-Pierre et Miquelon	767	17,3%	768	5,3%	411	-2,1%
Nouvelle Calédonie et Wallis et Futuna	431	-4,9%	456	5,6%	199	-10,4%
Polynésie Française	599	-12,8%	583	-12,2%	235	8,3%
Total Outre-mer	12 139	58,3%	11 487	50,6%	6 826	10,5%
Total général	241 384	14,7%	233 254	16,4%	191 053	4,6%

1.3. Activité des cours administratives d'appel

1.3.1. Bilan d'activité de l'année 2021

■ Affaires enregistrées

En 2021, les entrées des CAA augmentent de 12% avec 34 012 dossiers en net et 11% avec 34 283 dossiers en brut.

Par rapport à 2019, les entrées diminuent de 5% en données brutes et en nettes

Sur les dix années 2011-2021, l'évolution moyenne annuelle est de 2%.

Parmi les principaux contentieux en CAA qui représentent 82% des entrées : trois sont en augmentation, un est stable et un est en diminution par rapport à 2020.

- Le contentieux des étrangers, qui est le premier contentieux des cours avec 54% des entrées, augmente de 13% par rapport à 2020 et de 2% par rapport à 2019 ;
- Le contentieux de la fonction publique, qui représente 9% des entrées, augmente de 16% par rapport à 2020 et diminue de 7% par rapport à 2019.
- Le contentieux de l'urbanisme et de l'environnement, qui représente 8% des entrées, augmente de 4% par rapport à 2020 et diminue de 11% par rapport à 2019.
- Le contentieux fiscal, qui représente 9% des entrées, est stable par rapport à 2020 et diminue de 25% par rapport à 2019.
- Le contentieux des marchés, qui représente 2% des entrées, diminue de 8% par rapport à 2020 et de 21% par rapport à 2019.

Six cours ont des entrées en progression en particulier Douai (+35%) et Paris (+55%), une est stable, Nancy, et une subit une diminution de ses entrées Nantes (-10%). Le transfert du ressort en appel du TA d'Orléans de la CAA de Nantes vers la CAA de Versailles et celui du TA de Montreuil de la CAA de Versailles vers CAA de Paris explique la forte progression des entrées de Paris et la diminution de celles de Nantes.

■ Affaires réglées

Avec 34 006 décisions en données nettes, et 34 113 en données brutes, les sorties des cours augmentent de 11% en net et 8% en brut.

Par rapport à 2019, les sorties sont quasiment stables (-0,7%).

En 2021, les sorties progressent dans 7 cours, seule Nantes est stable.



■ Taux de couverture et stock d'affaires en instance

Le taux de couverture s'établit au niveau national à 100%. Il est en diminution de 2 points par rapport à 2020.

Quatre cours ont un taux de couverture inférieur à 100% : Bordeaux (99%), Douai (96%) Lyon (94%) et Paris (86%).

Quatre cours ont un taux de couverture supérieur ou égal à 100% : Marseille (100%), Nancy (112%) Nantes (117%) et Versailles (109%).

Le nombre d'affaires en stock s'établit au 31 décembre 2021 à 30 514 dossiers en données nettes. Il est stable par rapport à 2020.

Les affaires de plus de 24 mois augmentent de 43%, leur part représente 5,2% du stock.

Seules les CAA de Lyon (4%), Nantes (1%) et Paris (3%) ont des taux inférieurs à 4%.

■ Délais

Le délai prévisible moyen diminue, par rapport à 2020, de 1 mois et 5 jours, pour s'établir à 10 mois et 23 jours ; par rapport à 2019, cela représente une diminution de 3 jours.

■ La question prioritaire de constitutionnalité

Les cours administratives d'appel ont été saisies de 242 QPC en 2010, 134 en 2011, 105 en 2012, 106 en 2013, 123 en 2014, 115 en 2015, 174 en 2016, 127 en 2017, 158 en 2018, 347 en 2019 dont 282 en série, 645 en 2020 dont 477 en série et 215 en 2021 soit 2 323 depuis le 1^{er} mars 2010.

Au 31 décembre 2021, compte tenu du délai qui leur est imparti, les CAA avaient examiné 113 dossiers, et avaient transmis 9 QPC au Conseil d'État, soit un de taux de transmission de 8%.



1.3.2. Statistiques

Affaires enregistrées, affaires traitées et affaires en instance au 31 décembre 2021

	Données brutes			Données nettes		
	2020	2021	Évolution 2021/2020	2020	2021	Évolution 2021/2020
Affaires enregistrées	30 759	34283	11,5%	30 229	34 012	12,5%
Affaires traitées	31 566	34114	8,1%	30 706	34 006	10,7%
Affaires en instance	30 670	30886	0,7%	30 455	30 514	0,2%
<i>dont affaires de plus de 2 ans</i>	<i>1 112</i>	<i>1715</i>	<i>54,2%</i>	<i>1 108</i>	<i>1 620</i>	<i>46,2%</i>

Délais moyens de jugement en 2021

	Données brutes	Données nettes
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	10 mois 26 jours	10 mois 23 jours
Délai moyen de jugement des affaires de l'enregistrement à la notification dit « délai constaté global »	11 mois 16 jours	11 mois 15 jours
Délai moyen de jugement des affaires de l'enregistrement à la notification (hors référés- procédures d'urgence)	11 mois 27 jours	11 mois 27 jours

Stock et flux, juridiction par juridiction, pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2021 (données nettes, juridictions classées par ordre alphabétique)

	Affaires enregistrées		Affaires traitées		Affaires en stock	
	2021	Évolution 2021/2020	2021	Évolution 2021/2020	2021	Évolution 2021/2020
Bordeaux	4 740	10,6%	4 714	9,8%	4 690	0,6%
Douai	2 730	35,0%	2 631	2,5%	2 056	5,4%
Lyon	4 299	11,4%	4 036	3,7%	4 504	6,4%
Marseille	5 011	3,0%	4 991	1,6%	5 005	0,7%
Nancy	3 304	-0,1%	3 708	29,0%	3 005	-11,8%
Nantes	3 723	-9,6%	4 355	-0,2%	2 728	-18,5%
Paris	6 698	55,2%	5 737	40,6%	4 663	25,9%
Versailles	3 507	1,5%	3 834	3,1%	3 863	-7,6%
Total général	34 012	12,5%	34 006	10,7%	30 514	0,2%

1.4. Activité de la section du contentieux du Conseil d'État

1.4.1. Bilan d'activité de l'année 2021

Au regard de la spécificité de l'année 2020, l'année 2019 est considérée comme une année de référence plus significative. Des comparaisons pourront donc être faites avec les données constatées en 2019.

■ Affaires enregistrées

Le nombre de dossiers enregistrés par la section du contentieux est passé, en données brutes, de 11 007 en 2020 à 11 732 en 2021 à soit une hausse de 6,6%. Cependant, en données nettes, c'est-à-dire hors contentieux sériels, le constat s'accroît, avec une hausse des entrées qui passent de 10 034 à 11 313 (+12,7%). Comparées à celles de 2019, les entrées en 2021 sont également en hausse en données brutes (+11,3%) comme en données nettes (+10,7%).

Cette situation vaut tant pour les dossiers relevant des formations contentieuses de la section (chambres, juge des référés et formation spécialisée) que pour ceux qui se rattachent aux compétences propres du président (règlement des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative et recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle près le Conseil d'État).

Ainsi en données brutes, le nombre de dossiers affectés aux formations contentieuses, soit 10 300 dossiers en 2021, croît de 4,8% par rapport à 2020 et de 15,7% par rapport à 2019. En données nettes avec 9 882 dossiers, cette augmentation s'accroît par rapport à 2020 (+11,7%) et à 2019 (+14,9%).

L'activité de l'année écoulée est également soutenue s'agissant des requêtes en référés : malgré une baisse de 27% par rapport à 2020, année inédite pour son taux d'enregistrement de référés, la hausse de 121% par rapport à 2019 reste très importante. Ainsi 906 requêtes en référés ont été enregistrées en 2021, contre 1 240 en 2020 et 410 en 2019.

Hors référés, le nombre de dossiers affectés aux formations contentieuses est en hausse de 9,4% par rapport à 2020 et 10,6% par rapport à 2019 en données brutes, de 18% par rapport à 2020 et 9,6% par rapport à 2019 en données nettes.

Le nombre d'affaires enregistrées par la section du contentieux en 2021 au titre des séries contentieuses est en baisse par rapport à 2020 (-56,9%), année au cours de laquelle les dossiers de série ont atteint le plus haut niveau depuis 2016 mais est en hausse de 28,9% par rapport à 2019.

Hors séries, le contentieux de premier ressort baisse de 8,1% par rapport à 2020, année de forte hausse de ce contentieux (+86,5%) sous l'effet des référés, mais reste très supérieur au niveau de 2019 (+71,3%). Les saisines en appel liées essentiellement au contentieux des élections municipales baissent de 18,5% (passant de 600 dossiers en 2020 à 489 en 2021 dont 215 liés au contentieux électoral). A l'inverse, le contentieux de cassation augmente de 20,9% par rapport à 2020, passant de 5 920 à 7 156 dossiers. L'augmentation par rapport à 2019 est toutefois moins significative (+4,5%). Cette augmentation des pourvois, qui touche l'ensemble des types de cassation, est particulièrement marquée pour la cassation des décisions des tribunaux administratifs statuant en référé (+16,6% par rapport à 2020 et +34,6% par rapport à 2019 - cf. Tableau 2).

S'agissant du contentieux de premier ressort (17,9% de l'ensemble des entrées en données nettes), il apparaît, pour la deuxième année consécutive, en hausse par rapport à l'année 2019 où il représentait 11,6% des entrées. Hors référés, cette augmentation est le fait de contestations portant sur les décrets et autres actes réglementaires liés à la pandémie.

Comparativement à l'année 2020, le contentieux de cassation (72% du total des entrées contentieuses) connaît une augmentation de 62,5% des pourvois présentés contre des décisions des juridictions administratives spécialisées. Ce contentieux, principalement de l'asile (73%), du stationnement payant (12%) et ordinal (13%) retrouve ainsi un niveau un peu supérieur à 2019 (+14,9%). Le contentieux des pourvois présentés contre les juridictions administratives de droit commun retrouve également, après une année de baisse (- 9,9%), le niveau de 2019 (+2,2% soit 5 703 dossiers en 2021 contre 5 580 en 2019).

Comme pour les années précédentes, les principales matières sur lesquelles portent les pourvois en cassation formés contre les décisions des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel sont les suivantes : le contentieux fiscal (18,7%), le contentieux de la fonction publique (15,5%) et le contentieux de l'urbanisme (13,5%). Il est à noter que la part des contentieux fiscaux et d'urbanisme tend à légèrement baisser (respectivement -3,6 points et -1,5 points par rapport à 2019) alors que celle des contentieux de la fonction publique tend à augmenter (+2,5 points par rapport à 2019).

■ Affaires jugées

Le nombre total de décisions rendues par la section du contentieux, y compris celles rendues par le président de la section au titre de ses compétences propres, est passé de 2020 à 2021, en données brutes, de 10 127 à 12 616 décisions (+24,6%) et, en données nettes, de 9 780 à 11 757 décisions (+20,2%). Comparativement à 2019, le taux d'augmentation est de 19,3% en données brutes et 12% en données nettes.

Dans le contexte de l'année 2021, toujours marqué par la pandémie, les grands équilibres ont été renforcés. Avec un taux de couverture de 102,8% en données nettes, la section a retrouvé le niveau de couverture d'une année de plein exercice juridictionnel.



La proportion des décisions contentieuses rendues par ordonnance est stable avec un taux de 45% en 2020 et 2021. Elle croît de 2,5 points par rapport à 2019. Hors référés, la part des ordonnances rendues par les chambres est de 39,5%, soit une hausse de 3,3 points par rapport à 2020 et de 0,3 points par rapport à 2019. Sur les 55% de décisions rendues en formation collégiale, celles des chambres jugeant seules représentent une proportion de 77,9% soit une hausse de 4,8 points par rapport à 2020 et de 4,6 points par rapport à 2019.

■ Délais

Le délai moyen constaté de l'instance pour les affaires dites « ordinaires » (hors référés ou procédures enserrées dans des délais particuliers) est passé de 1 an et 23 jours en 2020 à 1 an et 11 jours en 2021 (-12 jours) retrouvant le niveau de 2019. Ce délai est de 1 an, 1 mois et 7 jours en premier ressort, de 6 mois et 20 jours en appel et de 8 mois et 12 jours en cassation (hors pourvois présentés contre les décisions rendues au titre des référés par les tribunaux administratifs).

Quant au délai prévisible moyen de traitement des affaires en stock de 5 mois et 22 jours, il est en baisse de 2 mois et 11 jours par rapport à 2020 et de 14 jours par rapport à 2019.

■ Stock

Le stock des affaires en instance constitué de 5 562 affaires représente moins de la moitié du nombre d'affaires jugées en 2021. Il baisse de 5,1% par rapport à 2020 (-299 dossiers) et augmente de 4,5% par rapport à 2019 (+ 239 dossiers).

Au 31 décembre 2021, 83,2% des affaires en stock en chambres ont moins d'un an (81,6% en 2020, 81,8% fin 2019). Le stock des dossiers de plus de 2 ans représente 1,8% de l'ensemble du stock, niveau historiquement bas.

■ Questions prioritaires de constitutionnalité

Le nombre total de questions prioritaires de constitutionnalité enregistrées devant la section du contentieux en 2021 est de 212 en données nettes soit une baisse de 3,2% par rapport 2020 et une augmentation de 31,7% par rapport à 2019.

Le contentieux fiscal reste de loin le principal pourvoyeur de questions prioritaires de constitutionnalité (20%). Il est suivi du contentieux du droit des personnes et des libertés publiques (17%) et du contentieux de la fonction publique (15%).

39 questions ont fait l'objet d'un renvoi au Conseil constitutionnel soit 27,3% des questions ayant fait l'objet d'une décision, hors cas d'irrecevabilité, de non-lieu, de désistement et non-examen.

■ Référés

L'année 2020 a été marquée par une activité soutenue du juge des référés du Conseil d'État : comparé à 2019, la hausse observée en 2020 (+ 203%) se confirme en 2021 (+121%) mais s'infléchit (-27%, soit 905 dossiers enregistrés contre 1 240 en 2020).



Sur l'ensemble des référés enregistrés, 49% se rattachaient à des mesures liées à la pandémie.

■ Les compétences propres du président

Le volume des dossiers relevant des compétences propres du président de la section a baissé de 30,6% passant de 1 592 dossiers en 2019 à 1 105 en 2020. Cette baisse se constate tant sur les recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle établi près le Conseil d'État dont le nombre diminue de 1 179 à 740 dossiers (-37,2%), que, dans une moindre mesure (-11,6%), sur les dossiers relatifs au règlement des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative (365 en 2020 contre 413 en 2019).

1.4.2. Statistiques

■ Indicateurs pluriannuels d'activité

Tableau 1 – Conseil d'État : affaires enregistrées, décisions rendues^(a), affaires réglées^(b) et affaires en stock de 2016 à 2021 (données brutes et nettes)

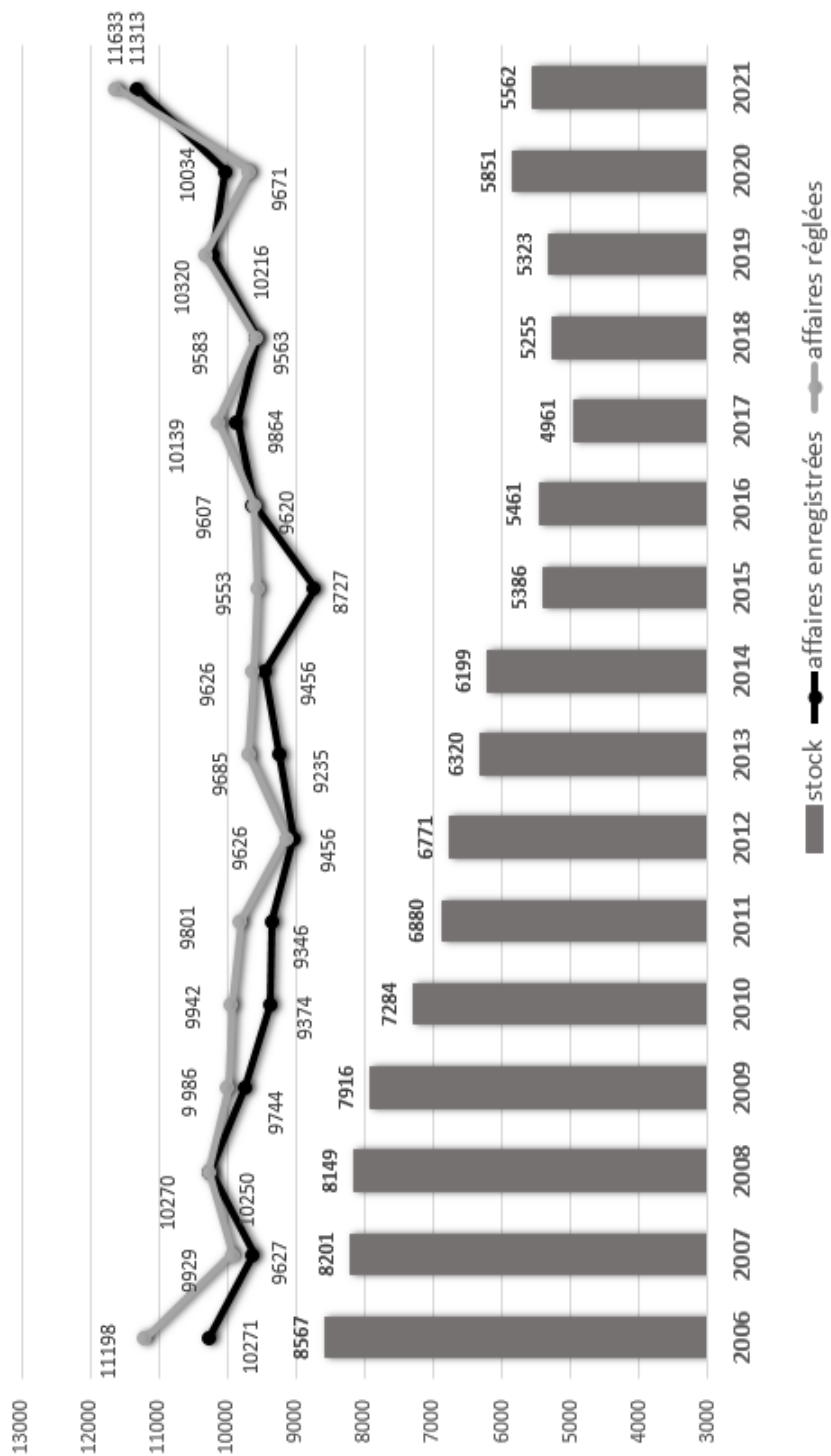
	2017	2018	2019	2020	2021
Données brutes					
Affaires enregistrées	10 524	9 773	10 541	11 007	11 732
Décisions rendues	11 348	10 355	10 575	10 127	12 616
Affaires réglées	11 017	10 014	10 402	10 017	12 486
Affaires en stock au 31/12	5 670	5 458	5 631	6 648	5 978
Données nettes					
Affaires enregistrées	9 864	9 563	10 216	10 034	11 313
Décisions rendues	10 465	9 787	10 493	9 780	11 757
Affaires réglées	10 139	9 583	10 320	9 671	11 633
Affaires en stock au 31/12	4 961	5 255	5 323	5 851	5 562
Données nettes après déduction des ordonnances du président de la section du contentieux^(c)					
Affaires enregistrées	8 219	8 084	8 598	8 869	9 832
Décisions rendues	8 518	8 340	8 508	8 442	10 114

^(a) Ensemble des décisions rendues y compris celles ne clôturant pas définitivement un dossier (avant-dire-droit...)

^(b) Affaires définitivement terminées

^(c) Ordonnances du président de la section du contentieux prises au titre de ses compétences propres (règlement des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative et des recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle)

Graphique 1 – Évolution des affaires enregistrées, des affaires réglées et des affaires en stock de 2006 à 2021 (données nettes, hors découpage cantonal pour l'année 2014)



■ Affaires enregistrées et affaires réglées par formation de jugement

Graphique 1 bis – Affaires enregistrées, par origine et nature de la saisine, et décisions rendues, par formation de jugement, par le Conseil d’État en 2021 (données nettes)

AFFAIRES ENREGISTRÉES PAR LE CONSEIL D’ÉTAT : 11 633	
AFFAIRES ENREGISTRÉES PAR LE CONSEIL D’ÉTAT : 11 313 <i>par origine de la saisine</i>	COURS ADMINISTRATIVES D’APPEL : 3 276 Soit 29 % des saisines
	TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS (appel et cassation) : 2 916 Soit 25,7 % des saisines
	JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES SPÉCIALISÉES : 1 453 Soit 12,8 % des saisines
	SAISINE DIRECTE DU CONSEIL D’ÉTAT (premier ressort) : 2 030 Soit 18 % des saisines
	AUTRES ⁽¹⁾ : 1 638 Soit 14,5 % des saisines
	7 156 POURVOIS EN CASSATION dont CAA : 3 276 ; TA : 2 427 ; juridictions spécialisées : 1 453
	2 030 SAISINES EN 1^{er} RESSORT
	844 RECOURS contre une décision de rejet d’aide juridictionnelle
	478 règlements des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative
	489 RECOURS EN APPEL
AFFAIRES RÉGLÉES PAR LE CONSEIL D’ÉTAT : 11 633	4 648 DÉCISIONS RENDUES PAR FORMATION DE JUGEMENT : 7 décisions d’ASSEMBLÉE 4 décisions de SECTION 1 210 décisions de CHAMBRES RÉUNIES 4 335 décisions de CHAMBRES JUGEANT SEULES et FORMATION SPÉCIALISÉE 12 <i>décisions du juge des référés statuant en formation collégiale</i>
	4 547 ORDONNANCES : 3 623 ordonnances hors référés 924 ordonnances de référés
	1 518 ORDONNANCES du président de la section du contentieux

■ Évolution des affaires enregistrées

Tableau 2 et graphique 2 – Affaires enregistrées par mode de saisine (données nettes sur 5 ans)

	2017	2018	2019	2020	2021
Premier ressort	1 337	1 083	1 185	2 210	2 030
Appel	248	314	302	600	489
Cassation	6 383	6 494	6 845	5 920	7 156
1. Cassation des décisions des CAA	3 003	3 184	3 224	2 941	3 276
2. Cassation des décisions des TA statuant en référé	662	716	763	811	1 027
3. Cassation des décisions des TA statuant en premier et dernier ressort hors référés	1 363	1 464	1 593	1 274	1 400
4. Cassation des décisions des juridictions administratives spécialisées	1 355	1 130	1 265	894	1 453
Autres	1 896	1 672	1 884	1 304	1 638
1. Compétences propres du président	1 647	1 438	1 592	1 105	1 322
Recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle	1 072	1 129	1 179	740	844
Règlement des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative	575	309	413	365	478
2. QPC transmises par les juridictions administratives de droit commun et spécialisées	57	35	39	30	28
3. Demandes d'avis (art. L. 113-1 du CJA)	19	30	28	18	26
4. Divers (a)	166	168	225	214	262
Total :	9 864	9 563	10 216	10 034	11 313

(a) Recours en révision, recours en rectification d'erreur matérielle, demandes de sursis à exécution, etc.

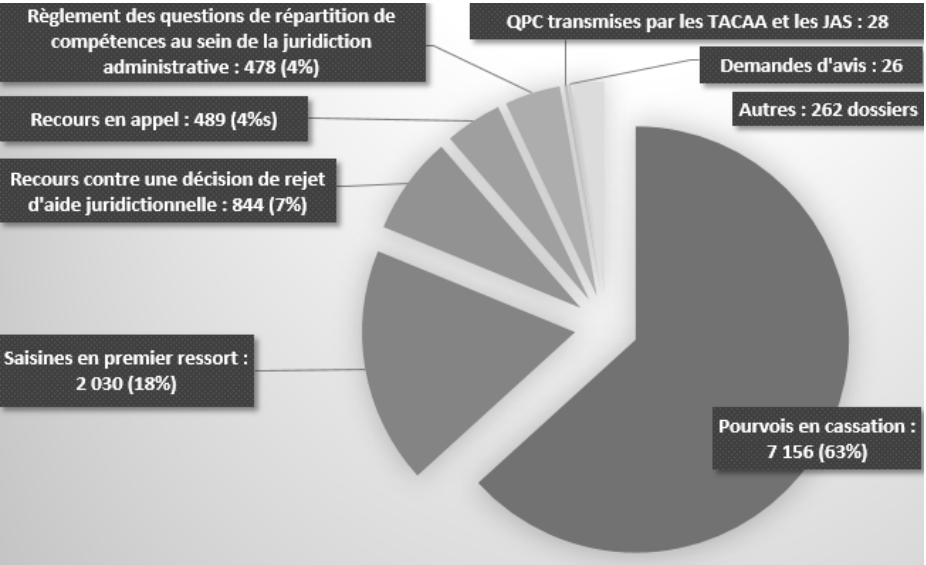


Tableau 3 – Affaires enregistrées par domaine contentieux (données nettes sur 5 ans)

	2017	2018	2019	2020	2021
01 Agriculture	228	117	129	108	128
02 Aide Sociale	451	485	613	547	508
03 Armées	27	16	42	32	24
04 Collectivités Territoriales	214	124	173	140	129
05 Comptabilité Publique	29	23	21	16	12
06 Contentieux Fiscal	1 489	1 418	1 439	1 397	1 179
07 Culture	19	17	13	8	22
08 Décorations	0	2	2	0	1
09 Domaine - Voirie	136	130	143	162	122
10 Droits des personnes et libertés publiques	526	557	441	558	1 182
11 Économie	111	128	76	103	123
12 Éducation - Recherche	115	75	99	139	202
13 Élections	73	58	49	82	320
14 Environnement	146	155	164	251	363
15 Établissements Publics	15	5	8	5	4
16 Étrangers	1 701	2 152	1 975	2 083	1 975
17 Expropriation	60	66	65	48	27
18 Fonctionnaires & Agents Publics	897	1 084	916	1 163	1 323
19 Juridictions	100	147	122	70	191
20 Logement	271	273	213	264	257
21 Marchés & Contrats	265	255	248	259	280
22 Pensions	275	241	255	235	191
23 Police	364	413	361	425	486
24 Postes et Télécommunications	7	4	1	5	10
25 Professions	432	386	338	344	416
26 Radiodiffusion et Télévision	13	35	30	23	38
27 Rapatriés	3	5	3	9	5
28 Santé Publique	165	189	211	196	249
29 Sécurité Sociale et Mutuelles	90	120	101	75	72
30 Sports	32	45	43	61	48
31 Transports	42	38	18	36	40
32 Travail	375	296	300	356	373
33 Travaux Publics	72	85	79	73	125
34 Urbanisme et Aménagement	720	684	845	914	812
35 Divers	30	36	27	29	76



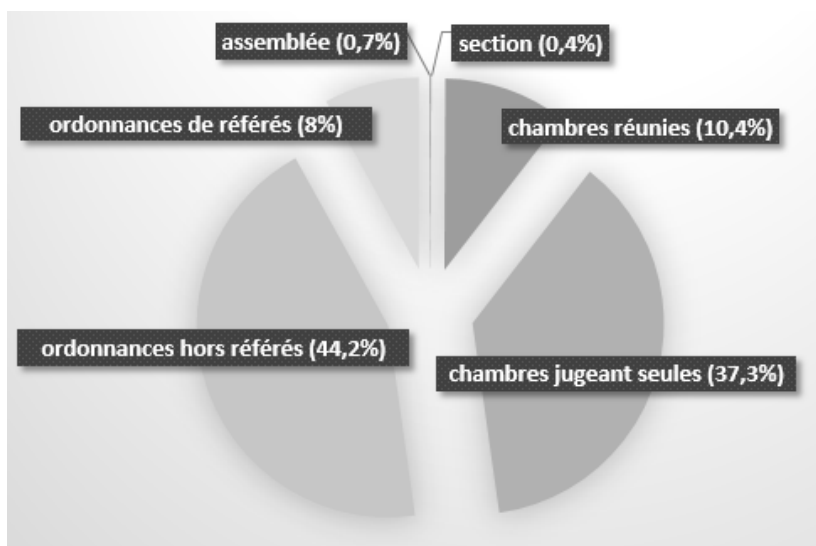
■ Évolution des affaires réglées par formation de jugement

Tableau et graphique 4 – Affaires réglées par formation de jugement et ordonnances du président de la section du contentieux (données nettes sur 5 ans)

	2017	2018	2019	2020	2021
Total des décisions rendues	10 139	9 583	10 320	9 671	11 633
Décisions juridictionnelles rendues en formation collégiales					
Assemblée du contentieux	3	13	8	8	7
Section du contentieux	12	15	21	6	4
Chambres de la section du contentieux (y compris la formation spécialisée)	4 761	4 899	4 870	4 602	5 545
1. en chambres réunies	1 250	1 309	1 269	1 207	1 210
Dont en premier ressort	425	449	426	369	444
Dont appel	20	11	7	5	73
Dont cassation	734	777	753	787	627
Autres	71	72	83	46	66
2. en chambres jugeant seules	3 511	3 590	3 601	3 395	4 335
Dont en premier ressort	322	451	351	310	457
Dont appel	17	22	11	40	368
Dont cassation	3 056	3 009	3 104	2 943	3 387
Autres	116	108	135	102	123
Juge des référés statuant en formation collégiale	10	19	16	32	12
Dont en premier ressort	2	13	12	26	8
Dont appel	8	6	4	6	4
Total :	4 786	4 946	4 915	4 648	5 568
En % du total des décisions rendues :	47,2%	51,6%	47,7%	48,1%	47,9%

Décisions juridictionnelles rendues par ordonnances					
Ordonnances des présidents (hors référés)	3 323	3 049	3 165	2 618	3 623
1. Ordonnances des présidents de chambre et du président de la formation spécialisée	3 306	3 031	3 131	2 597	3 591
2. Ordonnances du président de la section du contentieux rendues en application des articles R. 122-12 et R. 822-5 CJA	17	18	34	21	32
Ordonnances du juge des référés	409	347	461	1 176	924
Total :	3 732	3 396	3 626	3 794	4 547
En % du total des décisions rendues :	36,8%	35,4%	35,1%	39,2%	39,1%

Compétences propres du président de la section du contentieux					
Ordonnances prises au titre de l'article R. 351-1 CJA et suivants et recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle	1 621	1 241	1 779	1 229	1 518
Total :	1 621	1 241	1 779	1 229	1 518
En % du total des décisions rendues :	16%	13%	17,2%	12,7%	13%



■ Évolution des délais de jugement

Tableau 5 – Délai prévisible moyen de traitement des affaires en stock

Ce délai est calculé au regard du nombre de décisions en stock en fin d'année, divisé par la capacité annuelle de jugement (nombre de requêtes jugées en données nettes).

2017	2018	2019	2020	2021
5 mois 14 jours	6 mois 17 jours	6 mois 5 jours	7 mois 9 jours	5 mois 22 jours

Tableau 6 – Délai constaté de jugement des affaires ordinaires

Ce délai correspond au délai moyen de jugement des affaires, de leur enregistrement à leur notification, à l'exclusion des ordonnances des référés-procédures d'urgence et des affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers.

2017	2018	2019	2020	2021
1 an 1 jour	12 mois	1 an 11 jours	1 an 23 jours	1 an 11 jours

Tableau 7 – Durée moyenne de l'instance des 11 633 affaires réglées par les formations contentieuses du Conseil d'État en 2021 (données nettes)

Moins de 1 an	9 577
Entre 1 et 2 ans	1 656
Entre 2 et 3 ans	359
Plus de 3 ans	41

■ Évolution des affaires en stock

Tableau 8 – Évolution du stock par mode de saisine, au 31 décembre de l'année de référence (données nettes sur 5 ans)

	2017	2018	2019	2020	2021
Premier ressort	1 136	948	903	1 250	1 255
Appels des jugements des tribunaux administratifs	21	70	6	283	20
Cassation	3 650	3 805	4 130	4 100	4 074
1. Cassation des décisions des cours administratives d'appel	2 335	2 374	2 505	2 340	2 246
2. Cassation des décisions des tribunaux administratifs statuant en référé	219	212	286	388	475
3. Cassation des décisions des tribunaux statuant en premier et dernier ressort hors référés	752	843	888	953	816
4. Cassation des décisions des juridictions administratives spécialisées	344	376	451	416	537
Autres	154	432	284	228	213
Total :	4 961	5 255	5 323	5 861	5 562

Tableau 9 – Ancienneté des affaires en stock au Conseil d'État, au 31 décembre de l'année de référence (données nettes sur 5 ans)

Affaires enregistrées depuis :		moins de 1 an	entre 1 et 2 ans	entre 2 et 3 ans	plus de 3 ans
2017	ancienneté des 4 961 affaires en instance	82,7%	15,0%	1,7%	0,6%
2018	ancienneté des 5 255 affaires en instance	83,6%	13,7%	2,1%	0,6%
2019	ancienneté des 5 323 affaires en instance	81,8%	15,9%	1,7%	0,6%
2020	ancienneté des 5 861 affaires en instance	81,6%	16,2%	1,8%	0,4%
2021	ancienneté des 5 562 affaires en instance	83,2%	15,0%	1,6%	0,2%

■ Activité juridictionnelle de la section du contentieux par mode de saisine : – 1 : le premier ressort (hors référé)

Tableau 10 – Affaires enregistrées en premier ressort (données brutes sur 5 ans)

	2017	2018	2019	2020	2021
1. Ordonnances du Président de la République	43	5	11	29	18
2. Décrets	437	305	307	700	539
3. Actes réglementaires des ministres et des autorités à compétence nationale	354	347	331	543	531
4. Sanctions prises par les autorités administratives visées à l'article L. 311-4 CJA	23	17	28	22	47
Autorité de contrôle prudentiel et de résolution	1	0	2	2	4
Sur proposition de l'Agence nationale de contrôle du logement social	1	0	3	0	4
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes	2	0	1	1	1



suite	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Haut conseil des commissaires aux comptes</i>	1	1	0	1	5
<i>Conseil supérieur de l'audiovisuel</i>	5	2	3	2	16
<i>Autorité des marchés financiers</i>	2	2	8	6	8
<i>Agence française de lutte contre le dopage</i>	10	10	10	9	9
<i>Commission de régulation de l'énergie</i>	1	2	1	1	0
<i>Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières</i>	0	0	0	0	0
5. Contentieux des décisions prises par les autorités visées à l'art. R. 311-1 CJA au titre de leur mission de contrôle et de régulation	73	53	41	59	40
<i>Agence française de lutte contre le dopage</i>	0	1	2	0	4
<i>Autorité de contrôle prudentiel et de résolution</i>	4	1	1	1	4
<i>Autorité de la concurrence</i>	8	9	5	18	5
<i>Autorité des marchés financiers</i>	0	3	0	1	0
<i>Autorité de régulation des communications électroniques et des postes</i>	2	1	3	16	8
<i>Autorité de régulation des jeux en ligne</i>	0	1	2	0	0
<i>Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières</i>	7	1	1	3	0
<i>Autorité de sûreté nucléaire</i>	3	4	3	2	1
<i>Commission de régulation de l'énergie</i>	15	7	2	5	1
<i>Conseil supérieur de l'audiovisuel</i>	17	17	11	5	5
<i>Commission nationale de l'informatique et des libertés</i>	15	8	11	7	10
<i>Haute autorité pour la transparence de la vie publique</i>	2	0	0	1	2
6. Contentieux des techniques de renseignement et des fichiers intéressants la sûreté de l'État	99	69	79	56	85
<i>Contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement</i>	5	10	11	10	10
<i>Contentieux des fichiers intéressants la sûreté de l'État</i>	94	59	68	46	75
7. Contentieux électoral (art. L. 311-3 CJA)	4	3	39	1	75
8. Contentieux des autorisations de plaider (art. L. 311-5 CJA)	3	3	1	0	6
9. Contentieux relatif aux collectivités ou territoires d'outre-mer (article L. 311-7 et suivants CJA)	5	14	10	9	18
10. Le contentieux de la responsabilité de l'État à raison de la durée excessive de la procédure devant la juridiction administrative	2	4	3	3	8
11. Les questions préjudicielles transmises par les juridictions judiciaires	40	13	17	7	6
12. Le recrutement et la discipline des agents publics nommés par décret du président de la République	56	52	55	47	79
13. Le contentieux des décisions non réglementaires des ordres professionnels	19	15	26	38	35
14. Autres (décisions ministérielles prises en matière de concentration économique, dessaisissement TA, transmission CNCCFP, connexité, ...)	57	52	251	5	2
Total	1 215	952	1 199	1 519	1 489

Tableau 11 – Nombre d’affaires réglées en premier ressort et issue par rapport à la demande (données brutes sur 5 ans)

	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre d’affaires réglées	1 275	1 177	1 093	1 121	1 330
Satisfaction totale ou partielle	180 14,1%	212 18,01%	175 16,01%	140 12,5%	250 18,8%
Rejet	944 74%	793 67,37%	742 67,89%	592 52,8%	878 66%
Renvoi au tribunal administratif	40 3,1%	12 1,02%	31 2,63%	9 0,8%	11 0,8%
Autres (désistement, non-lieu)	111 8,7%	160 13,59%	145 13,27%	380 33,9%	191 14,4%

Tableau 12 – Délai constaté de jugement des affaires de premier ressort (hors référé)

2017	2018	2019	2020	2021
1 an 24 jours	1 an 26 jours	1 an 22 jours	10 mois 27 jours	1 an 1 mois 7 jours

■ Activité juridictionnelle de la section du contentieux par mode de saisine : – 2 l’appel (hors référé)

Tableau 13 – Affaires enregistrées en appel (données brutes sur 5 ans)

2017	2018	2019	2020	2021
34	40	40	364	227

Tableau 14 – Délai constaté de jugement des affaires d’appel (hors référés et ordonnances)

2017	2018	2019	2020	2021
7 mois 6 jours	7 mois 22 jours	4 mois 8 jours	4 mois 2 jours	6 mois 20 jours



■ **Activité juridictionnelle de la section du contentieux par mode de saisine :**
– 3 : la cassation

Tableau 15 – Pourvois en cassation enregistrés et réglés par les chambres de la section du contentieux (données nettes sur 5 ans)

	2017	2018	2019	2020	2021
Pourvois en cassation enregistrés par type de décision attaquée					
Décisions des cours administratives d'appel	3 003	3 184	3 224	2 941	3 276
Décisions des tribunaux administratifs statuant en référé	662	716	763	812	1 027
Décisions des tribunaux administratifs statuant en premier et dernier ressort hors référés	1 363	1 464	1 593	1 273	1 400
Décisions des juridictions administratives spécialisées	1 355	1 130	1 265	894	1 453
Total	6 383	6 494	6 845	5 920	7 156
Affaires réglées sur pourvois en cassation par type de décision attaquée					
Décisions des cours administratives d'appel	3 202	3 339	3 167	3 238	3 360
Décisions des tribunaux administratifs statuant en référé	666	732	686	715	940
Décisions des tribunaux administratifs statuant en premier et dernier ressort hors référés	1 419	1 422	1 567	1 189	1 527
Décisions des juridictions administratives spécialisées	1 478	1 098	1 183	931	1 334
Total	6 765	6 591	6 603	6 073	7 161

Tableau 16 – Évolution des taux d'admission, hors désistement, non-lieu, irrecevabilités (données nettes sur 5 ans)

Par type de décision attaquée	2017	2018	2019	2020	2021
Décisions des cours administratives d'appel	+29,9%	+27,4%	+32%	+28,4%	+23,5%
Décisions des tribunaux administratifs statuant en référé	+28,7%	+25,7%	+26,5%	+25,5%	+25,1%
Décisions des tribunaux administratifs statuant en premier et dernier ressort hors référés	+33%	+29,5%	+24,4%	+26,7%	+24%
Décisions des juridictions administratives spécialisées	+5,3%	+8,8%	+10,8%	+11,8%	+11,8%

Tableau 17 – Issue des pourvois après admission en cassation : affaires admises, affaires réglées, taux de renvoi et taux d'annulation (données nettes sur 5 ans)

	2017	2018	2019	2020	2021
Total de décisions rendues après admission	1 675	1 756	1 636	1 552	1 585
Total de décisions prononçant la cassation	1 001	1 064	939	931	940
Taux de cassation après admission	59,8%	60,6%	57,4%	60%	59,3%
Taux de renvoi après cassation	63,3%	58,2%	39,2%	42,9%	39,8%

Tableau 18 – Délai moyen de traitement des pourvois en cassation, de l’enregistrement à la notification (hors pourvois présentés contre les décisions rendues au titre des référés par les tribunaux administratifs)

2017	2018	2019	2020	2021
8 mois, 26 jours	8 mois, 26 jours	9 mois 2 jours	10 mois 14 jours	8 mois 12 jours

Tableau 19 – Pourvois en cassation dirigés contre les décisions rendues en matière de référé, par type de référé (données brutes sur 5 ans)

Ces tableaux sont en données brutes car il n’y a pas de « séries » à ce niveau de saisine.

	2017	2018	2019	2020	2021
Affaires enregistrées					
Référé liberté	52	100	81	131	151
Référé suspension	476	481	549	546	627
Référé « mesures utiles » et autres référés	102	79	87	65	185
Référé provision	37	25	62	10	7
Référé en matière de contractuelle	68	60	54	56	57
Référé fiscal	2	2	1	3	1
Total	737	747	778	811	1 028
Décisions rendues					
Référé liberté	49	87	77	124	159
Référé suspension	522	490	488	462	616
Référé « mesures utiles » et autres référés	90	100	94	56	111
Référé provision	39	29	57	9	7
Référé en matière contractuelle	51	72	56	61	49
Référé fiscal	4	2	2	3	0
Total	755	780	774	715	942

Tableau 20 – Délai moyen de traitement des pourvois en cassation présentés contre les décisions rendues au titre des référés par les tribunaux administratifs

2017	2018	2019	2020	2021
4 mois 27 jours	4 mois 21 jours	4 mois 18 jours	6 mois 9 jours	4 mois 25 jours



1.5. Bilan d'activité des juridictions administratives spécialisées

■ Diversité et spécificité : telle est la caractéristique de la trentaine de juridictions spécialisées qui existent dans l'ordre administratif

On recense aujourd'hui dans l'ordre juridique français une soixantaine de juridictions spécialisées, dont une trentaine relevant du domaine de la justice administrative.

L'existence des juridictions administratives spécialisées illustre la nécessité de recourir, dans certains domaines de l'activité juridictionnelle, à une technicité particulière qui résulte de l'évolution à la fois des pratiques et des contenus professionnels. Elle permet, dans ce cadre, de répondre également au besoin de participation accrue des professionnels à l'organisation et à la gestion de leur champ d'activité. Le domaine de la discipline de certaines professions assujetties à des obligations déontologiques particulières a ainsi constitué un terrain privilégié pour le développement de juridictions spécialisées. La reconnaissance du caractère juridictionnel des organismes en cause a pour conséquence l'octroi de garanties procédurales étendues aux administrés intéressés.

Les juridictions spécialisées peuvent enfin être une réponse adaptée au développement d'un flux de contentieux très spécialisés, comme cela peut être observé dans le domaine social ou encore dans celui du droit des étrangers.

Le présent bilan propose un aperçu, non exhaustif, de l'activité de ces juridictions.

■ Caractéristiques communes attachées à leur institution et à leur fonctionnement

Le Conseil d'État apprécie la qualité de juridiction administrative spécialisée à l'aune des critères communs aux juridictions de l'ordre administratif. L'organisme en question doit disposer d'un pouvoir de décision¹ et il doit être collégial². Par ailleurs, en vertu de sa décision d'assemblée du 12 décembre 1953, *de Bayo*³, le Conseil d'État a posé la condition matérielle selon laquelle un organisme est une juridiction « *eu égard à la nature de la matière* » dans laquelle il intervient, « *quelles que soient les formes* » dans lesquelles il statue. L'exercice d'une mission de répression disciplinaire est décisif : il emporte en principe la qualification de juridiction de l'organisme considéré. Ainsi, par exemple, les conseils des ordres professionnels sont considérés comme ayant un caractère juridictionnel en tant seulement qu'ils statuent sur des poursuites disciplinaires et non en tant qu'ils exercent leurs autres attributions telle l'inscription au tableau de l'ordre.

1 CE, 13 février 1980, *Nal*, Rec. p. 82, concernant des commissions d'indemnisation des greffiers.

2 CE, Sec., 20 novembre 1970, *Bouez et UNEF*, Rec. p. 690, *AJDA* 1971, p. 483.

3 Rec. p. 544.

Ces juridictions bénéficient d'un ensemble d'attributions et de prérogatives attachées à l'exercice de leur mission juridictionnelle. Elles sont soustraites au pouvoir hiérarchique et elles jouissent de l'indépendance attachée à l'exercice de la justice administrative. Leurs jugements sont investis de l'autorité de la chose jugée et les dommages éventuellement causés par leur contenu entraînent la mise en jeu de la responsabilité de l'État. Bien qu'elles puissent constituer des « *instances relevant d'autres personnes morales* » que l'État, les juridictions administratives spécialisées statuent en effet toutes au nom de ce dernier⁴.

Les juridictions administratives spécialisées sont soumises aux mêmes garanties procédurales que les juridictions de droit commun qui concourent à préserver la qualité du procès administratif et la bonne administration de la justice. À ce titre et en vertu des dispositions de l'article [L. 112-5](#) du code de justice administrative (CJA), « *Le Conseil d'État est chargé d'une mission permanente d'inspection à l'égard des juridictions administratives.* ». La mission d'inspection permanente des juridictions administratives (MIJA) est plus particulièrement chargée de contrôler l'organisation et le fonctionnement des juridictions aux termes de l'article [R. 112-1](#) du CJA. Elle peut ainsi être appelée à diligenter des missions de contrôle auprès des juridictions administratives spécialisées.

➤ **V. infra** « 3.3. Mission permanente d'inspection des juridictions administratives », [p. 165](#)

Les jugements des juridictions administratives spécialisées peuvent faire l'objet de recours en appel, de pourvoi en cassation, d'opposition ou de tierce opposition. Le contrôle en cassation relève de la compétence du Conseil d'État pour les juridictions administratives spécialisées statuant en premier et dernier ressort ou en dernier ressort. Il se fonde sur l'article [L. 821-1](#) du code de justice administrative : « *toutes les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions administratives peuvent être déférées au Conseil d'État par la voie du recours en cassation* ».

■ La classification des juridictions administratives spécialisées

Les juridictions administratives spécialisées peuvent être recensées en vertu de leurs principaux domaines d'intervention : le droit des étrangers, le domaine disciplinaire, la matière sociale, le stationnement payant.

Le domaine du droit des étrangers compte l'une des plus importantes, en termes de flux contentieux, des juridictions administratives spécialisées : la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), compétente pour statuer, notamment, sur les recours formés contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) accordant ou refusant le statut de réfugié et la protection subsidiaire.

Le deuxième domaine recouvre la discipline de certaines professions assujetties à des obligations déontologiques particulières. Le Conseil supérieur de la magistrature est ainsi une juridiction administrative spécialisée, lorsqu'il statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Relèvent également de ce domaine spécialisé les juridictions disciplinaires régionales et nationales des ordres professionnels.

⁴ V. CE, Sec., 27 février 2004, *Mme Popin*, n° [217257](#), *Rec.* p. 86, *AJDA* 2004, p. 653.



Le domaine social est également un secteur privilégié des juridictions administratives spécialisées. Relèvent ainsi de cette catégorie les juridictions de l'aide sociale avec, en appel, la Commission centrale d'aide sociale, ainsi que les tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale et, en appel, la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale. La réforme du précontentieux et du contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale⁵ entérinée par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle s'est traduite au 1^{er} janvier 2019 par la suppression des juridictions administratives spécialisées dans ce domaine et le transfert du contentieux de l'aide sociale aux juridictions administratives de droit commun.

Une réforme du stationnement payant a donné lieu à la création d'une nouvelle juridiction administrative spécialisée : depuis le 1^{er} janvier 2018, la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP), située à Limoges, est compétente pour statuer, sur l'ensemble du territoire national, sur tous les litiges formés contre les forfaits post-stationnement qui remplacent les anciennes amendes en matière de stationnement. La création de cette nouvelle juridiction administrative s'inscrit dans la réforme de la politique du stationnement qui instaure, par ailleurs, un nouveau régime juridique du stationnement automobile avec la création notamment d'une redevance d'occupation du domaine due par le propriétaire du véhicule stationné ([article 63](#) de la loi n° 2014-58 du 2 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) et d'un forfait post-stationnement qui est dû en cas de non paiement de cette redevance.

Quelques données d'activité relatives aux juridictions spécialisées sont détaillées ci après dans le domaine du droit des étrangers, dans le domaine disciplinaire et dans le domaine social.

5 [Art. L. 351-7](#) du code de l'action sociale et des familles.



1.5.1. Activité de la Cour nationale du droit d'asile

A nouveau confrontée à la crise sanitaire résultant de la pandémie de Covid-19, la Cour s'est adaptée en permanence en 2021 aux changements rendus nécessaires par le contexte sanitaire. Les délais de jugements ont pu être réduits et le stock d'affaires anciennes en instance apuré, malgré une hausse sensible des entrées.

En progression constante depuis 7 ans, la demande d'asile a connu en 2020 un ralentissement brutal lié à la pandémie, mais est repartie à la hausse en 2021. Ainsi, la Cour a enregistré 68 243 recours en 2021, soit une augmentation de 48% par rapport à 2020 et de 15% par rapport à 2019.

Parallèlement à cette hausse de la demande, la Cour a enregistré une forte croissance du nombre d'affaires jugées, avec 68 403 décisions rendues soit une augmentation de 63% par rapport à 2020 et de 3% par rapport à 2019. C'est un nouveau pic historique, le plus important que la Cour ait jamais connu depuis sa création en 1952.

Le nombre d'affaires en attente d'être jugé a été contenu, grâce à un taux de couverture de 100%. Les 33 353 affaires en instance fin 2021 représentent un peu plus de 5 mois d'activité pour la juridiction. La Cour a poursuivi ses efforts d'assainissement du stock : la proportion d'affaires en instance de plus d'un an est passée de 26,7% fin 2020 à 12,1% fin 2021. Si cet effort a pour effet mathématique de dégrader temporairement le délai moyen constaté de jugement, il est nécessaire pour apurer durablement la situation et permettre à la juridiction de s'approcher des délais de jugement impartis par le législateur. De 5 mois pour les procédures dites normales et de 5 semaines pour les procédures dites accélérées.

Les délais de jugement, dégradés en 2020 sous l'effet de la suspension des audiences pendant 8 semaines et de leur reprise progressive après le confinement, ont cependant évolué favorablement en 2021. Le délai prévisible moyen (DPM) s'établit à 5 mois et 25 jours contre 9 mois et 17 jours fin 2020, soit une baisse de près de 4 mois. Le délai moyen constaté (DMC), seul indicateur pertinent pour évaluer l'atteinte des objectifs tels qu'ils ont été fixés par le législateur, s'établit à 7 mois et 8 jours, contre 8 mois et 8 jours fin 2020, soit un gain d'un mois. Le DMC par type de procédure selon la catégorie de recours est de 8 mois et 16 jours pour les affaires à juger en 5 mois contre 10 mois et 19 jours fin 2020, soit une baisse de 2 mois. Le délai moyen constaté pour les affaires à juger en 5 semaines s'est allongé d'une semaine par rapport à 2020 et passe à 4 mois contre 3 mois et 21 jours fin 2020.

Après avoir bénéficié de renforts supplémentaires avec plusieurs créations d'emplois nouveaux entre 2015 et 2020, la juridiction a poursuivi sa politique dynamique en matière d'emploi recrutant 184 agents dans le cadre des 32 créations d'emplois 2020 reportées en 2021 et du remplacement des départs.



La Cour a poursuivi, en 2021, la spécialisation géographique de ses formations de jugement en l'étendant aux 23 chambres, réparties en 6 sections, et à 32 pays dont les situations géopolitiques complexes exigent une parfaite connaissance des enjeux. Cette réforme, extrêmement structurante pour la juridiction et ses personnels, contribue à l'harmonisation et à la sécurité juridique des décisions de justice rendues par des centaines de formations de jugement différentes.

La juridiction a également réorganisé ses locaux pour les regrouper sur trois sites, tous situés à proximité immédiate du siège, à Montreuil. Ce sont ainsi 10 chambres et plusieurs services généraux, regroupant près de 400 agents, qui ont été réinstallés dans des locaux fonctionnels en attendant l'installation pérenne de la Cour dans un futur site.

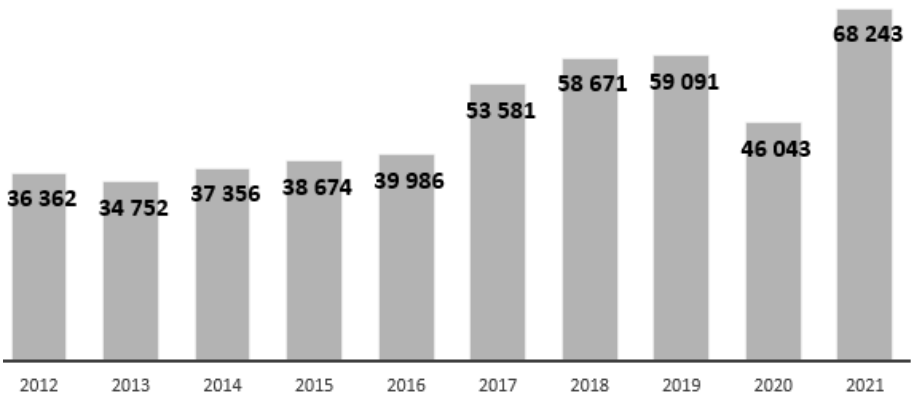
1. Une hausse significative de la demande d’asile et du contentieux de l’asile

En progression constante depuis 7 ans, la demande d’asile avait connu en 2020 un ralentissement brutal lié à la pandémie. En 2021, le nombre de recours est reparti à la hausse, dans des proportions cependant moins importantes que prévues en raison notamment du contexte sanitaire. La Cour a enregistré 68 243 recours en 2021, soit une augmentation de 48% par rapport à 2020 et de 15% par rapport à 2019.

■ Les recours

2017	2018	2019	2020	2021
53 581	58 671	59 091	46 043	68 243
34%	9%	1%	-22%	48%

Graphique – Évolution des recours 2012-2021



Taux de recours contre les décisions de l’OFPRA

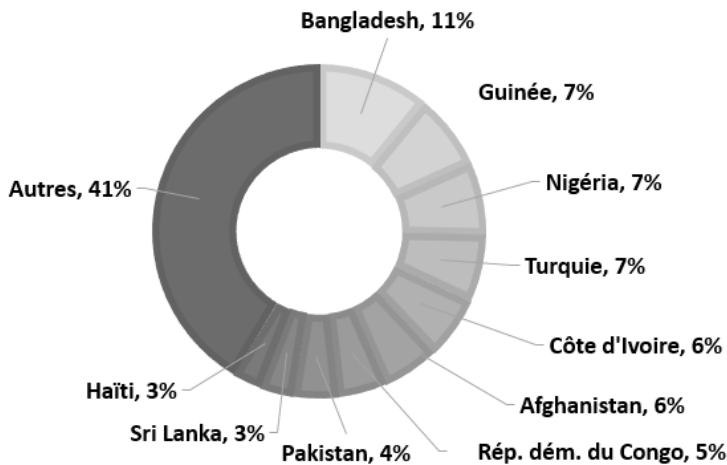
2017	2018	2019	2020	2021
85,2%	86,6%	84,9%	84,1%	81%



■ Principaux pays de provenance des demandeurs d'asile devant la Cour

Pays	Nombre d'entrées	% du total des entrées	Évolution 2020-2021
Bangladesh	7447	10,9%	92%
Guinée	4962	7,3%	19%
Nigéria	4891	7,2%	123%
Turquie	4470	6,6%	178%
Côte d'Ivoire	4078	6,0%	59%
Afghanistan	3783	5,5%	40%
Rép. dém. Congo	3268	4,8%	90%
Pakistan	2959	4,3%	55%
Sri Lanka	2186	3,2%	102%
Haïti	1930	2,8%	-1%
Somalie	1798	2,6%	83%
Russie	1431	2,1%	33%
Mali	1431	2,1%	-17%
Comores	1425	2,1%	331%
Mauritanie	1414	2,1%	70%
Albanie	1391	2,0%	-38%
Géorgie	1344	2,0%	-34%
Sénégal	1278	1,9%	17%
Angola	1072	1,6%	58%
Soudan	943	1,4%	36%
Autres	14 742	21,6%	52%
Total général	68 243	100%	48%

Les dix premiers pays concentrent, à eux seuls, 59% de l'activité contentieuse de la Cour et les vingt premiers pays 78,5%.



Afghanistan

Les demandes en provenance d'Afghanistan étaient jusqu'à présent liées au conflit armé qui opposait divers groupes insurgés aux autorités légales, soutenues par les forces internationales. Les requérants afghans protégés par la Cour bénéficient, pour le plus grand nombre, d'une protection subsidiaire justifiée par la situation sécuritaire dans leur région d'origine. Les cas de protection conventionnelle, moins nombreux, sont essentiellement fondés sur la reconnaissance de craintes en raison d'opinions politiques imputées aux intéressés par des membres de groupes insurgés. La prise de Kaboul par les *talibans* le 15 août 2021 est de nature à modifier l'appréciation des recours présentés devant la cour dans la mesure où la situation sécuritaire ne présente dorénavant plus le caractère de violence aveugle. L'examen de la demande afghane, majoritairement masculine, devrait se situer plutôt sur le terrain de la protection conventionnelle, fondée sur le rejet de la sharia, la situation des femmes ou encore les risques de représailles à l'encontre de toutes les personnes ayant collaboré avec l'ancien gouvernement afghan ou les forces étrangères.

Bangladesh

Le Bangladesh, dans une certaine mesure, continue de souffrir de l'emprise de la Ligue Awami sur sa vie sociale et politique. S'appuyant sur un contexte de dégradation des libertés publiques, la plupart des demandeurs bangladais allèguent des craintes fondées sur un engagement politique ou associatif combiné, le cas échéant, à des rivalités professionnelles ou des conflits fonciers. Au sein même du parti au pouvoir, les luttes de faction justifient un nombre croissant de demandes de protection. Par ailleurs, une part notable de la demande bangladaise émane de personnes affirmant avoir été inquiétées en raison de leur orientation sexuelle.

République démocratique du Congo

La diminution tendancielle de la demande congolaise de RDC observée à la Cour depuis 2016 est la conséquence mécanique d'une baisse de la demande enregistrée à l'OFPRA depuis quelques années. Toutefois, cette évolution ne trouve aucune explication déterminante ni satisfaisante dans le contexte politique et social du pays, resté particulièrement violent et incertain jusqu'à l'élection présidentielle de décembre 2018. L'alternance et la cohabitation politiques mises en place en janvier 2019 semblent, en effet, avoir eu un effet atténuant sur les tensions qui existaient. Les récits des demandeurs d'asile originaires de RDC se fondent toujours prioritairement sur des motifs politiques : de nombreux requérants invoquent leur appartenance aux partis politiques d'opposition ainsi qu'aux mouvements démocratiques de jeunes citoyens, La Lucha et Filimbi en particulier. De plus en plus de demandes émanent également de militants associatifs, notamment issus d'organisations de défense des droits de l'homme, auxquels les autorités imputent des opinions politiques. Par ailleurs, les conflits armés qui sévissent dans l'est du pays n'ont pas perdu en intensité, au contraire : la violence et l'insécurité sont en pleine recrudescence, avec pour conséquence le déplacement de plus de 5,3 millions de personnes déplacées au 31 décembre 2020, dont près de deux

millions de déplacés supplémentaires enregistrés en 2019 et 2020. Cependant, les demandes des personnes originaires de l'est de la RDC restent assez faibles et sont, pour la plupart, enregistrées à Mayotte.

Côte d'Ivoire

La candidature à un troisième mandat présidentiel d'Alassane Ouattara qui, après la mort soudaine de son successeur désigné, prétendait se trouver devant un cas de force majeure, a été fermement dénoncée par l'opposition, qui a appelé au boycott du scrutin. La réélection du président sortant s'est accompagnée à travers tout le pays de contestations et d'affrontements intercommunautaires au cours desquels plus de 80 personnes ont perdu la vie. Pour autant, les motifs politiques invoqués devant la Cour par les demandeurs ivoiriens n'ont pas connu de hausse significative. Les problématiques sur lesquelles s'appuient leurs récits restent majoritairement d'ordre sociétal (mutilations sexuelles féminines, mariages forcés, violences conjugales, orientation sexuelle, conflits fonciers et d'héritage). D'anciens rebelles non intégrés dans les forces républicaines de Côte d'Ivoire, ainsi que des éléments de la police ou de la gendarmerie craignant des représailles de leurs pairs à la suite des mutineries de janvier 2017, continuent également d'alimenter cette demande.

République de Guinée

En 2020, la réélection contestée d'Alpha Condé à la tête du pays et les nombreuses manifestations contre ce troisième mandat ont été marquées par les interpellations arbitraires des opposants au régime Condé et une répression policière qualifiée de brutale par beaucoup d'observateurs. Le coup d'État en date du 5 septembre 2021 ayant déposé l'ancien président, aura un impact certain sur la demande d'asile guinéenne notamment celle se référant au parcours personnel des militants de l'Union des Forces Démocratiques de Guinée (UFDG) et à leur appartenance ethnique peule. Les requêtes articulées sur des motifs sociétaux telles que les mutilations sexuelles féminines, les mariages forcés et l'orientation sexuelle constituent encore un fondement important de la demande de protection guinéenne ; nombre de demandes témoignent aussi de conflits fonciers et d'héritage ainsi que de conversion religieuse.

Haïti

Les requérants haïtiens continuent d'invoquer des craintes liées à leur engagement politique, à des conflits d'ordre privé et aux activités de groupes criminels locaux. Le contexte prévalant en Haïti, marqué par un regain de la contestation politique depuis 2018, par une corruption endémique, une emprise croissante des gangs et une absence, pour la jeunesse, de perspectives socio-économiques, constitue un terrain favorable à l'exil d'une population désabusée.

Nigéria

Les Nigériens attachent leurs demandes à des problématiques diverses, allant des menaces représentées par Boko Haram et par les sociétés secrètes aux persécutions



liées à l'orientation sexuelle et à la pratique des mutilations sexuelles féminines. La traite des êtres humains aux fins de prostitution, surtout, s'est imposée comme une thématique centrale au sein d'une population majoritairement féminine. Il importe encore de souligner que les recours formés par des hommes originaires du sud du pays se présentant comme membres, anciens membres ou victimes de fraternités étudiantes, groupes criminels notoirement impliqués dans la traite des êtres humains aux fins de prostitution, ont connu ces dernières années un sensible surcroît.

Pakistan

Malgré les tensions avec l'Inde autour de la question du Cachemire et les mouvements de contestation réguliers du gouvernement dirigé par Imran Khan, les motifs invoqués dans les demandes pakistanaises restent constants : amours contrariées, conflits fonciers et persécutions ou discriminations subies par des minorités religieuses, notamment chiites et ahmadies, continuent de dominer. La situation sécuritaire volatile des zones tribales de la province de Khyber Pakhtunkhwa et les violences sectaires propres à cette région sont également invoquées. Enfin, la prise de Kaboul par les *taliban* le 15 août 2021 laisse craindre une galvanisation des mouvements insurgés pakistanais, à la tête desquels figure le Tehrik-e-Taliban Pakistan, et une dégradation de la situation sécuritaire du pays.

Sri Lanka

Majoritairement d'origine tamoule, les demandeurs sri-lankais continuent d'invoquer leur soutien, réel ou imputé, à la cause indépendantiste tamoule ainsi que des liens familiaux avec membres des Tigres libérateurs de l'Eelam tamoul (LTTE). Pour leur part, les demandeurs d'origine cinghalaise font valoir principalement leur engagement politique en faveur de partis d'opposition au régime du Premier ministre Mahinda Rajapaksa. Enfin, depuis les attentats islamistes survenus le 21 avril 2019 dans plusieurs villes du pays, des membres de la minorité musulmane invoquent des persécutions émanant tant du nouveau gouvernement que d'organisations bouddhistes extrémistes.

Turquie

Les premiers mois de l'année 2021 n'ont pas vu d'évolution notable des caractéristiques de la demande turque, laquelle émane toujours majoritairement de jeunes gens kurdes qui invoquent des problématiques politiques du fait de leur soutien au Parti démocratique des peuples (HDP), ou au motif qu'un proche aurait entretenu des liens avec le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) ou les Unités de protection du peuple (YPG), ou parce qu'ils auraient eux-mêmes eu un soutien, même modeste, à ces organisations. Le refus de se soumettre aux obligations militaires constitue également un motif récurrent. Quelques rares demandes de Turcs, non kurdes, font toujours état de leur implication au mouvement de Fethullah Gülen, et, plus rarement, dans des mouvements d'extrême gauche. Enfin, les problématiques d'ordre sociétal, liées à des violences domestiques ou au refus de se soumettre à un mariage forcé, continuent d'être présentées.



2. L'activité juridictionnelle

■ Un nombre d'affaires jugées en très forte augmentation

Le nombre de décisions rendues, 68 403, est en hausse de 63% par rapport à l'année 2020. C'est un nouveau pic historique, après un premier pic atteint en 2019 (+41% par rapport à 2018), le nombre de décisions rendues en 2021 est le plus important que la Cour ait jamais connu depuis sa création en 1952.

	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre	47 814	47 314	66 464	42 025	68 403
Évolution	11,3%	-1%	40,5%	-37%	63%

■ Répartition des décisions par modalité de jugement

	TOTAL	Part sur l'ensemble des décisions
Décisions prises après audience collégiale ⁽¹⁾	40 438	59,1%
Décisions prises après audience à juge unique	6 998	10,2%
Ordonnances (prises par un juge unique sans audience)	20 967	30,6%
dont ordonnances rendues sur des « recours à 5 semaines »	12 206	17,8%
TOTAL	68 403	100%

⁽¹⁾ Ce total inclut les décisions prises sur les recours enregistrés comme devant être jugés en 5 semaines et renvoyés en formation collégiale par le juge unique, lorsque celui-ci estime que l'affaire ne relève pas de la procédure à 5 semaines ou présente une difficulté sérieuse (article L. 731-2, 2^e alinéa du CESEDA). 279 décisions de renvoi ont été prises en 2019.

Décisions collégiales : Les formations de jugement ont rendu, en 2021, 40 438 décisions au cours de 5 244 audiences, ce qui représente 59% de l'activité globale de la Cour en hausse de 4 points par rapport à 2020 (23 149 décisions en 2020).

Décisions prises après audience à juge unique : 6 998 décisions ont été rendues au cours de 905 audiences à juge unique, ce qui représente 10% de l'activité globale de la Cour en baisse de 2 points par rapport à 2020 (5 029 décisions en 2020).

Ordonnances : 20 967 ordonnances ont été prises, représentant 31% de l'activité globale de la Cour, un taux légèrement en baisse par rapport à 2020 (33%). 18% des ordonnances prises ont été rendues sur des « recours à 5 semaines ».

Pourcentage d'octroi d'une protection

En 2021, la CNDA a reconnu le statut de réfugié ou octroyé la protection subsidiaire à 15 112 personnes soit 22,1% des requérants, contre 24,4% en 2020.



■ Taux d'annulation des décisions pour les vingt premiers pays parmi les sorties

Pays	Affaires traitées en 2020	2021							Évolution du taux de protection 2021/2020
		Affaires traitées en 2021	Affaires traitées hors non-lieux, forclusion, et désistement	Protection accordée	Taux de protection	dont protection subsidiaire	Annulation et renvoi à l'OFPR	Taux d'annulation	
Bangladesh	2 123	8 150	5 021	996	12,2%	330	3	12,3%	-7,6%
Guinée	4 192	6 261	4 511	1 208	19,3%	192	14	19,5%	-3,9%
Afghanistan	3 145	4 476	4 364	2995	66,9%	2 037	7	67,1%	-14,5%
Côte d'Ivoire	1 798	4 119	3 757	858	20,8%	188	6	21,0%	0,7%
Nigéria	1 940	3 688	3 235	577	15,6%	76	5	15,8%	14,1%
Pakistan	1 671	3 063	1 138	191	6,2%	28	4	6,4%	-2,6%
Turquie	1 146	2 695	2 371	881	32,7%	20	14	33,2%	-2,8%
Rép. dém. Congo	1 305	2 673	2 432	554	20,7%	170	7	21,0%	0,5%
Sri Lanka	1 026	2 250	1 572	510	22,7%	60	6	22,9%	-4,8%
Haïti	1 972	2 036	193	39	1,9%	13	1	2,0%	-15,6%
Albanie	2 532	1 665	438	134	8,0%	104	6	8,4%	3,1%
Géorgie	2 594	1 604	279	47	2,9%	26	3	3,1%	1,1%
Russie	890	1 586	1 304	408	25,7%	89	3	25,9%	0,6%
Mali	1 711	1 555	779	181	11,6%	56	1	11,7%	5,0%
Somalie	1 217	1 433	1 315	707	49,3%	449	1	49,4%	-15,0%
Syrie	926	1 304	1261	886	67,9%	121	1	68,0%	1,8%
Sénégal	855	1 253	813	189	15,1%	23	1	15,2%	2,1%
Mauritanie	763	1 211	576	181	14,9%	12	2	15,1%	-1,0%
Comores	130	1 204	212	26	2,2%	4	0	2,2%	-30,1%
Arménie	894	1 170	451	54	4,6%	33	3	4,9%	0,2%
Autres Pays	9 195	15 007	11 084	3 490	23,3%	1 068	26	23,4%	23,4%
Total général	42 025	68 403	47 106	15 112	22,1%	5 099	114	22,3%	-2,6%

3. Délai moyen de jugement

Le délai prévisible moyen de jugement (DPM) baisse significativement : fin 2021, il a atteint 5 mois et 25 jours contre 9 mois et 17 jours, fin 2020, soit une baisse de près de 4 mois.

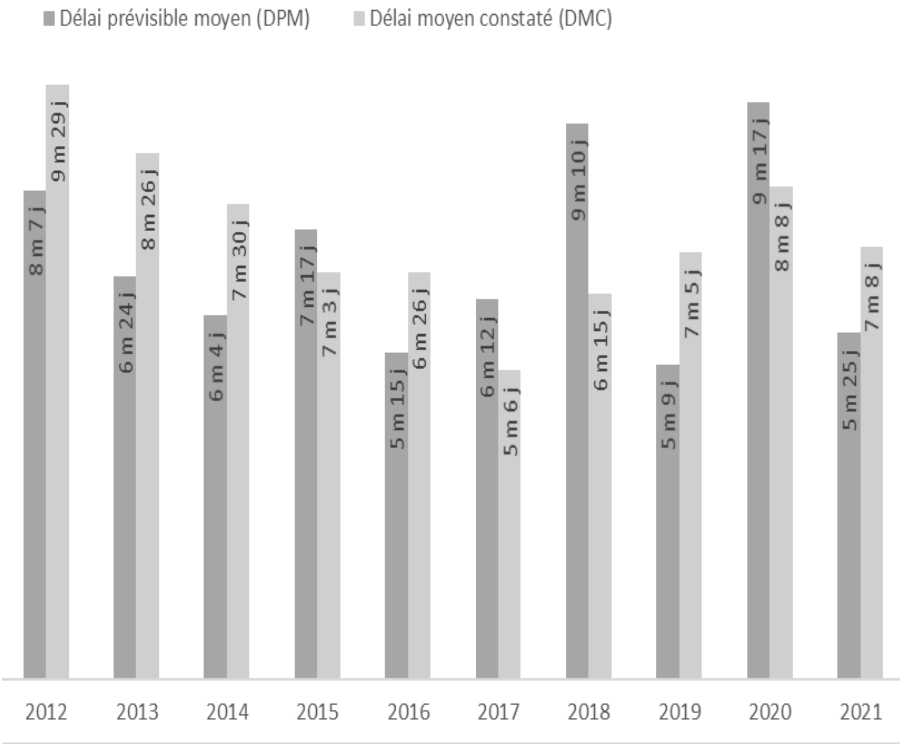
L'évolution favorable des délais observée fin 2019, fortement dégradée à partir du mois de mars 2020 sous l'effet de la crise sanitaire, est à nouveau observée. Le délai moyen constaté (DMC) global baisse d'un mois par rapport à 2020 et passe à 7 mois et 8 jours contre 8 mois et 8 jours fin 2020.

	2017	2018	2019	2020	2021
Délai prévisible moyen (DPM) ^(a)	6 mois 12 jours	9 mois, 10 jours	5 mois 9 jours	9 mois 17 jours	5 mois 25 jours
Délai moyen constaté (DMC) ^(b)	5 mois 6 jours	6 mois 15 jours	7 mois 5 jours	8 mois 8 jours	7 mois 8 jours
Délai moyen constaté pour les « recours à 5 mois »	6 mois 17 jours	8 mois 4 jours	9 mois 20 jours	10 mois 19 jours	8 mois 16 jours
Délai moyen constaté pour les « recours à 5 semaines	2 mois 28 jours	4 mois 11 jours	3 mois 29 jours	3 mois 21 jours	4 mois

^(a) Le délai prévisible moyen correspond au nombre de dossiers en stock en fin d'année divisé par le nombre d'affaires.

^(b) Le délai moyen constaté correspond à la somme des délais de jugement des affaires traitées sur une période divisée par le nombre de dossiers effectivement jugés pendant la même période (prise en compte de l'ancienneté des dossiers).

Graphique – Évolution des délais prévisibles moyen (DPM) et délais moyens constatés (DMC), 2012 -2021



4. Un nombre d'affaires en instance contenu

Un taux de couverture de 100% a permis de stabiliser le nombre d'affaires en instance. Avec 33 353 dossiers en instance, le stock représente à peine six mois d'activité pour la Cour.

	2017	2018	2019	2020	2021
Stock au 31/12	25 511	36 868	29 495	33 513	33 353

5. Taux de renvoi

La part des renvois des affaires enrôlées effectivement et renvoyées est de 32,3% contre 39,4% en 2020. Bien qu'en forte baisse par rapport à 2020, le taux de renvoi est resté élevé toujours sous l'effet de la pandémie et d'un mouvement de contestation des avocats, opposés au lancement de vidéo-audiences en métropole.

2017	2018	2019	2020	2021
24,5%	23%	24,1%	39,4%	32,3%

6. Évolution de la représentation des parties

	2017	2018	2019	2020	2021
Toutes décisions	83,7%	87,1%	90,4%	89,3%	93,6%
dont au titre de l'AJ	87,4%	78,9%	84,6%	82,6%	82,3%
Décisions prises en audience	95,7%	95,9%	97,3%	96%	97,7%
dont au titre de l'AJ	81,3%	84,1%	87%	85,6%	84,4%

7. Évolution de l'aide juridictionnelle (AJ)

	2017 96,6%*	2018 96,4%*	2019 94%*	2020 94,8%*	2021 95,4%*
	<i>nombre et évolution 2017/2016</i>	<i>Nombre et évolution 2018/2017</i>	<i>Nombre et évolution 2019/2018</i>	<i>Nombre et évolution 2020/2019</i>	<i>Nombre et évolution 2021/2020</i>
Demandes d'AJ	42 749 41,6%	48 620 13,7%	51 891 6,7%	39 788 -23,3%	61 015 53,4%
Décisions rendues	44 989 53,4%	46 639 3,7%	51 888 11,3%	42 261 -18,5%	62 890- 48,8%
Dont admission	43 466 54%	44 985 3,5%	48 789 8,5%	40 105 -17,8%	59 981 49,5%

*Taux d'admission à l'aide juridictionnelle

8. Pourvois en cassation devant le Conseil d'État

En 2021, 1 051 décisions rendues par la Cour nationale du droit d'asile ont fait l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État (614 décisions en 2019), dont 36 pourvois introduits par l'OFPPA et 1 015 pourvois introduits par des requérants.

	2017	2018	2019	2020	2021
	<i>nombre et évolution 2017/2016</i>	<i>Nombre et évolution 2018/2017</i>	<i>Nombre et évolution 2019/2018</i>	<i>Nombre et évolution 2020/2019</i>	<i>Nombre et évolution 2021/2020</i>
Nombre d'affaires enregistrées devant	623 26,4%	847 36%	623 -26,4%	847 6,8%	1 051 71,2%
<i>le Conseil d'État</i>	6 -57,1%	14 133,3%	6 -57,1%	14 -57,1%	36 111,8%
<i>dont par le directeur</i>	617 -13,9%	833 35%	617 13,9%	833 6%	1 015 70%
de l'OFPPA	687 -25,9%	788 14,7%	-25,9%	9,9%	44,9%
dont par les requérants	18 -30,8%	26 44,4%	18 -30,8%	26 88,5%	51 21,4%
Total des décisions rendues par le Conseil d'État	22 4,8%	21 -4,5%	22 4,8%	21 81%	59 20,4%
<i>Pourvois admis partiellement ou totalement</i>	14 -12,5%	16 14,3%	14 -12,5%	16 62,5%	38 26,7%
<i>Décisions rendues après admission en cassation</i>	8 60%	5 -37,5%	8 60%	5 140%	21 10,5%

A l'issue de la procédure d'admission, le Conseil d'État s'est prononcé sur 59 pourvois (contre 49 en 2020) et a censuré 38 décisions (contre 30 en 2020), renvoyant l'affaire à la CNDA pour qu'elle statue à nouveau.



1.5.2. Activité des juridictions spécialisées en matière de discipline professionnelle

■ **Le Haut Conseil du commissariat aux comptes, assisté par le Conseil national de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes** : institué par la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 dite *loi de sécurité financière* qui a créé un nouvel [article L. 821-1](#) du code de commerce, il est l'autorité de contrôle externe de la profession. Institué auprès du garde des Sceaux, il assure la surveillance de la profession avec le concours de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes. Il est également investi de compétences juridictionnelles. Il est l'organe d'appel des chambres régionales en matière disciplinaire et en matière d'inscription ainsi que, sous le contrôle de la Cour de cassation, en matière d'honoraires.

Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
13	3	7	9

■ **La Chambre de discipline de la Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle** (CNCPI). Elle a été créée par [loi n° 90-1052](#) du 26 novembre 1990 ; son rôle et son mode de fonctionnement ainsi que les conditions et les modalités d'accès et d'exercice de la profession de Conseil en propriété industrielle sont définis dans le Livre 4 du code de propriété intellectuelle et l'arrêté du 29 juillet 1994 portant approbation de son règlement intérieur. En vertu de l'[article L. 422-10](#) du code de la propriété intellectuelle, elle est compétente pour juger toute personne physique ou morale exerçant la profession de conseil en propriété industrielle qui se rend coupable soit d'une infraction définie par la loi ou ses textes d'application, soit de faits contraires à la probité, à l'honneur ou à la délicatesse, même s'ils sont extraprofessionnels. Elle peut prononcer l'une des mesures disciplinaires suivantes : avertissement, blâme, radiation temporaire ou définitive.

Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
6	1	0	5*

* Deux désistements d'affaires enregistrées sont intervenus en cours d'année, ce qui porte le stock final d'affaires à traiter 5 dossiers.

■ **Les sections disciplinaires et les sections des assurances sociales des conseils nationaux des ordres professionnels**. Elles ont été instituées au bénéfice de nombreuses professions réglementées : architectes, chirurgiens-dentistes, experts-comptables, géomètres experts, infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes, orthoptistes, médecins, pharmaciens, sages-femmes, vétérinaires... Pour les professions médicales, les **Chambres disciplinaires nationales des ordres** sont compétentes pour connaître en appel des manquements aux règles déontologiques des décisions des chambres de première instance. Les **sections des assurances sociales des Conseils nationaux** sont pour leur



part juges d'appel des décisions rendues en première instance par les sections des assurances sociales des conseils locaux des ordres concernés à la suite de plaintes formées par les organismes d'assurance maladie ou les médecins conseils de ces organismes à raison de fautes, abus, fraudes et tous faits intéressant l'exercice de la profession relevés à l'encontre des professionnels à l'occasion de soins dispensés aux assurés sociaux.

Aperçu statistique d'activité de juridictions spécialisées en matière de discipline professionnelle en 2021

	Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
Conseil national de l'ordre des médecins				
<i>Chambre disciplinaire nationale</i>	418	456	461	413
<i>section des assurances sociales</i>	48	30	17	61 ⁽¹⁾
Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes				
<i>Chambre disciplinaire nationale</i>	136	113	93	93 ⁽²⁾
<i>section des assurances sociales</i>	76	32	46	38 ⁽³⁾
Conseil national de l'ordre des pharmaciens				
<i>Chambre de discipline nationale</i>	129	106	100	135
<i>section des assurances sociales</i>	4	13	5	12
Conseil national de l'ordre des sages-femmes				
<i>Chambre disciplinaire nationale</i>	1	11	7	5
<i>section des assurances sociales</i>	0	0	0	0
Conseil national de l'ordre des infirmiers				
<i>Chambre de discipline nationale</i>	67	67	39	95
<i>section des assurances sociales</i>	19	10	7	22
Conseil national de l'ordre des masseurs kinésithérapeutes.				
<i>Chambre de discipline nationale</i>	59	62	55	66
<i>section des assurances sociales</i>	23	4	13	14
Conseil national de l'ordre des pédicures podologues				
<i>Chambre de discipline nationale</i>	9	3	6	6
<i>section des assurances sociales</i>	0	0	0	0
Chambre supérieure de discipline de l'ordre des vétérinaires	29	24	38	15
Chambre nationale de discipline des architectes	16	14	18	12
Chambre nationale de discipline de l'ordre des experts-comptables	27	9	14	22
Conseil supérieur de l'ordre des géomètres-experts	44	21	22	43

⁽¹⁾ dont 7 en instance de notification.

⁽²⁾ ⁽³⁾ Stock corrigé d'affaires jugées mais non comptabilisées au titre d'années antérieures.



■ **Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche** (CNESER) exerce le pouvoir disciplinaire en appel des décisions des sections disciplinaires des universités en vertu des dispositions des [articles L. 232-2](#) et suivants du code de l'éducation. Il statue en appel et en dernier ressort sur les jugements rendus en matière contentieuse et en matière disciplinaire par les conseils académiques de l'éducation nationale et sur les décisions prises par la commission des titres d'ingénieurs relativement aux écoles privées légalement ouvertes qui demandent à délivrer les diplômes d'ingénieur. Le CNESER disciplinaire intervient aussi en saisine directe quand la juridiction de première instance n'a pas statué dans les six mois qui ont suivi sa saisine par le chef d'établissement ou par le recteur.

Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
235	27	138	124

1.5.3. Activité des juridictions spécialisées en matière sociale

■ La **Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale** est une juridiction administrative spécialisée qui connaît des litiges relatifs aux décisions par lesquelles les autorités publiques allouent des ressources aux établissements de santé et aux établissements et services sociaux ou médico-sociaux, publics ou privés. Elle statue en appel sur les affaires jugées en première instance par cinq tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale. Ces juridictions ont connu une importante réforme visant à en renforcer les garanties d'impartialité, conformément aux préconisations de l'étude du Conseil d'État sur *L'avenir des juridictions spécialisées dans le domaine social*, publiée en avril 2004, afin de rendre leur composition et les règles de leur fonctionnement compatibles avec les principes généraux applicables à toutes les juridictions et les exigences de l'[article 6 § 1](#) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette réforme a été réalisée par l'[ordonnance n° 2005-1088](#) du 1^{er} septembre 2005 et son [décret d'application n° 2006-233](#) du 21 février 2006. Les nouvelles dispositions ont été intégrées dans le code de l'action sociale et des familles.

Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
104	25	48	71

1.5.4. Activité de la commission du contentieux du stationnement payant

La commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) est en charge des recours en matière de stationnement des véhicules sur voirie. Ce nouveau champ de compétence du juge administratif a été instauré en 2018, à la suite de la dépenalisation du stationnement payant par la [loi n° 2014-58](#) du 27 janvier 2014

de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). Les missions et la composition de la commission ont été fixées par les ordonnances des 23 janvier et 9 avril 2015, codifiées au code général des collectivités territoriales (CGCT). Les articles [L. 2333-87](#) et suivants et [R. 2333-120-20](#) et suivants du CGCT organisent la procédure de contestation des avis de paiement de forfait de post-stationnement à deux niveaux. L'automobiliste adresse un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) à l'autorité compétente mentionnée sur l'avis de paiement (la collectivité ou la société chargée de la surveillance du stationnement) dans un délai maximum d'un mois à compter de la date de notification de l'avis de paiement. En cas de rejet total (explicite ou implicite) ou partiel (impliquant l'émission d'avis de paiement rectificatif) du RAPO, un nouveau délai d'un mois s'applique pour contester la décision de rejet devant la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP). Les décisions de la commission peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État.

Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
60 190*	158 709	86 193	132 706

⁽¹⁾stock d'affaires jugées hors renonciations (7 504 renonciations enregistrées)



2. Analyse d'une sélection de décisions, d'arrêts et de jugements

2.1. L'année contentieuse 2021 du Conseil d'État

Par Christophe Chantepy,
président de la section du contentieux du Conseil d'État

Le juge administratif est né de la nécessité, dans un État de droit, d'assurer de façon indépendante et impartiale le contrôle de la légalité de l'action de l'administration. Les citoyens, associations, syndicats, entreprises, groupements professionnels saisissent le juge administratif lorsqu'ils contestent la légalité d'un acte administratif ou d'une abstention de l'administration, lorsqu'ils entendent se voir reconnaître un droit ou une réparation que l'administration se refuse à leur accorder spontanément. Le juge administratif est un recours et un bouclier.

Les justiciables connaissent de mieux en mieux l'existence et le rôle du juge administratif, et la période actuelle de la pandémie a largement contribué à accroître cette connaissance. L'augmentation continue du nombre de requêtes dont sont saisis les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État traduit ce surcroît de notoriété. Mais peut-être surtout, si les citoyens saisissent de plus en plus le juge administratif, c'est aussi parce qu'ils savent qu'ils trouveront dans des délais très raisonnables une réponse à leur demande, et une réponse qui sera claire et qui s'imposera, s'ils ont gain de cause, à une administration qui dans l'écrasante majorité des cas appliquera la décision rendue. Ils savent aussi que dans les cas, rares, où l'administration n'exécuterait pas cette décision, ils disposent de la possibilité de saisir derechef le juge pour contraindre l'administration à le faire.

Cette confiance dans le juge administratif est essentielle, dans une période où, certes avec l'amplification et la déformation des réseaux sociaux, la parole et l'action publiques font l'objet, non pas seulement de critiques, ce qui est le propre d'une démocratie, mais d'une remise en cause de sa sincérité, ce qui n'est jamais bon pour la démocratie. Cette confiance honore la justice administrative. Elle l'oblige aussi. Car elle tient uniquement à sa capacité à trancher les litiges qui lui sont soumis, en droit bien sûr, mais aussi en ayant toujours le souci de rendre

une décision praticable, tenant compte des réalités, à les trancher vite et à les trancher clairement. Le maintien de cette confiance tient aussi à sa capacité à s'adapter en temps réel aux évolutions du droit et des pratiques administratives, à accepter d'explorer des champs contentieux nouveaux, à comprendre aussi les contraintes de l'action de l'administration, enfin à adapter ses méthodes de travail et de communication, pour plus d'efficacité et de lisibilité.

Le juge administratif ne peut pas tout, et c'est heureux. Mais dans le cadre de son office, il doit en permanence veiller à rester un juge du quotidien, au plus près des préoccupations de ceux qui le saisissent, un juge qui éclaire, clarifie, apaise, et un juge efficace. Cette alchimie est fragile. Mais c'est l'attente des justiciables. Et c'est aussi l'attente de l'administration qui, même perdante dans un litige, y trouve, parce que nous vivons heureusement dans un État de droit, la réponse juste en droit dont elle s'inspirera pour son action future.

L'année contentieuse 2021 a été moins chahutée que 2020, car si la pandémie n'a cessé de déployer ses vagues successives, nous n'avons heureusement pas eu à revivre le premier confinement qui s'était traduit pour la justice administrative par la suspension, hors référés, des audiences publiques de jugement pendant deux mois. Ainsi la section du contentieux n'a pas eu à remettre en place l'organisation exceptionnelle et remarquable du travail que le président Combrexelle avait imaginée et pilotée. Mais la pandémie a continué, comme dans toutes les activités professionnelles et personnelles, à imprimer sa marque, avec ses contraintes en termes de limitation des réunions physiques de travail et de télétravail imposé.

Malgré ces contraintes, l'ensemble de la juridiction administrative s'est mobilisé pour faire de 2021 une année contentieuse normale. Le fruit de ces efforts, c'est une augmentation du nombre d'affaires jugées par rapport à 2019, dernière année de référence normale. Au Conseil d'État le taux de couverture des entrées (11 313 dossiers) par les décisions rendues (11 633) a été de 102,8%, ce qui permet que la moyenne des années 2020 et 2021 soit de 100%. En clair, le stock de dossiers à juger non seulement ne s'est pas accru du fait de la pandémie, mais il a même baissé de 5,1%, pour s'établir à 5 562 dossiers, ce qui représente moins de six mois de la capacité de jugement annuel de la section.

Derrière ces chiffres, il y a une réalité, qui seule compte : les justiciables trouvent toujours une réponse rapide à leurs requêtes, le délai moyen de jugement d'une affaire en 2021 ayant baissé par rapport à 2019, tant devant les tribunaux, les cours que le Conseil d'État où il s'établit à 7 mois et 8 jours. Et les contraintes de la pandémie n'ont pas empêché la juridiction administrative de poursuivre ses efforts pour que les décisions rendues répondent par leur qualité et leur pertinence aux attentes de ceux qui frappent à la porte de ses prétoires.

*



1 - Un juge du quotidien

Le juge administratif, y compris le Conseil d'État, est un juge facile à saisir, tant en termes de procédure formelle que de conditions de recevabilité des requêtes. Les récentes évolutions de la jurisprudence ou des textes n'ont pas conduit à un resserrement de l'accès à son prétoire. Et les évolutions techniques, avec Télérecours et Télérecours citoyen, rendent, du témoignage de leurs utilisateurs, et notamment des avocats, le dépôt des recours aisé et rapide.

a- Le Conseil d'État est d'abord un juge du quotidien pour des contentieux qui ne sont pas parmi ceux qui captent le plus l'attention des commentateurs, à part quelques spécialistes, et des médias, et que cette note de présentation de l'année contentieuse 2021 est l'occasion de mettre en lumière : **les contentieux sociaux**, au sens large du terme. Ils concernent les plus modestes des requérants, ceux pour lesquels la saisine du juge est l'ultime recours dans des situations personnelles très difficiles, voire dramatiques.

Les contentieux sociaux, droit opposable au logement (DALO) compris, ont représenté en 2021 un peu plus de 6% des dossiers traités par la section du contentieux.

En matière d'aide sociale, s'agissant de l'accès au juge, mérite d'abord d'être signalée une décision [n° 440064](#) du 16 juin 2021 sur le recours administratif préalable obligatoire en matière de RSA. On relèvera également, en matière de prestations familiales, la décision [n° 435429](#) du 19 mai 2021 sur le droit à la prestation d'accueil du jeune enfant pour les parents séparés d'un enfant en garde alternée. La section a également rendu quelques décisions importantes sur l'ouverture des droits, ainsi sur le bénéfice du RSA pour un ressortissant européen ascendant d'un citoyen français qu'il rejoint sur le territoire (décision [n° 448443](#) du 19 novembre 2021), sur l'accès aux soins urgents et vitaux en cas de résidence de moins de trois mois (décision [n° 448688](#) du 30 décembre 2021), sur les droits à RSA ouverts pour le foyer par les mineurs collatéraux d'un mineur réfugié (décision [n° 446929](#) du 30 décembre 2021), mais aussi sur l'aide à la sortie de la prostitution (décision [n° 440802](#) du 19 novembre 2021), sur les mineurs faisant l'objet d'une ordonnance de placement provisoire du parquet, non suivi de saisine du juge des enfants (décision [n° 435374](#) du 16 juin 2021).

S'agissant du droit au logement opposable (DALO), la section du contentieux a le souci permanent d'atténuer, autant que les textes le permettent, la technicité d'un contentieux qui concerne des requérants qui demandent la reconnaissance d'un droit simple et élémentaire, même s'il est parfois théorique en raison de l'insuffisance du nombre de logements, et n'ont que faire de raisonnements juridiques sophistiqués. Ainsi, des conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative dirigées « contre la CAF », qui sont en principe irrecevables puisque l'article R. 825-4 du code de la construction et de l'habitation prévoit que le directeur de la CAF agit au nom de l'État, sont systématiquement requalifiées comme étant dirigées « contre l'État » (décision [n° 439526](#) du 27 mai 2021).

b- Traditionnellement, le Conseil d'État est attentif aux **droits des usagers des services publics**. Ainsi, en 2021, il a eu l'occasion de juger, s'agissant des cantines dans les écoles primaires, qui sont gérées, lorsqu'elles existent, par les communes, qu'elles ne peuvent refuser d'y admettre un élève sur le fondement de considérations contraires au principe d'égalité. Il a toutefois admis qu'elles refusent temporairement un élève lorsqu'à la date de leur décision, la capacité maximale d'accueil de ce service public est atteinte (décision [n° 429361](#) du 22 mars 2021). S'agissant du service public local de distribution d'eau potable, il a précisé les obligations incombant aux communes en matière de raccordement au réseau public (décision [n° 431494](#) du 26 janvier 2021). S'agissant de l'enseignement supérieur, le Conseil d'État a eu à préciser les conditions d'admission en première année et en deuxième année de master dans le cadre de demandes d'avis contentieux. Il a ainsi indiqué ([Avis n° 442788](#) du 21 janvier 2021) que les décisions par lesquelles le président d'une université refuse l'admission d'un étudiant en première ou en deuxième année de master n'entrent dans aucune des catégories de décisions devant être motivées en vertu de [l'article L. 211-2](#) du code des relations entre le public et l'administration mais qu'en application des dispositions spécifiques prévues par [l'article D. 612-36-2](#) du code de l'éducation, les motifs de ces décisions doivent être communiqués aux étudiants qui en font la demande. En outre, il a précisé ([Avis n° 449272](#) du 8 décembre 2021) que lorsque l'admission des étudiants en première année d'un master dépend des capacités d'accueil de l'établissement et est alors subordonnée au succès à un concours ou à l'examen du dossier du candidat et que seul l'un des parcours-types de deuxième année de ce master est de nature à permettre aux étudiants diplômés de satisfaire les conditions pour être autorisés à faire usage d'un titre professionnel, l'admission dans ce parcours-type est permise à tous les étudiants ayant réussi la première année de formation de ce master, sauf à ce que dans le cadre de la procédure d'admission en première année de ce master, il ait d'ores et déjà été procédé à une répartition, entre les deux parcours-types, des étudiants autorisés à suivre la formation de ce master. Enfin, s'agissant des études de santé, le Conseil d'État (décision [n° 452731](#) du 8 juillet 2021) a été saisi par une association d'étudiants des conditions très particulières dans lesquelles s'est déroulée l'année de transition entre les anciennes et les nouvelles modalités des études de santé et a jugé que, compte tenu des engagements pris par les pouvoirs publics pour cette année particulière, les capacités d'accueil en deuxième année des études de santé devaient être accrues dans quinze universités de façon à garantir l'égalité des chances entre les étudiants ayant suivi une première année selon les anciennes modalités des études et ceux ayant suivi une première année selon les nouvelles.

c- Le Conseil d'État est également attentif aux droits des **agents publics**, qu'il veille à concilier avec le respect des principes permettant à l'administration d'agir efficacement. Des illustrations de cette conciliation ont été données au sujet du droit syndical et des contraintes liées à la sécurité et au bon fonctionnement du service (décision [n° 445128](#) du 30 décembre 2021) ainsi que de la dénonciation de faits de harcèlement moral au regard des obligations déontologiques de l'agent, notamment son obligation de réserve (décision [n° 433838](#) du 29 décembre 2021). Cette année a également été marquée par plusieurs décisions ayant précisé les garanties procédurales accordées aux agents demandant la reconnaissance de l'imputabilité au service de leur maladie (décision [n° 439296](#) du 27 décembre 2021), à ceux dont les droits à congé de longue durée sont épuisés (décision [n° 430790](#) du 26 janvier 2021) et à ceux faisant l'objet de procédures disciplinaires



(décisions [n°s 444511](#) du 15 octobre 2021 et [435946](#) du 28 janvier 2021). Enfin, le Conseil d'État a été amené à se prononcer, en matière de rémunération, sur le délai de répétition d'une somme indûment versée par une personne publique à l'un de ses agents et sur les causes d'interruption et de suspension de ce délai (décision [n° 434665](#) du 1^{er} juillet 2021), ainsi que sur les conditions d'application de la garantie d'une rémunération minimale aux agents titularisés dans certains corps de la fonction publique de l'État, en cas de travail à temps partiel (décision [n° 447953](#) du 18 mai 2021).

d- Le contentieux des étrangers tient une place à part parmi les contentieux du quotidien, en raison de l'importance numérique de litiges qu'il suscite. Devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, il a représenté en 2021 en moyenne 43,1% des entrées (41% pour les tribunaux et 54% pour les cours), devant le Conseil d'État 17%. Il s'agit d'un contentieux devenu de plus en plus complexe au fil des réformes législatives successives, mais aussi parce que l'enchevêtrement des décisions et des contentieux, l'écoulement du temps et donc la modification des données factuelles, rendent nombre d'affaires difficiles à saisir au premier coup d'œil. Il est évidemment souhaitable que ce contentieux soit simplifié, à la lumière des recommandations du groupe de travail conduit par Jacques-Henri Stahl.

Dans le domaine délicat du droit au séjour des étrangers au titre de l'état de santé, dont le cadre législatif résulte en dernier lieu de la loi du 7 mars 2016, la décision [n° 449917](#) du 30 décembre 2021 a défini l'appréciation à laquelle l'administration doit se livrer, sous le contrôle du juge, en présence d'une affection nécessitant une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir pour l'étranger des conséquences d'une exceptionnelle gravité : il lui appartient de s'assurer de l'existence, dans le pays d'origine, d'un traitement approprié et de sa disponibilité dans des conditions permettant d'y avoir accès, et non de rechercher si les soins y sont équivalents à ceux offerts en France ou en Europe et si les conditions de vie dans ce pays seraient de nature à aggraver la pathologie.

S'agissant de l'application du règlement dit « Dublin III » et dans la ligne de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la décision [n° 447956](#) du 28 mai 2021 rappelle que les craintes dont le demandeur fait état quant au défaut de protection dans l'État membre responsable de sa prise en charge au titre de l'asile doivent en principe être présumées non fondées, sauf à ce que l'intéressé apporte, par tout moyen, la preuve contraire.

e- Les contentieux liés à l'épidémie de covid-19 ont fourni bien sûr en 2021 leur lot de décisions aux effets très concrets, et, dans le cas des référés, immédiats, sur la vie de nos concitoyens, qu'il s'agisse du passe sanitaire et de la dose de rappel (ordonnance [n° 458876](#) et autres du 14 décembre 2021), de l'obligation vaccinale, en l'espèce en Polynésie française (décision [n° 456004](#) du 10 décembre 2021), de la protection contre la covid-19 en garde à vue (ordonnance [n° 456924](#) du 22 novembre 2021), des mesures concernant les collégiens et lycéens (ordonnance [n° 457687](#) du 16 novembre 2021), de l'obligation de présentation du passe sanitaire dans les centres commerciaux (ordonnance [n° 456391](#) du 13 septembre 2021), de l'extension du passe sanitaire aux établissements de culture et de loisirs (ordonnance [n° 454754](#) du 26 juillet 2021), du passe sanitaire au regard de la

protection des données personnelles (ordonnance [n° 453505](#) du 6 juillet 2021), de la délivrance d'un visa pour se marier en France avec un ressortissant français (ordonnance [n° 450884](#) du 9 avril 2021), de l'entrée d'un ressortissant français sur le territoire national (ordonnance [n° 449743](#) du 12 mars 2021), de la sortie à l'extérieur des résidents des EHPAD (ordonnance [n° 449759](#) du 3 mars 2021), du partenariat avec Doctolib pour la campagne de vaccination (ordonnance [n° 450163](#) du 12 mars 2021), de la fermeture des discothèques (ordonnance [n° 459352](#) du 21 décembre 2021), de la prescription d'hydroxychloroquine (décision [n° 439764](#) du 28 janvier 2021) ainsi que, dans de nombreuses autres ordonnances, du port du masque en milieu scolaire, de l'organisation des épreuves du baccalauréat ou de l'obligation vaccinale pour certains professionnels. Dans toutes ces affaires, comme en 2020, le Conseil d'État a veillé à assurer la conciliation entre les impératifs de protection de la santé publique et le respect des libertés fondamentales, et n'a pas hésité à suspendre des mesures excessives, comme pour les sorties d'EHPAD, le retour en France des ressortissants français ou le droit au mariage.

Enfin, le Conseil d'État a eu à connaître de la légalité du décret du 14 septembre 2020 relatif à la reconnaissance en maladies professionnelles des pathologies liées à une infection au SARS-CoV2 (décision [n° 444500](#) et autres du 30 décembre 2021).

f- S'agissant du contentieux de la responsabilité hospitalière, 2021 a permis d'apporter des précisions importantes dans un domaine aussi complexe juridiquement qu'humainement sensible, sur les critères à prendre en compte pour établir, dans un service psychiatrique qui pratique des méthodes dites ouvertes, l'existence d'une faute du service public hospitalier lorsqu'un malade provoque un accident lors d'une période de sortie (décision [n° 432627](#) du 29 septembre 2021), sur les conditions dans lesquelles il y a lieu d'indemniser une personne victime d'un accident médical fautif qui a été, dès son très jeune âge, privée de toute possibilité d'accéder « dans des conditions usuelles » à la scolarité et à une activité professionnelle (décision [n° 408624](#) du 30 novembre 2021, qui complète la décision [n° 408624](#) du 24 juillet 2019 qui traitait l'absence totale d'accès à la scolarité et à la vie professionnelle), sur la faculté, très importante en pratique, de pouvoir soulever en appel un moyen tiré de la méconnaissance du caractère contradictoire de l'expertise produite en première instance, alors même qu'il aurait été possible de le faire dès la première instance (décision [n° 430492](#) du 30 novembre 2021, qui revient sur une lignée de jurisprudence issue de la décision [n° 99033](#) du 15 février 1957), sur les conditions d'évaluation du « taux de déficit fonctionnel permanent » qui résulte de l'aggravation d'une incapacité antérieure (décision [n° 428924](#) du 24 mars 2021), sur la combinaison, complexe, de l'engagement de la solidarité nationale et d'une responsabilité pour faute dans un même accident médical, un accident ayant une cause fautive ne pouvant donner lieu à l'engagement simultané de la solidarité nationale (décision [n° 431291](#) et [431347](#) du 15 octobre 2021), alors que, lorsqu'un fait dommageable est reconnu comme un aléa thérapeutique engageant la solidarité nationale, il est admis (décision [n° 327669](#) du 30 mars 2011) qu'une faute ait pu aggraver la probabilité de survenue de l'aléa.

Dans un domaine proche, qui résonne avec l'actualité, le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser les règles applicables en matière de responsabilité de l'État du fait des effets secondaires imputés à des vaccinations obligatoires ([n° 435323](#) du 29 septembre 2021) : il appartient d'abord au juge de s'assurer, au vu du dernier état des connaissances scientifiques en débat devant le juge, s'il est exclu ou non



qu'un lien entre la vaccination obligatoire et le dommage corporel puisse exister, puis, si l'existence d'un tel lien n'est pas scientifiquement exclu, de procéder à l'examen des circonstances de l'espèce et de ne retenir alors l'existence d'un lien de causalité entre la vaccination de l'intéressé et les symptômes qu'il avait ressentis que si ceux-ci étaient apparus, postérieurement à la vaccination, dans un délai normal pour ce type d'affection, ou s'étaient aggravés à un rythme et une ampleur qui n'étaient pas prévisibles au vu de son état de santé antérieur ou de ses antécédents.

g- Les contentieux liés à l'automobile sont eux aussi par excellence des contentieux du quotidien.

Si le contentieux du permis à points n'a pas donné lieu à des décisions fichées en 2021, ce contentieux se traduit par un taux de cassation un peu plus élevé que la moyenne, sans doute du fait des complexités du droit applicable.

Le contentieux du forfait de post-stationnement, en cassation de la Commission du contentieux du stationnement payant, est en augmentation devant le Conseil d'État, même si c'est encore à un niveau relativement modeste (2% des litiges). Les décisions rendues en 2021 ont comme point commun d'avoir renforcé la sécurité juridique offerte aux usagers du stationnement. Ainsi le Conseil d'État a donné sa pleine portée à la gratuité du stationnement pour les personnes handicapées voulue par le législateur en permettant à une personne qui aurait oublié de déposer la carte « mobilité inclusion » derrière son pare-brise d'apporter après coup les éléments justifiant la possession de la carte et le motif du stationnement (décision [n° 428742](#) du 24 mars 2021). Cela ne vaut évidemment que pour la durée de gratuité, que les communes peuvent limiter à douze heures (décision [n° 431132](#) du 24 mars 2021). Enfin, l'usager peut rectifier devant le juge des erreurs qu'il aurait commises (par exemple sur son numéro d'immatriculation) lors de l'enregistrement de son stationnement (décision [n° 435621](#) du 16 juillet 2021).

h- Enfin, les contentieux, récurrents, en matière de chasses traditionnelles, comme la chasse à la glu, ont conduit le Conseil d'État à annuler des arrêtés pris en méconnaissance des règles européennes. Et c'est d'ailleurs sur une question relative à l'organisation de la chasse, précisément aux associations communales de chasse agréées, que le Conseil d'État a adressé pour la première fois à la Cour européenne des droits de l'homme une demande d'avis en application du protocole n° 16 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (décision [n° 439036](#) du 15 avril 2021).

2 - Un juge qui éclaire, clarifie, apaise

Lorsqu'il tranche un litige particulier entre un requérant et l'administration, le juge administratif ne dit pas seulement la solution que le droit commande dans ce litige. Il est amené, ce faisant, à ouvrir des perspectives nouvelles, à investir des domaines de l'action publique qu'il ne lui avait pas encore été donné de connaître, à clarifier pour l'avenir les conditions d'intervention régulières en droit de la puissance publique. Et souvent, son intervention a pour effet d'apaiser des situations, par le seul effet que peut avoir une décision juridictionnelle rendue en toute indépendance et impartialité, mais aussi en ce que cette décision repose sur



une solution que les parties elles-mêmes n'avaient peut-être pas imaginée.

a- Le premier contentieux qui vient à l'esprit pour illustrer la fonction d'un juge qui éclaire et clarifie est celui de **l'environnement**. De très longue date certes le juge administratif a eu à connaître, par exemple au travers des contentieux portant sur des déclarations d'utilité publique, de questions touchant à l'environnement. Mais la question de plus en plus prégnante du réchauffement climatique ou de la qualité de l'air est entrée depuis les toutes récentes années dans les prétoires. En 2021, le Conseil d'État a eu à trancher les suites à donner à deux contentieux : celui sur les mesures prises pour lutter contre le changement climatique (« Commune de Grande Synthe ») et celui sur la réduction des pollutions de l'air s'agissant des particules fines (PM10) et du dioxyde d'azote.

Dans la première affaire, le Conseil d'État avait pris une décision avant-dire droit fixant le cadre juridique du litige en novembre 2020 et il a rendu la décision au fond le 1^{er} juillet 2021 ([n° 427301](#)) : il a jugé, en se fondant sur la portée interprétative de l'accord de Paris, que les objectifs fixés en 2030 pour la réduction des gaz à effet de serre (GES) par le législateur national (- 40% par rapport à 1990) et par le législateur européen (règlement UE de 2018 : - 37% par rapport à 2005) n'étaient pas purement programmatiques et étaient invocables devant le juge et il a estimé que la décision attaquée (le refus de prendre des mesures supplémentaires pour réduire ces émissions) n'était pas compatible avec le respect de la trajectoire fixée par l'État pour atteindre cet objectif. En conséquence, il a enjoint à l'État de prendre les mesures nécessaires d'ici au 31 mars 2022.

Dans la seconde affaire, relative à la réduction des pollutions de l'air par les particules fines (PM10) et le dioxyde d'azote, la décision de principe avait été prise en 2017 : le Conseil d'État avait annulé le refus de prendre des mesures supplémentaires pour se conformer aux valeurs limites fixées par la directive européenne et avait enjoint à l'administration de prendre les mesures prévues par cette directive en cas de dépassement persistant. Puis, en 2020, l'assemblée du contentieux avait prononcé contre l'État une astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard en lui laissant un délai de six mois pour s'exécuter. Par sa décision [n° 428409](#) du 4 août 2021, le Conseil d'État, malgré les progrès réalisés, a liquidé une première tranche de l'astreinte en obligeant l'État à verser 10 millions d'euros, qui ont été répartis entre différents établissements publics ou associations contribuant à la lutte contre la pollution de l'air. Après une nouvelle instruction par la section du rapport et des études, au titre de l'exécution, l'affaire reviendra au contentieux.

Par ces deux contentieux, qui connaîtront donc des suites en 2022, le Conseil d'État a été saisi de questions environnementales fondamentales, qui engagent fortement l'avenir, il a donné leur pleine portée aux engagements internationaux pris par la France et aux normes fixées au niveau national et il confère, par les pouvoirs d'injonction et d'astreinte qui sont les siens, une portée effective à ses décisions.

Toujours en matière d'environnement, le Conseil d'État s'est prononcé le 26 juillet 2021 (décision [n° 437815](#) et autres) sur l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité de zones habitées au regard du principe de précaution énoncé dans la Charte de l'environnement. Il a jugé, en s'appuyant



sur un avis de l'ANSES, que si l'arrêté ministériel du 27 décembre 2019 soumettait au respect d'une distance minimale incompressible de 20 m par rapport aux zones d'habitation l'utilisation de produits présentant une mention de danger correspondant à des substances dont la cancérogénicité, la mutagénicité ou la toxicité pour la reproduction est avérée ou présumée, les distances de sécurité applicables aux autres produits (10 m pour les cultures hautes et 5 m pour les cultures basses) étaient manifestement insuffisantes, au regard de l'objectif de protection des résidents, pour les substances dont la cancérogénicité, la mutagénicité ou la toxicité pour la reproduction est, non pas avérée ou présumée, mais suspectée.

b- En matière de **droit du travail** aussi, le Conseil d'État a eu l'occasion d'apporter des précisions utiles sur plusieurs nouveaux dispositifs créés de fraîche date.

S'agissant d'abord du nouvel ordre public social institué par l'ordonnance du 22 septembre 2017, il a éclairé, par une décision du 7 octobre 2021 ([n^{os} 433053 433233 433251 433463 433473 433534](#)) la question de la compétence des branches professionnelles en matière de détermination des salaires minima hiérarchiques. Alors que l'administration soutenait que cette compétence était limitée aux salaires de base, il a jugé que les salaires minima hiérarchiques peuvent inclure des éléments complémentaires de rémunération, sans préjudice de la faculté pour les accords d'entreprise de modifier ces éléments complémentaires de rémunération, dès lors que, pour tout salarié, est in fine respecté le montant du salaire minimum hiérarchique qui lui est garanti par l'accord de branche.

Le Conseil d'État a également précisé le contrôle du juge sur les fusions de branches professionnelles opérées par les pouvoirs publics. Par une décision [n° 435510](#) du 1^{er} juillet 2021, il a jugé qu'une telle fusion, d'une part, suppose que ces deux branches présentent des conditions sociales et économiques analogues, d'autre part, ne peut être engagée par le ministre chargé du travail qu'en égard à l'intérêt général qui s'attache à la restructuration des branches en cause et qu'en particulier, il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi d'une contestation sur ce second point, de s'assurer que la fusion décidée par le ministre, en particulier le choix de la branche de rattachement, répond à l'intérêt général de la restructuration des branches.

S'agissant du contentieux des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE), qui, depuis la loi du 14 juin 2013, est confié au juge administratif, il a jugé, par une décision [n° 427004](#) du 22 juillet 2021, que le PSE détermine définitivement le périmètre du groupe de sociétés au sein desquelles le reclassement interne du salarié doit être recherché, sans que ce périmètre puisse à nouveau être discuté à l'occasion du contentieux individuel du licenciement.

Enfin, la réforme de l'assurance-chômage a fourni de nouveau en 2021 la matière à des décisions très commentées. Une première version du décret procédant à cette réforme avait fait l'objet d'une annulation partielle en 2020, notamment sur la question centrale du calcul du salaire journalier de référence. Le nouveau décret du 30 mars 2021 pris à la suite de cette annulation a été à nouveau déféré au Conseil d'État, par un recours pour excès de pouvoir assorti d'un référé-

suspension. Par ordonnance du 22 juin 2021, le juge des référés a estimé que les moyens de procédure ou de fond dirigés contre ce décret, et notamment les nouvelles modalités de calcul du salaire journalier de référence, ne créaient pas de doute sérieux quant à sa légalité, mais qu'il en était différemment du moyen tiré de ce que la fixation au 1^{er} juillet 2021 de l'entrée en vigueur de ces nouvelles modalités était entachée d'erreur manifeste d'appréciation, en raison du décalage entre l'objectif affiché d'inciter les salariés à privilégier les emplois durables et la situation du marché du travail. Du fait de l'amélioration ultérieure sensible de la situation du marché du travail, le juge des référés a estimé, le 22 octobre 2021, que la fixation de la nouvelle date d'entrée en vigueur de la réforme au 1^{er} octobre ne faisait plus naître le même doute sérieux. Enfin, par une décision du 15 décembre 2021 ([n^{os} 452209](#) et autres), le Conseil d'État, statuant au fond, d'une part, a constaté qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur la question de la date d'entrée en vigueur de la réforme au 1^{er} juillet, dès lors que le Gouvernement avait, par décret du 29 juin 2021, abrogé les dispositions du décret du 30 mars 2021 relatives à cette date d'entrée en vigueur et renvoyé à un autre décret la fixation d'une nouvelle date (celle finalement retenue étant le 1^{er} octobre), d'autre part, a rejeté les requêtes en tant qu'elles contestaient le fond de la réforme.

c- En matière de **contrôle des concentrations**, une décision de section du 9 mars 2021 ([n° 433214](#)) a jugé, d'une part, que le comité social et économique (CSE) d'une société, eu égard aux missions que l'article L. 2312-8 du code du travail lui confie, justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de la décision par laquelle l'Autorité de la concurrence autorise la prise de contrôle exclusif de cette société par une autre, mais, d'autre part, qu'aucune disposition du code du travail ou du code de commerce n'impose à l'Autorité de la concurrence de s'assurer, préalablement à l'édition de sa décision, que les dispositions relatives à l'information et à la consultation du CSE ont été respectées par l'entreprise concernée.

d- Dans le domaine de la **commande publique**, deux décisions illustrant le souci du Conseil d'État d'assurer le respect des principes fondamentaux qui régissent ce domaine et le pragmatisme de sa jurisprudence pour tenir compte de la réalité de l'exécution des marchés publics, méritent d'être mentionnées. Par la décision [n° 454466](#) du 25 novembre 2021, il a jugé que le manquement de l'acheteur public à son obligation de garantir l'impartialité de la procédure d'attribution d'un contrat de commande publique entache toujours le contrat d'un vice d'une particulière gravité qui entraîne son annulation. Par celle [n° 438872](#) du 11 octobre 2021, il a jugé que le principe de l'effet relatif des contrats ne fait pas obstacle à ce que, dans le cadre d'un litige né de l'exécution de travaux publics, le titulaire du marché recherche la responsabilité quasi délictuelle des autres participants à la même opération de construction, du fait notamment des manquements à leurs obligations contractuelles envers le maître d'ouvrage.

e- En matière de **domaine**, la décision du 4 octobre 2021 ([n° 440428](#)) juge que l'indisponibilité du stade vélodrome de Marseille, le temps d'une enquête judiciaire, à la suite d'un accident survenu à l'occasion du montage de la scène d'un concert, qui a empêché la ville de Marseille d'honorer le contrat qui la liait à l'Olympique de Marseille pour la mise à disposition du stade pour un match, bien que résultant de fautes commises par le cocontractant de la commune et



les sous-traitants de celui-ci dans le montage de la structure scénique, n'aurait pu survenir sans la décision initiale de la commune de mettre le stade à disposition de ce cocontractant pour l'organisation d'un concert. Par suite, l'effondrement de la structure scénique et l'accident mortel qui s'en est suivi ne résultent pas de faits extérieurs à cette commune et, dès lors, ne constituent pas un cas de force majeure de nature à l'exonérer de toute responsabilité contractuelle vis-à-vis du club sportif.

f- L'accroissement des compétences de l'ARCEP – qui exerce désormais les missions de régulation de la **distribution de la presse** – a conduit le Conseil d'État à trancher deux importants litiges à propos de la décision de suspendre la résiliation des contrats de distribution et de celle de modifier la contribution exceptionnelle des éditeurs destinée à financer le plan de redressement des deux messageries de presse, deux décisions jugées légales (respectivement, décision n° 438346 du 21 avril 2021 et décision [n° 442464](#) du 11 juin 2021).

g- Dans le domaine des **télécommunications**, les contestations du principe ou des modalités de l'exploitation de la 5G ont donné lieu, après celles rendues en 2020, à plusieurs décisions, en particulier à la suite de la décision du Conseil constitutionnel rendue sur la loi du 1^{er} août 2019 créant une procédure d'autorisation pour l'utilisation de certains équipements nécessaires à cette exploitation. L'une d'entre elles a été l'occasion de rappeler le recours indemnitaire dont disposent en l'espèce, dans le silence de la loi, les opérateurs ayant subi des dommages du fait de refus d'autorisation dans les conditions fixées par la jurisprudence Société La Fleurette (décision [n° 442120](#) du 8 avril 2021).

h- Le **contentieux fiscal** a apporté également sa moisson de décisions clarificatrices.

Par deux décisions du 28 mai 2021 ([n° 442378](#) et [441739](#)) le Conseil d'État a précisé les conditions dans lesquelles les personnes morales de droit public agissant en tant qu'autorités publiques peuvent ne pas être assujetties à la TVA, en l'espèce pour les cantines scolaires et les piscines municipales exploitées en régie.

Par la décision [n° 445685](#) du 20 octobre 2021, il a jugé que la seule circonstance qu'une société bénéficie d'un apport pour une valeur que les parties ont délibérément majorée par rapport à la valeur vénale de l'objet de la convention ne saurait par elle-même traduire l'existence d'un appauvrissement de la société bénéficiaire de l'apport au profit de l'apporteur. Dès lors, l'apporteur des titres ne bénéficie pas, de la part du bénéficiaire de l'apport, d'une libéralité, taxable entre ses mains, au seul motif que les parties à cette opération ont délibérément retenu une valeur d'apport supérieure à la valeur réelle des actifs apportés. Cette décision juge ainsi que la jurisprudence de Plénière fiscale du 9 mai 2018 ([n° 387071](#)), qui vise le cas des apports à prix minorés, minoration qui dissimule une libéralité faite par l'apporteur à l'entreprise bénéficiaire, n'est pas symétrique.

Enfin, par trois décisions de Plénière fiscale du 13 juillet 2021 ([nos 428506](#), [435452](#) et [437498](#)), le Conseil d'État a précisé le régime d'imposition des gains de « management package », en jugeant que l'acquisition d'options d'achat ou la souscription de bons de souscription d'actions (BSA) à un prix préférentiel au regard de leur valeur réelle est de nature à révéler l'existence d'un avantage à concurrence de la différence entre le prix ainsi acquitté et cette valeur, avantage

qui, lorsqu'il trouve essentiellement sa source dans l'exercice par l'intéressé de ses fonctions de dirigeant ou salarié, doit être imposé comme un salaire, sans que cela influe sur la nature du gain qui sera, le cas échéant, ultérieurement réalisé. Le gain ultérieur, réalisé à l'occasion de l'exercice de l'option ou du BSA, doit lui aussi être imposé comme un salaire lorsqu'il trouve essentiellement sa source dans l'exercice de fonctions salariées ou dirigeantes. En revanche, en cas de cession d'un BSA, le principe demeure l'imposition selon le régime des plus-values mobilières sauf lorsque, compte tenu des circonstances de l'espèce, ce gain doit être regardé comme acquis, non à raison de la qualité d'investisseur du cédant, mais en contrepartie de ses fonctions dans l'entreprise. La qualification de gain en capital imposable selon le régime des plus-values mobilières doit, en particulier, être écartée lorsque l'intéressé a bénéficié d'un mécanisme lui garantissant, dès l'origine ou ultérieurement, le prix de cession de BSA dans des conditions constituant une contrepartie de l'exercice de ses fonctions de dirigeant ou de salarié.

i- L'année 2021 a été pour le Conseil d'État une année de contentieux électoral, celui des élections municipales du printemps 2020. Même si globalement les décisions qu'il a rendues s'inscrivent dans le droit fil de son abondante jurisprudence, le contexte de pandémie dans lequel les élections se sont déroulées a été particulier, et quelques décisions ont apporté des clarifications utiles.

La pandémie a conduit, après le déroulement du premier tour le 15 mars 2020, deux jours avant le confinement généralisé, au report du second tour au 28 juin, pour les quelque 15% de communes où le premier tour n'avait pas permis le renouvellement intégral des conseils municipaux. Par une décision QPC du 17 juin 2020, le Conseil constitutionnel valida ce report, renvoyant au juge de l'élection le soin d'apprécier les conséquences de l'épidémie sur la sincérité du scrutin. Le Conseil d'État s'en est tenu de ce point de vue à sa jurisprudence traditionnelle, pragmatique et concrète, rappelant, par une décision du 15 juillet 2021, que le taux d'abstention n'était pas par lui-même de nature à remettre en cause les résultats du scrutin, mais laissant ouverte la possibilité que le niveau d'abstention puisse altérer, dans les circonstances de l'espèce, la sincérité du scrutin.

Mais la pandémie s'est retrouvée dans un autre segment du contentieux de l'élection, à travers la contestation de distributions de dons au cours de la campagne électorale, s'agissant de la distribution de masques de protection ou d'aide alimentaire. La jurisprudence prohibe les dons aux électeurs destinés à faire pression sur eux. Le Conseil d'État a retenu que la distribution de 4 000 masques non accompagnée d'une incitation à voter en faveur de la liste à l'origine de la distribution ne caractérisait pas une pression sur les électeurs (décision [n° 449614](#) du 22 juillet 2021). S'agissant de la distribution d'aide alimentaire pendant la crise sanitaire, sous forme de colis ou de chèques (décisions [n° 445257](#) du 10 mars 2021 et [n° 450129](#) du 22 juillet 2021), il a tenu compte là des circonstances particulières de chaque affaire en distinguant selon que cette distribution s'inscrivait dans le cadre des compétences de la collectivité ou devait être regardée comme une tentative d'influencer les électeurs.



Pour le reste, le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser sa jurisprudence sur l'inéligibilité des « entrepreneurs de services municipaux », s'agissant du président d'une association syndicale libre concessionnaire d'un port de plaisance de la commune (décision [n° 445346](#) du 21 juin 2021), de faire une interprétation stricte, s'agissant d'une inéligibilité, de l'article L. 231 du code électoral qui prévoit le cas des personnes ayant reçu délégation de signature de l'exécutif d'un département (décision [n° 446448](#) du 7 avril 2021) et de faire pour la première fois application des dispositions issues de la loi du 31 janvier 2018 relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections prévoyant que la signature de chaque candidat doit être accompagnée d'une mention expresse de ce qu'il consent à se porter candidat en précisant la liste à laquelle il appartient : il a jugé que l'absence de cette mention constituait en principe une cause de nullité des votes en faveur de la liste concernée et que si cette nullité remettait en cause les résultats du scrutin, c'est l'ensemble des opérations électorales qui devait être annulé, ce même si la liste en cause avait remporté un nombre minime de suffrages (décision [n° 450756-453838](#) du 1^{er} octobre 2021). Mais le Conseil d'État a, par pragmatisme, exclu que la même solution puisse être retenue lorsque l'absence de la mention de la main du candidat résulte de l'incapacité de ce candidat en raison d'un handicap (décision [n° 445497](#) du 14 mai 2021). Enfin, il a précisé les règles présidant à la présentation de listes fusionnées au second tour (décision [n° 449688](#) du 20 juillet 2021).

j- Le Conseil d'État a également précisé les règles applicables à l'action en reconnaissance de droits (Avis [n° 454125](#) du 15 novembre 2021).

Enfin, le juge administratif est souvent saisi d'affaires non seulement difficiles juridiquement, mais sensibles parce qu'elles touchent à des questions faisant l'objet d'un vif débat public. Il lui appartient bien entendu, comme c'est son office, de trancher en droit ces affaires. Mais son intervention a aussi pour effet d'apaiser les tensions, de dépassionner le débat, parce qu'il dégage une solution praticable de façon totalement indépendante et impartiale. Trois exemples peuvent être évoqués à ce titre.

On a déjà mentionné la décision [n°452731](#) du 8 juillet 2021 sur la **réforme des études de santé**. Cette réforme avait suscité dans nombre d'universités des tensions tenant à ce que le nombre de places offertes apparaissait aux yeux des étudiants notoirement insuffisant. L'intervention de la décision du Conseil d'État a non seulement tranché le litige, mais permis d'apaiser ces tensions qui paraissaient irréductibles.

S'agissant de la délicate question du **contrôle des établissements d'enseignement hors contrat**, le Conseil d'État a rendu trois décisions importantes en 2021 qui rendent plus aisé ce contrôle.

Par la décision [n° 434919](#) du 2 avril 2021, il a déduit des dispositions de l'[article L. 442-2](#) du code de l'éducation que l'autorité administrative pouvait, lorsqu'à la suite du contrôle d'un établissement privé hors contrat, le directeur de celui-ci refusait d'améliorer la situation de l'établissement et, notamment, de dispenser un enseignement conforme à l'objet de l'instruction obligatoire, mettre en demeure

les parents des élèves concernés d'inscrire leur enfant dans un autre établissement, même si le procureur de la République, parallèlement avisé des faits susceptibles de constituer une infraction pénale, n'avait pas engagé de poursuites.

Par la décision [n° 439008](#) du 3 septembre 2021, il a jugé que lorsqu'un tel contrôle a abouti à l'envoi au directeur de l'établissement hors contrat d'une mise en demeure portant, notamment, sur le respect des normes minimales de connaissances et sur l'accès au droit à l'éducation, l'existence de cette mise en demeure peut être prise en compte par l'administration si elle est saisie par l'établissement d'une demande d'octroi d'un contrat simple, au-delà des seules conditions limitativement fixées par le code de l'éducation.

Enfin, s'agissant des motifs d'une opposition à la nomination du directeur d'un établissement privé hors contrat, même si les [articles L. 441-3](#) et [L. 914-3](#) du code de l'éducation prévoient que l'autorité administrative ne peut s'opposer à la nomination du directeur d'un établissement d'enseignement privé hors contrat que dans l'intérêt de l'ordre public ou de la protection de l'enfance et de la jeunesse ou si l'intéressé ne remplit pas les conditions légales pour exercer les fonctions, l'autorité administrative peut également s'opposer à une telle nomination si l'intéressé n'est pas à même, faute notamment d'une disponibilité effective, d'assurer les missions inhérentes à l'exercice de ses fonctions telles que le respect de la sécurité et la protection des élèves (décision [n° 438490](#) du 16 avril 2021).

Dans le domaine du **maintien de l'ordre dans les manifestations**, le Conseil d'État a été saisi de plusieurs recours dirigés contre le schéma national du maintien de l'ordre dans les manifestations. Il a, tout d'abord, fixé le cadre juridique applicable et, en particulier les règles relatives à la répartition des compétences en la matière. Ainsi il appartient au législateur, compétent en vertu de [l'article 34](#) de la Constitution pour fixer notamment les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties que constituent la liberté d'aller et venir, la liberté d'expression et de communication et le droit d'expression collective des idées et des opinions et, d'autre part, la prévention des atteintes à l'ordre public et notamment des atteintes à la sécurité des personnes et des biens et de définir à ce titre le régime juridique applicable à la liberté de manifestation. Il appartient aux autorités titulaires du pouvoir de police administrative, afin de prévenir les troubles à l'ordre public, de prendre les mesures adaptées, nécessaires et proportionnées que peut appeler, le cas échéant, la mise en œuvre de la liberté de manifester. Enfin, il appartient au ministre de l'intérieur, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous son autorité, dans la mesure où l'exige l'intérêt du service, sous réserve des compétences attribuées à d'autres autorités par les textes législatifs et réglementaires en vigueur et dans le respect des lois et règlements applicables.

Le Conseil d'État a également rappelé que les atteintes portées à la liberté d'expression et de communication, dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, et dont l'exercice est une condition de la démocratie et



l'une des garanties du respect des autres droits et libertés, doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi. A cet égard, la présence de la presse et des journalistes lors des manifestations revêt une importance particulière en ce qu'elle permet de rendre compte des idées et opinions exprimées et du caractère de cette expression collective ainsi que, le cas échéant, de l'intervention des autorités publiques et des forces de l'ordre, et contribue ainsi notamment à garantir, dans une société démocratique, que les autorités et agents de la force publique pourront être appelés à répondre de leur comportement à l'égard des manifestants et du public en général et des méthodes employées pour maintenir l'ordre public et contrôler ou disperser les manifestants.

Le Conseil d'État a ainsi été amené à censurer plusieurs dispositions du schéma national du maintien de l'ordre portant une atteinte disproportionnée à la liberté de la presse ou n'encadrant pas suffisamment certaines techniques de maintien de l'ordre comme le port d'équipements de protection par les journalistes, les conditions de mise en place d'un canal d'échange dédié avec les journalistes, le droit des journalistes de continuer d'exercer librement leur mission lors de la dispersion d'un attroupement sans être tenus de quitter les lieux ou les conditions de mise en œuvre de la technique dite de la « nasse » (décision n° 444849 et autres du 10 juin 2021).

3- Un juge efficace

3-1. Le juge administratif se soucie de plus en plus de l'efficacité de son intervention. Il est loin le temps où ses moyens ne lui permettaient que de dire, à distance de la décision contestée, si cette décision avait été légale ou non, les annulations qu'il prononçait recevant une exécution compliquée par l'écoulement du temps, par l'absence d'indications sur ce que l'administration devait faire et par la faiblesse des moyens du requérant pour obtenir cette exécution.

a- Cette efficacité tient bien sûr, et cela n'est pas nouveau, à la **solidité juridique de ses décisions** et aux conditions **d'indépendance et d'impartialité** dans lesquelles il les rend.

Mais le juge administratif a aujourd'hui à sa disposition une palette de moyens qui lui permettent de garantir davantage l'efficacité de son intervention.

En amont, d'abord, du jugement au fond : ce sont les **procédures de référé**, dans leurs diverses formules qui ne se résument pas aux deux les mieux connues des requérants, le référé-suspension et le référé-liberté. La pandémie a été marquée par une explosion du nombre d'actions engagées en référé et elles ont permis, dans des conditions rappelées dans le rapport annuel de l'an dernier, au Conseil d'État et aux tribunaux administratifs d'intervenir en temps réel pour juger de la légalité des mesures exceptionnelles qu'une situation grave et inédite a conduit l'administration à prendre. Cette explosion ne s'est pas démentie en 2021, et il est assez probable que la notoriété nouvelle de ces formules conduise de plus en plus de requérants à les utiliser, même en dehors des questions posées par la covid-19.



En aval, ensuite, les **pouvoirs d'injonction et de prononcé d'une astreinte** permettent au juge de dire à l'administration ce qu'il lui incombe de faire en exécution de la décision rendue et si besoin de contraindre financièrement l'administration à s'exécuter.

Mais il y a aussi, entre l'amont et l'aval, l'introduction de procédures permettant de corriger en cours d'instance une illégalité : c'est ce qu'on appelle la **régularisation**. En matière d'urbanisme, les [articles L. 600-5 et L. 600-5-1](#) du code de l'urbanisme ont ouvert cette possibilité, avec, comme il est naturel avec un dispositif nouveau et complexe dans son maniement, une jurisprudence qui n'a pas fini de se construire. On mentionnera, au titre de l'année écoulée, une décision du 17 mars 2021 ([n° 436073](#)) sur la possibilité pour le juge de recourir consécutivement à ces deux articles, une décision du 28 mai 2021 ([n° 437429](#)) sur la notion de partie perdante lorsqu'il est recouru à la régularisation, une décision du 6 octobre 2021 ([n° 442182](#)) sur l'impossibilité de procéder à une régularisation lorsque le pétitionnaire est dans l'obligation de demander l'autorisation des travaux passés irréguliers en même temps que des nouveaux travaux envisagés et que l'administration saisie d'une demande ne portant que sur les nouveaux travaux envisagés, au lieu de renvoyer le pétitionnaire à cette obligation, a autorisé les nouveaux travaux, une décision du 9 juillet 2021 ([n° 437634](#)) par laquelle le Conseil d'État a jugé, dans le silence de la loi, que l'acte déclarant d'utilité publique un projet était susceptible de régularisation, et une décision du 9 novembre 2021 ([n° 440028](#)) jugeant que la contestation du refus d'une régularisation demandée dans le cadre de la procédure de l'article L. 600-5-1 ne peut pas intervenir dans le cadre de l'instance de contestation du permis à régulariser mais doit faire l'objet d'une nouvelle instance.

b- Le délai dans lequel le juge statue est aussi un élément essentiel de l'efficacité de son intervention. En référé, ce délai est très bref. Au fond, la maîtrise du délai moyen de jugement est essentielle, et on a dit en introduction que ce délai est non seulement tenu, mais bref, pour ne pas dire difficilement réductible encore, puisqu'il existe à compter de l'enregistrement d'une requête un délai incompressible d'instruction. Pour tenir les délais, et faire face à l'afflux des requêtes, les outils informatiques sont d'un grand secours et, sans entrer ici dans des considérations trop techniques, il est clair que des gains de productivité sont encore à rechercher dans le déploiement de nouveaux outils, comme le portail contentieux et la fiche navette, nouvelle application qui permet de créer une demande ou une tâche sur un dossier contentieux, d'en avertir les destinataires, d'en effectuer le suivi, d'y répondre et d'échanger à son sujet, les échanges ainsi créés étant accessibles depuis n'importe où et à tout moment, ce qui facilite la communication au sein d'une chambre et l'instruction dématérialisée des recours.

c- La lisibilité de la décision juridictionnelle est également très importante pour que les parties comprennent ce qui a été jugé, et que l'exécution de cette décision ne soit pas source de nouveaux litiges. On ne reviendra pas ici sur le passage à la rédaction en style direct et la nécessité que la motivation des jugements soit suffisante, mais juste suffisante, c'est-à-dire concise mais sans ellipse. Ainsi, même dans des décisions longues, complexes et lourdes comme les deux affaires jugées en assemblée du contentieux en 2021, sur lesquelles on reviendra plus avant, un effort a été fait pour séquencer le raisonnement, articuler ses différents éléments. En 2021, il a été décidé, pour les ordonnances de référé, de faire explicitement,



si nécessaire, le pont entre la motivation et le dispositif, par le recours, dans le dispositif, à des formules du type : « compte tenu de l'engagement pris par l'administration et rappelé au point N » ou « compte tenu de la réserve énoncée au point N ». Mais, bien sûr, il est une part de complexité qui ne peut disparaître, celle qui tient à la complexité de la norme juridique elle-même, notamment lorsque la norme nationale s'articule sur une norme européenne.

d- Le juge administratif doit veiller aussi à ce que **ses décisions soient praticables**. Rien ne sert de rendre un jugement impeccable juridiquement s'il est déconnecté des réalités, et impossible à mettre en œuvre. Ainsi, dans la décision « French data network », sur un sujet non seulement complexe en termes de conciliation des droits en cause et d'articulation des normes juridiques, mais aussi très concret, s'agissant notamment de la capacité de la justice de conduire les investigations nécessaires à la recherche des auteurs d'infractions pénales, le Conseil d'État a eu à cœur de dégager une solution à la fois juste en droit et opérationnelle.

e- Un juge efficace est aussi un juge qui sait adapter ses procédures pour que les termes du litige soient mieux cernés mais aussi bien compris, des parties d'abord, mais aussi du public et des commentateurs. C'est l'objet de l'expérimentation en cours de **procédures orales d'instruction** au Conseil d'État, prévue par le décret du 18 novembre 2020. L'idée de base de cette expérimentation, inspirée des bienfaits de l'audience de référé, est de permettre, lorsque la complexité du dossier, les lacunes de l'instruction écrite tenant à ce que les parties n'abordent pas spontanément, pas suffisamment, ou évitent d'aborder, des questions pourtant importantes, ou l'utilité que les parties puissent échanger en public leurs arguments, de permettre par un débat direct entre les parties sous la conduite du juge chargé de l'instruction, qui va non seulement veiller à ce que ce débat se déroule sereinement, mais aussi poser les questions sur lesquelles les productions écrites ne l'ont pas suffisamment éclairé. Cette instruction orale peut se dérouler à huis clos ou, lorsqu'il apparaît utile que les arguments des parties soient connues du public, pour la bonne compréhension de la décision à intervenir, en audience publique d'instruction. On peut aussi en attendre, le cas échéant, que des incompréhensions mutuelles qui avaient conduit au litige puissent être levées, pour simplifier les termes du litige, voire le dégonfler. C'est ce qui se passe, de temps en temps, au cours d'une audience de référé, soit que l'administration se rende compte que sa décision contestée n'est pas tenable, soit que celui qui la conteste comprenne que ce qu'il contestait n'est en réalité guère contestable.

Plusieurs séances d'instruction orale à huis clos ont été organisées par les chambres en 2021, et une audience publique d'instruction a été tenue par deux chambres réunies, sur la question délicate, mentionnée plus haut, de la compétence des branches professionnelles pour la détermination des salaires minima hiérarchiques. Sans préjuger de l'évaluation qui sera faite de cette expérimentation, on peut déjà dire que tous les acteurs, juges et parties, ont trouvé que ces deux formules amélioreraient la qualité de l'instruction et donc de la justice.

f- Un juge efficace est aussi un juge qui **adapte son contrôle aux évolutions des modes d'action de l'administration**. La décision « GISTI » du 12 juin 2020, qui juge que les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif – ce qu'on appelle communément le droit souple – peuvent être déferés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles

d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés de les mettre en œuvre, en est l'illustration la plus récente. En 2021, le Conseil d'État a eu l'occasion d'appliquer cette jurisprudence nouvelle, par exemple s'agissant d'une note du garde des sceaux aux magistrats du siège et du parquet relative à la communication des décisions de justice aux tiers (décision [n° 428321](#) du 21 juin 2021).

g- Enfin, l'année 2021 a été celle de l'introduction de **l'open data**, c'est-à-dire la mise à disposition du public de toutes les décisions juridictionnelles. L'arrêté du 28 avril 2021 pris en application de [l'article 9 du décret n° 2020-797](#) du 29 juin 2020 relatif à la mise à la disposition du public des décisions des juridictions judiciaires et administratives a fixé au 30 septembre 2021 la mise en ligne des décisions du Conseil d'État. Cette mise en ligne intervient depuis lors régulièrement. C'est bien sûr un progrès. Mais il faudra veiller à ce que cette accessibilité généralisée à toutes les décisions juridictionnelles ne conduise pas à considérer que toutes ces décisions se valent, alors que c'est bien le fichage des décisions qui marque, au-delà des affaires d'espèce, ce qu'est la ligne de la jurisprudence.

3-2. L'année 2021 a été marquée, du point de vue de l'efficacité du juge administratif, par trois importantes décisions rendues en formations supérieures : d'une part, l'évolution de l'office du juge en matière d'excès de pouvoir s'est poursuivie, d'autre part, la recherche de la conciliation des ordres juridiques constitutionnel et européen a été illustrée par deux décisions attendues et remarquées.

a- Ce que l'on appelle communément le **contrôle dynamique de la légalité en excès de pouvoir** correspond à deux veines jurisprudentielles distinctes.

La première concerne les « refus de faire » et a été initiée par la décision « Américains accidentels » : l'effet utile de l'annulation d'un refus d'abrogation d'un acte réglementaire résidant dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office, pour l'autorité compétente, de procéder à l'abrogation de cet acte afin que cessent les atteintes illégales que son maintien en vigueur porte à l'ordre juridique, il y a lieu pour le juge de se placer à la date à laquelle il statue pour apprécier la légalité de ce refus. Cette décision a eu une postérité encore marquée par le cas par cas, mais déjà relativement abondante. Et en 2021, le Conseil d'État l'a étendue aux refus de communication de documents administratifs (décision du 1^{er} mars 2021, [n° 436654](#)), au refus d'une autorité administrative d'édicter les mesures nécessaires à l'application d'une disposition législative (décision du 27 mai 2021, [n° 441660](#)) et au refus opposé à la demande de dérogation à l'interdiction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes (décision du 12 juillet 2021, [n° 427387](#)).

La seconde veine se résumait à une seule décision du 28 février 2020 ([n° 433886](#)), par laquelle il avait été jugé que lorsqu'il est saisi d'un recours tendant à l'annulation d'une mesure de suspension provisoire, prise à titre conservatoire sur le fondement du code du sport, le juge de l'excès de pouvoir apprécie classiquement la légalité de cette décision à la date de son édicton et, s'il la juge illégale, en prononce l'annulation, mais qu'il lui appartient en outre, s'il est saisi de conclusions en ce sens, d'apprécier la légalité de la décision à la date où il statue et, s'il juge qu'elle est devenue illégale, d'en prononcer l'abrogation.



La section du contentieux a eu à trancher la question de l'extension de cette solution isolée au cas des actes réglementaires. Par la décision « ELENA » du 19 novembre 2021, elle a jugé que tout en conservant son caractère premier à l'examen classique des conclusions d'excès de pouvoir tendant à l'annulation rétroactive de l'acte réglementaire contesté, le juge administratif pouvait être saisi, à titre subsidiaire, de conclusions tendant à ce qu'il prononce l'abrogation du même acte au motif d'une illégalité résultant d'un changement de circonstances de droit ou de fait postérieur à son édicition, afin que puissent toujours être sanctionnées les atteintes illégales qu'un acte réglementaire est susceptible de porter à l'ordre juridique. Ce n'est que s'il ne fait pas droit aux conclusions classiques d'excès de pouvoir à fin d'annulation que le juge se prononce sur ces conclusions subsidiaires, en statuant alors au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision, et en prononçant l'abrogation de l'acte attaqué, s'il constate un changement de circonstances tel que l'acte est devenu illégal.

Les suites à donner à ces évolutions vers un contrôle dynamique, dont l'intérêt est de conférer à l'excès de pouvoir davantage de réalisme et de pragmatisme, doivent être pesées au trebuchet. En effet, toute généralisation hâtive dans l'une ou l'autre de ces deux veines de jurisprudence risquerait de rapprocher par trop le juge de l'excès de pouvoir de ce qu'il doit se garder de devenir : un juge administrateur. Certes, dans un monde administratif parfait, où toutes les administrations seraient en capacité de produire en temps réel leurs observations en défense pour assurer, jusqu'à la date où le juge statue que la procédure est réellement contradictoire, rien ne ferait obstacle à une telle généralisation. Mais il ne faudrait pas que le juge soit amené, en raison de la carence d'une administration, à procéder lui-même à l'instruction administrative d'un dossier, alors que son office se borne à trancher les litiges.

b- A deux reprises en 2021, le Conseil d'État a eu à connaître au contentieux, dans sa formation la plus solennelle, de la difficile question de la **conciliation entre les ordres juridiques constitutionnel et européen.**

Par la décision CE, 21 avril 2021, *French Data Network et autres*, relative à la conservation des données de connexion, l'assemblée du contentieux a rappelé d'abord que le respect du droit de l'Union constitue une obligation tant en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qu'en application de l'[article 88-1](#) de la Constitution, mais que tout en consacrant l'existence d'un ordre juridique de l'Union européenne intégré à l'ordre juridique interne, l'article 88-1 confirme la place de la Constitution au sommet de ce dernier. Pour la conciliation de ces deux ordres juridiques, elle a prolongé la jurisprudence « Arcelor » du 8 février 2007 en traitant du sort à réserver, lorsque le juge administratif, saisi d'un recours contre un acte administratif relevant du champ d'application du droit de l'Union dont il est argué qu'il est contraire à une directive ou un règlement européen, au moyen du défendeur tiré de ce qu'une règle de droit national, alors même qu'elle est contraire à la disposition du droit de l'Union européenne invoquée dans le litige, ne saurait être écartée sans priver de garanties effectives une exigence constitutionnelle. Dans cette hypothèse, il appartient au juge administratif de rechercher s'il existe une règle ou un principe général du droit de l'Union européenne qui garantit par son application l'effectivité de l'exigence constitutionnelle invoquée. Dans l'affirmative, il lui revient d'écarter cette argumentation avant de faire droit le cas échéant au moyen du requérant. Mais si une telle disposition ou un tel principe général du droit de l'Union n'existe pas ou que la portée qui lui est reconnue dans l'ordre juridique européen n'est



pas équivalente à celle que la Constitution garantit, il revient au juge administratif d'examiner si, en écartant la règle de droit national au motif de sa contrariété avec le droit de l'Union européenne, il priverait de garanties effectives l'exigence constitutionnelle dont le défendeur se prévaut et, le cas échéant, d'écarter le moyen dont le requérant l'a saisi. C'est dire que, dans un tel cas de figure, le dernier mot revient à la garantie effective de l'exigence constitutionnelle. Mais le Conseil d'État a affirmé clairement son refus de l'*ultra vires*, en jugeant qu'il n'appartient pas au juge administratif de s'assurer du respect, par le droit dérivé de l'Union européenne ou par la Cour de justice de l'Union européenne elle-même, de la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres et qu'il ne saurait ainsi exercer un contrôle sur la conformité au droit de l'Union des décisions de la Cour et, notamment, priver de telles décisions de la force obligatoire dont elles sont revêtues au motif que celle-ci aurait excédé sa compétence en conférant à un principe ou à un acte du droit de l'Union une portée excédant le champ d'application prévu par les traités.

Par cette décision, le Conseil d'État a fait le choix du dialogue des juges, et écarté l'affrontement, tout en construisant une clause de sauvegarde dans l'hypothèse où la cohabitation des deux ordres juridiques conduirait à priver de garanties effectives des exigences constitutionnelles ne trouvant pas leur équivalent dans le droit de l'Union. Car le juge ne peut se satisfaire des impasses. Il doit pousser au bout la recherche de la conciliation entre les différentes règles de droit qui existent et cohabitent, pour en donner un mode d'emploi combiné. La complexité du droit, des droits, est un fait. Nos États de droit sont complexes, la construction européenne est singulière, et sa conciliation avec les exigences nationales parfois difficile. Mais ces complexités sont la résultante de choix politiques démocratiquement arbitrés. La fonction du juge n'est pas de rejeter ces complexités mais de contribuer à les articuler.

De cette clause de sauvegarde, le Conseil d'État n'a pas eu à faire usage pour trancher le litige relatif à la conservation des données de connexion, puisque rien de ce qui découlait en cette matière du droit de l'Union, tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne, ne portait atteinte aux exigences constitutionnelles que sont la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, la prévention des atteintes à l'ordre public, la recherche des auteurs d'infraction pénale et la lutte contre le terrorisme.

Dans la seconde affaire que l'assemblée du contentieux a tranchée par sa décision du 17 décembre 2021, ce cadre général a été rappelé, et, à nouveau, il n'a pas été besoin de faire usage de la clause de sauvegarde (en l'espèce pour la garantie effective de l'exigence constitutionnelle de nécessaire libre disposition de la force armée aux fins d'assurer la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation), l'organisation du temps de travail dans la gendarmerie départementale, qui était en cause, n'étant pas contraire à la directive du 4 novembre 2003 sur le temps de travail.

*



En conclusion de cette présentation de l'année contentieuse 2021, **trois points de vigilance** méritent d'être soulignés.

Le premier tient à la **place du juge administratif dans la société et dans l'équilibre des pouvoirs**. On a dit que cette place était, comme il est naturel dans un État de droit, importante. On a illustré, au travers de quelques décisions rendues l'an dernier, le souci du Conseil d'État de tenir sa partie, et de répondre aux attentes des justiciables, y compris de l'administration. Mais le juge qui contrôle l'administration n'est pas un juge administrateur et il ne saurait le devenir. Il n'en a pas la tentation, malgré ce que certains commentateurs croient déceler dans les évolutions dont il imprime son office. Mais, parfois, les requérants semblent le lui demander. On l'a vu avec certains référés au cours de la première période de la pandémie ; on le voit au travers de certaines requêtes qui demandent au juge administratif d'annuler un refus de l'administration de prendre toute mesure utile pour atteindre tel objectif. Mais c'est aux pouvoirs législatif et exécutif de faire les réformes qu'ils jugent nécessaires, et le débat politique ne saurait être mené dans les prétoires.

Le deuxième point sur lequel le juge administratif doit être vigilant, et explicatif, est la **place respective des procédures ordinaires et des procédures de référé**. Créées il y a vingt ans, les procédures de référé sont devenues, surtout depuis le début de la pandémie, une entrée dans le prétoire du juge administratif connue, appréciée et utile. La clé de cette entrée est évidemment l'existence d'une urgence, que le requérant, sauf dans les rares cas où cette urgence est présumée, doit argumenter avec précision. Une fois ce cap franchi, l'intervention du juge des référés permet d'avoir une première réponse, provisoire, sur la légalité d'un acte administratif ou plus généralement, dans le cadre du référé-liberté, l'action ou la carence de l'administration. Mais on ne doit pas oublier que le juge des référés ne tranche pas au fond les litiges et que ses décisions, sauf cas exceptionnel, ne font pas jurisprudence. Au Conseil d'État c'est aux formations collégiales, éclairées par des conclusions d'un rapporteur public, qu'il revient de rendre des décisions qui compléteront, modifieront la jurisprudence. Le juge des référés ne fait qu'estimer que la légalité d'une décision administrative soulève un doute sérieux ou que l'agissement de l'administration révèle une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Son contrôle est nécessairement distancié, parce que rapide, et sa décision n'est pas gravée dans le marbre. Ainsi, si le juge des référés du Conseil d'État avait suspendu l'exécution des dispositions limitant, dans le cadre des mesures sanitaires destinées à lutter contre la covid-19, la possibilité de retour en France d'une personne de nationalité française à l'existence d'un motif impérieux d'ordre personnel ou familial, un motif de santé relevant de l'urgence ou un motif professionnel ne pouvant être différé, ce n'est qu'au début de l'année 2022 que le Conseil d'État, par une décision rendue au fond, a affirmé le droit fondamental qu'a tout Français de rejoindre le territoire national, et c'est cette décision qui fait jurisprudence. La procédure de référé a en l'espèce été très utile, car il n'était pas possible d'attendre le jugement au fond de l'affaire pour que les Français puissent regagner le territoire national. Mais la décision du juge des référés n'était que provisoire. Or depuis le début de la pandémie on constate que les décisions de référé sont souvent commentées comme l'alpha et l'oméga d'une question de droit. Il faut donc, inlassablement, rappeler ce qu'est le référé et ce qu'il n'est pas.



Le troisième point a déjà été évoqué : il faut trouver les moyens, législatifs, **de rendre plus simple le traitement des contentieux de masse**, et notamment des contentieux relatifs au séjour des étrangers en France. La complexité actuelle dessert tout le monde : les intéressés d'abord, perdus dans des dédales procéduraux, l'administration elle-même, qui a du mal parfois à s'y retrouver, et la justice administrative qui se trouve embolisée.

*

Enfin, il convient de souligner qu'en 2021 le dialogue entre la section du contentieux du Conseil d'État, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel s'est poursuivi.

L'unité de la juridiction administrative est précieuse. Elle remplit la même mission singulière : celle de contrôler la légalité de l'action de l'administration. Elle a la même boussole : l'indépendance et l'impartialité. Elle a la même éthique. Les citoyens ont vis-à-vis d'elle la même attente.

En 2022, la section du contentieux, les tribunaux et les cours vont amplifier encore ce dialogue, par des échanges renforcés, notamment sur des questions jurisprudentielles importantes ou des questions tenant à l'office du juge. C'est utile et c'est nécessaire pour une justice administrative encore plus efficace, au service de l'État de droit.



2.2. Analyse d'une sélection d'arrêts et de jugements marquants des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs

• • • **Avertissement** : la présente rubrique présente un choix de décisions émanant des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs. Ce choix, nécessairement très limité au regard de la production annuelle de ces juridictions, a été opéré parmi la sélection effectuée par les chefs des juridictions eux-mêmes, en fonction de l'intérêt que ces décisions étaient susceptibles de présenter pour les lecteurs du rapport annuel, que ce soit du point de vue de leur importance économique, politique ou médiatique, ou qu'il s'agisse de la mise en œuvre d'une législation ou d'une question de droit nouvelles. **Ce choix ne saurait préjuger du caractère définitif de ces décisions**, certaines faisant l'objet d'un appel ou d'un pourvoi en cassation au 30/04/2022 (l'exercice de ces voies de recours étant le cas échéant signalé dans le texte par le signe *), **ni de la confirmation par le Conseil d'État de la solution qu'elles retiennent.**

2.3.1. Actes législatifs et réglementaires

- **Qualification de « document de portée générale » s'agissant d'une carte d'aléas de mouvements de terrain**

La cour administrative d'appel de Bordeaux applique la jurisprudence dégagée par la décision de section du Conseil d'État du 12 juin 2020, *GISTI* (n° 418142), à une carte d'aléas de mouvements de terrain publiée sur le site internet de la préfecture et portée à la connaissance des collectivités territoriales par le préfet avec une demande de prise en compte immédiate pour l'application du droit des sols et la planification. Elle estime que cette carte oriente de manière significative les autorités compétentes dans l'instruction des autorisations d'urbanisme et revêt, dès lors, le caractère de lignes directrices. Elle est par ailleurs de nature, compte tenu de sa publication, à influencer dans une proportion non négligeable sur la valeur vénale des terrains concernés. Relevant enfin qu'elle a été établie en dehors de tout processus de révision du plan de prévention des risques naturels, la cour écarte la qualification de document préparatoire à l'approbation d'un tel plan. Elle admet donc la recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre une telle carte. (CAA Bordeaux, 21 juin 2021, *MM. X*, n° 19BX00650) *

2.3.2. Agriculture

- **Aides prévues par les articles D. 343-3 et D. 343-4 du code rural et de la pêche maritime**

Le tribunal administratif de Bastia juge qu'il résulte des dispositions des articles [D. 343-3](#) et [D. 343-4](#) du code rural et de la pêche maritime que la demande tendant à l'octroi de l'acquisition progressive de la capacité professionnelle agricole a pour but d'être éligible au bénéfice de certaines aides mais n'entraîne pas automatiquement, en cas d'accord, le versement de la « dotation jeunes agriculteurs ». Une telle demande ne saurait dès lors être regardée comme présentant un caractère financier au sens des dispositions du 3° de l'[article L. 231-4](#) du code des relations entre le public et l'administration. (TA Bastia, 22 juin 2021, *M. R.*, [n° 1900857](#))

2.3.3. Armées et défense

- **Responsabilité de l'État du fait d'une absence de procédure particulière et de formation pour un largage après « mise en chapelle »**

Le tribunal administratif de Melun a été saisi d'une demande d'indemnisation des préjudices subis par un militaire de la Légion étrangère très grièvement blessé lors d'un saut d'entraînement en parachute et qui avait fait ensuite l'objet d'une prise en charge défailante lors de son hospitalisation dans un hôpital d'instruction des armées. Se basant sur les constats des expertises ordonnées dans le cadre d'une procédure pénale et sur les divers éléments produits par les parties, le tribunal juge que l'absence de procédure particulière et de formation pour un largage après « mise en chapelle », situation ne présentant pas de caractère exceptionnel, est constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'État. Une telle procédure a d'ailleurs été mise en place par la suite. (TA Melun, 21 novembre 2021, *M. K.P.*, [n° 1707582](#))

2.3.4. Commerce et industrie, intervention économique de la puissance publique

- **Première demande ministérielle de déréférencement d'un site internet sur le fondement du code de la consommation**

À la suite du contrôle de produits vendus sur le site internet et l'application « Wish », la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a identifié de nombreuses non-conformités des produits vendus aux normes de sécurité françaises et européennes ainsi que la présence de mentions de nature à tromper le consommateur sur la qualité et les contrôles des produits. Après avoir, en vain, enjoint à la société de se conformer à la réglementation applicable, le ministre a mis en œuvre pour la première fois



les dispositions de l'[article L. 521-3-1](#) du code de la consommation, introduites par la [loi du 3 décembre 2020](#) et adaptant un règlement européen de protection du consommateur ; il a ainsi demandé à plusieurs moteurs de recherche de déréférencer le site internet en cause. Le juge des référés du TA de Paris refuse, d'une part, de transmettre au Conseil d'État une QPC visant les dispositions précitées de l'article L. 521-3-1 et rejette, d'autre part, la demande de suspension de la décision administrative, aucun des moyens soulevés n'étant de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la décision. (TA Paris, JRTA, 17 décembre 2021, *Société Contextlogic Inc*, n° 2125366) *

- **Réparation de préjudices résultant de pratiques anticoncurrentielles**

Un département a attribué plusieurs marchés de transport scolaire à un groupement d'entreprises dont il est apparu ultérieurement qu'elles avaient adopté entre elles des pratiques anti-concurrentielles. Le département a recherché devant le tribunal administratif de Strasbourg la responsabilité quasi-délictuelle du groupement pris dans son entier ainsi que des entreprises prises individuellement, selon leur implication dans les pratiques irrégulières. Après avoir, par un jugement avant dire droit, retenu la responsabilité des intéressées, le tribunal a, pour évaluer les préjudices, recueilli l'avis de l'Autorité de la concurrence en invitant celle-ci à se fonder sur la méthode dégagée par le Conseil d'État dans sa décision du 27 mars 2020, *Société signalisation France* (n° 420491). Puis, par un second jugement, le tribunal a prononcé une condamnation solidaire à hauteur de 2 millions d'euros. (TA Strasbourg, 7 avril et 6 octobre 2021, *Collectivité européenne d'Alsace*, n° 1903573) *

- **Astreinte administrative pour exploitation commerciale illicite non-conforme au droit au respect de ses biens**

L'article L. 752-23 du code de commerce, dans sa version antérieure à la [loi n° 2018-1021](#) du 23 novembre 2018, ne prévoyait pas de possibilité de moduler le montant de l'astreinte administrative journalière pour exploitation commerciale illicite, laquelle était fixée à 150 euros par mètre carré de surface commerciale exploité de façon illicite. Saisi d'un cas d'espèce où la liquidation de cette astreinte avait pour effet de mettre à la charge de la société requérante une somme de nature à mettre en péril son équilibre financier déjà fragile, le tribunal administratif de Toulouse juge que l'application automatique de cette astreinte a fait peser sur l'intéressée une charge spéciale et exorbitante, présentant un caractère disproportionné eu égard à l'objectif d'intérêt général poursuivi qu'est la limitation de l'espace réservé à l'urbanisme commercial. Il écarte ainsi l'application des dispositions législatives concernées en raison de leur non-conformité à l'article 1^{er} du 1^{er} protocole additionnel à la Conv. EDH, sur la protection de la propriété, et annule l'arrêté préfectoral ayant procédé à la liquidation de l'astreinte. (TA Toulouse, 18 mai 2021, *SAS X*, n° 1703477) *



2.3.5. Collectivités territoriales

- **Compétence juridictionnelle pour connaître d'un litige portant sur le remboursement de frais de secours aux personnes sur les pistes de ski**

L'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) confie au maire les opérations de secours en montagne sur le territoire de la commune. Les dépenses engendrées par cette activité sont par nature, en application de l'[article L. 2321-2](#) de ce code, au nombre des dépenses obligatoires de la commune. La distribution des secours aux personnes sur les pistes de ski, qui peut – sous certaines conditions – être étendue aux secteurs hors-pistes accessibles par remontées mécaniques, peut être confiée par le maire à un opérateur public ou privé, exploitant de remontées mécaniques ou de pistes de ski, en application de l'[article 96 bis](#) de la [loi n° 85-30](#) du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. La cour administrative d'appel de Lyon juge que lorsqu'une personne est secourue en montagne en application de ces dispositions, elle est usagère d'un service public administratif, alors même qu'elle peut, par ailleurs et dans le même temps, être usagère du service public industriel et commercial de l'exploitation des pistes de ski (ce dernier pouvant être confié à un opérateur, public ou privé). En conséquence, le litige portant sur le remboursement des frais engagés à l'occasion des opérations de secours, lequel peut être réclamé par la commune au bénéficiaire des secours conformément au 15° de l'[article L. 2331-4](#) du CGCT, oppose l'utilisateur de ce service public administratif à la commune. Il relève, par suite, de la compétence de la juridiction administrative, quel que soit l'opérateur à qui les prestations matérielles de secours ont été confiées. (CAA Lyon, 7 octobre 2021, *Mme S.*, n° 20LY03584)

- **Compétence du département en matière de gestion de la ressource en eau**

Saisi de la légalité d'une délibération de conseil départemental approuvant le financement d'études en vue d'élaborer un schéma directeur d'alimentation en eau potable et d'évaluer la faisabilité de divers ouvrages d'adduction ou de traitement, le tribunal administratif de Dijon rappelle que la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a supprimé, dans un objectif de clarification, la clause de compétence générale du département. La distribution d'eau potable relevant du « bloc communal » (communes et établissements publics de coopération intercommunale), le département ne peut compétemment intervenir dans ce domaine qu'en qualité de chef de file d'une action commune ([article L. 1111-9](#) du code général des collectivités territoriales, « CGCT »), comme contributeur au titre de la solidarité territoriale ([article L. 1111-10](#) du CGCT), pour apporter son assistance technique ([article L. 3232-1-1](#) du CGCT) ou encore dans le cadre d'une déclaration d'intérêt général ou d'urgence ([article L. 211-7](#) du code de l'environnement). Faute pour la délibération d'avoir été prise dans un tel cadre, celle-ci est annulée par le tribunal. (TA Dijon, 14 décembre 2021, *Mme P.*, n° 2100316) *



- **Compétence du conseil municipal pour modifier la dénomination d'un lieu-dit sous réserve de justifier d'un intérêt public local**

En application de la clause générale de compétence qui lui permet de régler par ses délibérations les affaires de la commune ([article L. 2121-29](#) du code général des collectivités territoriales), le conseil municipal peut exercer un pouvoir réglementaire lorsqu'il s'agit pour lui de répondre à un intérêt local et sous réserve de ne pas entrer en concurrence avec le titulaire d'une compétence spécialisée. Le tribunal administratif de Rennes reconnaît ainsi au conseil municipal le droit, en l'absence de toute disposition législative ou réglementaire particulière, de modifier la désignation d'un lieu-dit, sous réserve de justifier d'un intérêt public local. En l'espèce, un tel intérêt était établi par l'existence concurrente de plusieurs dénominations pour le même lieu-dit et par le fait que cette situation était source de confusion et d'incertitude pour plusieurs services publics tels que le cadastre, les services postaux ou les services de secours. (TA Rennes, 27 septembre 2021, *M. et Mme B.*, n° 1903974)

- **Légalité de l'octroi d'une subvention à caractère humanitaire fondée sur un intérêt public local**

Le tribunal administratif de Montpellier était saisi de la légalité d'une décision par laquelle la commission permanente du conseil départemental de l'Hérault avait attribué une subvention à une association en application de l'[article L. 1115-1](#) du code général des collectivités territoriales, aux termes duquel : « *Dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire (...)* ». Après avoir constaté que l'association subventionnée a pour objet de sauver la vie des personnes en détresse, qu'elle constitue une association humanitaire indépendante de tout parti politique et de toute confession qui poursuit une action internationale à caractère humanitaire et qu'elle intervenait bien dans le respect des engagements internationaux de la France, le tribunal juge qu'une telle subvention pouvait être légalement accordée sur le fondement de ces dispositions. (TA Montpellier, 19 octobre 2021, *M. G.*, n° 2003886) *

2.3.6. Contributions et taxes

- **Exigibilité de la TVA sur les livraisons de biens en cas de versement d'un acompte intervenant antérieurement à la livraison**

La cour administrative d'appel de Nantes estime que les dispositions du a) du 2. de l'[article 269](#) du code général des impôts (CGI), qui prévoient que, pour les livraisons de biens, la taxe est exigible au moment où la livraison du bien est effectuée, sont incompatibles avec les objectifs fixés par la (« directive TVA »), en tant que ces dispositions nationales ne prévoient pas que, en cas de versement d'un acompte intervenant antérieurement à la livraison du bien, la taxe devient exigible au moment de l'encaissement, à concurrence du montant encaissé. Écartant l'application de ces

dispositions, elle juge qu'un contribuable est fondé à déduire, sur le fondement des dispositions combinées de l'article 65 de la directive TVA ainsi que du 2 du I de l'article 271 du CGI, la taxe afférente à un acompte versé dès l'encaissement de cet acompte et à concurrence du montant encaissé, sous réserve de respecter les conditions fixées par l'article 65 de la directive telle qu'interprétées par la CJUE (13 mars 2014, *Firin OOD*, aff. C-107/13 ; 31 mai 2018, *Kollross et Wirtl*, aff. C-660/16 et C-661/16). (CAA Nantes, 28 mai 2021, *Ministre de l'économie, des finances et de la relance c/ SAS Technitoit*, n° 19NT03579)

- **Possibilité d'option pour le régime réel d'imposition des revenus fonciers dans le délai de réclamation**

La cour administrative d'appel de Marseille juge qu'un contribuable peut régulièrement opter en faveur du régime réel d'imposition de ses revenus fonciers, en lieu et place du régime d'imposition simplifié, dans le délai de réclamation prévu à l'article R. 196-1 du livre des procédures fiscales, quand bien même il n'a pas souscrit à cette option dans le délai légal imparti. La cour estime en effet que le non-respect de ce délai n'entraîne pas la déchéance de la faculté d'exercer cette option. Par ailleurs, la mise en œuvre de l'option pour le régime réel d'imposition n'implique pas nécessairement l'observation d'un comportement déterminé du contribuable, si ce n'est celui de se conformer, pendant trois ans, aux obligations découlant de l'application d'un tel régime. (CAA Marseille, 4 février 2021, *Ministre de l'action et des comptes publics c/ M. M.*, n° 19MA01186)

- **Défaut de communication par l'administration fiscale d'éléments recueillis auprès de tiers et violation de la protection juridictionnelle effective**

Pour mettre à la charge d'une société des rappels de TVA et des amendes à raison de factures dites « de complaisance », l'administration fiscale s'était fondée, notamment, sur les éléments recueillis lors des vérifications de comptabilité des sous-traitants du contribuable ayant émis ces factures. Alors que la redevable avait demandé à l'administration fiscale de lui adresser les éléments recueillis auprès de tiers, elle n'a pas reçu les propositions de rectification dans leur intégralité mais seulement par extraits, sans que l'administration n'ait invoqué de circonstances particulières faisant obstacle à une telle communication intégrale, éventuellement après occultation d'informations couvertes par le secret professionnel. Le tribunal administratif de Versailles juge qu'est méconnu, dans ces circonstances, le principe de protection juridictionnelle effective prévu par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dont la composante relative aux droits de la défense comporte le droit d'accès à l'intégralité du dossier au cours de la procédure administrative. (TA Versailles, 21 janvier 2021, *Société X.*, n° 1806132)

- **Ensemble d'opérations de contrôle revêtant la qualification de vérification de comptabilité**

Une SCI soumise à l'impôt sur les sociétés avait intégré dans ses charges déduites fiscalement un montant de travaux en s'appuyant sur des factures portant la mention de l'adresse du bien dont elle était propriétaire et qu'elle donnait en location.



Cependant, à l'occasion de la vérification de comptabilité de l'entreprise ayant réalisé les travaux, l'administration a estimé que ces travaux avaient été effectués sur un bien personnel du gérant de la SCI. À l'issue d'un contrôle sur pièces, le service a rehaussé le résultat fiscal de la SCI en y réintégrant les charges en cause. Saisi du litige, le tribunal administratif d'Orléans estime qu'en procédant à la comparaison entre les jeux de factures (laquelle a révélé que le lieu et la nature des travaux étaient différents sur l'un et l'autre jeu) et en exploitant les notes manuscrites prises à l'occasion d'une précédente vérification de comptabilité, retraçant une partie des mouvements comptables, l'administration a exploité les pièces comptables de la SCI requérante en en remettant en cause l'exactitude. Le tribunal estime qu'alors même, d'une part, que les fichiers des écritures comptables avaient été détruits et, d'autre part, que les notes en cause figuraient au dossier fiscal de la SCI, l'administration doit être regardée comme ayant procédé à un examen de la comptabilité de la société. Or un tel examen, intervenant à raison d'une année déjà vérifiée, a été diligenté en méconnaissance des dispositions de l'article L. 51 du livre des procédures fiscales. (TA Orléans, 15 octobre 2021, *SCI B.*, n° 1904119)

- **Application des modalités particulières des revenus exceptionnels aux plus-values de cession de biens acquis en crédit-bail**

Une SCI non assujettie à l'impôt sur les sociétés, détentrice d'un bien immobilier en crédit-bail, a levé l'option d'achat puis cédé l'immeuble. Après avoir déclaré la quote-part de cette plus-value correspondant à ses droits dans la SCI dans la catégorie des bénéfices non commerciaux, l'associée à 90% de cette SCI a notamment sollicité le bénéfice des modalités particulières d'imposition applicables aux revenus exceptionnels en application de l'article 163-0 A du code général des impôts (CGI). L'administration fiscale ayant refusé de faire droit à sa demande, la contribuable a saisi le tribunal administratif de Toulon de ce litige. La question – inédite en jurisprudence – se posait de l'applicabilité du système du quotient prévu l'[article 163-0 A](#) du CGI au revenu tiré de l'application du mécanisme, prévu à l'[article 239 sexies](#) du même code, de la réintégration en cas de levée d'option d'achat d'un bien détenu par une SCI en crédit-bail. Le tribunal juge que rien ne fait obstacle à l'application du système du quotient dans un tel cas de figure et fait donc droit à la demande de réduction des impositions à laquelle la contribuable a été assujettie. (TA Toulon, 28 octobre 2021, *Mme X.*, n° 1903980)

- **Imposition des bénéfices résultant de la vente d'un trésor à l'insu du propriétaire du fonds**

Les salariés d'une entreprise de travaux avaient découvert, à l'occasion d'un chantier, un trésor composé de lingots et de pièces d'or qu'ils ont conservé, se partageant le trésor à parts égales et le revendant à l'insu du propriétaire du fonds. Or, d'une part, l'article 716 du code civil prévoit qu'un trésor trouvé dans le fonds d'autrui appartient pour moitié à celui qui l'a découvert et pour l'autre moitié au propriétaire du fonds. D'autre part, le 1. de l'[article 92](#) du code général des impôts (CGI) assimile aux bénéfices non commerciaux (BNC) les recettes d'exploitations lucratives et sources de profits ne se rattachant pas à une autre catégorie de bénéfices ou de revenus. Faisant application de ces dispositions, le

tribunal administratif de Rouen juge que l'accaparement par ces personnes de la totalité du trésor suivi de sa revente constitue, à raison de la moitié de sa valeur, une activité illicite ayant engendré un profit imposable dans la catégorie des BNC. L'autre moitié des gains, revenant de droit aux inventeurs du trésor, a en revanche été regardée comme étant constitutive d'un gain provenant de la cession à titre onéreux de métaux précieux, soumis à la taxe forfaitaire prévue par les [articles 150 VI](#) et suivants du CGI. (TA Rouen, 9 février 2021, *M. et Mme H*, n° 1900446) *

- **Présomption d'appréhension à parts égales de revenus réputés distribués par deux « maîtres de l'affaire »**

Lorsque l'administration fiscale identifie, au cours d'une vérification de comptabilité, deux maîtres de l'affaires, elle ne peut présumer qu'ils ont appréhendé à parts égales les revenus irrégulièrement désinvestis de ses bénéfices sociaux (CE, plénière, 22 février 2017, *Min. c / M. Ortiz*, n° 388887). Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise juge qu'il est néanmoins possible de déroger à cette règle en présence d'une entente exclusive préalable entre deux associés à parts égales, si aucun des deux ne prend un quelconque ascendant sur l'autre, dans le cadre d'un montage destiné à développer une activité occulte commune. Il s'agissait, en l'espèce, de la création en France, par deux coassociés d'une société française, d'un établissement stable non déclaré d'une société panaméenne, depuis lequel était développée une activité occulte destinée à appréhender des bénéfices soustraits à l'impôt. (TA Cergy-Pontoise, 20 avril 2021, *M. F.*, n° 1706859) *

- **Modalités d'imposition à la taxe foncière d'une centrale nucléaire en cours de démantèlement**

La tranche A de la centrale nucléaire de Chooz (Ardennes) a été mise à l'arrêt en 1991 et est en cours de démantèlement. Si elle ne produit plus d'électricité, elle ne peut, toutefois, être affectée à aucun autre usage durant toute la période de démantèlement. Électricité de France s'est prévaluée de cette situation devant le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne pour demander au tribunal que ces installations soient assujetties à la taxe foncière sur les propriétés non bâties en lieu et place de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Le tribunal toutefois a écarté cette argumentation en relevant, d'une part, qu'il subsistait des bâtiments qui n'étaient pas en ruine et en jugeant, d'autre part, que la phase de démantèlement ne pouvait être isolée de la phase d'exploitation de la centrale nucléaire. (TA Châlons-en-Champagne, 20 mai 2021, *Société EDF*, n° 2000535)

2.3.7. Droits civils et individuels

- **Régularité de la composition du numéro INSEE**

La composition du numéro INSEE des personnes physiques est régie par les dispositions du [décret n° 82-103](#) du 22 janvier 1982. Composé de 13 chiffres, ce numéro restitue d'abord le sexe, l'année, le mois et le lieu de naissance de l'intéressé. Par ailleurs, les trois chiffres qui précèdent la clé de contrôle constituent un numéro d'ordre permettant de distinguer les personnes nées au même lieu à la même



période. Bien que la pratique habituelle soit, pour ces trois chiffres, de les définir en fonction du rang de naissance de l'intéressé dans les registres d'état-civil de la commune, le tribunal administratif de Rennes juge que celle-ci n'est pas obligatoire et que l'utilisation d'une autre méthode n'est pas illégale, dès lors qu'elle remplit bien son seul office, qui est celui de distinguer les personnes nées au même lieu et à la même période. (TA Rennes, 27 septembre 2021, *M. H.*, [n° 2005093](#)) *

- **Données relatives à la vaccination contre la covid-19 et droit au respect de la vie privée**

La direction d'un centre hospitalier avait diffusé au sein de l'établissement un tableau répertoriant les agents n'ayant fourni « aucun retour concernant la vaccination » et sur lequel figuraient les noms de l'ensemble des personnels du centre hospitalier, y compris ceux alors placés en arrêt maladie ou ayant fait valoir récemment leurs droits à la retraite, assortis d'un code couleur identifiant ceux « ayant déjà contracté la covid-19 » et ceux « refusant la vaccination ». Le juge des référés du TA de Limoges estime que cette diffusion de données à caractère personnel de nature médicale est de nature à porter une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée des intéressés ainsi qu'à son corollaire, la protection des données à caractère personnel. En conséquence, il enjoint au centre hospitalier de cesser, dès la notification de l'ordonnance, la diffusion de telles informations en dehors des services administratifs en charge de la mise en œuvre des mesures prévues à l'encontre des personnes qui n'auraient pas satisfait à leur obligation et d'ordonner à l'ensemble des services du centre hospitalier de supprimer dans les 48 heures le courriel par lequel ils avaient reçu ce tableau, ainsi que les fichiers qui l'accompagnent (TA Limoges, JRTA 1^{er} décembre 2021, *Syndicat X Centre hospitalier de X*, [n° 2101896](#)).

- **Refus de changement de quartier d'un détenu transsexuel et dignité des conditions de détention**

Une personne détenue au sein du quartier pour hommes d'un établissement pénitentiaire a demandé à être transférée sans délai dans un quartier pour femmes eu égard à sa démarche de changement de sexe initiée depuis de nombreux mois ainsi qu'à l'obtention de son changement d'état civil par un jugement du tribunal judiciaire. Ayant rappelé que le droit pour un détenu ou une détenue d'être placé dans un quartier pénitentiaire avec des gardiens de prison et des détenus de son sexe représente un droit fondamental, de même que le droit de ne pas être soumis à des traitements dégradants ou portant atteinte à la dignité humaine, le juge des référés du tribunal administratif de Clermont-Ferrand juge cependant que le critère de l'urgence n'est pas rempli. En effet, d'une part aucune décision de refus n'est encore née, la demande étant en cours d'instruction et le transfert de la requérante impliquant nécessairement une procédure et une organisation particulières tenant compte notamment de son profil pénal. D'autre part, le juge des référés relève que l'administration pénitentiaire a pris des mesures pour protéger l'intéressée et faciliter sa transition. Saisi en appel de cette ordonnance, le juge des référés du Conseil d'État (CE, 9 décembre 2021, [n° 458871](#), inédit au Rec.) a confirmé cette analyse. (TA Clermont-Ferrand, JRTA, 26 novembre 2021, *Mme B.*, [n° 2102482](#)) *

2.3.8. Eaux

- **Incompatibilité d'un projet d'aménagement nécessitant des prélèvements dans les eaux avec les orientations du SDAGE**

Une société publique locale prévoyait d'aménager sur 250 hectares la zone d'activités industrialo-portuaire dite « Inspira » au sud de Vienne. Le tribunal administratif de Grenoble annule l'autorisation environnementale délivrée par le préfet de l'Isère au motif que le projet nécessiterait des prélèvements dans les eaux superficielles et souterraines qui, eu égard à leur importance, sont incompatibles avec les orientations du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée. (TA Grenoble, 4 mai 2021, *Association Vivre Ici Vallée du Rhône Environnement*, n° 1902805) *

- **Lutte contre la pollution des eaux**

Dans le cadre de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, l'État définit des programmes d'actions dans les zones classées vulnérables. Le sixième programme arrêté à cette fin par le préfet de la région Bretagne en 2018 comportait un volet réglementaire largement inspiré du programme précédent et un volet incitatif se bornant à renvoyer à un plan de lutte contre les algues vertes. Une analyse détaillée de ces mesures et des résultats peu significatifs constatés sous l'empire du programme précédent a conduit le tribunal de Rennes à juger, au vu également de l'avis de l'autorité environnementale, que l'insuffisance de ce dispositif devait conduire le préfet à compléter ce programme dans un sens plus restrictif et plus réactif sans attendre l'élaboration du programme suivant. Le tribunal annule donc pour erreur d'appréciation le refus du préfet de modifier son arrêté établissant le programme d'actions régional et enjoint à l'État de prendre les mesures complémentaires nécessaires pour la durée du programme restant à courir. (TA Rennes, 4 juin 2021, *Eau et rivières de Bretagne*, n° 1806391, Inéd.)

2.3.9. Élections

- **Conséquences de l'illégalité d'un accord local fixant le nombre et la répartition des sièges de conseiller communautaire**

L'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que le nombre et la répartition des sièges de conseiller communautaire d'un établissement public de coopération intercommunale sont établis par le préfet soit selon les modalités prévues aux II à VI de cet article, soit selon un accord local entre les conseils municipaux des communes membres soumis aux conditions fixées en son I. Le tribunal administratif de Nantes juge qu'un accord local ne remplissant pas les conditions légales doit être assimilé à une absence d'accord et que, dans un tel cas, il revient au préfet de fixer lui-même le nombre et la répartition des sièges selon les dispositions des II à VI de l'article L. 5211-6-1 du CGCT. En application de ce principe, ayant fait le constat de ce que l'accord local passé en 2019 par les communes membres de l'Agglomération du Choletais méconnaît le I de l'article



L. 5211-6-1 précité, il considère que le préfet de Maine-et-Loire a pu légalement l'écarter et fixer lui-même le nombre de sièges de conseiller communautaire. (TA Nantes, 22 décembre 2021, *Commune de Cholet*, n° 1914099) *

2.3.10. Enseignement et recherche

- **Qualification de formation d'enseignement supérieur au sens du code de l'éducation**

La cour administrative d'appel de Nantes juge que la formation dispensée par un établissement d'enseignement exerçant une activité de soutien à des élèves issus du cycle secondaire en vue de les préparer aux concours et épreuves universitaires donnant accès aux différentes filières d'études de santé doit, alors même qu'elle ne débouche sur la délivrance d'aucun diplôme, être regardée comme une formation d'enseignement supérieur au sens de l'article L. 731-1 du code de l'éducation, laquelle doit faire l'objet d'une déclaration préalable d'ouverture auprès du recteur d'académie et non de l'agrément ministériel propre aux études de santé. (CAA Nantes, 10 décembre 2021, *SARL GTP 14 c/ Ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation*, n° 20NT00076) *

2.3.11. Étrangers

- **Caractère obligatoire et exclusif de la procédure dématérialisée pour le traitement des démarches relatives à l'accueil et au séjour des étrangers**

Dans un contexte de crise sanitaire mais aussi de réorganisation des services de la préfecture, le préfet de la Guyane a décidé de mettre en place des procédures dématérialisées pour le traitement de certaines démarches relatives à l'accueil et au séjour des étrangers. Ces nouveaux procédés ont été portés à la connaissance des personnes intéressées par le biais de différentes publications électroniques réalisées sur le site internet de la préfecture. Souhaitant le maintien d'alternatives à la dématérialisation, plusieurs associations dont La Cimade ont entrepris de contester ces procédés dans plusieurs départements. Le tribunal administratif de la Guyane se prononce, en premier lieu, sur la qualification des modules en téléservice. Après un rappel de la définition donnée par la CNIL et une analyse *in concreto* des procédures mises en place, le tribunal retient la qualification de téléservice pour les modules de prise de rendez-vous en ligne et pour ceux consistant à déposer en ligne le dossier de la demande de titre de séjour. En second lieu, le tribunal juge qu'aux termes des articles L. 112-8, L. 112-9 et L. 112-10 du code des relations entre le public et l'administration, les usagers bénéficient d'un droit à saisir l'administration par voie électronique dont ils n'ont cependant pas l'obligation de faire usage. Le tribunal en conclut qu'en l'absence de disposition législative, le préfet de la Guyane ne pouvait légalement imposer l'usage de téléservices obligatoires et exclusifs. (TA Guyane, 28 octobre 2021, *La Cimade et autres.*, n° 2100900) *

- **Motifs pouvant fonder un refus de visa d'entrée et de court séjour à un membre ressortissant d'un État tiers de la famille d'un citoyen de l'UE**

Le tribunal administratif de Nantes déduit des dispositions combinées des articles [L. 232-1](#), [R. 221-1](#) et [L. 121-1](#) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) que l'autorité consulaire ou diplomatique n'est en droit de refuser un visa d'entrée et de court séjour aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union européenne résidant en France, lorsque ceux-ci sont ressortissants d'un État tiers, que pour un motif d'ordre public. Il juge qu'est au nombre de ces motifs le défaut d'authenticité des actes d'état civil produits. En revanche, un tel visa ne peut être refusé aux motifs que le citoyen de l'Union européenne que le ressortissant d'un État tiers souhaite accompagner ou rejoindre ne justifierait pas d'un droit au séjour au regard de l'article [L. 233-1](#) du CESEDA ou qu'il serait susceptible de devenir une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale au sens de l'article [L. 232-1](#) du même code. (TA Nantes, 29 novembre 2021, *Mme B. épouse A*, n° 2105915) *

- **Qualité de ressortissant communautaire d'un Britannique**

Le tribunal administratif de Lille juge qu'aux termes de l'accord de retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union Européenne adopté le 17 octobre 2019, les ressortissants britanniques demeurent assimilés aux citoyens de l'Union européenne jusqu'au 31 décembre 2020, date de fin de la période transitoire prévue par cet accord. Il en déduit qu'au 30 juillet 2020, une ressortissante guinéenne mariée à un ressortissant britannique bénéficiant d'un droit au séjour permanent en France ne peut légalement faire l'objet d'une mesure d'éloignement. (TA Lille, 19 mars 2021, *Mme X.*, n° 2006145)

- **Admission au séjour en qualité de salarié (art. L. 435-3 CESEDA)**

Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise fait application de la jurisprudence issue de l'avis contentieux du Conseil d'État du 17 septembre 2014 (n° 381256, T. p. 697) en jugeant que l'article [L. 313-15](#) (devenu l'article [L. 435-3](#)) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), lequel prévoit un régime particulier d'admission au séjour en qualité de salarié au bénéfice de certains étrangers entrés mineurs en France, pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance à partir de seize ans et justifiant suivre, depuis au moins six mois, une formation destinée à leur apporter une qualification professionnelle, est applicable à une ressortissante marocaine sollicitant un titre de séjour en qualité de salariée. Le tribunal relève, en premier lieu, que cette modalité particulière de délivrance d'un titre de séjour « salarié » n'est pas prévue par l'accord franco-marocain du 9 octobre 1987 et, en second lieu, que les dispositions du CESEDA ne sont pas incompatibles avec cet accord. (TA Cergy-Pontoise, 15 novembre 2021, *Mme D.*, n° 2101137)

- **Invocabilité par les justiciables des termes d'une circulaire du ministre de l'intérieur**

La circulaire ministérielle du 28 novembre 2012 a été publiée, comme le prévoient les dispositions de l'article [R. 312-8](#) du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), sur un site internet relevant du Premier ministre ainsi que,



conformément aux dispositions de l'[article R. 312-10](#) de ce code, sur le site « www.interieur.gouv.fr ». Ce lien figure sur une page comportant la mention relative aux conditions dans lesquelles toute personne peut se prévaloir de l'interprétation d'une règle par une circulaire publiée. Le tribunal administratif de Strasbourg juge que si l'article D. 312-11 du même code impose qu'une rubrique intitulée « documents opposables » figure sur les sites mentionnés au premier alinéa de l'[article L. 312-3](#), il ne ressort ni des dispositions de la loi du 10 août 2018 qui a inséré les articles [L. 312-2](#) et [L. 312-3](#) dans le CRPA, ni des travaux préparatoires, ni enfin des dispositions du décret du 28 novembre 2018 que l'administration pourrait, en omettant de faire figurer une circulaire dans cette liste, la priver son caractère opposable. Le tribunal en tire la conséquence que les requérants sont fondés à invoquer les termes de cette circulaire devant le tribunal. (TA Strasbourg, 23 septembre 2021, *M. et Mme K.*, n^{os} [2104379](#) et [2104380](#))

2.3.12. Fonctionnaires et agents publics

- **Utilisation par l'administration d'informations personnelles d'un agent rendues publiques sur les réseaux sociaux**

Un agent public ayant demandé à son administration la reconnaissance de l'imputabilité au service d'un accident de trajet se prévalait du témoignage d'une personne présentée par lui comme étant une inconnue. L'administration lui a cependant opposé le fait que cette personne figurait comme « amie » sur son « mur » Facebook et lui a infligé un blâme pour avoir dissimulé la réalité des faits. Saisie du litige, la cour administrative d'appel de Bordeaux juge que l'utilisation par l'administration des informations publiées sur le « mur » du titulaire d'un compte Facebook ne méconnaît pas le principe de loyauté dans l'administration de la preuve et ne porte pas atteinte à son droit au respect de sa vie privée. Le président du conseil départemental pouvait donc légalement utiliser l'information disponible sur le « mur » Facebook de l'agent, dès lors qu'elle était accessible à tous ceux qui se connectent à son profil. (CAA Bordeaux, *Mme E.*, 11 octobre 2021, n^o [19BX03567](#))

- **Champ d'application de la médiation préalable obligatoire**

Un agent territorial avait saisi le tribunal administratif de Toulouse d'une demande tendant à la condamnation de son employeur – une commune – à lui verser des arriérés de traitement impayés, après avoir saisi le centre de gestion de la fonction publique territoriale d'une demande de médiation en application du décret du 16 février 2018. Son employeur soutenait qu'une telle demande, ne tendant pas à l'annulation d'une décision, sortait du champ d'application de ce texte et que le délai de recours, ne pouvant bénéficier de la prolongation liée à la tentative de médiation, était donc tardif. Le tribunal administratif de Toulouse estime toutefois que le litige est né d'un arrêté reclassant l'agent et refusant de lui verser son traitement, lequel constitue une décision administrative individuelle défavorable au sens du décret. Il relève que l'agent a présenté, le même jour, un recours gracieux à la commune ainsi qu'une demande de médiation auprès du centre de gestion.

Ces recours comprenaient tant une demande indemnitaire qu'une contestation de l'arrêté de reclassement et de refus de paiement. Le tribunal juge donc qu'en égard au lien unissant ces deux aspects d'un même litige, celui-ci entre dans le champ d'application de la médiation préalable obligatoire. (TA Toulouse, 19 novembre 2021, *Mme A.*, n° 1905646)

- **Réparation du préjudice résultant, pour un agent en CDI irrégulièrement évincé, de son licenciement**

Le tribunal administratif de Bastia juge que doit être incluse dans le préjudice indemnisable pour un agent public en contrat à durée indéterminée (CDI) irrégulièrement licencié l'indemnité compensatrice de frais de transport versée en application du décret n° 89-251 du 20 avril 1989 instituant une indemnité compensatoire pour frais de transport en faveur des magistrats, militaires, fonctionnaires et agents de la fonction publique de l'État en service dans les départements de la Haute-Corse et de la Corse-du-Sud. (TA Bastia, 13 juillet 2021, *Mme C.*, n° 1801251)

- **Majoration de traitement des fonctionnaires affectés outre-mer**

Les fonctionnaires affectés en Guyane ont droit au versement d'une majoration de traitement dite « de vie chère » de 40% sur le fondement de l'article 3 de la loi du 3 avril 1950. Le tribunal administratif de la Guyane a été saisi du cas d'une fonctionnaire affectée à la cour d'appel de Cayenne qui, à l'occasion d'un arrêt maladie pris pour le suivi d'une opération de santé sur le territoire métropolitain de la France, avait subi le retrait d'une part de sa majoration de traitement au prorata du temps passé dans l'hexagone. Après avoir rappelé le lien direct entre la majoration de traitement et l'affectation dans un département ultramarin, le tribunal administratif de la Guyane, faisant application du décret du 26 août 2010 relatif au régime de maintien des primes et indemnités des agents publics de l'État et des magistrats de l'ordre judiciaire dans certaines situations de congés, juge qu'il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire que l'agent public éligible à une majoration de traitement du fait de son affectation dans un département d'outre-mer, qui se trouverait en situation de congé (annuel, de maladie ou de maternité) hors de son département d'affectation, perd de ce seul fait le bénéfice de la majoration de son traitement. (TA Guyane, 12 mai 2021, *Mme Z.*, n° 1900469) *

2.3.13. Logement

- **Absence de compétence de la juridiction administrative pour connaître d'une opération de contrôle administratif après achèvement des travaux**

L'article L. 151-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit, au titre de la qualité sanitaire des bâtiments, l'existence d'un droit de visite et de communication de l'administration pour les constructions en cours ou achevées. Le tribunal administratif de Pau estime que ces opérations de contrôle, réalisées postérieurement à l'achèvement des travaux, ont pour objectif d'améliorer la qualité de l'édifice par le biais d'une mission de police judiciaire et de rechercher



d'éventuelles non-conformités constitutives d'infractions pénales pouvant conduire à des sanctions pénales sur le fondement du titre V du code de la construction et de l'habitation, du code pénal et du code de procédure pénale. Il juge par conséquent qu'il n'appartient pas au juge administratif de connaître des actes relatifs à de tels contrôles, quand bien même ceux-ci sont conduits par des agents assermentés sous la direction de l'administration (TA Pau, 31 mars 2021, *SARL Oxygène*, n° 1802311).

2.3.14. Marchés et contrats administratifs

- **Responsabilité sans faute de l'État du fait de la résiliation du partenariat conclu en vue de la mise en œuvre de l'« écotaxe poids lourds »**

La cour administrative d'appel de Versailles était saisie de l'appel formé par l'État contre des jugements le condamnant à indemniser les « sociétés habilitées de télépéage » pour les préjudices subis par ces dernières en raison de la résiliation du contrat de partenariat conclu avec la société Ecomouv' en vue de la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds. La résiliation du contrat de partenariat ayant été décidée en raison d'une opposition forte et durable rencontrée par le projet d'écotaxe, qui s'était traduite par des troubles à l'ordre public, la cour juge qu'une telle résiliation était justifiée par un motif d'intérêt général. Après avoir rappelé qu'il ne lui appartenait pas d'apprécier l'opportunité du choix effectué par le Gouvernement, la cour écarte tout d'abord la responsabilité pour faute de l'État. Elle constate ensuite qu'il ne résulte pas de l'instruction qu'à la date à laquelle les contrats avaient été conclus, un renoncement de l'État au projet écotaxe aurait pu être envisagé comme un aléa pouvant normalement survenir au cours de l'exécution de ces contrats. Elle en déduit que le préjudice qui résulte pour les sociétés de la résiliation du contrat de partenariat par l'État pour un motif d'intérêt général excède, par son importance et ses conséquences, les aléas inhérents à leur activité et présente, eu égard au rôle qu'auraient dû jouer ces sociétés dans la réalisation de ce projet, un caractère spécial. La Cour confirme donc que l'État était tenu d'indemniser ces sociétés sur le terrain de la responsabilité sans faute. (CAA Versailles, 16 décembre 2021, *Ministre de la transition écologique et solidaire c/ Sté Axxès*, n° 18VE03215 ; *Ministre de la transition écologique et solidaire c/ Sté TMS*, n° 18VE03216 ; *Ministre de la transition écologique et solidaire c/ Sté Eurotoll*, n° 18VE03219 ; *Ministre de la transition écologique et solidaire c/ Sté DKV Euro Service*, n° 18VE03220) *

- **Illustrations du caractère illicite d'un contrat administratif en raison de son objet**

Faisant application de la jurisprudence du Conseil d'État relative à la qualification de contrat administratif illicite en raison de son objet (CE, 9 novembre 2018, *Société Cerba et Caisse nationale d'assurance maladie*, nos 420654, 420663, p. 407), la Cour administrative d'appel de Nantes juge qu'un contrat par lequel une commune confie des prestations de conseil juridique à un prestataire ne remplissant pas les conditions requises à cet effet par les dispositions de la loi du 31 décembre 1971



n'est pas illicite dès lors qu'une telle irrégularité ne porte que sur les qualifications de ce prestataire et non sur l'objet même du contrat. En revanche, la cour juge que la convention par laquelle cette même commune confie à un prestataire privé, pendant la vacance de l'emploi de sa secrétaire de mairie, les missions administratives de cet agent, présente un contenu illicite dès lors que l'objet d'une telle convention est contraire au principe selon lequel les emplois permanents – tels que celui de secrétaire de mairie – doivent être occupés par des fonctionnaires ou, dans les cas définis par les [articles 3-1](#) et suivants de la [loi du 26 janvier 1984](#) portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, par des agents contractuels. (CAA Nantes, 29 octobre 2021, *Commune de la Remaudière c/ Société Consulting Privé Public Cabinet Fidélia Consulting*, n° 20NT02088) *

- **Modification des conditions de financement de travaux portant atteinte aux principes d'égalité et de transparence de la procédure**

Alors que les documents de la consultation lancée en vue de l'attribution d'un contrat de concession relatif à la conception, à la réalisation et à l'exploitation du complexe « Grand Nancy Thermal » ne prévoyaient que le versement d'une subvention de fonctionnement, la métropole du Grand Nancy s'était engagée, au cours des négociations avec les candidats ayant présenté une offre, à verser une subvention d'investissement et avait transformé la contribution de fonctionnement en une autre subvention d'investissement. Le tribunal juge que cette modification des conditions de financement des travaux porte atteinte aux principes d'égal accès à la commande publique et de transparence de la procédure mais que ces illégalités n'affectent ni le consentement de la personne publique, ni la licéité du contrat, à défaut de volonté de la personne publique de favoriser la société attributaire. En conséquence, le tribunal administratif prononce seulement la résiliation du contrat. (TA Nancy, 9 juillet 2021, *M. T et autres et M. G et autres*, n°s [1900371](#) et [1900372](#)) *

- **Qualification d'intérêt lésé permettant de contester la validité d'un contrat administratif**

Saisi d'un recours formé sur le fondement de la jurisprudence « *Tarn-et-Garonne* » (CE, Ass., 4 avril 2014, n° 358994, p. 70) par une association promouvant l'usage et la diffusion des logiciels libres qui contestait la validité d'un accord-cadre ayant pour objet le maintien en condition opérationnelle des systèmes d'information exploitant des produits Microsoft du ministère des armées, le tribunal administratif de Melun juge que l'objet social de l'association ne lui permet pas de justifier d'un intérêt lésé direct et certain pour contester la validité du contrat. (TA Melun, 20 avril 2021, *Association Free Software Fondation*, n° 1804171)

- **Respect des règles de passation des concessions de service public en matière d'identité des cocontractants**

Le juge des référés du tribunal administratif de la Polynésie française fait droit à la demande de la chambre de commerce, d'industrie, des services et des métiers (CCISM) de Polynésie française, qui était candidate au sein d'un groupement, d'annuler la décision d'attribuer la concession de l'aéroport de Tahiti-Faa'a au



groupement Egis Airport Opération / Caisse des dépôts et consignations. Le moyen d'annulation retenu tient à ce que les règles de la consultation imposant aux candidats d'indiquer l'identité des cocontractants auxquels ils entendaient confier l'exécution de prestations, dont la conception-réalisation de la rénovation de l'aérogare, ont été méconnues par le candidat déclaré attributaire, dont l'offre était ainsi irrégulière et aurait dû être rejetée en tant que telle par l'État en tant qu'autorité concédante. (TA Polynésie française, JRTA, 28 octobre 2021, *Chambre de commerce, d'industrie, des services et des métiers*, n° 2100484) *

- **Erreur manifeste du pouvoir adjudicateur dans l'appréciation de la justification par l'attributaire de ses capacités**

Le 28 septembre 2021, la commune de Rouen a rejeté l'offre déposée par une société pour l'attribution du lot « maçonnerie-pierre de taille » du marché public de restauration de l'abbatiale Saint-Ouen. Le juge des référés du tribunal administratif de Rouen annule la procédure d'attribution au stade de l'analyse des candidatures, la commune ayant commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que la société attributaire avait justifié de ses capacités techniques et professionnelles alors qu'elle n'est pas titulaire de la certification Qualibat adéquate, n'a pas présenté de références pour des travaux équivalents sur les cinq dernières années et que le sous-traitant auquel elle envisage de faire appel ne s'est pas engagé à exécuter les travaux. La circonstance que la société retenue soit déjà attributaire de la première tranche des travaux de restauration ne peut suffire à démontrer qu'elle dispose des capacités requises pour réaliser également les travaux de la seconde tranche. (TA Rouen, JRTA, 25 octobre 2021, *Société T.E.R.H. Monuments Historiques*, n° 2103807)

2.3.15. Mer

- **Mise en œuvre au sein de l'UE de la politique de quotas de pêche au thon rouge**

En raison de la raréfaction du thon rouge, l'Union européenne a mis en place une politique de quotas de pêche de cette espèce répartis entre les États membres afin de permettre sa préservation. Dans ce cadre, la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer a, par arrêté du 10 février 2017, procédé à la répartition du quota alloué à la France pour l'année 2017 pour la zone Atlantique et la zone Méditerranée entre les plus petits pêcheurs et les senneurs. Le tribunal administratif de Montpellier annule cet arrêté en considérant que cette répartition n'a pas pris en compte le critère environnemental prévu par l'article 17 du [règlement UE n° 1380/2013](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, tel qu'interprété par l'arrêt du 12 juillet 2018 [aff. C-540/16](#) de la Cour de justice de l'Union européenne. (TA Montpellier, 15 juillet 2021, *Syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie*, n° 1801790) *



2.3.16. Nature et environnement

- **Qualification de « vin » au regard des règles de composition d'un dossier d'enquête publique**

Un dossier soumis à enquête publique doit comporter, en vertu du 4° de l'[article R. 123-8](#) du code de l'environnement, les avis émis sur le projet « *lorsqu'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire* ». L'avis de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INOQ) est requis par l'[article L. 512-6](#) du même code « *dans les communes comportant une aire de production de vins d'appellation d'origine* ». La cour administrative d'appel de Bordeaux a été amenée, à l'occasion d'un litige portant sur un projet de parc éolien, à rechercher si cet avis était requis dans les communes comportant une aire de production de Cognac et de Pineau des Charentes. Faisant application de la définition du vin donnée par le [règlement \(UE\) n° 1308/2013](#) du 17 décembre 2013, lequel se définit comme un « *produit obtenu exclusivement par la fermentation alcoolique, totale ou partielle, de raisins frais, foulés ou non, ou de moûts de raisins* », elle juge que ces boissons ne sont pas des vins mais, respectivement, une boisson spiritueuse et un vin de liqueur et que l'avis de l'INOQ ne devait pas obligatoirement figurer au dossier d'enquête publique. (CAA Bordeaux, 23 février 2021, *Association de protection des habitants et des paysages ruraux des Touches-de-Périgny et ses environs*, n° 18BX04269) *

- **Responsabilité de l'État du fait du réchauffement climatique (l'« Affaire du siècle »)**

Par un premier jugement de 3 février 2021, le tribunal administratif de Paris a considéré, à la demande de quatre associations, que l'État devait réparer le préjudice écologique causé par le non-respect des objectifs fixés par la France en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et ordonné un supplément d'instruction avant de statuer sur l'évaluation et les modalités de réparation de ce préjudice. À la suite de ce supplément d'instruction, le tribunal constate que le plafond d'émissions de gaz à effet de serre fixé par le premier budget carbone a été dépassé de 62 millions de tonnes « d'équivalent dioxyde de carbone » (Mt de CO₂eq) mais qu'une partie a été rattrapée depuis, notamment du fait du confinement de la population. Il ordonne au Gouvernement de prendre toutes les mesures utiles de nature à réparer le préjudice non encore compensé et, pour prévenir l'aggravation des dommages constatés, il impose que cette réparation intervienne au 31 décembre 2022 au plus tard. (TA Paris, 14 octobre 2021, *Association Oxfam France et autres*, n° 1904967 et autres)

- **Préservation des espèces protégées**

L'[article L. 411-2](#) du code de l'environnement prévoit qu'un projet de construction susceptible d'affecter la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leurs habitats ne peut être autorisé, à titre dérogatoire, que s'il répond, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, à une raison impérieuse d'intérêt public majeur, s'il n'existe pas d'autre alternative au projet et si la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable,



des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle. Saisi du recours formé contre une autorisation environnementale unique délivrée par le préfet de l'Ain pour étendre et poursuivre l'exploitation d'une carrière, le tribunal administratif de Lyon estime que l'interdiction posée par le code de l'environnement de détruire, altérer ou dégrader des habitats d'espèces protégées s'applique aussi bien aux milieux naturels qu'à des espaces créés par l'activité humaine, dès lors qu'ils sont colonisés par une espèce animale protégée. Au cas d'espèce, les fronts de taille sableux résultant de la désagrégation du terrain de l'exploitation, qui sont particulièrement propices à l'installation d'oiseaux protégés tels que l'hirondelle de rivage, ne peuvent dès lors être exclus par principe du régime de protection prévu par le code de l'environnement. Si la présence de ces oiseaux sur des portions du secteur d'exploitation appelées à être remises en état n'était pas actuellement connue et que, par conséquent, la nécessité d'obtenir une dérogation en application de l'[article L. 411-2](#) du code de l'environnement ne s'imposait pas, le tribunal a néanmoins souligné que dans l'hypothèse où, en fin d'exploitation du site, la présence de cette espèce serait avérée, l'administration sera tenue d'examiner les mesures de remise en état initialement prescrites et, en particulier, la compatibilité de ces mesures avec l'occupation de l'espace par un animal protégé. (TA Lyon, 9 décembre 2021, *Comité de vigilance de la plaine de l'Ain (CVPA) et autres*, n° 2001712)

Une société a élaboré un projet de centre de tri de colis sur le territoire de la commune de Fournès, à proximité du site du pont du Gard. Dans ce cadre, elle a obtenu la délivrance par le maire de la commune d'un permis de construire et par le préfet du Gard d'une autorisation environnementale emportant dérogation à l'interdiction d'atteinte aux espèces protégées prévues à l'article L. 411-2 du code de l'environnement. Ces décisions ont été contestées devant le tribunal administratif de Nîmes qui, saisi d'un moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, juge que malgré la création probable de 600 emplois équivalent-temps plein et les retombées économiques résultant des importants investissements nécessaires au projet, celui-ci ne répond pas à une raison impérieuse d'intérêt majeur et qu'il ne résulte pas de l'instruction qu'aucune alternative à l'implantation de ce projet sur le site de Fournès n'existerait. (TA Nîmes, 9 novembre 2021, *Association pour le développement de l'emploi dans le respect de l'environnement et autres*, n° 2002478)

Par un arrêté du 4 mai 2020, le préfet de l'Eure a autorisé une société d'aménagement à exploiter un entrepôt d'une surface de 37 000 m² destiné au regroupement des activités de stockage et de distribution d'une grande société de produits alimentaires. Le tribunal administratif de Rouen annule cette autorisation en tant qu'elle déroge à l'interdiction de détruire des espèces animales protégées et leurs habitats, en estimant que le projet ne répond pas à une raison impérieuse d'intérêt public majeur et que la faiblesse de ses incidences sur trois espèces d'oiseaux (le petit gravelot, l'engoulevent d'Europe et l'hirondelle de rivage) qui utilisent le site comme zone de nidification et d'alimentation n'est pas établie. (TA Rouen, 23 juillet 2021, *France Nature Environnement Normandie et autre*, n° 2003507) *

- **Annulation de l'autorisation d'installer et d'exploiter un élevage porcin en raison de l'insuffisance de l'analyse des impacts du projet**

Le tribunal administratif de la Polynésie française annule l'autorisation, délivrée à une société civile d'exercice agricole par arrêté du ministre en charge de l'environnement, d'installer et d'exploiter un élevage de porcs sur le plateau de Taravao, au motif que l'analyse des impacts du projet, jointe à l'enquête publique, comportait d'importantes insuffisances concernant l'élimination du lisier produit par l'élevage, lequel constitue le principal risque pour l'environnement. Le jugement relève l'absence de démonstration, faute de production d'un modèle de calendrier d'épandage l'intégrant, de la possibilité – proposée par l'exploitant – d'absorption du lisier par deux cycles annuels de culture de maïs. Est aussi sanctionnée, comme insuffisance de cette même étude d'impact s'agissant de la prise en compte suffisante du risque de pollution des eaux, l'absence d'étude hydrogéologique des terres concernées par l'épandage. (TA Polynésie française, 7 décembre 2021, *Mme X. ; Association pararu te arutaimareva et M. Z.*, n^{os} [2100322-2100324](#))

- **Exploitation d'un poulailler sous le régime de la déclaration**

Un agriculteur des Ardennes a déclaré une ICPE consistant en un élevage industriel de poules pondeuses. Saisi de la légalité de cette exploitation par un pisciculteur voisin invoquant la pollution des eaux résultant de l'exploitation de cette installation, le tribunal de Châlons-en-Champagne écarte l'application des dispositions nationales pour faire directement application de la [directive 2011/92/UE](#) du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Faisant application de la solution adoptée par le Conseil d'État dans sa décision CE, 15 avril 2021, *France Nature environnement et autre* (n^o [425424](#)), le tribunal relève que les parcelles concernées par les installations et le plan d'épandage en cause sont en grande majorité situées en zone vulnérable au regard de la [directive 91/676/CEE](#) concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles et à proximité immédiate d'une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique. Il relève par ailleurs que la mise en service du poulailler s'est accompagnée d'une forte hausse de la concentration d'azote dans les eaux souterraines. Dans ces conditions, le tribunal décide de mettre fin à l'exploitation du poulailler en laissant à l'exploitant un délai d'un mois pour procéder à l'évacuation des poules. (TA Châlons-en-Champagne, 22 juillet 2021, *M. S. et association Nature et Avenir*, n^{os} [1902100, 1902786, 1903038](#)) *

2.3.17. Outre-Mer

- **Répartition de compétences au sein de la collectivité de Martinique pour promouvoir le développement culturel de l'île**

À l'issue de deux consultations lancées à destination de la population, le président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Martinique a dévoilé le 10 mai 2019, lors d'une cérémonie officielle, sa décision de doter la Martinique d'un



drapeau, dénommé « Ipséité », ainsi que d'un hymne ayant vocation à représenter l'île lors de manifestations culturelles et sportives à caractère international. Saisi de la légalité de cette décision, le tribunal administratif de la Martinique rappelle que si la collectivité est compétente pour promouvoir le développement culturel de l'île et assurer la préservation de son identité, la loi réserve cette compétence à l'organe délibérant de la collectivité : l'assemblée de Martinique. Le président du conseil exécutif est compétent, quant à lui, pour préparer et exécuter les délibérations de l'assemblée. La décision attaquée, prise par le président du conseil exécutif en l'absence de délibération de l'assemblée, méconnaît dès lors les règles de répartition des compétences entre les organes de la collectivité territoriale de Martinique et est, de ce fait, illégale. (TA Martinique, 15 novembre 2021, *Mme T., M. L., M. B., et association Nasyon Matnik*, [n° 1900632 et s.](#))

- **Répartition de compétences entre l'État et la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon en matière de transports maritimes**

Saisi d'un déféré préfectoral dirigé contre des délibérations portant règlement d'exploitation des navires de la collectivité et grilles tarifaires, le tribunal administratif de Saint-Pierre-et-Miquelon rappelle que les dispositions de la loi organique définissant le statut particulier de cette collectivité confient à celle-ci une compétence pour organiser les transports maritimes réguliers de personnes pour la desserte des îles et de leurs ports. En revanche, il juge que ces mêmes dispositions réservent à l'État une compétence exclusive pour organiser la desserte maritime internationale en fret de la collectivité et pour organiser les transports réguliers de biens ou de fret au sein de l'archipel. Le tribunal estime dès lors qu'il existe, en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur la compétence de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon pour adopter les trois délibérations attaquées. (TA Saint-Pierre et Miquelon, ord., 27 avril 2021, *Préfet de Saint-Pierre et Miquelon*, [n° 2100201](#)) *

- **Désignation des sénateurs coutumiers en Nouvelle-Calédonie**

Le sénat coutumier est au nombre des institutions de la Nouvelle-Calédonie énumérées à l'article 2 de la [loi organique n° 99-209](#) du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. L'article 137 de la même loi dispose que : « *Le sénat coutumier est composé de seize membres désignés par chaque conseil coutumier, selon les usages reconnus par la coutume, à raison de deux représentants par aire coutumière de la Nouvelle-Calédonie. / Le président du gouvernement constate, par arrêté publié au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie, ces désignations. / (...)* ». Le tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie, saisi d'une requête tendant à l'annulation de l'arrêté du 2 septembre 2020 du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie constatant la désignation d'un membre du sénat coutumier au titre de l'aire coutumière Ajië-Aro, juge que le président du gouvernement, saisi d'une demande en ce sens, est tenu de constater les désignations des membres du sénat coutumier décidées par les conseils coutumiers dès lors que l'acte de désignation n'est pas entaché d'une irrégularité telle qu'il devrait être regardé comme inexistant. Pour apprécier la régularité de l'acte de désignation, le tribunal fait ensuite application du règlement intérieur du conseil coutumier Ajië-Aro, lequel

seul régit la désignation des sénateurs coutumiers de cette aire. Pour rejeter la requête, le tribunal considère que l'acte de désignation des sénateurs coutumiers de l'aire Ajië-Aro pour la mandature 2020-2025 par le conseil coutumier de cette aire n'est entaché d'aucune illégalité dont la gravité le rendrait nul et non avenu. En particulier, il relève que le règlement intérieur n'a pas prévu que cette désignation serait entérinée par un geste coutumier, ni qu'elle serait transcrite dans le cadre d'un acte coutumier entrant dans le champ d'application de la [loi du pays n° 2006-15](#) du 15 janvier 2007 relative aux actes coutumiers. (TA Nouvelle-Calédonie, 27 mai 2021, *M. A.*, n° 2000279, inéd.) *

2.3.18. Police

- **Réparation des préjudices résultant des nuisances provoquées par des rodéos motorisés**

La cour administrative d'appel de Marseille confirme la condamnation de l'État en première instance à verser à une habitante d'un quartier du XV^e arrondissement de Marseille, particulièrement touché par des phénomènes de rodéos motorisés, la somme de 10 000 euros en réparation des préjudices qu'elle a subis entre 2012 et 2020. Constatant par ailleurs que le dispositif mis en place par les services de l'État, en application de la [loi n° 2018-701](#) du 3 août 2018, a désormais conduit à une baisse substantielle de l'intensité de ce phénomène, la Cour estime qu'il n'y a plus lieu de statuer sur le recours du ministre de l'intérieur dirigé contre le dispositif du jugement du tribunal administratif annulant le refus par le préfet des Bouches-du-Rhône de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser les nuisances sonores occasionnées par les rodéos motorisés. (CAA Marseille, 13 décembre 2021, *Ministre de l'intérieur c/ Mme B.*, n° 20MA03761)

- **Intérêt à agir pour demander l'annulation d'un arrêté réglementant les activités de démarchage**

Par un arrêté du 25 novembre 2019, un maire a soumis à autorisation préalable les activités de démarchage à domicile ainsi que les démarches visant à l'établissement de contrats de vente ou de prestation de services en dehors d'un établissement commercial sur le territoire de sa commune. Son arrêté a fait l'objet d'un recours de la part d'une association dont l'objet statutaire (activités de prédication) n'entre pas dans le champ de l'arrêté en litige. Au vu de cet objet et compte tenu de ce que le maire n'aurait pu lui opposer cet arrêté, le tribunal administratif de Strasbourg a jugé que l'association requérante n'est pas recevable à en demander l'annulation pour excès de pouvoir. (TA Strasbourg, 5 octobre 2021, *Association locale pour le culte*, n°2000619)

- **Pouvoir de police du maire et autorisation d'enseignement sur le domaine public**

Le tribunal administratif de Bordeaux juge que le maire ne peut pas subordonner les activités nautiques, et notamment l'activité d'enseignement de la pratique du surf, à la délivrance préalable d'une autorisation. En effet, ni ses pouvoirs



de police spéciale visant à réglementer les baignades et les activités nautiques en vertu de l'[article L. 2213-23](#) du code général des collectivités territoriales, ni les pouvoirs de police générale qu'il tient de l'[article L. 2213-3](#) du code général des collectivités territoriales des pouvoirs de police spéciale, ni les dispositions de l'[article L. 321-9](#) du code de l'environnement relatives à l'accès des piétons aux plages ne lui permettent d'instituer légalement un tel régime d'autorisation préalable. En conséquence, la procédure de sélection des écoles de surf instituée par le maire de Lacanau est dépourvue de base légale, ainsi par conséquent que le refus d'autorisation opposé aux requérants, dont les candidatures n'avaient pas été retenues à l'issue de cette procédure illégalement instituée. (TA Bordeaux, 28 octobre 2021, *M. H.*, n° [2000188](#)) *

- **Pouvoirs du préfet de fermeture administrative d'établissements sur le fondement de la loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire**

Le tribunal administratif de Besançon juge qu'il résulte des dispositions combinées de la [loi n° 2020-856](#) du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire et du [décret n° 2020-860](#) du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé que le législateur a autorisé le préfet à prononcer la fermeture administrative d'un établissement recevant du public qui n'a pas mis en œuvre les obligations sanitaires qui lui sont imposées après avoir constaté qu'une mise en demeure est restée infructueuse et sans être tenu, dans un tel cas, de mettre en œuvre la procédure contradictoire définie à l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration. (TA Besançon, 29 juillet 2021, *Société Coquetel*, n° [2001788](#))

- **Absence de remboursement à l'État des prestations de maintien de l'ordre par les organisateurs de rassemblements et manifestations**

Le tribunal administratif de Besançon juge que le remboursement des dépenses correspondant aux missions de service d'ordre que les forces de police ou de gendarmerie décident d'assurer ne peuvent être mises à la charge de l'organisateur d'un rassemblement ou d'une manifestation que dans le cadre conventionnel organisé par les dispositions du décret n° 97-199 du 5 mars 1997 relatif au remboursement de certaines dépenses supportées par les forces de police et de gendarmerie. Il annule donc le titre de recette émis par l'État en vue d'obtenir le remboursement par l'organisateur d'une manifestation des dépenses exposées à l'occasion des missions de surveillance générale de la voie publique et des contrôles d'alcoolémie et de drogue des participants à un festival de musique dès lors que ces missions n'ont pas excédé les besoins normaux de sécurité auxquels l'État est tenu de pourvoir dans l'intérêt général, qu'elles n'ont pas été exercées dans l'intérêt de l'organisateur et qu'aucune convention n'a été préalablement conclue avec l'organisateur. (TA Besançon, 31 mai 2021, *Société No Logo Production*, n° [2000660](#) et [2001543](#)) *

- **Arrêté de police municipale prescrivant une évacuation en raison d'une probabilité de présence d'amiante environnemental**

Dans les années 1990, plusieurs familles de la commune de Voh ont été autorisées par le conseil municipal à occuper à titre gratuit les habitations d'une parcelle appartenant à la collectivité en échange de leur entretien. En raison d'une forte probabilité de la présence d'amiante environnemental, le maire de la commune a ordonné à l'ensemble des occupants de quitter leurs habitations et a pris un arrêté dit « de péril » afin de prescrire le désamiantage de la zone ainsi que la démolition des constructions édifiées sans autorisation sur ce terrain. Le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, saisi de cet arrêté, retient tout d'abord la compétence de la juridiction administrative pour connaître de sa légalité, en considérant que si les logements en cause relèvent du domaine privé de la collectivité, le maire de la commune, en prenant l'arrêté attaqué au visa des dispositions du code des communes de la Nouvelle-Calédonie relatives aux pouvoirs de police municipale et en se fondant sur « l'urgence sanitaire à intervenir sur la zone amiantifère et à déplacer la population intéressée », a pris une mesure relevant de son pouvoir de police municipale, détachable de la gestion du domaine privé de la collectivité. Au fond, le tribunal rappelle que si le maire d'une commune peut prendre, y compris sur le domaine privé communal, des mesures relevant de son pouvoir de police municipale, en vue notamment d'assurer la sécurité des usagers et mettre en demeure les habitants d'un terrain situé dans la commune de le quitter lorsque cette mesure est nécessitée par le danger grave ou imminent que cette occupation fait peser sur eux-mêmes ou sur des tiers, les restrictions ainsi apportées aux libertés, au nombre desquelles figurent notamment le droit au respect de la vie privée et familiale et le droit au respect du domicile, doivent être justifiées par des risques avérés d'atteinte à l'ordre public. Pour annuler l'arrêté litigieux, le tribunal considère qu'en décidant la démolition des habitations des requérants, dont certains sont âgés et en situation de précarité, ainsi que leur évacuation de la zone litigieuse, sans prévoir de solutions de relogement, alors par ailleurs que les instances introduites par les occupants devant le juge civil aux fins de contester la décision d'expulsion prise à leur encontre par la collectivité et de voir celle-ci prendre en charge les travaux de désamiantage tout en assurant leur relogement, sont actuellement pendantes, le maire de la commune de Voh a pris une mesure de police générale disproportionnée et excédant celles qui pouvaient être nécessaires pour assurer la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. (TA Nouvelle-Calédonie, 30 juillet 2021, *M. C. et autres*, n° 2000456).

2.3.19. Procédure

- **Action de groupe**

L'action de groupe introduite dans le code de justice administrative aux articles [L. 70-10-2](#) et suivants et [R. 77-10-1](#) et suivants par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, permet à plusieurs personnes, placées dans une situation similaire, subissant un dommage causé par une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un



service public qui méconnaît ses obligations légales ou contractuelles, d'exercer une seule action. Saisie d'une telle action motivée par une discrimination en matière de régime indemnitaire dont les éducateurs de jeunes enfants (EJE) s'estimaient victimes, la cour administrative d'appel de Lyon juge que le fait générateur ne peut être l'opération de liquidation mensuelle des rémunérations individuelles de ces agents, laquelle ne saurait être regardée comme un refus implicite et collectif de modifier le régime indemnitaire applicable, mais plutôt la délibération du conseil municipal de la ville de Lyon du 28 janvier 2004 instaurant, pour les agents de ce cadre d'emploi, l'indemnité forfaitaire représentative de sujétions et de travaux supplémentaires. Constatant que ce fait générateur est antérieur à la date d'entrée en vigueur de la loi créant l'action de groupe, la cour rejette cette action comme étant irrecevable. (CAA Lyon, 15 juillet 2021, *Syndicat de personnel d'encadrement de la ville de Lyon et organismes rattachés UGICT-CGT*, n° 19LY02440)

- **Action en reconnaissance de droits**

Le tribunal administratif de Dijon reconnaît à l'ensemble des contribuables d'une communauté d'agglomération le droit au dégrèvement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères à laquelle ils ont été assujettis au titre de l'année 2018, en raison du caractère disproportionné du taux voté au regard des dépenses réelles du service de collecte et de traitement. Il refuse notamment de faire droit à la demande de l'administration de limiter les effets de cette reconnaissance de droits aux seules actions contentieuses en cours, estimant que ni le montant en jeu ni les difficultés liées au traitement des dizaines de milliers d'impositions concernées ne peuvent justifier une telle restriction. (TA Dijon, 30 novembre 2021, *Association cybercontribuable 71*, n° 2001180)

- **Résolution d'un contentieux « de masse » par une médiation, conduisant à des désistements d'instance**

Pour les travailleurs exposés à l'amiante est prévu un dispositif leur permettant de prendre une retraite anticipée en raison des risques de cancers susceptibles d'intervenir par la suite du fait de cette exposition à l'amiante. Le refus de la part du ministre d'inscrire une entreprise sur la liste ouvrant droit à ses salariés exposés à l'amiante à la cessation anticipée d'activité avait été annulé par une décision du juge administratif passée en force de chose jugée et, par un arrêté du 5 novembre 2013, le ministre a inscrit cette entreprise sur la liste en question pour la période courant de 1917 à 1992. 307 salariés avaient présenté une requête tendant à obtenir la condamnation de l'État à réparer les conséquences dommageables de cette inscription tardive. Le président du tribunal a proposé aux requérants d'envisager une médiation collective. Or celle-ci ne pouvait être proposée à l'administration que si tous les requérants acceptaient cette démarche. Les requérants, initialement très réticents, ont finalement consenti. Il a fallu ensuite convaincre la direction générale du travail de s'engager, elle aussi, dans une telle démarche, et la décision, favorable, fut prise au plus haut niveau de celle-ci. Il a enfin été proposé par le président du tribunal la nomination de deux médiateurs expérimentés, acceptée par les parties. Le processus, entravé par la pandémie, s'est néanmoins soldé par une transaction entraînant, par voie de conséquence, 307 désistements. (TA Clermont-Ferrand, ordonnances du 29 décembre 2021)

2.3.20. Professions

- **Compétence pour exclure un étudiant d'un institut de formation paramédical**

Tirant les conséquences de la modification de l'[arrêté du 21 avril 2007](#) relatif aux conditions de fonctionnement des instituts de formation paramédicaux par un arrêté du 17 avril 2018, le tribunal administratif de Besançon juge que la décision d'exclure un étudiant d'un institut de formation paramédical relève de la seule compétence de la section compétente pour le traitement pédagogique des situations individuelles des étudiants et non plus de celle du directeur de l'institut de formation. (TA Besançon, 6 avril 2021, *Mme A.*, n° [2001149](#))

2.3.21. Responsabilité

- **Régime d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français au titre de la solidarité nationale**

La loi du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français a créé un régime d'indemnisation au titre de la solidarité nationale, en instituant au profit des victimes directes – ou de leurs ayants droit – une présomption de causalité entre l'exposition aux rayonnements ionisants due aux essais nucléaires français et la survenance de la maladie. Ces victimes peuvent ainsi obtenir auprès du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) la réparation intégrale des préjudices qu'elles ont subis, dès lors que sont remplies les conditions de temps, de lieu et de pathologie prévues par la loi, sauf pour l'administration à établir que le risque attribuable aux essais nucléaires peut être considéré comme négligeable ou que la dose annuelle de rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français reçue par la victime a été inférieure à une certaine limite. La cour administrative d'appel de Paris rappelle que ce régime est exclusif de tout autre tendant à la réparation des mêmes préjudices. Elle juge qu'en revanche, rien ne fait obstacle à ce que les proches des victimes sollicitent une indemnisation en raison de leurs propres préjudices, suivant les règles de droit commun. Il appartient alors à la personne qui demande pour elle-même réparation du préjudice subi en raison du décès d'un proche, à la suite d'une exposition à des rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français, d'apporter la preuve d'un lien de causalité direct entre ce décès et les essais en cause. (CAA Paris, 30 décembre 2021, *M. C. D. et autres*, n° [19PA03088](#))

- **Réparation du préjudice résultant pour un concurrent du versement d'aides publiques illégales**

La Commission européenne a considéré que les compensations financières versées par la collectivité de Corse à son délégataire de service public pour la desserte maritime entre le port de Marseille et la Corse, au titre du transport des passagers en période de pointe, étaient constitutives d'aides publiques incompatibles avec la liberté de la concurrence dans le marché intérieur. Ces aides ayant eu pour effet



de détourner indûment une partie de la clientèle de la compagnie concurrente, la société Corsica Ferries France, la cour administrative d'appel de Marseille condamne la collectivité de Corse à verser à cette société la somme de 86 304 183 euros en réparation de son manque à gagner, correspondant au bénéfice net que lui auraient rapporté les passagers qui, en l'absence du subventionnement illégal, auraient choisi ses services entre 2007 et 2013. (CAA Marseille, 22 février 2021, *Collectivité de Corse*, n^{os} [17MA01582-17MA01583](#)) *

- **Compétence pour connaître de l'action indemnitaire d'un collaborateur occasionnel du service public lors d'une opération de police judiciaire**

Un conducteur de bus employé par la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération nantaise (Semitan), interrompant son service, s'était lancé à la poursuite de l'agresseur d'un usager et avait subi des blessures à la suite de l'altercation qui s'en était suivie. Statuant sur la demande de réparation des préjudices en résultant, le tribunal administratif de Nantes estime qu'il appartient au seul juge administratif de connaître des préjudices subis par une personne s'étant portée spontanément au secours de la victime d'une agression, indépendamment de la nature du service public en cause. En tentant spontanément d'interpeller l'auteur de l'agression, ce conducteur de bus doit être regardé, selon le tribunal, comme étant intervenu en qualité de collaborateur occasionnel du service public. Le juge en déduit que, alors même qu'une telle intervention relevait d'une opération de police judiciaire, sa demande indemnitaire est du ressort de compétence de la juridiction administrative. (TA Nantes, 28 octobre 2021, *M. C. T. et Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération nantaise*, n^o [1809166](#)) *

- **Responsabilité du fait des conséquences dommageables de la projection d'un film d'épouvante dans le cadre des activités scolaires**

Les parents d'une élève de classe de 4^e ont demandé la condamnation de l'État à réparer les préjudices subis par leur fille à la suite de la projection durant un cours de français du film d'épouvante « *Le Cercle* ». Le tribunal administratif de Lyon, après avoir relevé que le visa d'exploitation n'exclut la diffusion du film que pour les mineurs de moins de 12 ans, estime qu'une telle diffusion a eu lieu dans le cadre des programmes prévoyant l'étude du thème du fantastique et a été accompagnée d'un travail d'analyse et de réflexion visant à donner aux élèves les clefs de compréhension de ce type de récit ainsi qu'à leur permettre de prendre le recul nécessaire. Le tribunal juge également que ni l'enseignant ni l'établissement scolaire n'ont méconnu une obligation particulière de précaution, laquelle se serait imposée à eux s'ils avaient été avertis d'une sensibilité particulière de l'enfant. Sans se prononcer sur l'opportunité du choix pédagogique opéré, le tribunal juge dès lors qu'aucune faute de nature à engager la responsabilité de l'État n'a été commise. (TA Lyon, 22 novembre 2021, *M. et Mme N.*, n^o [2002610](#)) *



- **Modalités de réparation du préjudice résultant de l'incapacité physique à accomplir certains rites à caractère religieux**

Après avoir contracté une maladie nosocomiale, un administré a subi plusieurs interventions chirurgicales, à la suite desquelles il s'est trouvé dans l'incapacité de plier son genou. Il a demandé réparation d'un préjudice exceptionnel résultant pour lui de l'incapacité dans laquelle il se trouve de pratiquer les rites de sa religion nécessitant des mouvements de prosternation ou gèneuflexion. Le juge judiciaire estime que le « préjudice religieux » est en principe intégré à la nomenclature et qu'il n'y a donc pas lieu à réparation d'un préjudice distinct. En l'absence de jurisprudence du Conseil d'État, la cour administrative d'appel de Versailles juge que la réparation accordée au titre du déficit fonctionnel permanent incluant ce type de préjudice, ce dernier ne saurait faire l'objet d'une indemnisation distincte. (CAA Versailles, 22 avril 2021, [n° 17VE02072](#), *M. C c/ APHP*)

- **Responsabilité de l'employeur public en cas de suicide d'un agent**

Le directeur général des services d'un établissement public de coopération intercommunale, placé en congé de maladie en raison de troubles dépressifs sévères, s'est donné la mort le 24 juillet 2017. Saisi d'un recours indemnitaire formé par la mère et l'époux de cet agent public, qui estimaient que le suicide était imputable à ses fonctions, le tribunal administratif de Limoges juge que la responsabilité de l'établissement public de coopération intercommunale est engagée, d'une part, en raison du management intrusif et brutal constitutif d'un harcèlement moral commis par le président de cet établissement public à l'encontre du défunt et, d'autre part, en raison de la méconnaissance par cet employeur public de son obligation de veiller à la sécurité et à la protection de la santé de ses agents. Reconnaisant l'existence d'un lien direct et certain entre ces fautes et le suicide, le tribunal condamne l'établissement public de coopération intercommunale à verser aux requérants la somme globale de 486 693,82 euros en réparation des préjudices subis par ses proches. (TA Limoges, 4 mars 2021, *M. G. A. C. et Mme H. C.*, [n° 1900314](#))

2.3.22. Santé publique

- **Obligation vaccinale**

Le juge des référés du tribunal administratif de Nancy juge que les dispositions de la [loi du 5 août 2021](#) soumettant les soignants à l'obligation vaccinale visent, d'une part, à protéger les personnes accueillies par les établissements de santé présentant une vulnérabilité particulière à la covid-19 et, d'autre part, à éviter la propagation du virus par les professionnels de santé dans l'exercice de leur activité. Il juge en conséquence que n'entre pas dans le champ de cette obligation vaccinale un soignant totalement déchargé de ses fonctions pour motif syndical et dont l'activité syndicale ne s'exerce ni dans un des établissements visés par le législateur, ni au contact des personnes vulnérables, ni au contact des professionnels de santé susceptibles de propager le virus. (TA Nancy, JRTA, 5 novembre 2021, *Mme C.*, [n° 2103110](#))



Par une délibération du 3 septembre 2021, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a instauré une obligation vaccinale contre la covid-19, non assortie de sanction, s'imposant avant le 31 décembre 2021, à l'ensemble des personnes majeures présentes sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie sauf contre-indication médicale. Il a également prévu des modalités particulières pour les personnes exerçant une activité professionnelle dans certains domaines d'activités sensibles ou particulièrement exposés, qui doivent satisfaire à l'obligation de vaccination avant le 31 octobre 2021 sous peine de se voir infliger une amende administrative. Le juge des référés du tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie, statuant en formation collégiale de trois juges, rejette les demandes de suspension de ces délibérations en considérant qu'aucun de leurs moyens n'est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la délibération attaquée. Le juge des référés relève en particulier qu'en vertu de la [loi organique du 19 mars 1999](#) relative à la Nouvelle-Calédonie, la décision de rendre obligatoire une vaccination, relative à la santé publique, n'étant pas au nombre des matières que la loi organique réserve à une loi du pays, une telle obligation peut être instituée par une délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie. Il considère également que les dispositions de la délibération attaquée quant à la justification du statut vaccinal n'introduisent pas une dérogation au secret médical qui aurait relevé de la compétence du législateur. Par ailleurs, dès lors que la délibération ne prévoit pas de suspension du contrat de travail ou d'interdiction d'accès à l'entreprise des personnes exerçant leur activité dans un des domaines dits « sensibles » qui ne seraient pas vaccinées avant le 31 octobre 2021, elle ne touche pas aux principes fondamentaux du droit du travail qui auraient nécessité sur ce point l'intervention d'une loi du pays. Enfin, compte tenu de l'existence d'un très large consensus scientifique selon lequel la vaccination contre la covid-19 prémunit contre les formes graves de contamination et présente des effets indésirables limités au regard de son efficacité, et au vu de la situation actuelle de l'épidémie et des effets bénéfiques attendus de la vaccination sur le territoire, le juge des référés considère que l'instauration d'une obligation vaccinale pour l'ensemble de la population majeure n'est pas disproportionnée au regard de l'objectif de santé publique poursuivi et des nécessités de la lutte contre l'épidémie de covid-19. (TA Nouvelle-Calédonie, JRTA, 8 octobre 2021, *M. A et autres*, n° 2100336 et autres, inéd.) *

- **Autorisation de mise sur le marché**

L'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) a accordé au laboratoire Ethypharm une autorisation de mise sur le marché (AMM) pour le Baclocur. Cette AMM, accordée pour une indication de réduction de la consommation à risque élevé d'alcool chez les patients alcoolodépendants, est cependant limitée à une posologie maximale de 80 mg/jour. Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise rejette le recours dirigé contre l'AMM eu égard aux données disponibles sur l'efficacité réelle de ce médicament, initialement prescrit en neurologie, dans le traitement de la dépendance à l'alcool. Toutefois, après avoir relevé qu'il n'existait aucune obligation de limiter la posologie d'un médicament dans une AMM, le tribunal juge qu'il n'est pas établi que l'administration de doses supérieures à 80 mg/jour, dans des conditions encadrées d'utilisation, avec un suivi personnalisé, induirait un risque aggravé pour les patients ; il annule pour

erreur manifeste d'appréciation la décision de limitation à 80 mg/jour. (TA Cergy-Pontoise, 4 mars 2021, *Mme S. et autres*, [n° 1908658](#)) *

2.3.23. Sports et jeux

- **Mesures de police de la sécurité des rencontres sportives en application de l'article 125 du règlement administratif de la Ligue de football**

1/2 Les dispositions de l'article 125 du règlement administratif de la Ligue de football professionnel confèrent à la commission des compétitions de la ligue le pouvoir, afin de garantir le bon déroulement de la rencontre, de restreindre le nombre de places réservées aux supporters visiteurs d'un club pour des raisons de sécurité. Elles n'ont pas, pour autant, pour effet de déléguer à la commission une compétence en matière de police administrative générale, que les articles [L. 332-16](#), [L. 332-16-1](#), [L. 332-16-2](#) et [L. 332-8](#) du code du sport confient au préfet et au ministre de l'Intérieur. Le juge administratif exerce un entier contrôle de proportionnalité de la mesure au regard des délais écoulés depuis les affrontements entre les supporters des clubs ayant motivé la décision, de la nature et de l'ampleur de ces incidents et du risque de renouvellement de ceux-ci. (CAA Douai, 5 octobre 2021, *Ligue de football professionnel, Association Tigers*, [n°s 18DA01749](#) et [18DA01852](#), inéd.)

- **Interdiction préfectorale d'enseigner, d'animer ou d'encadrer une activité physique ou sportive constituant un danger pour les pratiquants**

L'article [L. 212-13](#) du code du sport permet aux préfets d'interdire d'enseigner, d'animer ou d'encadrer une activité physique ou sportive à toute personne dont le maintien en activité constituerait un danger pour la santé et la sécurité physique ou morale des pratiquants sportifs. À la suite de plaintes et d'auditions intervenues dans le cadre d'une enquête administrative concernant une suspicion d'emprise psychologique et d'attouchements sexuels visant le président et entraîneur d'un club d'athlétisme, le préfet des Yvelines lui a interdit définitivement d'exercer ce type de fonctions. Eu égard à la gravité et à la vraisemblance des faits reprochés à la date de l'arrêté attaqué comme à la nécessité de préserver la santé et la sécurité physique ou morale des athlètes et alors même que la juridiction pénale n'a pas encore statué, le tribunal administratif de Versailles juge que cette décision ne méconnaît pas le principe de présomption d'innocence et n'est pas entachée d'inexacte appréciation matérielle des faits. (TA Versailles, 6 décembre 2021, *M. Y.*, [n° 2001155](#))

2.3.24. Travail et emploi

- **Autorité compétente pour homologuer un plan de sauvegarde de l'emploi**

La cour administrative d'appel de Paris juge que le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi n'a pas compétence pour homologuer un document portant plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) élaboré par une entreprise dont les effectifs sont de moins de



cinquante salariés. Elle prend en outre parti sur les critères à retenir pour calculer l'effectif de la société en privilégiant, à l'instar du juge judiciaire (p. ex. Cass. Soc., 11 mai 2016, [n° 15-12.922](#)), le critère du lien de subordination et en l'appliquant à la situation d'un cadre dirigeant de la société-mère ayant conclu un contrat avec la société considérée. (CAA Paris, 6 juillet 2021, *CSE de la société Aérobag et autres*, [n° 21PA02533](#)) *

- **Délais de recours contre une décision d'homologation d'un PSE**

En vertu de l'article [L. 1235-7-1](#) du code du travail, les recours dirigés contre une décision d'homologation PSE doivent être présentés dans un délai de deux mois à compter de sa notification. Alors qu'une décision d'homologation a été portée à la connaissance d'un salarié en 2014, la cour juge que la circonstance que la Cour de cassation, dans un arrêt de 2020, ait déclaré que le juge judiciaire était incompétent pour connaître de la demande de ce salarié tendant à l'obtention de dommages et intérêts du fait de l'irrégularité des critères d'ordre des licenciements retenus dans un PSE et renvoyé les parties à mieux se pourvoir est sans incidence sur la forclusion de la demande dirigée contre la décision d'homologation du PSE présentée en 2020 et ne constitue pas une circonstance particulière justifiant qu'il soit dérogé au délai raisonnable d'un an imparti pour exercer un recours. (CAA Douai, 22 avril 2021, *M. C.*, [n° 21DA00161](#), Inéd.) *

- **Contrôle des mesures de prévention des risques psycho-sociaux des PSE**

Saisi de l'homologation d'un PSE portant sur la suppression de 159 emplois sur un effectif total de 1273 salariés à la suite de la réorganisation des trois sites de l'entreprise, situés pour deux d'entre eux dans les Yvelines et, pour le troisième, en Ardèche, le tribunal administratif de Versailles précise l'office du juge en matière de contrôle des mesures de prévention des risques psycho-sociaux incluses dans un PSE, point sur lequel la question de la compétence de la juridiction administrative a été récemment tranchée par le Tribunal des conflits (TC, 8 juin 2020, *Syndicat CGT Alstom Grid Villeurbanne c/ société SAS Grid Solution*, [n° 4189](#), T. pp. 654, 1033). Le contrôle de l'administration et, partant, du juge administratif, sur les questions de santé et de sécurité induites par le PSE ne se limite pas à la vérification de la présence dans le plan de mesures en la matière mais suppose d'apprécier le caractère suffisant de ces mesures au regard des exigences de l'article [L. 4121-1](#) du code du travail. (TA Versailles, 30 novembre 2021, *CSEC société A*, [n° 2107434](#)) *

- **Articulation entre un accord de rupture conventionnelle collective et un PSE**

Le tribunal administratif de Montreuil juge, d'une part, que le recours à la rupture conventionnelle collective et à un PSE, de manière simultanée ou successive, n'est prohibé par aucune disposition ni aucun principe. Il précise, d'autre part, que dans le cadre du contrôle d'une demande d'homologation d'un PSE, il incombe à l'autorité administrative, sur le fondement des articles [L. 1233-57-3](#) et [L. 1233-24-2](#) du code du travail, de vérifier la conformité de son contenu aux dispositions législatives et aux stipulations conventionnelles relatives, notamment, au nombre de suppressions d'emploi. À cet égard, en présence d'un

accord de rupture conventionnelle collective (RCC) dont l'objectif est d'atteindre un nombre de suppressions d'emplois par rupture conventionnelle des contrats de travail, excluant tout recours à des licenciements pour atteindre cet objectif, l'autorité administrative doit vérifier que le PSE ne méconnaît pas, sur ce point, les stipulations de l'accord de RCC. En l'espèce, le tribunal estime que le PSE n'a pas pour objectif des suppressions d'emploi mais la modification des contrats de travail et prévoit qu'aucun licenciement pour refus de modification de contrat ne peut intervenir avant l'expiration de la durée d'exécution de l'accord RCC. Il juge que dans ces conditions, le document unilatéral fixant le PSE ne méconnaît pas l'accord RCC (TA Montreuil, 25 octobre 2021, *Syndicat autonome des personnels d'aéroports de Paris et Union nationale des syndicats autonomes et Comité social et économique aéroport de Paris et autres*, n^{os} [2110664](#) et [2111493](#)) *

- **Autorisation de dérogation au repos hebdomadaire**

La préfète d'Indre-et-Loire, après avoir recueilli l'avis du maire de Tours et celui du président de Tours Métropole, a autorisé tous les commerces de détail de la commune de Tours à déroger à la règle du repos hebdomadaire dominical au motif que les manifestations des mois de novembre et décembre 2018 ayant engendré une perte de chiffres d'affaire, la fermeture de ces établissements les deux derniers dimanches de janvier pourrait être préjudiciable au public et compromettre leur fonctionnement normal. Saisi de la légalité de cette décision, le tribunal administratif d'Orléans juge qu'en recueillant les avis du maire et du président de la métropole, au lieu de ceux du conseil municipal et de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre comme le prévoit l'article L. 3232-21 du code du travail, la préfète a commis une irrégularité qui, compte tenu de la différence de nature entre ces différents organes, a nécessairement exercé une influence sur le sens de la décision. Par ailleurs, le tribunal juge qu'en octroyant une autorisation générale de déroger à la règle du repos dominical pour tous les commerces de détail de la commune, sans procéder à un examen individualisé du respect par chacun de ces établissements des conditions de fond prévues par le code du travail, la préfète a méconnu les dispositions combinées des articles [L. 3132-20](#) et [L. 3132-23](#) de ce code, lesquelles impliquent que toute dérogation ne peut revêtir qu'un caractère d'exception pour faire face à des situations particulières tenant à des circonstances déterminées de temps, de lieu et au regard du type d'activité exercée et de la nature des produits vendus (TA Orléans, 8 avril 2021, *Union départementale des syndicats FO d'Indre-et-Loire*, n° [1901076](#))

- **Autorisation de licenciement d'un salarié protégé : appréciation des difficultés économiques au sein du groupe au niveau mondial en cas de fraude**

L'article [L. 1233-3](#) du code du travail prévoit qu'en cas de licenciement pour motif économique, l'appréciation des difficultés économiques d'une société membre d'un groupe comportant des établissements à l'étranger porte en principe sur la situation des seules entreprises établies sur le territoire national. Ces dispositions prévoient cependant une exception en cas de fraude. Saisi d'une autorisation



de licenciement d'un salarié protégé, le tribunal de Châlons-en-Champagne reconnaît l'existence d'une telle fraude en relevant que la société tête de groupe a délibérément méconnu les engagements pris devant le tribunal de commerce en matière de développement des investissements et des activités de recherche et de développement au moment du rachat de la société. Il estime que cette société n'avait en réalité jamais eu l'intention de développer l'outil de production et avait, au contraire, développé son activité dans des pays tiers et qu'elle n'avait affiché la volonté de développer l'activité industrielle en France qu'après avoir licencié les personnels susceptibles de mettre en œuvre la production. Il en déduit que l'inspecteur du travail avait commis une erreur de droit en appréciant les difficultés économiques au regard de la situation du seul établissement situé en France et annule l'autorisation de licenciement. (TA Châlons-en-Champagne, 2 novembre 2021, M. A., n° [2100073](#))

2.3.25. Urbanisme

- **Appel en cause d'une commune en cas de recours contre un PLU**

La cour administrative d'appel de Paris juge que dès lors qu'une commune est dessaisie de sa compétence afférente à l'élaboration de son plan local d'urbanisme (PLU), le tribunal administratif n'est pas tenu, sauf circonstances particulières, de l'appeler à présenter des observations dans le cadre d'une instance relative à une demande d'annulation pour excès de pouvoir de la délibération de l'établissement public territorial compétent approuvant ce document. Quand bien même la commune aurait été appelée à présenter de telles observations, cette circonstance ne lui confère pas la qualité de partie à l'instance et elle n'est donc pas recevable à relever appel du jugement ayant annulé la délibération. (CAA Paris, 16 décembre 2021, *Commune de Villeneuve-le-Roi*, n°s [21PA00767](#) et [21PA00814](#))

- **Régime d'autorisation d'un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale**

La cour administrative d'appel de Lyon juge qu'il résulte de l'[article L. 425-4](#) du code de l'urbanisme que l'avis de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) a le caractère d'un acte préparatoire à la décision prise par l'autorité administrative sur la demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale et que cette dernière est, seule, susceptible de recours contentieux. Il en va ainsi que l'avis de la CNAC soit favorable ou qu'il soit défavorable et quand bien même le recours émanerait de la commune dont le maire est lié par cet avis. Il appartient à la commune, si elle s'y croit fondée, de demander l'annulation de l'acte pris par son maire en tant qu'il accorde ou refuse l'autorisation d'exploitation commerciale délivrée au nom de l'État. (CAA Lyon, 17 juin 2021, *Commune de Scionzier*, n°s [20LY02574](#) et [20LY03115](#)) *

- **Appréciation dynamique de la légalité d'une décision de refus d'abroger un PLU**

Le tribunal administratif de Montpellier annule la décision tacite du maire de La Grande Motte refusant d'abroger le plan local d'urbanisme (PLU) en tant qu'il classe en zone naturelle 2N la plage ainsi que la dune dans les secteurs touristiques de « La Motte du Couchant » et « Les plages du Grand Travers ». Dans la lignée de la jurisprudence *Associations des Américains accidentels* (CE, Ass., 19 juillet 2019, n^{os} [424216](#), [424217](#)), le jugement fait une appréciation dynamique de la légalité du PLU en jugeant que, dans ces secteurs, les constructions, dans le cadre des concessions de plages, ne peuvent plus être autorisées du fait du caractère exhaustif et limitatif de la liste des aménagements possibles dans les espaces remarquables fixée par l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme dans sa rédaction en vigueur à la date de son jugement. (TA Montpellier, 30 septembre 2021, *Association des Riverains et Amis du Grand Travers et autres*, n° [1906946](#))

- **Mise en œuvre (ou pas) du sursis à statuer en vue de permettre la régularisation d'un vice entachant un document d'urbanisme**

Le tribunal administratif de Lille était saisi, d'une part, d'une délibération par laquelle le conseil de la métropole européenne de Lille avait déclaré d'intérêt général le « projet Saint-Sauveur » et approuvé la mise en compatibilité des dispositions du PLU avec ce projet et, d'autre part, d'un arrêté préfectoral accordant à la métropole européenne de Lille une autorisation d'aménagement de la zone d'aménagement concerté Saint-Sauveur au titre de la loi sur l'eau, pour le même projet. Dans la première affaire, le tribunal estime que l'étude d'impact comporte des inexactitudes et des insuffisances quant aux évolutions de la qualité de l'air du fait de la circulation automobile, des omissions et insuffisances quant aux caractéristiques de la piscine olympique et des insuffisances quant à l'impact du projet sur l'eau et les nappes phréatiques, lesquelles ont eu pour effet de nuire à l'information complète de la population et qui sont, par voie de conséquence, de nature à vicier la procédure. Il a annulé les deux délibérations. Dans la seconde affaire, l'enquête publique était basée sur la même étude d'impact défectueuse. Néanmoins, le tribunal fait usage de la faculté de surseoir à statuer pour permettre à l'administration de régulariser des vices de procédure en prenant une décision modificative. (TA Lille, 14 octobre 2021, *Association pour la suppression des pollutions industrielles (ASPI)* et *Association Parc Saint Sauveur*, n^{os} [1807951](#), [1907674](#) et ASPI)

- **Construction de bâtiments mixtes sur des dalles recouvrant le boulevard périphérique : projet de nature à porter atteinte à la salubrité publique**

Désignés lauréats de l'appel à projets « Réinventer Paris », les projets « Mille arbres » et « Ville multi-strates » prévoyaient la construction de bâtiments mixtes d'habitation, de bureaux, de commerces et de services sur des dalles recouvrant le boulevard périphérique situées à proximité de la porte Maillot. Saisi par des associations de protection de l'environnement, le tribunal de Paris estime que ces projets sont de nature à porter atteinte à la salubrité publique.



Il relève en effet que le site est déjà surexposé à la pollution atmosphérique liée à la circulation automobile et que le recouvrement de cet axe de circulation aurait pour conséquence d'accroître les concentrations de polluants aux entrées et sorties du futur tunnel, où se situent plusieurs zones d'habitation. Il estime, enfin, que les mesures compensatoires prévues sont insuffisantes et les mesures de régularisation impossibles et annule les deux permis de construire. (TA Paris, 2 juillet 2021, *Société Maria Luisa et autres*, n^{os} [1920927 – 1921120](#)) *

- **Sursis à statuer pour permettre la régularisation d'un permis de construire**

Après avoir sursis à statuer, en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, sur la légalité de permis de construire initial et modificatif délivrés par une commune à un promoteur, en fixant un délai de 5 mois pour leur régularisation, le tribunal de Nancy se prononce sur la légalité de ces permis sans attendre l'expiration du délai de recours contentieux pouvant être formé contre la décision – implicite ou explicite – prise sur le recours gracieux formé contre le permis de régularisation délivré et transmis au tribunal dans le délai imparti. Le tribunal se fonde, d'une part, sur les dispositions de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme et la décision du Conseil d'État du 19 juin 2017, *Syndicat des copropriétaires de la résidence Butte Stendahl et autres* (n^o [398531](#), T.), dont il résulte que la légalité d'un permis de régularisation communiqué aux parties à une instance ne peut être contestée par ces parties que dans le cadre de cette instance et, d'autre part, sur la circonstance que les requérants ont disposé d'un temps suffisant pour contester la légalité du permis de régularisation devant le tribunal (TA Nancy, 5 octobre 2021, *M. D.B, de A.C.B, de A.G.E. et H.*, n^o [1802100](#)) *

- **Sanction du défaut d'atteinte par une commune de son objectif de réalisation de logements sociaux**

La commune de Vinon-sur-Verdon n'ayant pas atteint son objectif de réalisation de 90 logements sociaux, fixé par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000 à 20% de logement social, le préfet du Var, par un arrêté du 26 décembre 2017, a prononcé la carence de la commune, pour la période de 2014 à 2016, et appliqué un taux de majoration de 25% au montant du prélèvement par logement manquant. Le tribunal administratif de Toulon juge que le comité régional de l'habitat et de l'hébergement, à l'occasion de sa consultation sur le projet complémentaire d'arrêtés de carence, n'a pas été suffisamment éclairé par les services de l'État sur les motifs conduisant à proposer de retenir la carence de la commune de Vinon-sur-Verdon. Le tribunal, dans les circonstances de l'espèce, annule l'arrêté, décharge la commune du paiement des sommes qui lui ont été réclamées et ordonne la restitution à celle-ci des sommes déjà prélevées. Sans trancher de question de droit particulière, ce jugement constitue un rare exemple de censure de l'action territoriale de l'État dans ce domaine très sensible, tout spécialement dans un département – le Var – qui est globalement déficitaire en logements sociaux (TA Toulon, 22 janvier 2021, *Commune de Vinon-sur-Verdon*, n^o [1801535](#))



- **Suspension de l'exécution d'un SCoT**

Le juge des référés du tribunal administratif de Grenoble suspend partiellement la délibération du Syndicat du Pays de Maurienne du 25 février 2020 approuvant le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du syndicat. L'urgence n'est reconnue que sur les parties du document pour lesquelles la commission d'enquête publique a rendu un avis défavorable ou devant être considéré comme tel. Dans ce cadre, les arguments développés par les associations requérantes contestant la légalité de plusieurs unités touristiques nouvelles (liaisons entre stations de ski et extension de domaines skiables) paraissent propres à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la délibération attaquée. (TA Grenoble, JRTA, 9 avril 2021, *France Nature Environnement Rhône Alpes*, n° 2101609)

- **Intérêt à intervenir au soutien d'une demande d'annulation d'une autorisation d'urbanisme**

Le tribunal administratif de Pau précise les conditions de l'intervention volontaire ([article R. 632-1](#) du CJA) à l'appui de la contestation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager. Il juge que l'[article L. 600-1-3](#) du code de l'urbanisme (en vertu duquel : « Sauf pour le requérant à justifier de circonstances particulières, l'intérêt pour agir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager s'apprécie à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire ») est applicable à l'intervention et admet ainsi l'intervention d'un tiers ayant acquis un bien immobilier riverain postérieurement à l'arrêté autorisant le projet attaqué et ayant un intérêt suffisant pour agir, dès lors qu'il ne ressort d'aucune des pièces du dossier que la demande du pétitionnaire aurait été affichée en mairie avant l'acquisition du bien (TA Pau, 19 janvier 2021, *Syndicat des copropriétaires de la résidence Toki Hobian, M. N., Mme D'H. E., Mme E., M. et Mme G. et autres*, n°s [1802871](#), [1802872](#), [1802873](#), [1802875](#), [1900307](#)) *



2.4. Éléments de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile

Le site internet de la Cour nationale du droit d'asile présente une sélection de décisions récentes parmi lesquelles figurent des décisions commentées ci-dessous.

🔗 V. www.cnda.fr

▪ Motifs de persécution

La Cour a statué sur la demande d'une ressortissante afghane ayant refusé de se soumettre à la pratique du lévirat qui oblige la veuve à épouser le frère de son époux décédé, et constitue une forme particulière de mariage forcé endogamique. Le juge de l'asile a reconnu la qualité de réfugiée à l'intéressé mais ne s'est pas situé sur le terrain du groupe social, habituel dans cette matière. Elle a estimé effet que la requérante était exposée à des persécutions en raison des opinions religieuses qui pouvaient lui être imputées au regard du caractère transgressif de son comportement à l'égard des coutumes sociales et religieuses, notamment au regard de la charia que le nouveau gouvernement entend appliquer strictement (CNDA, 8 décembre 2021, *Mme M. et ses enfants mineurs*, n° 21022972).

En réponse à un moyen fréquemment allégué depuis la prise du pouvoir par les *taliban* en Afghanistan, la Cour a jugé que la seule présence d'un demandeur d'asile dans un pays occidental ne suffit pas à caractériser une « occidentalisation » susceptible d'entraîner des persécutions ou des atteintes graves en cas de retour en Afghanistan. La CNDA a en effet considéré qu'aucune des sources pertinentes et publiquement accessibles relatives à ce pays ne permet d'affirmer que le seul séjour d'un Afghan en Europe afin d'y demander l'asile l'exposerait de façon systématique à des persécutions ou à des atteintes graves de la part des autorités actuelles ou de la population afghane. La décision n'a pas pour autant écarté l'existence d'un risque lié à un profil occidentalisé, réel ou imputé, mais a précisé qu'il incombe à celui qui invoque des craintes liées à un tel profil de fournir l'ensemble des éléments propres à sa situation personnelle permettant d'établir l'acquisition de ce profil ou le risque qu'il lui soit imputé. Au titre des critères susceptibles de caractériser l'occidentalisation, le juge de l'asile a évoqué la durée du séjour en Europe et « l'acquisition de toute ou partie des valeurs, du modèle culturel, du mode de vie, des usages ou encore des coutumes des pays occidentaux » (CNDA, 29 novembre 2021, *M. A.*, n° 21025924).

La dimension ethnique du conflit armé au Tigré a conduit la Cour à s'appuyer sur la convention de Genève pour protéger les personnes dont elle estime que leur ethnicité les expose, à elle seule, à des imputations d'opinions hostiles au gouvernement éthiopien et par conséquent à des craintes fondées de persécution. Dans la continuité d'une décision précédente (CNDA 30 avril 2021 *M. B* n° 19050187 C+) ayant considéré que le conflit armé opposant les forces gouvernementales éthiopiennes et des milices supplétives aux rebelles du Front de libération du peuple du Tigré (TPLF) générerait au Tigré une violence aveugle

d'intensité exceptionnelle susceptible d'affecter toutes les personnes résidant dans cette zone, la Cour a pris acte des nombreuses sources publiques disponibles faisant état de multiples arrestations et exactions ciblées à l'encontre de membres de cette ethnie tigréenne. Le juge de l'asile a ainsi estimé qu'une ressortissante éthiopienne originaire du Tigré, et d'ethnie tigréenne, était exposée actuellement à des persécutions en raison des opinions politiques qui pourraient lui être imputées par les autorités en faveur des rebelles tigréens, et lui a reconnu la qualité de réfugiée (CNDA, 3 décembre 2021, *Mme D.*, n° 17051846).

■ Protection des autorités du pays d'origine – Asile interne

La Grande formation de la CNDA s'est prononcée sur les conditions relatives à l'asile interne et a vérifié si une telle protection est envisageable pour les personnes originaires de Mopti exposées à des menaces graves résultant de la violence aveugle créée par le conflit armé au Mali. Ayant regardée comme dépourvues de crédibilité les allégations du requérant relatives à des craintes de persécution de la part de membres de l'ethnie dogon, la Cour a vérifié, sur le terrain de la protection subsidiaire, si l'intéressé était exposé à des menaces graves du fait de la violence aveugle générée par le conflit armé dans la région de Mopti, conformément à la méthode générale d'analyse exposée dans ses précédentes décisions du 19 novembre 2020 (CNDA, GF, 19 novembre 2020, *M. N.*, n° 19009476 R et CNDA GF 19 novembre 2020 *M. M.* n° 18054661 R). L'appréciation des différents critères qualitatifs et quantitatifs pertinents a conduit la Cour à estimer que dans la région de Mopti existe actuellement une situation de violence aveugle d'intensité exceptionnelle. Dans ces conditions, la Cour a jugé que du seul fait de sa provenance, le requérant était personnellement exposé à une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence aveugle résultant d'une situation de conflit armé, au sens de l'article L. 512-1 3° du CESEDA. Au vu des risques ainsi établis pour la région de Mopti, la Cour a examiné d'office la possibilité d'un asile interne au Mali, en dehors de cette région. La Cour a rappelé les conditions d'application de l'article L. 513-5 et, synthétisant les apports de la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel, a précisé qu'il y a lieu de s'assurer que le demandeur pourra s'établir dans une partie déterminée du territoire et y mener une existence normale, cette appréciation devant prendre en compte les risques auxquels l'intéressé pourrait être exposé durant le trajet depuis son point d'entrée dans le pays d'origine jusqu'à son arrivée dans la zone de protection envisagée. La protection dans la zone d'asile interne doit être assurée de façon suffisamment stable pour y permettre un établissement pérenne et une existence normale. L'établissement dans une telle zone doit constituer une alternative raisonnable et, à ce titre, l'effectivité du respect des droits et libertés fondamentaux et les conditions économiques et sociales y prévalant sont à prendre en compte, ainsi que la situation personnelle du demandeur, notamment son âge, son genre, un éventuel handicap ou une situation particulière de vulnérabilité. En revanche, le seul fait que le niveau de vie de l'intéressé diminue ou que son statut économique se trouve dégradé du fait de cette installation ne suffit pas à écarter la possibilité d'asile interne dans la région identifiée. La juridiction a ensuite examiné la situation existant dans les régions de Bamako et de Kayes du



point de vue de ces critères. En ce qui concerne Bamako, la Cour a estimé que la capitale était accessible sans risque et que le requérant n'y serait pas exposé à des persécutions ou des atteintes graves mais qu'en l'absence de parentèle dans cette ville, l'intéressé, du fait de son origine peule et de sa provenance de la région de Mopti, serait probablement amené à s'installer dans un camp de personnes déplacées de la périphérie de Bamako. Au vu des conditions de vie très dégradées constatées dans ces camps, la Cour a jugé que le requérant ne bénéficierait pas dans la capitale malienne de conditions d'existence permettant de lui faire application des dispositions de l'article L. 513-5. La Cour a par ailleurs constaté qu'à la date à laquelle elle statuait, le district de Kayes n'était plus desservi par voie aérienne ou ferroviaire et que les conditions de sécurité sur les axes routiers Bamako-Kayes excluaient que le requérant puisse s'y rendre en toute sécurité. Ce district ne constituait donc pas une zone d'asile interne au sens des dispositions de l'article L. 513-5 du CESEDA et, par suite, la Cour a accordé à l'intéressé le bénéfice de la protection subsidiaire (CNDA, GF, 15 juin 2021, *M. S.*, n° 20029676 R).

La Cour a reconnu la qualité de réfugiée à une mère de famille victime d'affrontements interethniques en Ituri (RDC), sa région d'origine qu'elle a été contrainte de fuir avec ses cinq enfants après l'assassinat de son père et la disparition de son mari. Elle a estimé que les craintes de persécutions pour un motif ethnique exprimées par l'intéressée étaient fondées et qu'aucun acteur de protection au sens de l'article L. 713-2⁶ du CESEDA, notamment les autorités publiques congolaises, ne seraient actuellement en mesure d'offrir une protection « effective et non temporaire » à la requérante et ses enfants, dans la province d'Ituri dont ils sont originaires. La Cour a également jugé qu'au regard du contexte général prévalant en RDC, y compris dans la capitale, ainsi que de la vulnérabilité personnelle et familiale de la requérante, celle-ci ne pouvait se rendre sans danger dans une autre région sans risque d'y être exposée à une atteinte grave, et qu'en conséquence les dispositions de l'article L. 713-3 du CESEDA⁷ ne pouvaient lui être opposées (CNDA, 12 février 2021, *Mme B. et enfants B.*, n° 20034127).

▪ Protection subsidiaire « Conflit armé »

La Cour a jugé que la province de Tillabéri au Niger connaissait une situation de violence aveugle d'intensité exceptionnelle. Pour accorder pour la première fois le bénéfice de la protection subsidiaire conflit armé à des ressortissants du Niger, la Cour a notamment pris en considération la dégradation de la situation sécuritaire que connaît cette province frontalière avec le Mali et le Burkina-Faso dans laquelle ont été documentées des exactions graves, et en nombre croissant, à l'encontre de la population civile ainsi qu'un déplacement de population significatif, dans un contexte marqué par l'incapacité des autorités à contrer l'implantation et le développement des groupes djihadistes armés. La Cour a jugé en l'espèce que les requérants, dont la qualité de civil n'a pas été contestée, courraient, en cas de retour dans leur région d'origine, du seul fait de leur présence, un risque réel de subir une menace grave et individuelle contre leur vie ou leur personne en raison d'une situation de violence susceptible de s'étendre à des personnes sans

6 Devenu l'article L. 513-3

7 Devenu l'article L. 513-5



considération de leur situation personnelle et résultant d'une situation de conflit armé interne, au sens de l'[article L. 512-1 3°](#) du CESEDA, sans pouvoir se prévaloir de la protection effective des autorités de son pays (CNDA, 19 juillet 2021, *M. M. et Mme A.*, n° 21008772 et n° 21008773).

La Cour a accordé le bénéfice de la protection subsidiaire à un requérant éthiopien exposé à une menace réelle pour sa vie en cas de retour dans le Tigré, sa région d'origine, du seul fait de sa présence dans cette zone où sévit un conflit armé générant un niveau de violence aveugle d'intensité exceptionnelle. La Cour a pris en considération la dégradation de la situation sécuritaire que connaît le Tigré depuis le 4 novembre 2020, date à laquelle les forces gouvernementales ont déclenché une opération militaire contre les rebelles du Front de libération du peuple du Tigré (TPLF), largement documentée par les sources internationales les plus fiables. La Cour a ainsi jugé que le requérant, dont la qualité de civil n'a pas été contestée, courrait, en cas de retour dans sa région d'origine, du seul fait de sa présence, un risque réel de subir une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une situation de violence susceptible de s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultant d'une situation de conflit armé interne, au sens de l'[article L. 712-1 c\)](#) du CESEDA⁸, sans pouvoir se prévaloir de la protection effective des autorités de son pays (CNDA, 30 avril 2021, *M. B.*, n° 19050187).

Analysant l'évolution récente de la situation en Afghanistan, la CNDA a relevé que la victoire militaire des forces talibanes conjuguée à la désagrégation des autorités gouvernementales et de l'armée nationale afghane et au retrait des forces armées étrangères a, pour l'essentiel, mis fin au conflit armé que connaissait le pays depuis plusieurs années. La décision en tire la conséquence que les conditions d'application de la protection subsidiaire de l'[article L. 512-1 3°](#) du CESEDA, qui concerne les victimes civiles des conflits armés, ne sont aujourd'hui plus réunies. Les autres formes de protection internationale, conventionnelle ou subsidiaire, doivent néanmoins permettre de répondre aux besoins de protection suscités par la situation actuelle dans laquelle les *taliban* constituent, de fait, les seules autorités contrôlant le pays. En l'espèce, la Cour a tenu pour établies la nationalité afghane du requérant, sa provenance et les grandes étapes de son histoire familiale, mais a estimé dépourvues de crédibilité les différentes déclarations du requérant quant à ses craintes de persécutions à l'égard des *taliban*. La Cour a ensuite examiné l'applicabilité de l'[article L. 512-1 2°](#) du CESEDA, qui concerne notamment les risques de traitements inhumains ou dégradants, en tenant compte de la situation d'incertitude dans laquelle est plongé le pays depuis la victoire des *taliban*, et de la permanence d'un niveau élevé de violence, d'insécurité et d'arbitraire. En l'espèce, la formation de jugement a tenu compte de la situation personnelle du requérant, qui n'a plus de famille en Afghanistan et souffre de sérieux problèmes de santé, pour considérer qu'il serait particulièrement vulnérable en cas de retour dans son pays d'origine. La CNDA a ainsi jugé que le requérant est exposé à un risque réel et personnel de subir des traitements inhumains ou dégradants et qu'il peut donc actuellement prétendre au bénéfice de la protection subsidiaire en application de l'[article L. 512-1 2°](#) du CESEDA (CNDA, 21 septembre 2021, *M. A.*, n° 18037855 C).

8 Devenu l'article L. 512-1 3°

- **Unité de famille et demandes familiales**

Par une décision de portée générale, la CNDA a jugé qu'en application de l'[article L. 531-23](#) du CESEDA, lorsqu'un étranger s'est vu octroyer le bénéfice de la protection subsidiaire, tous ses enfants mineurs doivent pouvoir bénéficier de la même protection, y compris ceux qui sont nés après la date à laquelle cette protection lui a été octroyée, et aussi longtemps que le bénéfice de cette protection lui est maintenu. Pour parvenir à cette solution, qui permet d'aligner la situation des enfants des bénéficiaires de la protection subsidiaire sur celle des enfants des réfugiés et de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant, la Cour s'appuie notamment sur l'effet direct de la convention internationale relative aux droits de l'enfant de 1989 (CNDA, 14 octobre 2021, *Les enfants A*, n° 21018964, 21018965, 21018966 et 21018967 R).

- **Exclusion du bénéfice d'une protection**

La Cour a jugé que les règles de prescription prévues par le droit pénal français ne font pas obstacle à l'application de l'article 1^{er} F b) de la convention de Genève aux auteurs de crimes graves de droit commun. Dans cette affaire, le requérant, un ressortissant sri lankais impliqué dans le recrutement forcé de mineurs pour le compte d'une organisation combattante, soutenait que la clause d'exclusion de l'article 1F b) de la convention de Genève ne lui était pas applicable car ces agissements, relativement anciens, étaient prescrits au regard du droit pénal français. La Cour a estimé que la nécessité d'apprécier la gravité du crime susceptible d'entraîner l'application de la clause d'exclusion à la lumière des principes du droit pénal interne, en particulier quant à la peine encourue, n'implique pas que les règles de prescription prévues par le droit pénal français seraient directement applicables pour la mise en œuvre de cette clause d'exclusion. Cette solution, qui s'inspire principalement de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de l'Union européenne, rejoint celle retenue par le Conseil d'État, qui a jugé que la CNDA « n'est pas liée dans son appréciation par la qualification donnée aux faits par les dispositions pénales de droit français » s'agissant de l'application de l'[article L. 712 -2 b\)](#) du CESEDA⁹ (CE 13 novembre 2020 M. V. n° 428582 B). Sur le fond, la décision a confirmé l'exclusion opposée par l'OFPRA à la demande d'asile sur le terrain de l'article 1^{er} F a) de la convention de Genève, le recrutement forcé de mineurs de quinze ans dans des unités combattantes répondant à la qualification de crime de guerre, et sur celui de l'article 1^{er} F b), s'agissant des mineurs de quinze à dix-huit ans (CNDA, 27 janvier 2021, *M. M.*, n° 19030210).

- **Procédure d'asile**

La Cour a jugé que l'OFPRA ne pouvait être regardé comme ayant procédé à un examen individuel de la demande lorsque sa décision comporte une motivation se rapportant manifestement à la situation d'un autre demandeur d'asile. Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de l'[article L. 733-5](#) du CESEDA¹⁰, la CNDA

9 Devenu l'article L. 512-2 2°.

10 Devenu l'article L. 532-3.



procède à l'annulation et au renvoi d'une décision de l'OFPRA pour défaut d'examen individuel de la demande d'asile. Celui-ci était en l'espèce caractérisé par le fait que la décision de l'OFPRA était libellée au nom du requérant et indiquait son numéro d'enregistrement tout en comportant une motivation se rapportant manifestement à la situation d'un autre demandeur d'asile. L'intéressé avait, avant d'introduire un recours devant la CNDA, saisi l'OFPRA d'une demande d'éclaircissement à laquelle il n'avait pas été répondu. En retenant que la décision de l'OFPRA ne lui permettait pas de « *s'assurer que l'administration a procédé, comme elle en a l'obligation, à l'examen individuel de sa demande* », la Cour affirme que la décision de l'OFPRA doit, à peine d'annulation, témoigner, par son contenu, de l'existence de l'examen individuel de la demande d'asile exigé par l'article L. 733-5 du CESEDA (CNDA, 24 février 2021, *M. M.*, [n° 20032375](#)).



3. Les missions qui concourent à l'activité juridictionnelle : aide juridictionnelle, exécution des décisions de justice, inspection des juridictions administratives

3.1. Bilan d'activité du bureau d'aide juridictionnelle

■ Demandes d'aide juridictionnelle

En 2021, 4 834 demandes ont été enregistrées par le bureau d'aide juridictionnelle, contre 3 440 en 2020, soit une augmentation de 40,5% due en partie aux effets de la pandémie.

Ces demandes concernent en premier lieu le contentieux du droit des étrangers qui représente 60,4% des demandes d'aide juridictionnelle, soit 2 924 affaires enregistrées en 2021 (1904 en 2020), principale matière impactée par le contexte sanitaire.

Sur ces 2 924 affaires, 670 concernent des refus de titre de séjour (contre 539 en 2020) et 2 166 le contentieux des réfugiés (contre 1 306 en 2020). Le contentieux des réfugiés représente 44,8% de l'ensemble des demandes.

Viennent ensuite les contentieux liés à l'aide sociale (412 demandes en 2021 ; soit 8,5% des demandes), au logement (228 demandes en 2021, soit 4,7% des demandes) et aux droits des personnes et aux libertés publiques (323 demandes en 2021, 6,6% des demandes).

Enfin, trois autres types de contentieux ressortent des statistiques : le contentieux de la fonction publique (157 dossiers enregistrés en 2021), celui des pensions (57 dossiers dont 29 concernant les pensions militaires d'invalidité), et enfin le contentieux fiscal (67 dossiers).

■ Décisions rendues

Le nombre de décisions rendues en 2021 s'élève à 4 497 contre 3 321 en 2020, soit une augmentation de 35,4%.



Ces décisions se répartissent de la manière suivante :

- 4 314 ordonnances du président du bureau, contre 3 197 en 2020.
- 157 décisions prises par le bureau d'aide juridictionnelle statuant en formation collégiale, contre 91 en 2020.
- 26 autres décisions faisant suite à une ordonnance du président de la section du contentieux, contre 27 en 2020.

Les ordonnances du président du bureau d'aide juridictionnelle représentent donc 96% du total des décisions rendues.

La montée en puissance des référés se confirme, puisque plus de 17% des décisions accordant l'aide juridictionnelle concernent des dossiers de référés.

■ Sens des décisions

En 2021, 3 728 rejets ont été prononcés contre 2 802 en 2020, tandis que le nombre d'aides juridictionnelles accordées a augmenté de 460 en 2020 à 677 en 2021.

■ Taux d'admission

Le taux d'admission est de 15,05% (14,1% en 2020).

Le BAJ a également prononcé 92 désistements, incompétences, non-lieu et caducités.

■ Répartition des décisions par saisine

- Compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'État : 82 décisions, soit 1,8% du total des décisions rendues, dont 34 admissions (5% du nombre total d'admissions).
- Compétence d'appel du Conseil d'État : 98 décisions, soit 2,1% du total des décisions rendues, dont 5 admissions (0,7% du nombre total des admissions).
- Cassation des décisions rendues par les tribunaux administratifs (autres que les référés) : 823 décisions, soit 18,3% du total des décisions rendues, dont 191 admissions (28,2% du nombre total des admissions).
- Cassation des décisions rendues par les tribunaux administratifs en matière de référé : 582 décisions, soit 12,9% du total de décisions rendues, dont 84 admissions (12,4% du nombre total des admissions).
- Cassation des décisions rendues par les cours administratives d'appel : 851 décisions, soit 18,9% du total des décisions rendues, dont 183 admissions (27% du nombre total des admissions).
- Cassation des décisions rendues par les juridictions administratives spécialisées : 1951 décisions, soit 43,3% du total des décisions rendues, dont 147 admissions (21,7% du nombre total des admissions).



■ Répartition des décisions par principales matières

- Contentieux des étrangers (2 638 décisions ; 58,6% des décisions) : 700 décisions prises concernant le contentieux des titres et visas de séjour, soit 15, 5% du total des décisions (avec 89 admissions, soit 13,1% du nombre total des admissions), 1 937 décisions prises le sont en matière de réfugiés soit 43% du total (avec 154 admissions, soit 22,7% du nombre total des admissions).
- Contentieux de l'aide sociale : 396 décisions (8,8%), dont 45 admissions (6,6% du nombre total des admissions).
- Contentieux du logement : 214 décisions (4,7%), dont 40 admissions (5,9% du nombre total des admissions).
- Droits des personnes et libertés publiques : 320 décisions (soit 7,1% du total des décisions rendues), dont 139 admissions (20,5% du nombre total des admissions).
- Contentieux de la fonction publique : 145 décisions (soit 3,2% du total des décisions rendues), dont admissions (5,3% du nombre total des admissions).
- Contentieux fiscal : 66 décisions (1,4% des décisions) dont admissions (1% du nombre total des admissions).
- Contentieux des pensions : 58 dossiers traités (1,3% du total des décisions) dont 16 admissions (2,3% du nombre total des admissions) : 27 concernent le contentieux des pensions militaires d'invalidité et 14 concernent les pensions de retraite des agents de l'État.

■ Stock, durée de traitement et délai de notification

Le stock des dossiers était de 440 au 31 décembre 2021. Ce chiffre s'explique par les décalages liés au COVID-19. Dans ce stock, 350 dossiers (79,55%) ont moins de deux mois d'ancienneté, 43 dossiers (9,77%) ont une ancienneté comprise entre deux et trois mois, 17 dossiers (3,86%) ont entre trois et six mois d'ancienneté, et enfin, 30 dossier (6,82%) ont plus de six mois d'ancienneté.

La durée moyenne de traitement des demandes a été de 54 jours (33 jours pour les dossiers en séance collégiale du bureau d'aide juridictionnelle) contre 28 jours en 2020 en raison de l'impact de la pandémie.

Le délai de notification est en moyenne de 11 jours pour les rejets et de 3 jours pour les admissions, qui nécessitent un passage par l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation pour la désignation des avocats.

Les décisions du BAJ depuis 2010 sont systématiquement motivées.



■ Statistiques

Tableau 1 - Évolution de l'activité du bureau d'aide juridictionnelle

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Affaires traitées	4 110	3 683	3 570	3 710	3 888	4 019	4 327	4 110	4 705	3 321	4 497
Aides accordées	740	425	498	337	350	428	530	574	635	460	677
Rejets	3 217	3 019	2 974	3 251	3 412	3 491	3 730	3 453	4 005	2 802	2 728

Tableau 2 - Évolution du stock au 31 décembre de l'année de référence

Année	Nombres d'affaires en stock au 31/12	Année	Nombres d'affaires en stock au 31/12	Année	Nombres d'affaires en stock au 31/12
2000	1083	2008	889	2016	62
2001	676	2009	874	2017	49
2002	615	2010	817	2018	62
2003	698	2011	182	2019	38
2004	562	2012	49	2020	180
2005	1108	2013	56	2021	523
2006	815	2014	65		
2007	621	2015	56		

Tableau 3 - Sens des décisions rendues par principaux types de saisines

	Nombre de décisions lues	sens		
		rejet	admission	non-lieu
Premier ressort	82	43	34	5
Appel	98	87	5	6
Cassation TA (référés)	582	490	84	8
Cassation TA (autres)	823	598	191	34
Cassation CAA	851	665	183	3
Cassation (autres juridictions)	1951	1799	147	5
Autres (Tribunal des conflits, avis, DNI...)	80	46	33	1



Tableau 4 - Sens des décisions rendues par principaux types de matières

	Nombre de décisions lues	sens		
		rejet	admission	non-lieu
Réfugiés	1937	1777	154	6
Étrangers (hors réfugiés)	700	605	89	6
Aide sociale	396	346	45	5
Logement	214	159	40	15
Droits des personnes et libertés publiques	319	175	139	5
Fonction publique	145	105	36	4
Contentieux fiscal	61	53	7	1
Pensions de retraite	14	13	1	0
Pensions militaires d'invalidité	27	18	9	0

Les tableaux ne comprennent pas les décisions de caducité qui ont été rendues cette année.



3.2. Bilan d'activité de l'exécution des décisions de la juridiction administrative

Le code de justice administrative énonce, dans ses articles [L. 911-1](#) à [L. 911-10](#) et [R. 911-1](#) à [R. 931-8](#), les dispositions applicables à l'exécution des décisions rendues par les juridictions administratives.

La procédure d'exécution des décisions prises en application de [l'article L. 441-2-3-1](#) du code de la construction et de l'habitation et enjoignant, le cas échéant sous astreinte, aux préfets d'attribuer un logement ou un hébergement d'urgence à une personne reconnue prioritaire par les commissions de médiation fait toutefois l'objet de dispositions spécifiques ([art. R. 778-8](#) du code de justice administrative).

Le Conseil d'État, ainsi que les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, examinent les demandes d'exécution des décisions de justice présentées par les bénéficiaires de celles-ci et répondent aux demandes d'éclaircissement qui leur sont adressées par les administrations.

■ En matière d'exécution des décisions de justice

Le [décret n° 2017-493](#) du 6 avril 2017 a simplifié la procédure applicable aux demandes d'exécution des décisions du Conseil d'État et des juridictions spécialisées, en la rapprochant de celle déjà applicable aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel.

Désormais, quelle que soit la juridiction, la **procédure d'exécution** est susceptible de se dérouler en deux temps :

- une « **phase administrative** » pendant laquelle le président de la juridiction (au Conseil d'État, le président de la section du rapport et des études), saisi par la partie bénéficiaire d'une décision, accomplit toutes les démarches qu'il estime utiles pour assurer l'exécution de la décision. Si la décision est exécutée ou si la demande n'est pas fondée, celle-ci fait l'objet d'un « classement administratif ».
- une « **phase juridictionnelle** », ouverte par le président de la juridiction (le président de la section du contentieux, s'agissant du Conseil d'État) dans trois hypothèses : lorsque le président estime nécessaire de prescrire des mesures d'exécution ; lorsque le demandeur conteste le classement administratif de sa demande (dans un délai d'un mois suivant la notification de ce classement) ; lorsqu'un délai de six mois courant à compter de l'enregistrement de la demande d'exécution a expiré. Ce délai de six mois peut éventuellement être porté à dix mois lorsque le président de la juridiction ou le président de la section du rapport et des études estime que l'exécution de la chose jugée est imminente.



Le suivi, même en l'absence de demande d'exécution, des décisions du Conseil d'État

Le décret du 6 avril 2017 permet désormais au président de la section du rapport et des études de demander à toute administration de justifier de l'exécution d'une décision du Conseil d'État, même en l'absence de toute demande d'exécution (articles [L. 911-5](#) et [R. 931-6](#) du code de justice administrative). S'il estime que la décision n'a pas été exécutée, il peut saisir le président de la section du contentieux aux fins d'ouverture d'une procédure d'astreinte d'office.

La possibilité pour le juge de prononcer d'office une injonction assortie, le cas échéant, d'une astreinte

L'article 40 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, en modifiant les articles [L. 911-1](#), [L. 911-2](#) et [L. 911-3](#), supprime la condition posée par le législateur de 1995 et permet désormais au juge administratif de prescrire, même d'office, des injonctions et astreintes préventives.

■ En matière de demande d'éclaircissement

La section du rapport et des études du Conseil d'État peut être saisie, en application de l'article [R. 931-1](#) du code de justice administrative, d'une demande présentée par l'administration à laquelle il revient d'exécuter une décision du Conseil d'État ou d'une juridiction administrative spécialisée, et qui souhaite obtenir des précisions sur les modalités d'exécution de cette décision.

Depuis l'entrée en vigueur du décret n° [2015-1145](#) du 15 septembre 2015, les présidents de tribunaux administratifs et de cours administratives d'appel peuvent également être saisis par l'administration, en application de l'article [R. 921-1](#) du code de justice administrative, d'une demande relative à l'exécution d'un jugement ou d'un arrêt rendu par leur juridiction. Il leur est possible de renvoyer la demande à la section du rapport et des études du Conseil d'État, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

■ La mise en place d'un « réseau » consacré à l'exécution, au sein de la juridiction administrative

En septembre 2015 a été mis en place un « réseau de l'exécution » permettant d'organiser, entre le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, des échanges sur les difficultés juridiques rencontrées et sur les bonnes pratiques à adopter en matière d'exécution des décisions juridictionnelles. La section du rapport et des études (délégation à l'exécution des décisions de justice) anime ce réseau et diffuse des informations à l'ensemble des juridictions. En 2021, 20 questions ont été adressées au Conseil d'État. La section du rapport et des études organise également des journées d'études sur des thématiques d'exécution. Deux journées d'études ont déjà été organisées : la première, en 2019, consacrée à la phase administrative et la seconde, en 2020, portait sur *L'injonction, au service de l'exécution*.

3.2.1. Un exemple de difficulté d'exécution : l'affaire du contournement de Beynac-et-Cazenac

La commune Beynac-et-Cazenac, dans le département de la Dordogne, est classée au titre des « plus beaux villages de France ». Cette localité, très fréquentée à la période estivale, est traversée par une route dont le trafic est parfois dense. Le 29 janvier 2018, la préfète de la Dordogne a accordé l'autorisation administrative nécessaire à la construction, qui avait été déclarée d'utilité publique dès 2001, d'un contournement routier du village. Ce contournement impliquait la réalisation d'un ouvrage d'art sur la Dordogne.

Les travaux ont débuté mais des recours ont été formés devant le tribunal administratif de Bordeaux. Celui-ci, par un jugement du 9 avril 2019, a relevé que du fait de sa situation géographique et notamment du classement d'une partie du site de la rivière en zone « Natura 2000 », le projet était soumis à un ensemble de contraintes posées par le code de l'environnement et qu'en conséquence, le contournement envisagé ne pouvait être réalisé qu'à titre dérogatoire et à condition d'être justifié par une raison impérative d'intérêt public majeur. Le tribunal administratif a estimé que ces conditions n'étaient pas satisfaites en l'espèce et il a annulé l'arrêté préfectoral du 29 janvier 2018 et enjoint au département de procéder à la démolition des éléments de construction déjà réalisés et à la remise en état des lieux. La cour administrative d'appel de Bordeaux a confirmé le jugement par un arrêt du 10 décembre 2019. A l'instar du tribunal, elle a considéré que la réduction des conflits d'usage routier attendue sur la portion concernée par le projet ne correspondait pas à une raison impérative d'intérêt public majeur au sens du code de l'environnement. La cour a enjoint au département de la Dordogne d'engager le processus de démolition des éléments construits hors des berges et du lit de la Dordogne dans un délai d'un mois à compter de la notification de son arrêt et de procéder à l'ensemble des opérations de démolition des éléments construits de l'ouvrage de contournement et de remise en état des lieux dans un délai global de douze mois à compter de cette même date. Le pourvoi en cassation formé à l'encontre de cet arrêt n'a pas été admis.

Une demande d'exécution a été présentée devant la cour administrative d'appel de Bordeaux. Les diligences accomplies auprès du département de la Dordogne pendant la « phase administrative » n'ont pas abouti, de sorte qu'une procédure juridictionnelle a été ouverte en septembre 2021. Cette procédure juridictionnelle pourrait, le cas échéant, conduire au prononcé d'une astreinte à l'encontre du département.

3.2.2. Les apports de la jurisprudence en matière d'exécution

■ L'application, s'agissant de l'affectation du produit de l'astreinte, des principes dégagés par la décision d'Assemblée *Les Amis de la Terre*.

Dans sa décision d'Assemblée du 10 juillet 2020 *Les Amis de la Terre*, le Conseil d'État a prononcé à l'encontre de l'État, dans un contentieux relatif à la pollution



atmosphérique, une astreinte d'un montant record de 10 millions d'euros par semestre de retard. Dans cette même décision, il a posé de nouveaux principes en matière de liquidation des astreintes prononcées à l'encontre de l'État. Compte tenu de l'impossibilité de faire application, pour celles-ci, du deuxième alinéa de l'[article L. 911-8](#) du code de justice administrative, qui dispose qu'une part du produit de l'astreinte liquidée peut être attribuée au budget de l'État, il a retenu que lorsque l'État est le débiteur de l'astreinte, une fraction de celle-ci peut être accordée à une personne morale non partie à l'instance. Cette faculté reste toutefois encadrée. Elle ne peut être mise en œuvre que lorsque cela « *apparaît nécessaire à l'exécution effective de la décision* ». Par ailleurs, la fraction de l'astreinte non attribuée peut bénéficier « *soit à une personne morale de droit public disposant d'une autonomie suffisante à l'égard de l'État et dont les missions sont en rapport avec l'objet du litige, soit à une personne morale de droit privé, à but non lucratif, menant, conformément à ses statuts, des actions d'intérêt général également en lien avec cet objet.* »

Au cours de l'année 2021, le Conseil d'État a appliqué les principes dégagés par la décision d'Assemblée *Les Amis de la Terre*.

CE, 21 mai 2021, M. A et ANPIHM, n° 383070

Par une décision n° [383070](#) du 24 février 2016, M. A. et ANPIHM, le Conseil d'État avait enjoint au Premier ministre de prendre le décret prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 146-5 du code de l'action sociale et des familles, concernant le « *reste à charge* » pour les personnes handicapées, dans un délai de neuf mois, sous astreinte de 100 euros par jour de retard. Par une décision du 31 mars 2017, il a procédé à une première liquidation provisoire de l'astreinte pour la période du 2 décembre 2016 au 24 mars 2017. La décision étant restée inexécutée, il a, le 24 octobre 2018, procédé à une nouvelle liquidation de l'astreinte pour la période du 25 mars 2017 au 15 octobre 2018.

Dans la décision du 21 mai 2021, le Conseil d'État constate qu'en dépit de la clarification du deuxième alinéa de l'[article L. 146-5](#) du code de l'action sociale et des familles, apportée par le V de l'article 2 de la loi du 6 mars 2020 tendant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap, le décret d'application n'est toujours pas adopté. En conséquence, il décide de porter le taux de l'astreinte à 250 euros par jour de retard et de procéder à une troisième liquidation provisoire de l'astreinte, pour la période comprise entre le 16 octobre 2018 au 6 mai 2021.

S'agissant de cette troisième liquidation, le Conseil d'État répartit son produit de la manière suivante : 25 600 euros aux requérants et 67 800 euros à la fondation MMA Solidarité, abritée par la Fondation de France, pour le financement d'équipements destinés à faciliter les loisirs et la pratique du sport par les personnes handicapées.

CE, 4 août 2021, Association Les Amis de la Terre, n° 428409

Par une décision n° [394254](#) du 12 juillet 2017, le Conseil d'État avait enjoint au Gouvernement de mettre en œuvre des plans pour réduire dans le délai le plus court possible les concentrations de dioxyde d'azote (NO₂) et de particules fines

(PM10) dans 13 zones en France, afin de se conformer aux exigences de la directive européenne sur la qualité de l'air, qui fixe des valeurs limites à ne pas dépasser pour ces concentrations. Constatant, par une décision [n°428409](#) du 10 juillet 2020, que les valeurs limites étaient toujours dépassées dans 8 zones et que l'État n'avait pas pris toutes les mesures permettant d'assurer l'exécution de la décision du 12 juillet 2017, le Conseil d'État lui avait ordonné de prendre les mesures nécessaires dans un délai de six mois, sous astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard.

Dans sa décision du 4 août 2021, le Conseil d'État constate que, depuis sa décision du 10 juillet 2020, les nouvelles données transmises par le ministère de l'écologie montrent que les seuils limites sont toujours dépassés dans plusieurs zones et que des actions supplémentaires restent donc nécessaires. En 2019, 5 zones ont encore enregistré un taux de dioxyde d'azote supérieur aux seuils limites (Paris, Lyon, Marseille-Aix, Toulouse et Grenoble) et la concentration en particules fines est toujours trop élevée dans la zone de Paris. Par conséquent, il estime que la décision du 10 juillet 2017 n'a pas été entièrement exécutée.

Ainsi, faisant application des principes dégagés par sa décision du 12 juillet 2020, le Conseil d'État condamne l'État à verser, au titre de la liquidation provisoire de l'astreinte, pour la période du 11 janvier au 11 juillet 2021, une somme de 10 millions d'euros répartie comme suit :

- 100 000 euros à l'association Les amis de la Terre - France,
- 3,3 millions d'euros à l'ADEME,
- 2,5 millions d'euros au CEREMA,
- 2 millions d'euros à l'ANSES,
- 1 million d'euros à l'INERIS,
- 550 000 euros à certaines associations agréées de surveillance de la qualité de l'air des zones concernées par les dépassements des seuils limités.

■ L'interdiction, pour le juge, de statuer *ultra petita* ne s'applique pas en matière d'exécution

CE, 25 novembre 2021, *SIVOM de l'Est Gessien*, n° 447105

Dans le cadre d'un contentieux d'exécution en matière de fonction publique, une cour administrative d'appel avait enjoint, sous astreinte, à un syndicat intercommunal de verser une somme à un agent. Devant le Conseil d'État, le syndicat soutenait que l'intéressé avait demandé à la cour une somme inférieure à ce montant.

Le Conseil d'État rejette le pourvoi en cassation du syndicat en estimant qu'il appartient au juge de l'exécution, en application des articles [L. 911-4](#), [R. 921-5](#) et [R. 921-6](#) du code de justice administrative, de prescrire les mesures qu'implique nécessairement la décision dont l'exécution lui est demandée par la partie intéressée, alors même que ces mesures ne figuraient pas expressément dans la demande présentée au président de la juridiction ou dans les mémoires produits après l'ouverture de la procédure juridictionnelle.

Il n'en va autrement que lorsque la partie qui a saisi la juridiction d'une demande d'exécution a indiqué, sans équivoque, qu'elle renonçait au bénéfice d'une partie de ces mesures.



■ Pour la première fois le Conseil d'État saisit la CJUE, dans le cadre d'un contentieux relatif à la mutagenèse, de questions préjudicielles sur les modalités d'exécution de l'une de ses décisions.

CE, 8 novembre 2021, *Confédération paysanne*, n° 451264

Par une décision n° 388649 du 7 février 2020, le Conseil d'État avait annulé le refus implicite du Premier ministre, d'une part, d'abroger le a) du 2° de l'[article D. 531-2](#) du code de l'environnement et, d'autre part, de prononcer un moratoire sur les variétés de plantes rendues tolérantes aux herbicides. Il avait, en conséquence, prononcé quatre injonctions, les deux premières concernant directement les techniques de la mutagenèse exemptées de l'application de la législation sur les organismes génétiquement modifiés (OGM), les deux autres concernant l'évaluation des risques et l'encadrement des variétés de plantes rendues résistantes aux herbicides (VRTH), en impartissant au Gouvernement, pour certaines de ces injonctions, un délai de six mois ou de neuf mois.

Estimant que cette décision n'avait pas été exécutée, l'association requérante a saisi le Conseil d'État d'une demande d'exécution qui a donné lieu à l'ouverture d'une procédure juridictionnelle.

Le Conseil d'État constate, en premier lieu, que le projet de décret relatif à la modification de la liste des techniques exemptées d'autorisation figurant à l'[article D. 531-2](#) du code de l'environnement n'a pas été adopté dans le délai de six mois fixé par l'injonction et qu'il y aurait donc lieu, dans ce cas, de prononcer une astreinte. Toutefois, compte tenu de l'avis émis par la Commission européenne à la suite de la notification du projet de décret par le Gouvernement français dans lequel elle conclut à une méconnaissance du droit de l'Union européenne, le Conseil d'État a décidé de surseoir à statuer sur les conclusions portant sur les articles 2 et 3 de sa décision du 7 février 2020 et de saisir la CJUE de deux questions portant sur l'interprétation de la directive du 12 mars 2001 dite « directive OGM » s'agissant des techniques de mutagenèse aléatoire.

En revanche, s'agissant de l'injonction prononcée concernant l'évaluation des risques liés aux VRTH, le Conseil d'État relève que le Gouvernement n'a pas encore pris les mesures nécessaires à cette évaluation, même si des démarches ont déjà été entreprises dans ce sens. Par conséquent, il prononce une astreinte de 100 000 euros par semestre de retard si l'État n'adopte pas, dans un délai de trois mois, un plan d'action définissant les mesures retenues afin d'évaluer les risques liés aux VRTH.

De même, s'agissant de l'injonction prononcée concernant la mise en œuvre de la procédure de l'article 16 § 2 de la directive du 13 juin 2020, qui a pour objet d'autoriser un État membre à assortir la commercialisation de variétés inscrites au catalogue de prescriptions relatives aux conditions de culture appropriées (en l'espèce, les VRTH) s'il identifie un risque pour l'environnement ou pour la santé humaine, le Conseil d'État constate que cette injonction n'a pas été exécutée. Par conséquent, il prononce une astreinte de 500 euros par jour de retard si l'État ne justifie pas avoir, dans un délai de trois mois, mise en œuvre cette procédure.



3.2.3. Les caractéristiques générales de l'activité de la juridiction administrative en matière d'exécution en 2021

Une augmentation significative du nombre de demandes d'exécution

Si, en 2020, une légère baisse du nombre de demandes d'exécution avait été constatée, une augmentation sensible de leur nombre caractérise l'année 2021. Globalement, pour l'ensemble de la juridiction administrative, 4487 demandes d'exécution ont été enregistrées, contre 3633 en 2020, soit une augmentation de plus de 23%. Une telle hausse, qui ne s'explique pas par un phénomène de « séries » et qui ne résulte que partiellement de la hausse du nombre total d'affaires jugées, apparaît inédite. Elle semble liée, avant tout, à des difficultés croissantes d'exécution des jugements rendus dans le contentieux des étrangers. Ainsi, les tribunaux administratifs ont enregistré 3591 demandes, contre 3064 en 2020 (+ 17%). Le contentieux des étrangers a représenté, par exemple, 84% des demandes d'exécution adressées au tribunal administratif de Montreuil. Les retards de traitement des dossiers, dans le contexte de crise sanitaire, et le manque de moyens humains ont probablement contribué à la dégradation de la situation. Le pourcentage d'augmentation des demandes d'exécution est encore plus élevé pour les cours administratives d'appel (816 nouvelles demandes, contre 588 en 2020), soit une hausse atteignant presque 40%. Enfin, le nombre de demandes a légèrement baissé s'agissant du Conseil d'État (80 contre 86), tout en restant dans la moyenne des cinq dernières années.

La très grande majorité des demandes d'exécution fait l'objet d'un classement administratif

Comme pour les années précédentes, on observe encore cette année le rôle essentiel joué par la « phase administrative » pour régler les demandes d'exécution : 71% de ces demandes sont « classées » par les tribunaux administratifs, 77% par les cours administratives d'appel et même 91% par le Conseil d'État. En outre, la procédure juridictionnelle est parfois ouverte en raison de la carence de l'administration à présenter ses observations avant l'expiration du délai de six mois prévu à l'article R. 921-6 du code de justice administrative : le non-respect du délai de six mois oblige le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel à ouvrir une procédure juridictionnelle, laquelle aboutit souvent, compte tenu des justificatifs apportés par l'administration devant la formation de jugement, à une décision constatant qu'il n'y a pas lieu de prononcer une astreinte. Dans ce contexte, le nombre d'astreintes prononcées en 2021 reste très faible : 145 pour les tribunaux administratifs, 26 pour les cours administratives d'appel et 3 pour le Conseil d'État.

Les matières concernées

D'une manière générale, les matières contentieuses les plus représentées restent celles de la fonction publique, des étrangers et de l'aide sociale.



Par ailleurs, à l’instar des années précédentes, les difficultés persistent concernant les décisions juridictionnelles condamnant l’administration au paiement d’une somme d’argent ou faisant application de l’[article L. 761-1](#) du code de justice administrative.

3.2.4. Statistiques

Tableau 1 – Demandes d’exécution devant les juridictions administratives en 2021

	TA	CAA	CE	Total
Affaires enregistrées	3591	816	80	4487
Affaires réglées	2868	688	79	3635

Tableau 2 – Détail de l’activité des juridictions administratives en matière d’exécution en 2021

Tribunaux administratifs

Affaires en stock au 1^{er} janvier 2021 (*)	3036
Affaires enregistrées	3591
<i>Dont séries</i>	37
<i>Dont demandes d’éclaircissement</i>	17
Nombre d’ordonnances d’ouverture d’une procédure juridictionnelle	813
<i>Dont contestations de la lettre de classement</i>	78
<i>Dont ouvertures à l’initiative du président de la juridiction</i>	588
Affaires réglées (1+2+3)	2868
1- Affaires réglées en phase administrative (**)	2097
<i>Dont séries</i>	119
<i>Dont celles pour lesquelles la phase administrative a été prolongée de 4 mois</i>	190
2- Décisions juridictionnelles rendues	754
<i>Dont séries</i>	46
<i>Dont astreintes prononcées</i>	145
<i>Dont liquidations prononcées</i>	26
3- Réponses à des demandes d’éclaircissements	17
Affaires en stock au 31 décembre 2021 (*)	3 759

* il s’agit des affaires non réglées en phase administrative ou en phase juridictionnelle.

**il s’agit des affaires classées non contestées par les demandeurs.

Cours administratives d'appel

Affaires en stock au 1^{er} janvier 2021(*)	519
Affaires enregistrées	816
<i>Dont séries</i>	100
<i>Dont demandes d'exécution d'un jugement frappé d'appel</i>	230
<i>Dont demandes d'éclaircissement</i>	4
Nombre d'ordonnances d'ouverture d'une procédure juridictionnelle	182
<i>Dont contestations de la lettre de classement</i>	15
<i>Dont ouvertures à l'initiative du président de la juridiction</i>	162
Affaires réglées (1+2+3)	688
1- Affaires classées en phase administrative (**)	530
<i>Dont séries</i>	38
<i>Dont celles pour lesquelles la phase administrative a été prolongée de 4 mois</i>	66
2- Décisions juridictionnelles rendues	154
<i>Dont séries</i>	0
<i>Dont astreintes prononcées</i>	26
<i>Dont liquidations prononcées</i>	5
3- Réponses à des demandes d'éclaircissements	4
Affaires en stock au 31 décembre 2021 (*)	647

* il s'agit des affaires non réglées en phase administrative ou en phase juridictionnelle.

**il s'agit des affaires classées non contestées par les demandeurs.

Conseil d'État

Affaires en stock au 1^{er} janvier 2021 (*)	23
Affaires enregistrées	80
<i>Dont demandes d'exécution**</i>	77
<i>Dont demandes d'éclaircissement</i>	3
Nombre d'ordonnances d'ouverture d'une procédure juridictionnelle	10
<i>Dont contestations de la lettre de classement</i>	3
<i>Dont demandes d'ouverture par le président de la SRE</i>	7
<i>Dont ouverture d'une procédure d'astreinte d'office</i>	0
Affaires réglées (1+2+3)	79
1- Affaires définitivement classées en phase administrative (***)	72
<i>dont celles pour lesquelles la phase administrative a été prolongée de 4 mois</i>	2
2- Décisions juridictionnelles rendues	5
<i>Dont astreintes prononcées</i>	3
<i>Dont liquidations prononcées</i>	-
3- Réponses à des demandes d'éclaircissements	2
Affaires en stock au 31 décembre 2021 (*)	24

* il s'agit des affaires non réglées en phase administrative ou en phase juridictionnelle.

** dont 2 dossiers transmis par des TA.

***il s'agit des affaires classées non contestées par les demandeurs.



Autres décisions d'astreintes prononcées ou liquidées par la section du contentieux en matière d'exécution	17
Nombre d'astreintes prononcées ou liquidées en matière de référés	1
Astreinte(s) prononcée(s)	1
Liquidation(s) prononcée(s)	-
Nombre d'astreintes <i>a priori</i> prononcées ou liquidées par des décisions de premier et dernier ressort	4
Astreinte(s) prononcée(s)	2
Liquidation(s) prononcée(s)	2
Nombre d'astreintes <i>a posteriori</i> prononcées ou liquidées dans le cadre d'un règlement au fond après cassation	12
Astreinte(s) prononcée(s)	5
Liquidation(s) prononcée(s)	5
Suivi, par la section du rapport et des études, des affaires dans lesquelles une astreinte a été prononcée par la section du contentieux	12
Demandes de justifications adressées à l'administration en application de l'article R. 931-6	2
Procédure d'astreinte d'office	0

Tableau 3 – Évolution de l'activité des juridictions administratives en matière d'exécution

Tribunaux administratifs	2017	2018	2019	2020	2021
Affaires enregistrées	2 763	2 898	3 008	2 959	3 591
<i>Dont séries</i>	1 002	698	216	113	37
Affaires réglées	2 977	2 952	3 077	2 207	2 868
<i>Dont séries</i>	1 858	294	541	83	119

Cours administratives d'appel	2017	2018	2019	2020	2021
Affaires enregistrées	530	594	683	588	816
<i>Dont séries</i>	17	23	70	-	100
Affaires réglées	453	527	594	518	688
<i>Dont séries</i>	-	-	36	42	38

Conseil d'État	2017	2018	2019	2020	2021
Affaires enregistrées	78	89	66	86	80
<i>Dont séries</i>	-	-	-	-	-
Affaires réglées	100	78	77	76	79
<i>Dont séries</i>	-	-	-	-	-

3.3. Mission permanente d'inspection des juridictions administratives

3.3.1. Missions d'inspection des juridictions administratives

■ Les inspections

La Mission s'appuie sur le guide méthodologique défini par la note du 3 décembre 2009 du vice-président du Conseil d'État qui prévoit notamment différentes étapes : un entretien préalable avec le chef de juridiction quelques semaines avant la mission pour préparer celle-ci, l'élaboration d'une liste de recommandations, les observations du chef de juridiction et enfin, la diffusion du rapport au sein de la juridiction. L'évaluation à laquelle procède la Mission, lorsqu'elle se rend en juridiction, s'appuie également sur quatre référentiels comprenant cent-vingt-et-un points (contre quatre-vingts en 2013 et cent dix en 2017), regroupés au sein de quatre sous-ensembles (« management de la juridiction », « activité juridictionnelle », « gestion de la juridiction » et « la juridiction et les justiciables »).

Les tableaux de recommandations élaborés à la suite de chaque mission, qui comportent les réponses du chef de juridiction, ont compté, en 2021, entre huit et vingt recommandations (en moyenne une quinzaine). Ces recommandations concernent notamment des domaines tels que le management, l'organisation et l'activité contentieuse, les ressources humaines, l'aide à la décision, la médiation ou encore la gestion de la juridiction. Une attention particulière est portée aujourd'hui au travail juridictionnel et au respect par les chambres des bonnes pratiques en la matière. Le suivi de ces recommandations est assuré avec le chef de la juridiction inspectée au cours de son entretien annuel d'évaluation par le président de la Mission. De plus, les missions peuvent donner lieu, le cas échéant, à des « retours sur mission », conduits par le président de la Mission, auprès des juridictions inspectées l'année précédente. De leur côté, les services du secrétariat général procèdent également à un « suivi de mission » pour ce qui les concerne.

Le président de la Mission est chargé, par ailleurs, de l'instruction des réclamations individuelles qui lui sont adressées par des justiciables mécontents ou s'interrogeant sur certains aspects du déroulement des procédures devant les tribunaux et les cours. Trente-et-une réclamations ont été enregistrées en 2021 (contre trente-quatre en 2020) : elles concernent, tout comme l'année précédente, le plus souvent des interrogations sur des mesures d'instruction, des délais de jugement ou encore des difficultés rencontrées pour faire exécuter une décision. Pour le reste, il s'agit de signalements de dysfonctionnements allégués, avec une proportion importante de courriers critiquant le bien fondé des décisions juridictionnelles ou mettant ouvertement en cause le comportement de la formation de jugement ou d'un magistrat en particulier. Si certains faits ont pu donner lieu à observations à l'égard

du chef de juridiction, ils sont très à la marge et aucun fait signalé n'a revêtu en tout cas un caractère de gravité nécessitant une inspection. Chaque réclamation nouvelle donne lieu, après instruction, à une réponse circonstanciée, même lorsqu'elle apparaît dénuée de fondement.

■ Études et groupe de travail

Un groupe de travail, formé à la demande du vice-président du Conseil d'État et présidé par le président de la Mission, s'est saisi de nombreuses questions ayant trait à la carrière et aux missions des agents de greffe mais aussi à l'organisation et à la gestion des effectifs des services dans lesquels ils évoluent. Les membres de ce groupe de travail ont engagé un travail d'analyse et de prospective construit sur trois objectifs : 1°) expertiser les métiers de greffe afin de mieux identifier les compétences dont la juridiction administrative aura besoin pour assurer son fonctionnement optimal à l'avenir ; 2°) définir la meilleure manière d'organiser les greffes afin, notamment au sein des juridictions les plus importantes, d'en améliorer l'efficacité et la résilience et enfin 3°) construire des indicateurs et outils de pilotage adéquats pour améliorer la gestion des greffes et des agents qui font vivre les juridictions administratives. Les conclusions des travaux du groupe de travail seront remises au vice-président dans les premiers mois de l'année 2022.

■ Participation à des instances collégiales

La Mission participe aux réunions du comité juradinfo, instance collégiale présidée par le président de la Section du contentieux chargée de coordonner la gestion des séries de requêtes introduites devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, les questions d'attribution de compétence, les demandes d'avis, ainsi que du suivi des questions préjudicielles. Le chargé de mission « greffe » assiste aux réunions « greffe » organisées par le secrétariat général ainsi qu'au CTS des greffes, en qualité d'expert.

La Mission participe également à l'activité de la cellule « écoute discrimination » que peut saisir tout agent de la juridiction administrative, ou toute personne, souhaitant être recruté dans la juridiction, qui s'interroge sur une situation ressentie comme une discrimination. En 2021, la cellule a été saisie à trois reprises. Aucune situation de discrimination avérée n'a été mise en évidence ; mais l'instruction de ces saisines a pu relever des problématiques liées à la gestion des ressources humaines, dont les autorités compétentes ont été informées et dont elles se sont saisies. La saisine de la cellule a ainsi permis de clarifier une situation, de comprendre une position ou de faciliter un dialogue.

La cellule d'écoute nationale compétente en matière de risques psycho-sociaux (RPS), co-pilotée par la Mission et au sein de laquelle figure le médecin de prévention et le chef du département des politiques sociales du Conseil d'État a été créée, à titre expérimental, en 2019 et est pérennisée dans son principe. Au cours de l'année 2021, la cellule a été saisie de quatre signalements. Elle s'appuie sur l'intervention d'assistants de prévention volontaires (magistrats et agents de greffe) chargés, après que le signalement a fait l'objet d'une expertise de la part



des membres de la cellule pour s'assurer qu'il entre bien dans le champ des RPS, de mener les auditions des personnes impliquées. Selon la nature des signalements et les questions qu'ils soulèvent, les membres de la cellule émettent des recommandations à destination des chefs de juridiction et du secrétaire général le cas échéant. Les saisines permettent de constater que les magistrats et les agents ont une bonne connaissance de la cellule. Les situations portées à la connaissance des membres de la cellule contribuent à la réflexion sur leurs **missions aux fins d'amélioration du process**.

3.3.2. Participation à la gestion du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

Le président de la Mission d'inspection des juridictions administratives, en vertu des dispositions de l'article L. 232-2 du code de justice administrative, est membre du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, qu'il préside de plein droit en cas d'empêchement du vice-président du Conseil d'État.

À ce titre, le président de la Mission a été associé, en 2021, à la gestion du corps des magistrats, au travers des avis qu'il a été amené à rendre sur diverses mesures relatives au déroulement de carrière des membres de ce corps et, plus encore peut-être, au travers des diverses tâches de sélection qui lui incombent.

Il exerce ainsi, en vertu de l'article R. 233-8 du code de justice administrative, la présidence du jury des concours de recrutement direct. 513 candidats se sont inscrits en 2021 pour les concours ouverts au titre de l'année 2022 pour 38 postes offerts (respectivement 417 en 2019, au titre de 2020, pour 30 postes ouverts ; 510 en 2018, au titre de 2019, pour 38 postes ouverts). 74 candidats ont été déclarés admissibles et tous les postes ont été pourvus à l'issue de l'épreuve orale. Sur les 38 postes ouverts, 22 ont été pourvus au titre du concours externe et 16 au titre du concours interne.

La loi du 12 mars 2012 avait modifié l'intitulé du concours de recrutement complémentaire devenu concours de recrutement direct. Elle a institué un concours interne. Le décret 2012-1088 du 28 septembre 2012 a défini les épreuves du concours interne ainsi que la nouvelle épreuve du concours externe, et l'arrêté du même jour en a défini les programmes. L'élargissement du programme a été conçu avec le souci de conserver un concours de recrutement de haut niveau de spécialistes de droit public ayant une ouverture sur le monde contemporain.

S'agissant des autres modes de recrutement dans le corps des conseillers de tribunal administratif et de cours administratives d'appel (détachement et tour extérieur), le président de la Mission préside la formation restreinte issue du conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel pour procéder à la sélection des candidats. Cette formation, qui comprend des membres élus du corps et une des personnes qualifiées siégeant au sein du conseil supérieur, a procédé à la présélection sur dossier et aux auditions des candidats.



Le rapport est ensuite présenté au Conseil supérieur par le président de la Mission. En 2021, au titre de l'année 2022 ont ainsi été recrutés 6 premiers conseillers et 4 conseillers au tour extérieur. Le conseil supérieur n'a pas, comme il l'avait fait en 2015, 2016, 2017, 2019 et 2020 utilisé la possibilité offerte par les dispositions de l'article 82 de la loi du 12 mars 2012 permettant de reporter sur le grade de conseiller les emplois non proposés au grade de premier conseiller. Enfin, 14 conseillers ou premiers conseillers ont été recrutés en détachement, dont 3 pour la commission du contentieux du stationnement payant et un au titre de l'[article L. 4139-2](#) du code de la défense.

Dans le cadre également du processus de recrutement de magistrats administratifs, cette fois-ci par la voie de l'école nationale d'administration, le président de la Mija, le secrétaire général des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi qu'un président de juridiction administrative ont rencontré 21 élèves intéressés par le métier de magistrat administratif. À l'issue de ces rencontres individuelles, 18 élèves ont obtenu un avis favorable et trois un avis réservé. Les sept postes ouverts dans le corps ont été pourvus parmi les élèves ayant reçu un avis favorable.

S'agissant enfin des recrutements au sein du Conseil d'État, le président de la Mission a procédé, en vue de la présentation au bureau du Conseil d'État au CSTA, aux auditions de 21 candidats aux postes de maître des requêtes, dans le cadre de l'[article L. 133-8](#) du code de justice administrative. Au terme de ce processus, 2 candidats ont été nommés maîtres des requêtes, une magistrate issue du tribunal administratif de Paris et un magistrat issu du tribunal administratif de Montreuil. Sur les 21 candidatures, 9 émanaient de magistrats.

Le président de la Mission a procédé enfin à l'entretien professionnel des présidents de tribunaux administratifs chefs de juridiction selon les modalités renouvelées par le décret [n° 2007-1365](#) du 17 septembre 2007 et l'arrêté du 12 mai 2009, modalités qui se traduisent par l'abandon de la note chiffrée et par un modèle d'évaluation spécifique comportant des rubriques plus centrées sur les tâches propres aux chefs de juridiction comme l'animation des équipes composant le tribunal et le respect des objectifs qualitatifs et quantitatifs assignés à la juridiction. Il s'est assuré, de façon toute particulière, que les objectifs définis pour la juridiction soient en phase avec ceux arrêtés par le secrétariat général du Conseil d'État, dans le cadre des conférences de gestion.

Activité consultative

Les avis rendus par le Conseil d'État dans le cadre de sa fonction consultative sont transmis au Gouvernement, au Parlement ou aux autorités d'outre-mer qui apprécient les suites qu'ils entendent leur donner. Ils ne préjugent pas les solutions qui pourraient être retenues par les juridictions compétentes et, en particulier, par le juge administratif.

Présentation générale

Cette partie du rapport public rend compte du bilan de l'activité consultative du Conseil d'État en proposant près de deux cents résumés d'avis et appréciations émis par les différentes formations consultatives : assemblée générale, commission permanente, sections administratives, à l'occasion de l'examen des projets de texte qui leur ont été soumis en 2021.

Les avis rendus par le Conseil d'État dans le cadre de sa fonction consultative sont transmis au Gouvernement ou au Parlement qui apprécient les suites qu'ils entendent leur donner. Ils ne préjugent pas les solutions qui pourraient être retenues par les juridictions compétentes et en particulier par le juge administratif. Les développements qui suivent ne se bornent pas à constituer un recueil des principales questions de droit tranchées lors de l'examen des projets de texte ; ils ont pour ambition de proposer une analyse ordonnée de l'activité consultative du Conseil d'État.

La partie consultative du rapport public comporte trois sous parties.

■ La partie « **1. Observations d'ordre général** » propose une analyse synthétique de l'activité consultative du Conseil d'État : nature et flux des textes examinés, questions communes à l'examen des projets de texte par les formations consultatives (conditions de saisine et d'examen des dossiers accompagnant les projets de texte, délais d'examen...)

■ La partie « **2. Sélection d'avis rendus en 2021** » propose, selon un plan thématique ordonné, une sélection de résumés d'avis que le Conseil d'État a rendus à l'occasion de l'examen des projets et propositions de loi, d'ordonnance et de décret qui lui ont été soumis. Ces résumés présentent les prises de position juridiques du Conseil d'État sur les projets de texte transmis par le Gouvernement ou les présidents des Assemblées parlementaires au regard de leur conformité aux normes supérieures et aux exigences de bonne administration. Ils apportent également un éclairage sur le contexte institutionnel, économique, juridique et social, témoignage de ce que le Conseil d'État ne se limite pas à assurer la sécurité juridique des politiques publiques mais qu'il se prononce réellement sur ces politiques, notamment au travers de la définition des meilleures conditions de leur mise en œuvre, dans le souci constant de favoriser les pratiques de bonne administration.

■ La liste des **avis sur questions** du Gouvernement ou des autorités d'outre-mer émis en 2021 par le Conseil d'État et rendus publics, les tableaux statistiques détaillés de l'activité consultative et un index complètent cette partie du rapport.

Il est rappelé que les textes des avis sont consultables sur l'application ConsiliaWeb, accessible librement sur le site internet du Conseil d'État.

 V. *ConsiliaWeb* sur www.conseil-etat.fr



Notes méthodologiques

- Pour chaque avis, la date mentionnée correspond à celle de sa transmission aux autorités de saisine, avant toute intervention du conseil des ministres, du Parlement ou du Conseil constitutionnel.
- Pour permettre au lecteur d'identifier la formation consultative ayant rendu l'avis, la convention suivante a été retenue, la formule « le Conseil d'État (section...) » signifie que **l'avis a été rendu par la section concernée** ;
 - en cas d'examen d'un projet de texte par plusieurs sections administratives, la section saisie à titre principal du projet de texte (dite section pilote) est mentionnée en premier lieu, suivie le cas échéant du nom des autres sections associées à l'examen du texte ;
 - lorsque, pour des raisons d'urgence, le texte a été examiné par la **commission permanente** du Conseil d'État, en lieu et place de la section et de l'assemblée générale, la mention en est expressément faite.



1. Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État

1.1. L'activité consultative en 2021 : nombre de séances, nombre et nature des textes examinés

1. Nombre de projets de texte examinés par les formations consultatives du Conseil d'État

	Textes examinés en section ⁽¹⁾	dont textes examinés en assemblée générale ⁽²⁾	dont textes examinés en commission permanente
Section de l'intérieur	362	16	-
Section des finances	149	6	5
Section des travaux publics	205	2	-
Section sociale	232	9	5
Section de l'administration	193	6	-
Sous total	1141	39	10
Section du rapport et des études	5	5	-
Total	1146	44	10

⁽¹⁾ projets de rapport et d'étude pour la section du rapport et des études.

⁽²⁾ présentation du texte examiné au titre de la section administrative « pilote » ayant fait l'objet de la saisine.

	Dessaisissements	Retrait des textes par l'administration
Section de l'intérieur	-	8
Section des finances	-	2
Section des travaux publics	1	-
Section sociale	-	1
Section de l'administration	-	2
Total	1	13



2. Nombre de séances tenues par les formations consultatives

Section de l'intérieur	121
Section des finances	68
Section des travaux publics	111
Section sociale	103
Section de l'administration	108
Section du rapport et des études ⁽¹⁾	25
Sous total	536
Assemblée générale	25
Commission permanente	10
Commission spéciale	1
Sous total	36
Total	572

⁽¹⁾ dont : réunions plénières de section (6) ; comité restreint de l'exécution des décisions de justice (2) ; réunion des groupes d'études plénières (10) ; comité d'orientation et groupe de contact de l'étude annuelle (4) ; réunions du jury du prix de thèse (3)

3. Projets de texte examinés par les formations consultatives (sections, assemblée générale, commission permanente)

	Section de l'intérieur	Section des finances	Section des travaux publics	Section sociale	Section de l'administration	Section du rapport et des études	Total	Assemblée générale	Commission permanente	Total
Projets de loi	22	41	19	20	11	0	113	19	10	29
Propositions de loi ⁽¹⁾	3	4	0	4	0	0	11	11	0	11
Ordonnances	13	16	28	20	15	0	92	4	0	4
Lois du pays	1	4	0	3	2	0	10	0	0	0
Décrets réglementaires ⁽²⁾	122	81	136	183	163	0	685	3	0	3
Décrets individuels, arrêtés, décisions	197	0	20	0	0	0	217	0	0	0
Avis	4	3	2	2	2	0	13	2	0	2
Sous total	362	149	205	232	193	0	1141	39	10	49
Rapports d'étude	0	0	0	0	0	5	5	5	0	5
Total	362	149	205	232	193	5	1146	44	10	54

⁽¹⁾ La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 confère au président de chaque assemblée le droit de soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par un des membres de son assemblée, sauf si celui-ci s'y oppose ([article 39](#), dernier alinéa).

⁽²⁾ Cette rubrique comporte également les décrets pris en matière de déclaration d'utilité publique régée par le code de l'expropriation.

4. Répartition des textes examinés par origine de la saisine *(Parlement pour les propositions de loi, collectivités d’outre-mer pour les projets de loi du pays et leurs demandes d’avis, administrations à l’initiative du projet de texte pour les autres saisines)*

		Lois	Ordonnances	Loi du pays	Décrets réglementaires	Décrets individuels, arrêtés, décisions	avis	Total		
								nombre	%	
Total générale		124	92	10	685	217	13	1141	100%	
PARLEMENT		total	11						11	1%
Proposition de loi de l'Assemblée nationale		8								
Proposition de loi du Sénat		3								
COLLECTIVITÉS D'Outre-mer		total	10			2		12	1%	
MINISTÈRES		total	113	92	-	685	217	11	1118	98%
Affaires étrangères	Total	23	0	0	1	0	0	24	2,1%	
Agriculture	Total	3	3	0	16	0	0	22	1,9%	
Aménagement et cohésion du territoire, urbanisme, ville	Total	1	0	0	5	0	1	7	0,6%	
Culture, communication	Total	8	3	0	26	0	0	37	3,2%	
Décentralisation, collectivités territoriales	Total	4	3	0	19	0	0	26	2,3%	
Défense, anciens combattants	Total	2	2	0	24	0	0	28	2,5%	
Écologie/Environnement/Transition écologique	Total	6	5	0	58	3	0	72	6,3%	
Économie, finances, budget	Total	18	16	0	84	0	3	121	10,6%	
Éducation nationale	Total	2	2	0	15	0	0	19	1,7%	
Énergie	Total	2	4	0	16	11	0	33	2,9%	
Enseignement supérieur, recherche	Total	0	2	0	26	9	1	38	3,3%	
Fonction publique, réforme de l'État	Total	5	6	0	16	0	0	27	2,4%	
Intérieur	Total	3	2	0	54	188	1	248	21,7%	
Jeunesse et sports	Total	1	1	0	4	0	0	6	0,5%	
Justice	Total	4	3	0	45	0	2	54	4,7%	
Logement	Total	1	1	0	24	0	0	26	2,3%	
Mer	Total	4	5	0	11	0	0	20	1,8%	
Outre-mer	Total	0	1	0	4	0	0	5	0,4%	
Premier ministre	Total	8	2	0	11	0	2	23	2%	
Santé	Total	7	12	0	123	0	0	142	12,4%	
Transports	Total	5	13	0	39	6	1	64	5,6%	
Travail/emploi	Total	6	6	0	64	0	0	76	6,7%	



**5. Délais d'examen des textes par les sections administratives,
par nature de texte examiné**

	Moins de 15 jours	De 15 jours à 1 mois	De 1 mois à 2 mois	Plus de 2 mois	Total
Projets de loi	62	31	19	1	113
Propositions de loi	0	1	9	1	11
Ordonnances	38	28	24	2	92
Décrets réglementaires	169	151	336	22	678
Total	269	211	388	26	894
97,1% des textes examinés en moins de 2 mois				2,9%	100%

**6. Délais d'examen des textes par l'assemblée générale,
par nature de texte examiné**

	Moins de 15 jours	De 15 jours à 1 mois	De 1 mois à 2 mois	Plus de 2 mois	Total
Projets de loi	6	9	1	3	19
Propositions de loi	0	1	9	1	11
Ordonnances	2	1	1	0	4
Décrets réglementaires	2	0	1	0	3
Total	10	11	12	4	37
89,2% des textes examinés en moins de 2 mois				10,8%	100%

**7. Délais d'examen des textes par la commission permanente,
par nature de texte examiné**

	Moins de 15 jours	De 15 jours à 1 mois	De 1 mois à 2 mois	Plus de 2 mois	Total
Projets de loi	7	0	0	3	10
Propositions de loi	0	0	0	0	0
Ordonnances	0	0	0	0	0
Décrets	0	0	0	0	0
Total	7	0	0	3	10
70% des textes examinés en moins de 2 mois				30%	100%

**8. Délais d'examen des textes soumis à l'assemblée générale ou à la
commission permanente, tous textes confondus (2013-2020)**

<i>en jours</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Délais de passage en assemblée générale	32	31	28	21	21	16	24	33
Délais de passage en commission permanente	12	17	20	23	17	15	4	25

1.2. Évolution de l'activité consultative : 2015-2021

1. Évolution de l'activité consultative par nature des textes examinés, toutes formations consultatives confondues

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Lois, ordonnances et lois du pays	155	164	214	228	183	131	226
<i>dont projets de loi</i>	96	96	118	111	106	69	113
<i>dont propositions de loi</i>	6	1	4	3	0	7	11
<i>dont ordonnances</i>	23	54	68	87	69	27	92
<i>dont lois du pays</i>	30	13	24	27	8	28	10
Décrets réglementaires	800	911	794	539	619	652	685
Décrets individuels, arrêtés, décisions, remises gracieuses	199	222	307	283	283	243	217
Avis	32	10	18	17	15	8	13
Total	1 245	1 371	1 302	970	1 090	1 162	1141

2. Nombre de textes examinés en assemblée générale (formation ordinaire et plénière), par section

Les textes ne sont comptabilisés qu'une seule fois au titre de leur passage en assemblée générale, même lorsque la diversité de leurs dispositions a nécessité leur examen par plusieurs sections, chacune en ce qui concerne ses compétences d'attribution (arrêté du 4 juillet 2008 portant répartition des affaires entre les sections administratives du Conseil d'État).

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Section de l'intérieur	15	16	15	17	15	10	16
Section des finances	12	11	5	8	7	2	6
Section des travaux publics	8	16	8	8	9	1	2
Section sociale	11	6	11	3	5	4	9
Section de l'administration	14	6	5	7	4	3	6
Section du rapport et des études	5	5	3	6	4	4	5
Total	65	60	47	49	44	24	44

3. Nombre de textes examinés en commission permanente, par section

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Section de l'intérieur	1	2	-	-	1	10	0
Section des finances	4	3	5	4	5	3	5
Section des travaux publics	-	1	-	-	1	0	-
Section sociale	-	-	1	-	-	4	5
Section de l'administration	-	-	-	-	-	1	-
Total	5	6	6	4	7	18	10



4. Nombre de séances d'assemblée générale et de commission permanente

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Assemblée générale ordinaire	31	29	28	43	37	14	20
Assemblée générale plénière	9	9	8	8	7	8	5
Commission permanente	5	6	5	6	7	12	10
Commission spéciale	1	1	-	-	3	1	1
Total	46	43	41	57	54	35	36

5- Nombre de textes examinés en assemblée générale et en commission permanente

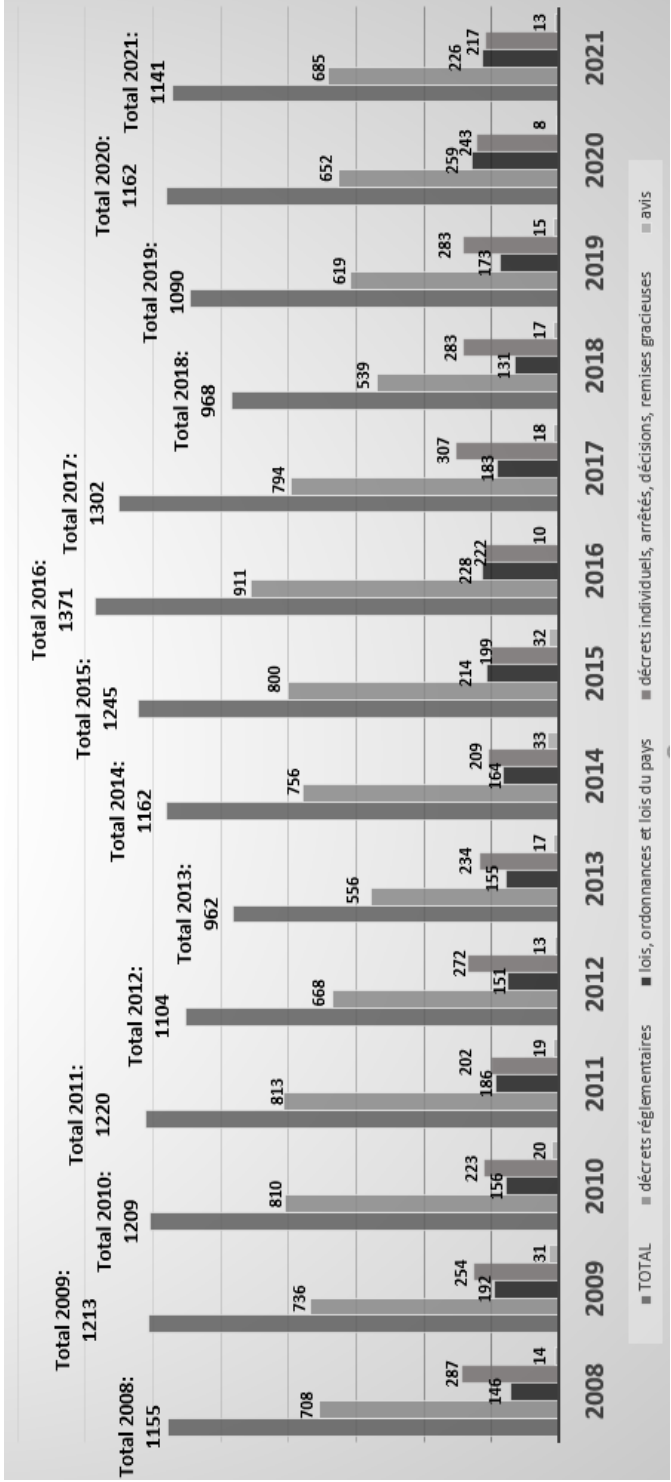
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Assemblée générale	65	58	47	49	44	24	44
Commission permanente	5	6	6	4	7	18	10
Total	70	64	53	53	51	42	54

6. Nature des textes examinés en assemblée générale et en commission permanente

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Projets de loi	26	25	24	25	25	34	20
<i>dont conv. internationales</i>	-	2	-	1	-	-	-
<i>dont lois constitutionnelles</i>	-	-	-	1	-	-	1
<i>dont lois organiques</i>	-	-	-	2	-	2	6
Propositions de loi	4	3	-	7	4	2	11
Proposition de loi du pays	-	3	-	5	-	-	-
Projets d'ordonnance	13	27	20	-	9	-	4
Projets de décret réglementaire	⁶	3	1	2	6	-	4
Demandes d'avis	16	-	5	8	3	2	2
Projets de rapport et d'étude	5	5	3	6	3	4	5
Total	70	66	53	53	50	42	46



7. Graphique – Évolution de l’activité consultative du Conseil d’État, de 2010 à 2021





2. Observations d'ordre général

2.1. Activité consultative en 2021 : statistiques et procédures

• • • *Le Conseil d'État est le conseiller du Gouvernement pour l'élaboration des normes juridiques et des principaux actes administratifs. Après avoir presque disparu en matière législative sous la III^e République, la fonction consultative a été rétablie par l'[ordonnance du 31 juillet 1945](#) qui a rendu obligatoire la consultation du Conseil d'État sur les projets de loi. La Constitution du 4 octobre 1958 a consacré cette fonction au niveau constitutionnel. Le Conseil d'État doit ainsi être saisi, avant leur délibération en Conseil des ministres, sur tous les projets de texte relevant du domaine de la loi qui sont élaborés à l'initiative du Gouvernement, c'est-à-dire les projets de loi, mais aussi les projets d'ordonnance. Il est également saisi des principaux décrets, les « décrets en Conseil d'État » qui sont pris sur habilitation expresse du législateur pour l'application des lois.*

2.1.1. Sections administratives : 1141 textes examinés en 510 séances

1. Les sections administratives ont fait face à une activité qui est restée très soutenue en 2021 – 1141 textes examinés contre 1163 en 2020. En 2021, le nombre cumulé de projets de loi (113) et de propositions de loi (11) examinés atteint un pic historique. Tel est également le cas pour le nombre d'avis rendus sur projets d'ordonnance, qui se porte à 92 en 2021 contre 57 en 2019 et 27 en 2018 – sans comparaison toutefois avec les 127 projets examinés en 2020, année exceptionnellement marquée par l'intense activité normative déployée dans le cadre de l'état d'urgence en réponse à la crise sanitaire. Le nombre de projets de décret examinés est également resté à un niveau très soutenu en 2021 – 685 textes contre 652 en 2020 et 619 en 2019 –, sans atteindre toutefois les plafonds historiques observés il y a cinq ans.

De façon générale, l'activité consultative du Conseil d'État reste, sur ces 15 dernières années, mobilisée au-delà d'un seuil de 1100 projets de texte examinés en moyenne par an, ce qui témoigne de l'importante activité normative du Gouvernement et du Parlement. Si l'on excepte l'année 2020 marquée par la pandémie de la Covid-19, la mobilisation des sections administratives reste forte, dans une tendance à la hausse. La section sociale a connu un pic d'activité en 2021 : 63% d'affaires supplémentaires ont été examinées par rapport à 2019 – 142 en 2019, 197 en 2020 et 232 en 2021 – dont près de 20% de plus en 2021 qu'en 2020.



Dans la tendance observée au sein de l'ensemble des sections administratives en 2021, le nombre de projets de loi et d'ordonnance examinés par la section sociale a plus que quadruplé par rapport à 2019 – 10 en 2019 et 44 en 2021 – et le nombre de décrets examinés s'est accru de près de 50% – 125 en 2019 et 183 en 2021 –.

Afin de répondre à ce surcroît d'activité et pour garantir l'examen des textes dans les meilleurs délais, notamment dans le cadre de saisines marquées par l'urgence, les sections administratives ont maintenu le nombre et la fréquence de leurs séances à cadence très élevée. En 2021, la section de l'intérieur a ainsi tenu 121 séances – contre 89 en 2019 –, la section des travaux publics 111 – contre 88 en 2019 – et la section de l'administration 108 – contre 61 en 2019. L'adaptation du rythme de travail a ainsi permis d'examiner 97% des projets de texte en moins de deux mois et plus d'une affaire sur deux en moins d'un mois.



S'ajoute à cette activité normative la réalisation de trois études conduites à la demande du Premier ministre par la section du rapport et des études, dont deux remises au premier semestre de l'année 2021 sur le thème des *pouvoirs d'enquête de l'administration* et sur celui des *conditions de ressources dans les politiques sociales*, les travaux engagés sur la troisième étude, relative aux défis posés par l'*intelligence artificielle*, ayant débuté au second semestre de l'année.

➞ V. infra « 4. Activité d'étude »

2 – Lorsque qu'un projet de texte relève de la compétence de plusieurs sections, ce qui est assez fréquent, plusieurs modes de collaboration de ces sections sont possibles. Le décret n° 2019-792 du 26 juillet 2019 a adapté et précisé sur certains points les dispositions de l'article R. 123-3 du code de justice administrative.

• • • En vertu des dispositions de l'[article R. 123-3](#) du code de justice administrative, les affaires sont réparties entre les sections administratives conformément aux dispositions d'un arrêté du Premier ministre et du garde des sceaux, ministre de la justice, pris sur proposition du vice-président du Conseil d'État (Arrêté du 26 juillet 2019 portant répartition des affaires entre les sections administratives du Conseil d'État)

■ En premier lieu, la **section « pilote »** à laquelle le texte a été attribué peut demander à la ou aux autres sections intéressées de désigner en leur sein un rapporteur qui apportera son expertise sur des questions juridiques particulières soulevées par le projet de texte, et qui pourra également participer à ses délibérations (article R. 123-10-1). Si les parties de ce texte sont divisibles, il peut être soumis à l'examen conjoint des sections intéressées, en application de l'[article](#)

R. 123-10-2. Chaque section examine alors de son côté les dispositions qui lui ont été attribuées, sous la coordination de la section « pilote ».

■ Les projets de texte couvrant plusieurs champs du droit peuvent également faire l'objet d'un examen par **deux sections administratives réunies**, qui en ce cas **délibèrent ensemble** (article R. 123-10). S'il y a lieu de réunir plus de deux sections, il est constitué une « commission spéciale » où les sections intéressées, y compris, le cas échéant, la section du contentieux, sont représentées (même article).

En 2021, 15 projets de texte ont ainsi fait l'objet d'un examen par deux sections au moins, dont les deux suivants par les 5 sections du Conseil d'État :

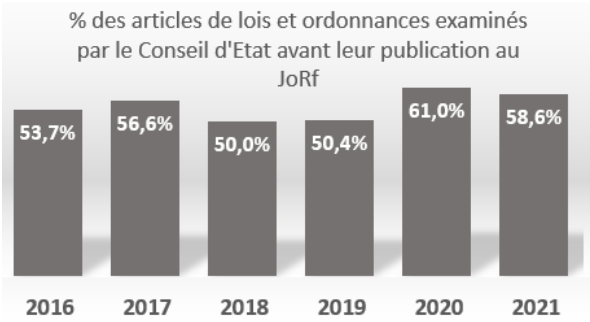
- Le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, pour lequel 11 rapporteurs issus des cinq sections administratives ont été mobilisés et qui a fait l'objet de 6 examens en séance et un examen en assemblée générale (section de l'intérieur pilote) ;

- Le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets pour lequel 12 rapporteurs issus des cinq sections administratives ont été mobilisés et qui a fait l'objet de 8 examens en séance et un examen en assemblée générale (section des travaux publics pilote) ;

Une commission spéciale, réunissant plus de deux sections administratives, a également été réunie à une reprise par le vice-président du Conseil d'État.

Examen par	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
3 sections	0	0	3	3	1	0	3	0	2
4 sections	0	3	9	3	1	1	2	1	0
5 sections	2	1	2	1	2	2	2	3	2
Total	2	4	14	7	4	3	7	4	4

4- Le nombre important de textes soumis à l'examen du Conseil d'État ne doit pas occulter le fait que beaucoup de dispositions législatives adoptées échappent à son examen. La proportion de dispositions issues de propositions parlementaires et les amendements présentés en cours d'examen des projets de loi devant le Parlement conduisent à ce que 58,6% des dispositions de nature législative (lois et ordonnances de l'article 38 de la Constitution) ont fait l'objet d'un examen préalable du Conseil d'État en 2021.



2.1.2. Assemblée générale : 44 textes examinés en 25 séances

• • • *L'assemblée générale, présidée par le vice-président du Conseil d'État, examine la plupart des projets et propositions de loi et d'ordonnance ainsi que les autres affaires (projets de décret ou demandes d'avis) dont l'importance le justifie. Tous ces textes ont préalablement fait l'objet d'une instruction en section administrative ou en sections administratives réunies. L'Assemblée générale est présidée par le vice-président du Conseil d'État. (Source : site internet du Conseil d'État, www.conseil-etat.fr)*

En 2021, l'assemblée générale a examiné 44 projets de texte en 25 séances – contre 23 en 22 séances en 2020, 43 en 44 séances en 2019 et 49 en 51 séances en 2018 –. Son examen a porté sur 19 projets de loi, 11 propositions de loi, 4 projets d'ordonnance, 3 projets de décret, deux demandes d'avis et 5 projets de rapport ou d'étude.

2.1.3. Commission permanente : 10 textes examinés en 10 séances

• • • *La commission permanente est chargée de l'examen des projets de loi et d'ordonnance dans des cas exceptionnels où l'urgence est signalée par le Gouvernement : son examen se substitue alors à la fois à celui de la section compétente et à celui de l'assemblée générale. Cette formation comprend le vice-président, un président de section permanent, le ou les président(s) de section concerné(s), deux conseillers d'État par section concernée, un rapporteur et, le cas échéant, deux conseillers d'État supplémentaires (source : site internet du Conseil d'État, www.conseil-etat.fr).*

En 2021, la commission permanente a examiné en 10 séances certaines dispositions des 10 projets de loi suivants :

- **4 projets de loi au titre des mesures relatives à l'état d'urgence et la crise sanitaire** : projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et reportant la date de caducité des régimes institués pour faire face à la crise sanitaire ; projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les outre-mer ; projet de loi relatif à l'adaptation de nos outils de gestion de la crise sanitaire ; projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire ;

- **5 projets de loi au titre des lois de finances de l'État et de financement de la sécurité sociale** : projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2020 ; projet de loi de finances rectificative pour 2021 ; projet de loi de finances rectificative n°2 pour 2021 ; projet de loi de finances pour 2022 ; projet de loi de financement de la sécurité sociale 2022 ;

- le projet de loi en faveur des travailleurs indépendants.

2.1.4. Délais moyens d'examen

En 2021, les **sections administratives** ont examiné en moins de 2 mois 98% des 113 projets de loi, des 11 propositions de loi et des 92 projets d'ordonnance qui lui ont été soumis. Près de 97% des projets de décret réglementaire ont également été examinés dans les mêmes délais.

Le délai moyen des projets de texte examinés par l'**assemblée générale** se porte à 33 jours pour l'année 2021 – contre 24 en 2020 et 16 jours en 2019. Cette évolution reflète certaines caractéristiques des projets examinés, qui portent sur de larges pans des politiques publiques (budget de l'état, collectivités territoriales et décentralisation, environnement...) et comportent de nombreuses dispositions irriguant plusieurs branches du droit, dans des domaines techniques, complexes et sensibles.

La **commission permanente** a examiné 70% des projets qui lui ont été soumis en moins de 2 mois.

2.2. Publication par le Gouvernement des avis sur projets de loi

● ● ● Lors de ses vœux aux corps constitués le 20 janvier 2015, le Président de la République a annoncé sa décision de **rendre publics les avis du Conseil d'État sur la plupart des projets de loi** : « Mieux légiférer, c'est aussi mieux préparer les projets de loi. C'est la raison pour laquelle j'ai décidé de rompre avec une tradition séculaire des secrets qui entourent les avis du Conseil d'État. Le Conseil d'État est le conseil juridique du Gouvernement. Son avis est d'intérêt public et son expertise sera donc rendue publique. Le Conseil d'État, par ses avis, informera donc les citoyens, mais **il éclairera aussi les débats parlementaires** ». Il est par ailleurs précisé que le Gouvernement ne rend pas publics les avis sur les projets de loi de finances, et de loi de financement de la sécurité sociale, ni sur les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'accords internationaux. Le premier avis, donné sur le projet de loi relatif au renseignement, a été rendu public le 19 mars 2015, à l'issue du conseil des ministres qui en a délibéré, et a été joint au projet de texte lors de son dépôt au Parlement. L'avis du Conseil d'État sur le projet est publié, mais le texte adopté par le Conseil d'État est conservé par le Gouvernement.

En 2021, le Gouvernement a publié 26 avis rendus par le Conseil d'État sur des projets de loi. Ces avis sont consultables dans leur intégralité sur Légifrance.

➡ Le texte intégral des avis (minute) est consultable sur [ConsiliaWeb](#)



1. [Projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture \(AGRT2132804L\), conseil des ministres du 1er décembre 2021](#)
2. [Projet de loi relatif à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites \(MICB2124079L\), conseil des ministres du 3 novembre 2021](#)
3. [Projet de loi portant reconnaissance de la Nation et réparation des préjudices subis par les harkis, par les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et par leurs familles du fait des conditions de leur accueil sur le territoire français \(ARMD2128964L\), conseil des ministres du 3 novembre 2021](#)
4. [Projet de loi portant diverses dispositions de vigilance sanitaire \(PRMX2129237L\), conseil des ministres du 13 octobre 2021](#)
5. [Projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante \(ECOI2122201L\), conseil des ministres du 29 septembre 2021](#)
6. [Projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les outre-mer \(PRMX2125288L\), conseil des ministres du 1er septembre 2021](#)
7. [Projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure \(JUSX2116059L\), conseil des ministres du 19 juillet 2021](#)
8. [Projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire \(PRMX2121946L\), conseil des ministres du 19 juillet 2021](#)
9. [Projet de loi ratifiant l'ordonnance n°2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation et portant habilitation du Gouvernement à compléter par ordonnance les règles organisant le dialogue social avec les plateformes \(MTRT2115835L\), conseil des ministres du 13 juillet 2021](#)
10. [Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-552 du 5 mai 2021 portant actualisation et adaptation des dispositions du code de l'éducation relatives à l'outre-mer \(MENJ2117909L\), conseil des ministres du 13 juillet 2021](#)
11. [Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-488 du 21 avril 2021 relative aux mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer la conformité du droit interne aux principes du code mondial antidopage et renforcer l'efficacité de la lutte contre le dopage \(SPOV2118354L\), conseil des ministres du 7 juillet 2021](#)
12. [Lettre rectificative au projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale \(TERB2117628L\), conseil des ministres du 23 mai 2021](#)
13. [Projet de loi relatif à la protection des enfants \(SSAA2115600L\), conseil des ministres du 16 juin 2021](#)
14. [Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale \(TERB2105196L\), conseil des ministres du 12 mai 2021](#)
15. [Lettre rectificative au projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement \(INTD2113198L\), conseil des ministres du 12 mai 2021](#)

16. [Projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement \(INTD2107675L\), conseil des ministres du 28 avril 2021](#)
17. [Projet de loi relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire \(PRMX2111684L\), conseil des ministres du 28 avril 2021](#)
18. [Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances \(TREK2107676L\), conseil des ministres du 14 avril 2021](#)
19. [Projet de loi organique relative aux magistrats exerçant à titre temporaire, aux magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles et aux avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles au sein des cours d'assises ou des cours criminelles \(JUSX2110856L\), conseil des ministres du 14 avril 2021](#)
20. [Projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire \(JUSX2107763L\), conseil des ministres du 14 avril 2021](#)
21. [Projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique \(MICE2106504L\), conseil des ministres du 8 avril 2021](#)
22. [Projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution \(MICE2106505L\), conseil des ministres du 8 avril 2021](#)
23. [Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets \(TREX2100379L\), conseil des ministres du 10 février 2021](#)
24. [Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1er de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement \(JUSX2036137L\), conseil des ministres du 20 janvier 2021](#)
25. [Projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et reportant la date de caducité des régimes institués pour faire face à la crise sanitaire \(PRMX2100243L\), conseil des ministres du 13 janvier 2021](#)
26. [Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2020-1256 du 14 octobre 2020 étendant et adaptant en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie les dispositions de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique \(MOMS2031193L\), conseil des ministres du 6 janvier 2021](#)



2.3. Conseil du Parlement

• • • La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a prévu que le Conseil d'État pourrait être consulté pour avis sur une proposition de loi ([article 39](#), dernier alinéa). La [loi n° 2009-689](#) du 15 juin 2009 et le [décret n° 2009-926](#) du 29 juillet 2009 ont fixé les modalités de la procédure de demande d'avis.

La consultation du Conseil d'État par le Parlement, telle qu'elle a été organisée par ces textes, présente cinq caractéristiques.

1- Il s'agit d'une **consultation facultative** (à l'inverse de ce que prescrit l'article 39, alinéa 2 pour les projets de loi) ;

2- Elle est déclenchée, **avec l'accord de l'auteur de la proposition, par le président de l'assemblée** dans laquelle cette proposition a été déposée ;

3- L'avis est sollicité **après dépôt de la proposition et avant son examen par la commission** dont elle relève, c'est-à-dire sur un état public et cristallisé du texte, à l'inverse de ce qui se fait pour les projets de loi ;

4- La procédure d'examen par le Conseil d'État ne diffère de celle habituellement pratiquée par ses formations administratives que par les **interlocuteurs** associés à cet examen (le parlementaire auteur de la proposition de loi qui assiste à la séance de section puis à l'Assemblée générale) et par la **forme** revêtue par son avis : en effet le produit de l'examen d'une proposition de loi n'est pas un texte alternatif, mais **une note** relevant les difficultés juridiques que pourrait soulever la rédaction retenue par l'auteur de la proposition et exposant, le cas échéant, les voies permettant de surmonter ces difficultés. Cet avis est adressé au président de l'assemblée qui a saisi le Conseil d'État ;

5- Comme pour les projets, l'avis rendu sur les propositions est purement consultatif. Il appartient donc à l'auteur de la proposition – et aux autres instances parlementaires qui en auront connaissance (ce qui dépend de l'auteur) – de choisir ou non de le suivre.

En 2021, le Conseil d'État a rendu 11 avis sur des propositions de loi transmises par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, ce qui constitue un record.

Le tableau pluriannuel ci-dessous recense, pour les années 2009 à 2021, l'ensemble des propositions de loi soumises pour avis au Conseil d'État et signale, pour chacune d'elles, la suite donnée au texte.



Proposition de loi	Devenir de la proposition
Avis rendu par le Conseil d'État en 2009	
1. Proposition de loi sur la simplification et l'amélioration de la qualité du droit • Avis du Conseil d'État rendu le 01/10/2009	
ASSEMBLÉE NATIONALE <u>Texte</u> Proposition de loi (n° 1890 – présentée par Jean-Luc WARSMANN, déposé à l'Assemblée Nationale le 7 août 2009)	<u>PUBLICATION</u> – Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit publiée au Journal Officiel du 18 mai 2011 <u>DECISION</u> du Conseil constitutionnel n° 2011-629 DC du 12 mai 2011 (partiellement conforme)
Avis rendus par le Conseil d'État en 2010	
2. Proposition de loi tendant à améliorer l'indemnisation des victimes de dommages corporels à la suite d'un accident de la circulation • Avis du Conseil d'État rendu le 28/01/2010	
ASSEMBLÉE NATIONALE <u>Texte</u> Proposition de loi (n° 2055 – présentée par Guy LEFRAND et plusieurs de ses collègues, déposé à l'Assemblée Nationale le 5 novembre 2009)	<u>Texte</u> n° 301 (2009 – 2010) transmis au Sénat en première lecture le 17 février 2010
3. Proposition de loi sur le contrôle des armes à feu • Avis du Conseil d'État rendu le 07/10/2010	
ASSEMBLÉE NATIONALE <u>Texte</u> n° 2773, – présentée par <u>Claude BODIN</u> , <u>Bruno LE ROUX</u> et <u>Jean-Luc WARSMANN</u> , déposé à l'Assemblée Nationale le 30 juillet 2010	<u>PUBLICATION</u> – Loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif publiée au Journal officiel du 7 mars 2012
Avis rendus par le Conseil d'État en 2011	
4. Proposition de loi relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique • Avis du Conseil d'État rendu le 07/04/2011	
ASSEMBLÉE NATIONALE <u>Texte</u> Proposition de loi (n° 2977d – présentée par Pierre MOREL-A-L'HUISSIER et plusieurs de ses collègues, déposé à l'Assemblée nationale le 18 novembre 2010)	Procédure accélérée engagée par le Gouvernement le 17 février 2011 <u>PUBLICATION</u> – Loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique publiée au Journal officiel du 21 juillet 2011



5. Proposition de loi visant à permettre aux services départementaux d'incendies et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire • Avis du Conseil d'État rendu le 28/04/2011	
ASSEMBLÉE NATIONALE <u>Texte</u> Proposition de loi (n° 3232), déposée le 09/03/2011 – <i>présentée par Bernard DEFLESSELLES et plusieurs de ses collègues.</i>	<u>Texte</u> n° 564 (2010-2011) transmis au Sénat en première lecture le 31 mai 2011
6. Proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives • Avis du Conseil d'État rendu le 19/09/2011	
ASSEMBLÉE NATIONALE <u>Texte</u> Proposition de loi (n° 3706), déposée le 28/07/2011 – <i>présentée par Jean-Luc WARSMANN.</i>	Procédure accélérée engagée par le Gouvernement le 10 octobre 2011 <u>DECISION</u> du Conseil constitutionnel n° 2012-649 du 15 mars 2012 (partiellement conforme) <u>PUBLICATION</u> – Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives publiée au Journal officiel du 23/03/2012
7. Proposition de loi tendant à adapter la loi de réforme des collectivités territoriales aux caractéristiques et contraintes particulières de la Guadeloupe • Avis du Conseil d'État rendu le 22/09/2011	
ASSEMBLÉE NATIONALE <u>Texte</u> Proposition de loi (n° 3585) déposée le 22/06/2011 – <i>présentée par Victorin LUREL et Jean-Marc AYRAULT.</i>	Examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale en commission le 28 septembre 2011. Le texte est aujourd'hui caduc.
8. Proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales • Avis du Conseil d'État rendu le 06/10/2011	
SÉNAT <u>Texte</u> Proposition de loi (n° 779, 2010-2011), déposée le 04/08/2011 – <i>présentée par Éric DOLIGÉ</i>	<u>Texte</u> n° 1134 transmis en deuxième lecture à l'Assemblée nationale le 12 juin 2013

Avis rendus par le Conseil d'État en 2013

- 9. Proposition de loi relative à l'assistance médicalisée pour mourir
- 10. Proposition de loi relative à l'assistance médicale pour mourir et à l'accès aux soins palliatifs
- 11. Proposition de loi visant à légaliser une aide active à mourir dans le respect des consciences et des volontés
- 12. Proposition de loi visant à mieux prendre en compte les demandes des malades en fin de vie exprimant une volonté de mourir
- 13. Proposition de loi relative à l'assistance médicalisée pour mourir
- Avis du Conseil d'État rendu le 07/02/2013

SÉNAT

Proposition de loi (n° 312, 2011-2012) relative à l'assistance médicalisée pour mourir, déposée le 31/01/2012 – *présentée par Jean-Pierre GODEFROY et plusieurs de ses collègues.*

Proposition de loi (n° 586, 2011-2012) relative à l'assistance médicale pour mourir et à l'accès aux soins palliatifs, déposée le 08/06/2012 – *présentée par Roland COURTEAU.*

Proposition de loi (n° 623 (2011-2012) visant à légaliser une aide active à mourir dans le respect des consciences et des volontés, déposée le 03/07/2012 – *présentée par Alain FOUCHÉ.*

Proposition de loi (n° 686, 2011-2012) visant à mieux prendre en compte les demandes des malades en fin de vie exprimant une volonté de mourir, déposée le 20/07/2012 – *présentée par Gaëtan GORCE.*

Proposition de loi (n° 735 (2011-2012) relative à l'assistance médicalisée pour mourir, déposée le 31/07/2012 – *présentée par Jacques MÉZARD et plusieurs de ses collègues.*

Les propositions de loi sont toutes caduques.

14. Proposition de loi visant à redonner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel

- Avis du Conseil d'État rendu le 27/06/2013

ASSEMBLÉE NATIONALE

Proposition de loi (n° 1037) visant à redonner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel, déposée le 15/05/2013 – *présentée par Bruno LE ROUX, François BROTTES, François DE RUGY, Barbara POMPILI et Guillaume BACHELAY.*

DECISION du Conseil constitutionnel n° 2014-692 du 27 mars 2014 (partiellement conforme)
PUBLICATION – Loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle parue au journal officiel du 1er avril 2014

Avis rendus par le Conseil d'État en 2014	
15. Proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence • Avis du Conseil d'État rendu le 23/01/2014	
ASSEMBLÉE NATIONALE Proposition de loi (n° 1546) relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence, déposée le 13/11/2013 – <i>présentée par Christian ECKERT, Bruno LE ROUX et Dominique LEFEBVRE et plusieurs de leurs collègues.</i>	PUBLICATION – Loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence parue au Journal officiel du 15 juin 2014
Avis rendus par le Conseil d'État en 2015	
16. Proposition de loi n° 2467 relative à l'entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques • Avis du Conseil d'État rendu le 09/04/2015	
ASSEMBLÉE NATIONALE Proposition de loi (n° 2467) relative à l'entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques, déposée le 16/12/2014 – <i>présentée par André CHASSAIGNE et plusieurs de ses collègues.</i>	Texte n° 429 transmis en 1 ^o lecture au Sénat le 07/05/2015.
17. Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale • AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 01/10/2015	
ASSEMBLÉE NATIONALE Proposition de loi (n° 2931) portant réforme de la prescription en matière pénale, déposée le 01/07/2015 – <i>présentée par Alain TOURRET et Georges FENECH.</i>	PUBLICATION – Loi n° 2017-242 du 27 février 2017 (JoRf du 28/02/2017)
18. Proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales • Avis du Conseil d'État rendu le 15/10/2015	
SÉNAT Proposition de loi (n° 700, 2014-2015) relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationale , déposée le 21/09/2015 – <i>présentée par Philippe BAS.</i>	DECISION du Conseil constitutionnel n° 2015-722 DC du 26/11/2015 (conformité) PUBLICATION – Loi n° 2015-1556 du 30/11/2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales (JoRf du 01/12/2015)

19. Proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée • Avis du Conseil d'État rendu le 12/11/2015	
ASSEMBLÉE NATIONALE <u>Proposition de loi</u> (n° 3022), déposée le 22/07/2015 – <i>présentée par Bruno LE ROUX, Laurent GRANDGUILLAUME et plusieurs de leurs collègues.</i>	<u>PUBLICATION</u> – Loi n° 2016-231 du 29/02/2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée (JoRf du 01/03/2016)
Avis rendus par le Conseil d'État en 2016	
20. Proposition de loi rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales 21. Proposition de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France 22 – Proposition de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales • AVIS PUBLIC : <u>Avis du Conseil d'État</u> rendu le 03/03/2016	
ASSEMBLÉE NATIONALE <u>Proposition de loi</u> (n° 3336) rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, déposée le 09/12/2015 – <i>présentée par Elisabeth POCHON et Jean-Luc WARSMANN.</i>	<u>PUBLICATION</u> – Loi n° 2016-1048 du 01/08/2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales (JoRf du 02/08/2016)
ASSEMBLÉE NATIONALE <u>Proposition de loi</u> (n° 3337) rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France, déposée le 09/12/2015 – <i>présentée par Elisabeth POCHON et Jean-Luc WARSMANN.</i>	<u>DECISION</u> du Conseil constitutionnel n° 2016-734 DC du 28/07/2016 (conforme) <u>PUBLICATION</u> – Loi organique n° 2016-1047 du 01/08/2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France (JoRf du 02/08/2016)
ASSEMBLÉE NATIONALE <u>Proposition de loi</u> (n° 3338) rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales, déposée le 09/12/2015 – <i>présentée par Elisabeth POCHON et Jean-Luc WARSMANN.</i>	<u>DECISION</u> du Conseil constitutionnel n° 2016-733 DC du 28 juillet 2016 (non-conformité partielle) <u>PUBLICATION</u> – Loi n° 2016-1046 du 1 août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales (JoRf du 02/08/2016)



Avis rendus par le Conseil d'État en 2018	
23. Proposition de loi n° 711 (2016-2017) relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs • AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 22/02/2018	
SÉNAT <u>Proposition de loi</u> (n° 711) relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, déposée le 06/09/2017 – <i>présentée par Hervé MAUREY et Louis NÈGRE.</i>	TEXTE n° 839 transmis à l'Assemblée nationale en première lecture le 29/03/2018 (<i>travaux parlementaires en cours au 31/01/2022</i>)
24. Proposition de loi portant transposition de la directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites • AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 15/03/2018	
ASSEMBLÉE NATIONALE <u>Proposition de loi</u> (n° 2931) portant réforme de la prescription en matière pénale, déposée le 19/02/2018 – <i>présentée par Raphaël GAUVAIN, Richard FERRAND et plusieurs de leurs collègues.</i>	DÉCISION n° 2018-768 DC du Conseil constitutionnel du 26/07/2018 (conformité) PUBLICATION – Loi n° 2018-670 du 30/07/2018 relative à la protection du secret des affaires
25. Proposition de loi organique n° 772 relative à la lutte contre les fausses informations • Avis du Conseil d'État rendu le 19/04/2018	
ASSEMBLÉE NATIONALE <u>Proposition de loi</u> (n° 772) relative à la lutte contre les fausses informations déposée le 16/03/2018 – <i>présentée par Richard FERRAND et plusieurs de ses collègues,</i>	DÉCISION du Conseil constitutionnel n° 2018-774 DC du 20/12/2018 (conformité – réserves) PUBLICATION – Loi organique n° 2018-1201 du 22/12/2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information
26. Proposition de loi n° 799 relative à la lutte contre les fausses informations • AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 19/04/2018	
ASSEMBLÉE NATIONALE <u>Proposition de loi</u> (n° 799) relative à la lutte contre les fausses informations, déposée le 16/03/2018 – <i>présentée par Richard FERRAND et plusieurs de ses collègues</i>	DÉCISION du Conseil constitutionnel n° 2018-773 DC du 20/12/2018 (conformité – réserves) PUBLICATION – Loi n° 2018-1202 du 22/12/2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information

27. Proposition de loi n° 465 tendant à adapter aux caractéristiques et contraintes particulières de Mayotte les règles d'acquisition de la nationalité française par une personne née en France de parents étrangers • AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 05/06/2018	
SÉNAT Proposition de loi n° 465 (2017-2018) tendant à adapter aux caractéristiques et contraintes particulières de Mayotte les règles d'acquisition de la nationalité française par une personne née en France de parents étrangers, déposée le 25/04/2018 – <i>présentée par Thani MOHAMED SOILIH</i>	DÉCISION du Conseil constitutionnel n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018 (non conformité partielle – réserves) PUBLICATION – Loi n° 2018-778 du 10/09/2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie
28. Proposition de loi n° 2 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires • AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 25/10/2018	
SÉNAT Proposition de loi n° 2 (2018-2019) portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires, déposée le 02/10/2018 – <i>présentée par Jean-Claude REQUIER et plusieurs de ses collègues</i>	PUBLICATION : loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires
29. Proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes • Avis du Conseil d'État rendu le 20/12/2018	
SÉNAT Proposition de loi n° 8 (2018-2019) tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes, déposée le 03/10/2018 – <i>présentée par Vincent DELAHAYE, Valérie LÉTARD et plusieurs de leurs collègues,</i>	PUBLICATION : Loi n° 2019-1332 du 11 décembre 2019 tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes
Avis rendus par le Conseil d'État en 2019	
30. Proposition de loi n° 788 visant à renforcer l'intégrité des mandats électifs et de la représentation nationale • Avis du Conseil d'État rendu le 14/02/2019	
ASSEMBLÉE NATIONALE Proposition de loi (n° 788) visant à renforcer l'intégrité des mandats électifs et de la représentation nationale, déposée le 21/03/2018 – <i>présentée par Moetai Brotherson et plusieurs de ses collègues.</i>	TEXTE n° 788 en première lecture à l'Assemblée nationale (<i>travaux parlementaires en cours au 31/01/2022</i>)



31. Proposition de loi n° 2534 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet • AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 16/05/2019	
ASSEMBLÉE NATIONALE Proposition de loi (n° 1785) visant à lutter contre la haine sur internet, déposée le 20/03/2019 – <i>présentée par Laetitia Avia, Gilles Le Gendre, Yaël Braun-Pivet, Naïma Moutchou, Caroline Abadie et plusieurs de leurs collègues</i>	DÉCISION du Conseil constitutionnel n° 2020-801 DC du 18 juin 2020 PUBLICATION : Loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet (JoRf du 25 juin 2020)
32. Proposition de loi n° 48 visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace • Avis du Conseil d'État rendu le 19/12/2019	
SÉNAT Proposition de loi n° 48 (2019-2020) visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace, déposée le 10/10/2019 – <i>présentée par Sophie PRIMAS et plusieurs de ses collègues</i>	Texte n° 2701 transmis en première lecture à l'Assemblée nationale le 20 février 2020 (<i>travaux parlementaires en cours au 31/01/2022</i>)

Avis rendus par le Conseil d'État en 2020

33. Proposition de loi visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises • AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 16 janvier 2020	
ASSEMBLÉE NATIONALE Proposition de loi (n° 2211) visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises, déposée le 11/09/2019 – <i>présentée par Pierre Morel-À-L'Huissier et plusieurs de ses collègues, déposée le 11/09/2019.</i>	PUBLICATION : loi n° 2021-85 du 29 janvier 2021 LOI n° 2021-85 du 29 janvier 2021 visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises (JoRf du 30 janvier 2021)
34. Proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine • AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 11 juin 2020	
ASSEMBLÉE NATIONALE Proposition de loi (n° 2754) instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, déposée le 10/03/2020 – <i>présentée par Yaël BRAUNPIVET, Raphaël GAUVAIN, Gilles LE GENDRE, Guillaume VUILLETET, et plusieurs de leurs collègues, déposée le 10/03/2020</i>	DÉCISION du Conseil constitutionnel n° 2020-805 DC du 7 août 2020 (non-conformité partielle) PUBLICATION : loi n° 2020-1023 du 10 août 2020 instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine (JoRf du 11 août 2020)

Avis rendus par le Conseil d'État en 2021

35. Proposition de loi pour renforcer la prévention en santé au travail

- **AVIS PUBLIC** : [Avis du Conseil d'État](#) rendu le 4 février 2021

ASSEMBLÉE NATIONALE

[Proposition de loi](#) (n° 3718) pour renforcer la prévention en santé au travail, déposée le 23/12/2020 – *présentée par Charlotte PARMENTIER-LECOCQ et plusieurs de ses collègues.*

PUBLICATION : loi n° 2021-1018 du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail (JoRf du 3 août 2021 et du 4 septembre 2021)

36. Proposition de loi tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit.

- **AVIS PUBLIC** : [Avis du Conseil d'État](#) rendu le 11 février 2021

SÉNAT

[Proposition de loi](#) (n° 68) tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit, déposée le 22/10/2020 – *présentée par Vincent DELAHAYE, Valérie LÉTARD et plusieurs de leurs collègues.*

PUBLICATION : loi n° 2022-171 du 14 février 2022 tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit (JoRf du 15 février 2022)

37. Proposition de loi visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs

- **AVIS PUBLIC** : [Avis du Conseil d'État](#) rendu le 11 mars 2021

SÉNAT

[Proposition de loi](#) (n° 252) visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs, déposée le 21/12/2020 – *présentée par Laure DARCOS.*

PUBLICATION : loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021 visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs (JoRf du 31 décembre 2021)

38. Proposition de loi portant mesures d'urgences pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires

- **AVIS PUBLIC** : [Avis du Conseil d'État](#) rendu le 6 mai 2021

ASSEMBLÉE NATIONALE

[Proposition de loi](#) (n° 3853) portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires, déposée le 09/02/2021 – *présentée par Jean-Bernard SEMPASTOUS et plusieurs de ses collègues.*

PUBLICATION : loi n° 2021-1756 du 23 décembre 2021 portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires (JoRf du 24 décembre 2021)



39. Proposition de loi organique tendant à renforcer le pilotage financier de la sécurité sociale et à garantir la soutenabilité des comptes sociaux • Avis du Conseil d'État rendu le 1 ^{er} juillet 2021	
SÉNAT Proposition de loi organique (n° 492) tendant à renforcer le pilotage financier de la sécurité sociale et à garantir la soutenabilité des comptes sociaux, déposée le 26/03/2021 – <i>présentée par Jean-Marie VANLERENBERGHE, Catherine DEROCHE, René-Paul SAVARY, Alain MILON, Philippe MOUILLER, Élisabeth DOINEAU, Corinne IMBERT et Pascale GRUNY.</i>	<u>TEXTE</u> en première lecture au Sénat (au 30/04/2022)
40. Proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale 41. Proposition de loi relative aux lois de financement de la sécurité sociale • AVIS PUBLIC : <u>Avis du Conseil d'État</u> rendu le 1 ^{er} juillet 2021	
ASSEMBLÉE NATIONALE Proposition de loi organique (n° 4111 rectifié) et proposition de loi (n° 4139 rectifié) relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), déposées le 04/05/2021 – <i>présentée par Thomas MESNIER.</i>	<u>DÉCISION</u> du Conseil constitutionnel n° 2022-837 DC du 10 mars 2022 (conformité) <u>PUBLICATION</u> : loi n° 2022-355 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (JoRf du 15 mars 2022)
42. Proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques 43. Proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques • AVIS PUBLIC : <u>Avis du Conseil d'État</u> rendu le 1 ^{er} juillet 2021	
ASSEMBLÉE NATIONALE Proposition de loi organique (n° 4110 rectifié) relative à la modernisation de la gestion des finances publiques et proposition de loi (n° 4113 rectifié) portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques, déposées le 04/05/2021 – <i>présentées par Laurent SAINT-MARTIN et Éric WOERTH.</i>	<u>PUBLICATION</u> : loi n° 2021-1577 du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques (JoRf du 7 décembre 2021)

44. Proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte (n° 4375) • AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 4 novembre 2021	
ASSEMBLÉE NATIONALE <u>Proposition de loi organique</u> (n° 4375) visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte, déposée le 15/07/2021 – <i>présentée par Sylvain WASERMAN, Patrick MIGNOLA, Christophe CASTANER, Olivier BECHT, Raphaël GAUVAIN et plusieurs de leurs collègues.</i>	<u>DÉCISION</u> du Conseil constitutionnel n° 2022-838 DC du 17 mars 2022 (conformité – réserve) <u>PUBLICATION</u> : loi n° 2022-400 du 21 mars 2022 visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte (JoRf du 22 mars 2022)
45. Proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte • AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 4 novembre 2021	
ASSEMBLÉE NATIONALE <u>Proposition de loi</u> (n° 4398) visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, déposée le 21/07/2021 – <i>présentée par Sylvain WASERMAN, Patrick MIGNOLA, Christophe CASTANER, Olivier BECHT, Raphaël GAUVAIN et plusieurs de leurs collègues.</i>	<u>DÉCISION</u> du Conseil constitutionnel n° 2022-839 DC du 17 mars 2022 (non conformité partielle) <u>PUBLICATION</u> : loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte (JoRf du 22 mars 2022)



2.4. Questions communes relatives à l'examen des projets de texte soumis au Conseil d'État

• • • Dans sa fonction de conseiller du Gouvernement, le Conseil d'État est obligatoirement consulté par le Gouvernement sur :

- les projets de loi ([article 39 de la Constitution](#)),
- les projets d'ordonnance ([article 38 et 74-1 de la Constitution](#)),
- les projets de décret pris pour l'application de dispositions, le plus souvent législatives, prévoyant sa consultation ou pris en application du second alinéa de l'article 37 de la Constitution.

Depuis la [loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999](#), le Conseil d'État est obligatoirement consulté par le gouvernement de Nouvelle-Calédonie ou par le président du congrès sur les projets ou les propositions de loi du pays.

Depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil d'État peut également être saisi par le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat d'une proposition de loi élaborée par les parlementaires ([article 39, dernier alinéa](#)).

Le Gouvernement n'est pas tenu de suivre l'avis du Conseil d'État, mais, s'agissant des décrets, il ne peut édicter que le texte adopté par le Conseil d'État ou le projet qu'il lui a soumis. Dans tous les cas autres que ceux énumérés ci-dessus, la consultation du Conseil d'État n'est pas obligatoire mais le Gouvernement peut toujours soumettre un texte au Conseil d'État afin qu'il donne son avis. (Source : www.conseil-etat.fr)

Les avis du Conseil d'État portent sur la régularité juridique des textes.

Ils éclairent le Gouvernement sur les moyens juridiques les plus appropriés pour atteindre les objectifs qu'il recherche et attirent l'attention sur les garanties nécessaires à la faisabilité et la sécurité juridique de son action. Les formations consultatives du Conseil d'État exercent ainsi un contrôle exigeant des règles, principes et méthodes qui doivent être observés dans la préparation des textes normatifs, afin de faciliter le travail des rédacteurs des projets et de garantir la meilleure qualité des textes en amont de leur présentation au Parlement. Le *guide de légistique*, élaboré conjointement par le secrétariat général du Gouvernement et le Conseil d'État, illustre à ce titre les grandes orientations pour « ne faire que des textes nécessaires, bien conçus, juridiquement solides et clairement écrits ».



- • • *Le guide de légistique se présente comme un vade-mecum regroupant les considérations juridiques, questions à résoudre et, dans toute la mesure du possible, les modèles de rédaction réunis autour des thèmes suivants :*
 - *la conception des textes : hiérarchie des normes et différentes catégories de textes pour inciter les auteurs de la norme à s’interroger d’abord sur l’utilité et l’efficacité de leur projet de réglementation ;*
 - *les étapes de l’élaboration des textes*
 - *la rédaction des textes : règles ou bonnes pratiques de rédaction ;*
 - *règles propres aux textes internationaux et européens et à certaines mesures individuelles*
- (Source : d’après le [guide de légistique](#))*

A l’occasion de l’examen des projets de texte qui leur ont été soumis en 2021, les formations consultatives formulent ainsi un certain nombre d’observations dans les domaines suivants :

- les conditions de saisine des projets de texte ;
- la qualité des études d’impact et des évaluations préalables ;
- le respect des obligations en matière de consultations ;
- les règles de codification des textes ;
- le recours aux expérimentations

2.4.1. Les conditions de saisine des projets de texte

La qualité des projets soumis aux sections administratives a été globalement satisfaisante en dépit, pour certains d’entre eux, d’insuffisances liées aux délais contraints dans lesquels ils ont été élaborés. Quelques observations peuvent également être formulées en matière de qualité de la norme et sur le respect des règles légistiques qui prévalent à son élaboration.

■ Conception de la norme

Projet nécessitant un travail préalable (INT – 402675 – 18/05/2021) – Saisi d’un projet de décret relatif aux formations aux premiers secours, le Conseil d’État (section de l’intérieur) lui donne un avis défavorable. L’article 6 de la [loi n° 2020-840](#) du 3 juillet 2020 visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l’arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent, issue d’une proposition de loi sur le contenu de laquelle le Conseil d’État n’avait pas été consulté, a créé dans le livre VII du code de la sécurité intérieure un titre II *bis* nouveau « Formations aux premiers secours » qui est organisé en un chapitre 1^{er} « Autorisations de prestation de formation aux premiers secours » et un chapitre 2 « Enseignement à la pratique des premiers secours » qui comportent respectivement un [article L. 726-1](#) et un [article L. 726-2](#). Ce même article 6 de la loi du 3 juillet 2020 dispose qu’un décret en Conseil d’État précise les conditions d’application de ces dispositions. Le projet de décret dont le Conseil d’État est saisi crée, dans le livre VII du code de la sécurité intérieure un titre II *bis* nouveau « Formations aux premiers secours » comprenant un chapitre 1^{er}, « Autorisations de prestation de formation aux premiers secours »



et un chapitre 2 « Enseignements à la pratique des premiers secours », qui comportent douze articles. **Ce projet se borne en réalité, pour l'essentiel, à reprendre des dispositions déjà existantes** figurant dans les décrets [n° 91-834](#) du 30 août 1991 et [n° 92-514](#) du 12 juin 1992, sans les abroger, ainsi que dans plusieurs arrêtés ministériels. Le décret envisagé par le projet ne pourra en outre entrer en vigueur avant la publication d'un arrêté d'application du ministre en charge de la sécurité civile qui, selon le Gouvernement, ne pourra être publié avant un an en raison du nécessaire travail à effectuer pour recenser et mettre en cohérence les nombreux textes organisant aujourd'hui les formations aux premiers secours, et sur le contenu desquels le Conseil d'État n'a pu d'ailleurs être complètement informé. Dans ces conditions, le Conseil d'État considère la création dans le livre VII du code de la sécurité intérieure d'un titre II *bis* nouveau « Formations aux premiers secours » prématurée, **faute d'avoir été précédée d'un travail exhaustif de recensement des dispositions réglementaires applicables dans ce domaine** tant pour assurer leur mise en conformité aux regards des règles issues de l'[article 6](#) de la loi n° 2020-840 du 3 juillet 2020 que leur mise en cohérence, en vue de la codification dans le code de la sécurité intérieure de celles d'entre elles qui y ont vocation. Il invite le Gouvernement à le ressaisir d'un projet de codification, dans le code de la sécurité intérieure, des mesures réglementaires relatives à la formation aux premiers secours lorsque ces indispensables travaux préparatoires auront été menés. Il lui recommande à cette occasion de s'assurer de la conformité aux dispositions législatives en vigueur de la procédure envisagée d'habilitation des associations à dispenser des formations aux premiers secours ou de proposer au Parlement d'amender la loi du 3 juillet 2020 afin d'élargir le champ des structures susceptibles d'être habilitées s'il veut atteindre son objectif d'une augmentation de l'offre de formations proposées.

Projet de décret nécessitant au préalable la promulgation d'une loi en cours de discussion au Parlement (INT – 403453 – 27/07/2021) – Saisi d'un projet de décret relatif au report de l'élection des juges des tribunaux de commerce, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable, sous réserve de la suppression de la disposition relative à la modification du quatrième alinéa de l'[article R. 723-6](#) du code de commerce. Le Gouvernement entend modifier cet alinéa sur la déclaration de candidature des candidats pour l'adapter à un changement de l'[article L. 723-4](#) du même code, mais qui doit intervenir ultérieurement, par l'adoption d'une proposition de loi. Si la modification de l'[article R. 723-6](#) proposée par le Gouvernement n'est pas contraire à d'autres dispositions du code, **elle est en l'état superfétatoire et rend complexe l'intelligibilité de l'article**. Le Conseil d'État (section de l'intérieur) estime dans ces conditions qu'il n'est pas possible d'adapter, par anticipation, le règlement à la loi et que le Gouvernement devra attendre la promulgation de celle-ci pour procéder à cette modification réglementaire.

Mesure insuffisamment anticipée (INT – 401629 – 19/01/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret modifiant les modalités permettant d'attester la maîtrise du français par les étrangers en situation de handicap sollicitant une carte de résident, lui donne un avis favorable. Le texte permet de faire bénéficier ces personnes d'un aménagement des épreuves pour



le passage d'un test linguistique lorsque leur état le justifie, – aménagement décrit dans un certificat médical dont le modèle doit être fixé par arrêté – et modifie à cette fin l'[article R.314-1](#) du code de l'entrée et du séjour et du droit d'asile en vigueur à la date de la séance du Conseil d'État. Le Conseil d'État s'interroge sur son utilité dans la mesure où cette modification réglementaire a déjà été introduite à l'occasion de la refonte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (son [article R. 413-15](#)) dont l'entrée en vigueur est prévue d'ici moins de quatre mois, le 1^{er} mai 2021. Il estime qu'il aurait été plus simple de publier d'ores et déjà l'arrêté fixant le modèle de certificat médical avec une date d'effet au 1^{er} mai 2021 et d'informer les services et les personnes de la réforme pour assurer avec l'anticipation nécessaire sa bonne entrée en vigueur à cette date.

Instabilité de la norme préjudiciable à la modification des comportements (INT-FIN-TP-AD-SOC/AG – 401433 – 04/02/2021) – A l'occasion de l'examen du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets, le Conseil d'État constate que les **objectifs poursuivis à long terme** en vue de lutter contre le dérèglement climatique par ce projet doivent se traduire par des mesures volontaristes, qui visent le changement des comportements et impliquent la modification de dispositions législatives récentes, voire de dispositions non encore entrées en vigueur. C'est le cas de nombreuses dispositions du projet de loi. Si cette réitération de dispositions législatives est sans doute inévitable pour le moment, eu égard aux spécificités de la transition écologique, elle ne doit toutefois pas dispenser de mettre en œuvre les bonnes pratiques de l'action publique : anticiper autant que possible et évaluer les effets des mesures prises. Le Conseil d'État appelle l'attention du Gouvernement sur le fait que la **prévisibilité de la norme** est essentielle pour modifier les comportements à long terme.

■ Clarté de la norme

Transposition en droit interne de notions du droit de l'Union européenne / Cohérence de la terminologie en droit interne / Exemple de la notion de « déchets municipaux » utilisée dans les directives « déchets » (TP – 402899 – 20/05/2021) – L'expression de « déchets ménagers et assimilés » est celle qui a été utilisée à l'[article L. 541-1](#) du code de l'environnement pour transposer la notion de « déchets municipaux » introduite par la [directive \(UE\) 2018/851](#) du 30 mai 2018 relative aux déchets. Saisi de trois projets d'ordonnance pris pour la transposition des directives [\(UE\) 2018/2001](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 et [\(UE\) 2019/944](#) du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 ainsi que d'un projet de loi les ratifiant, le Conseil d'État (section des travaux publics) veille à la **cohérence des notions employées** dans les législations applicables aux déchets, en faisant figurer, dans les articles [L. 211-1](#) et [L. 281-4](#) du code de l'énergie, l'expression de « déchets ménagers et assimilés » en lieu et place de l'expression « déchets municipaux » que veut utiliser le Gouvernement.



2.4.2. La qualité des études d'impact et des évaluations préalables

● ● ● **L'étude d'impact** est un instrument d'évaluation de la norme préalablement à son adoption, indispensable dans le cadre d'une politique de qualité et de simplification du droit. Le Conseil d'État en a préconisé le développement dès 2006 dans son étude *Sécurité juridique et complexité du droit* (pp. 303 et s.), à la suite de laquelle [l'article 39](#) de la Constitution a été révisé par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Celui-ci prévoit désormais que la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. Promulguée le 15 avril 2009, cette dernière impose la réalisation d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude doivent définir les objectifs poursuivis par le projet de loi, recenser les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposer les motifs du recours à une nouvelle législation. Ils sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État (article 8 de la loi organique). Une évaluation préalable est également requise pour certains projets de texte réglementaire, en application de [l'article L. 1211-4-2](#) du code général des collectivités territoriales et de la circulaire du Premier ministre du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales (V. *infra* développements consacrés au Conseil National d'évaluation des normes). Le Conseil d'État opère un examen approfondi de la qualité des études d'impact qui accompagnent les projets de loi dont il est saisi dans le cadre de ses fonctions consultatives, au regard des exigences de la loi organique du 15 avril 2009. Il est obligatoirement destinataire de celles qui accompagnent certains projets de textes réglementaires, qui lui permettent si elles sont de bonne qualité de mieux mesurer les enjeux et les effets attendus de ces projets et viennent ainsi enrichir ses travaux.

Comme il le fait de façon récurrente, le Conseil d'État s'est montré attentif en 2021 à la qualité des études d'impact qui doivent, aux termes de la [loi organique n° 2009-403](#) du 15 avril 2009, accompagner les projets de loi.

1. Il a ainsi relevé la qualité d'études d'impact qui lui ont été transmises, notamment en accompagnement des projets suivants :

- **Projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement/ Etude d'impact de très bonne qualité (INT – 402548 – 16/03/2021)** – L'étude d'impact du projet, reçue le 3 avril 2021 et modifiée le 9 avril 2021 est dans son ensemble d'une très bonne qualité et permet d'apprécier tant l'efficacité et l'utilité des dispositions en vigueur, situées dans leur contexte opérationnel, que de comprendre les objectifs poursuivis par les évolutions envisagées.

-- **Projet de loi relatif à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites / Étude d'impact de très bonne qualité (INT – 403728 – 07/10/2021)** – L'étude d'impact, d'une grande qualité historique et juridique, satisfait aux exigences de l'article 8 de la [loi organique n° 2009-403](#) du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

2. Si la plupart des études d'impact sont complètes et bien documentées dès la saisine initiale, il reste fréquent qu'elles doivent être enrichies en cours d'examen des projets devant le Conseil d'État. Les principales observations faites en 2021 ont porté sur les points suivants.

Insuffisances de l'étude d'impact en matière de mise en place d'une expérimentation

⇒ V. *infra* « expérimentation » (INT-FIN-TP-SOC – 402412 – 08/04/2021) *Nécessité de compléter l'étude d'impact d'un projet de loi prévoyant une expérimentation d'indications suffisamment précises sur les modalités de pilotage et d'évaluation de chaque expérimentation*

Insuffisances notables de l'étude d'impact pour certaines mesures d'un projet de loi (INT-FIN-TP-AD-SOC/AG – 401433 – 04/02/2021) – Le droit international occupe une place très importante dans plusieurs domaines relevant de la compétence de la section des travaux publics, notamment, celui de la transition écologique et celui des transports. Il fait parfois peser sur les États signataires des traités des contraintes fortes en matière de résultat à atteindre et de délai pour y parvenir. Aussi, l'étude détaillée de l'impact des mesures proposées en droit interne peut-elle paraître moins nécessaire, ce qui se traduit dans un certain nombre de projets soumis à la section par des insuffisances à ce titre. Ainsi, l'examen du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets a conduit le Conseil d'État à constater des insuffisances de l'étude d'impact.

1. Sur certains points, l'étude d'impact n'approfondit pas les fondements et les conséquences des mesures envisagées. Ainsi, dans le chapitre relatif au transport aérien, aucune analyse du caractère soutenable des mesures projetées dans le contexte de la crise sanitaire, dont l'impact est pourtant majeur pour ce secteur, n'apparaît. S'agissant de la mesure d'interdiction des vols intérieurs sur toute liaison également assurée par voie ferrée en moins de 2h30, l'étude ne justifie pas la possibilité de s'appuyer sur le régime de dérogation temporaire au principe de liberté du trafic aérien intracommunautaire prévu par l'article 20 du [règlement \(CE\) n°1008/2008](#) du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté. Les conséquences économiques et concurrentielles de l'interdiction sont trop succinctement abordées. S'agissant de l'interdiction de déclarer d'utilité publique les travaux de création ou d'extension des aéroports entraînant une augmentation des émissions de gaz à effet de serre, l'étude d'impact ne mentionne ni les projets qui pourront continuer à être autorisés, ni ceux qui, au contraire, devront être arrêtés. L'étude d'impact est, en outre, silencieuse sur les modalités d'application envisagées, pourtant déterminantes pour apprécier les conséquences de la mesure. S'agissant, enfin, de l'obligation de compensation par les compagnies aériennes des émissions de gaz à effet de serre des vols intérieurs, l'étude d'impact ne précise pas les perspectives de réalisation de projets d'absorption du carbone réalisés sur le territoire français, dont le projet de loi, dans la rédaction du Gouvernement, prévoit qu'ils doivent être « privilégiés ».



2. Sur d'autres points, l'imprécision de l'étude d'impact reflète une immaturité de la mesure prévue susceptible d'affecter sa constitutionnalité. C'est le cas du principe général d'interdiction de la publicité en faveur des énergies fossiles, le champ d'application de cette interdiction étant renvoyé au pouvoir réglementaire. Faute de précision sur le périmètre ou les effets attendus des mesures, l'étude d'impact se bornant à indiquer que la mesure permettrait de viser « *l'essence, le gaz, les stations-services, les produits pétroliers, etc.* », le Conseil d'État ne dispose pas d'éléments pour préciser le champ de l'interdiction envisagée. L'expression très générale utilisée par le projet de loi ne permet pas de savoir si l'interdiction vise uniquement des publicités directes pour une source d'énergie, n'incluant pas de référence à un produit utilisant l'énergie, ou si elle concerne aussi des publicités se référant à la fois à une énergie et à un produit consommateur d'énergie. Toute restriction apportée à la publicité étant susceptible de porter atteinte à la liberté d'entreprendre, au droit de propriété ainsi qu'à la liberté d'expression et de constituer une entrave à la libre circulation des marchandises ou à la libre prestation de services, les dispositions du projet de loi, qui s'abstiennent de désigner les modes de publicité et les biens et énergies visés par cette mesure d'interdiction, pourraient être regardées comme entachées d'incompétence négative, mais aussi de méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines dès lors que le dispositif prévoit des sanctions pénales. En outre, à supposer que l'interdiction ne vise que la publicité directe pour des sources d'énergie, et elles seules, le caractère peu fréquent de ces publicités directes et l'absence de référence à des modes de consommation ne permettent pas de considérer cette mesure d'interdiction comme adaptée et proportionnée à l'objectif poursuivi, qui est de diminuer la consommation des produits les plus fortement émetteurs de gaz à effet de serre.

3. Le Conseil d'État constate parfois des incohérences entre les mesures projetées et l'étude d'impact. Il en va ainsi de la mesure qui prévoit une expérimentation pour proposer, dans tous les services de restauration collective dont les collectivités territoriales ont la charge et si elles sont volontaires, un choix quotidien d'un menu végétarien. Le Conseil d'État note l'importance des développements de l'étude d'impact tendant à faire regarder la mesure comme inopportune, non seulement sur la forme, à cause de l'interférence avec une mesure similaire de la loi dite « EGAlim » du 30 octobre 2018 en cours d'expérimentation dans les cantines scolaires, mais aussi sur le fond, pour des considérations tout à la fois de faisabilité pratique – en particulier, dans les cantines scolaires à menu unique – et de santé de certaines classes d'âge – notamment les adolescents qui pourraient pâtir de carences alimentaires. Dans l'hypothèse du maintien de cet article dans le projet de loi, le Conseil d'État invite donc le Gouvernement à étayer, en vue du débat parlementaire, les raisons pour lesquelles il estime souhaitable que les collectivités territoriales procèdent à cette expérimentation du menu végétarien quotidien dans la restauration collective.

4. Enfin, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de prendre en compte les modifications apportées au projet de loi par voie de saisine rectificative, qui doivent être expliquées et justifiées lorsqu'elles sont importantes et *a fortiori* substantielles.

Défaut de conception d'une mesure envisagée par un projet de loi auquel il ne peut être remédié en raison des carences de l'instruction préalable que reflètent les lacunes et insuffisances de l'étude d'impact (TP/AG – 402412 – 06/05/2021)

1. Lorsqu'une mesure législative soumise à son examen est entachée d'un défaut de conception, sans pour autant se heurter à un obstacle de fond, le Conseil d'État s'efforce, compte tenu du contexte juridique et factuel dans lequel elle s'inscrit, de proposer une rédaction plus appropriée aux objectifs poursuivis par le Gouvernement. Mais une telle démarche ne peut être entreprise que s'il ressort notamment de l'étude d'impact que les dispositions concernées ont fait l'objet d'une instruction préalable suffisamment étayée, permettant au Conseil d'État, sans méconnaître l'office que lui confie l'article 39 de la Constitution, de procéder à cette réécriture. Il peut, à cette fin, combler par ses propres analyses les carences de l'étude d'impact, à la condition qu'elles ne révèlent pas une défaillance caractérisée de l'instruction. La façon dont raisonne le Conseil d'État en pareil cas est illustrée par les développements qui suivent, relatifs à l'examen d'un article du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique.

2. Les appareils de contrôle automatique, tels que les radars routiers permettant la verbalisation des excès de vitesse et des franchissements de feux rouges, sont régis par l'[article L. 130-9](#) du code de la route. La procédure d'infraction, sanctionnée par une amende forfaitaire, est simple et efficace. Les constatations font foi jusqu'à preuve contraire et peuvent faire l'objet d'un procès-verbal revêtu d'une signature manuelle numérisée. L'installation des appareils est décidée par la délégation à la sécurité routière, en lien avec le représentant de l'État et l'autorité gestionnaire de voirie. Le traitement des constatations des radars, qui sont soumis à homologation, est confié à un service à compétence nationale commun à la police nationale et à la gendarmerie, le Centre automatisé de constatation des infractions routières (CACIR). Un établissement public de l'État, l'Agence nationale des traitements automatisés des infractions (ANTA), est notamment chargé de la préparation et de l'envoi des avis de contraventions ou d'amendes forfaitaires délictuelles établis dans le cadre du traitement automatisé des infractions.

3. L'un des objets du projet de loi est, en modifiant l'[article L. 130-9](#) susmentionné, de donner compétence aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour en décider l'installation. Si le principe d'une mesure destinée à favoriser l'installation des appareils de contrôle n'appelle pas d'objection, le Conseil d'État relève cependant que le projet ouvre cette faculté à l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements, y compris en dehors des routes dont ils sont gestionnaires, sans prévoir de mesure de coordination. Une telle orientation est de nature à soulever de sérieuses difficultés, alors que l'étude d'impact ne comporte aucune analyse pertinente de ses conditions de mise en œuvre. Elle révèle, dès lors, un défaut de conception.

4. Le Conseil d'État a certes envisagé, pour traduire les objectifs du Gouvernement, de limiter cette faculté aux collectivités et groupements gestionnaires de voirie, sur les routes dont ils sont gestionnaires, en prévoyant que leur décision serait précédée



d'un avis du représentant de l'État, afin d'assurer une implantation cohérente des appareils. Mais faute d'être éclairé sur les intentions du Gouvernement, s'agissant notamment des collectivités concernées, des modalités de traitement des données relevées par les appareils et des suites pénales à y apporter, il n'a pas été mis à même d'apporter au projet les précisions requises.

5. En effet, en premier lieu, il ne dispose d'aucune indication sur le périmètre des collectivités concernées, en particulier sur le point de savoir si, et dans quelles conditions, les régions sont susceptibles d'être concernées par cette mesure, au titre de l'expérimentation du transfert de gestion de la voirie nationale prévue par ailleurs dans le projet de loi. Ni les dispositions relatives à cette expérimentation, ni l'exposé des motifs, ni l'étude d'impact n'évoquent ni n'excluent cette possibilité, qui risque de se heurter à des difficultés pratiques, compte tenu du caractère novateur et de la complexité de cette expérimentation permettant des transferts de gestion croisés avec les départements. En deuxième lieu, si le Gouvernement a indiqué qu'il n'entendait pas étendre la compétence du CACIR pour assurer le traitement des constatations effectuées par ces appareils et envisageait de confier cette mission aux agents de police municipale et gardes champêtres, dans le cadre de centres locaux automatisés de constatation des infractions routières créés par les communes ou leurs groupements, il n'a pu fournir d'explications sur les conditions d'organisation et de fonctionnement de ces centres et, en particulier, leurs relations avec les départements et les régions qui auraient décidé d'installer ces appareils sur leur voirie et ne pourraient les mettre en service en l'absence de centre local. Le Conseil d'État ne peut s'assurer que l'interdiction énoncée à l'article 72 de la Constitution qu'une collectivité territoriale exerce une tutelle sur une autre sera respectée. Il s'interroge, en outre, sur la pertinence d'un choix conduisant les communes ou leurs groupements à créer chacun leur propre centre de traitement des constatations, avec des moyens humains et informatiques conséquents, quand des considérations d'efficacité et de préservation des deniers publics plaident plutôt pour la mise en place d'un dispositif commun. En dernier lieu, le Gouvernement n'a pas davantage été en mesure de préciser les suites pénales à donner à ces constatations, dont il a seulement été indiqué qu'elles ne relèveraient pas nécessairement de la compétence de l'ANTAI.

6. Le renvoi à un décret en Conseil d'État afin de préciser les « conditions de l'installation des appareils et de traitement des constatations par les agents de police municipale et les gardes champêtres » ne peut suppléer les insuffisances du projet et le défaut d'instruction préalable dont il souffre, ni régler la question du traitement des amendes pénales.

2.4.3. Le respect des obligations en matière de consultations

• • • *L'édiction des textes législatifs ou réglementaires ou des décisions administratives individuelles est souvent précédée de la consultation d'organismes créés à cet effet ou dont c'est l'une des missions. Cette consultation peut être facultative ou obligatoire, voire être assortie de la nécessité d'un avis conforme. [...] Le caractère obligatoire ou facultatif d'une consultation résulte des termes mêmes du texte ayant institué l'organisme ou prévu la consultation (source : [guide de légistique](#), Légifrance)*

■ Le respect des obligations en matière de consultations

Conséquences dommageables de la brièveté des délais impartis pour les consultations sur l'ensemble d'un projet de loi (INT-FIN-TP-AD-SOC/AG – 401433 – 04/02/2021) – Le Conseil d'État a examiné le 4 février 2021 le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets. Or, il n'a reçu l'avis au Conseil économique social et environnemental, dont la consultation sur les dispositions de programmation était obligatoire, que le 27 janvier, et celui du Conseil national de l'évaluation des normes, dont l'avis était obligatoire sur les dispositions applicables aux collectivités territoriales, que le 2 février. Comme le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de le souligner, si la brièveté des délais impartis aux organismes consultés peut être sans incidence sur les avis recueillis lorsqu'ils portent sur un nombre limité de dispositions, il n'en va pas de même lorsque la consultation porte sur l'ensemble du projet de loi, ou une partie substantielle de celui-ci, surtout lorsque son volume est important. Compte tenu de la date à laquelle les avis ont été rendus, la possibilité de les prendre en compte est extrêmement réduite, aussi bien pour permettre au Gouvernement d'intégrer dans son projet, le cas échéant, les modifications recommandées par ces avis que pour garantir au Conseil d'État, dont la consultation trouve son fondement dans l'article 39 de la Constitution, les conditions de nature à examiner, de manière approfondie et pleinement informée, l'ensemble des questions soulevées.

■ Consultation obligatoire

Consultation obligatoire sur les projets de textes législatifs et réglementaires relatifs à la protection des données à caractère personnel ou au traitement de telles données (article 8 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978) / Commission nationale de l'informatique et des libertés (INT – 402612 – 04/05/2021) – Saisi d'un projet de décret modifiant l'[article R. 841-2](#) du code de la sécurité intérieure et le [décret n° 2007-914](#) du 15 mai 2007 pris pour l'application du I de l'article 30 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, le Conseil d'État (section de l'intérieur), lui donne un avis favorable. Les dispositions du projet modifient l'[article R. 841-2](#) du code de la sécurité intérieure qui fixe la liste des traitements ou parties de traitements de données à caractère personnel intéressant la sûreté de l'État, afin de faire intégralement passer le contentieux relatif au traitement de données de Tracfin, Startrac, sous le régime du



contentieux des traitements intéressant la sûreté de l'État et la défense nationale. Le Conseil d'État considère qu'en égard aux spécificités de ces traitements, dont le contentieux du droit d'accès indirect est régi par des règles procédurales dérogatoires parmi lesquelles la compétence en premier et dernier ressort de la formation spécialisée du Conseil d'État, la détermination de la juridiction compétente pour connaître du contentieux de l'accès aux données contenues dans Startrac a, en l'espèce, une incidence sur la protection des données à caractère personnel. Dans ces conditions la consultation de la CNIL sur ces dispositions est obligatoire en application de l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978, selon lequel la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) est consultée sur tout projet de loi ou de décret ou toute disposition de projet de loi ou de décret relatifs à la protection des données à caractère personnel ou au traitement de telles données.

Commission nationale de l'informatique et des libertés (ADM – 401920 et 401921 – 26/01/2021) – Le Conseil d'État (section de l'administration), saisi d'un projet de décret relatif aux élections des représentants étudiants au conseil d'administration du Centre national des œuvres universitaires et scolaires et d'un projet de décret relatif aux élections des représentants étudiants au conseil d'administration des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, donne un avis favorable à ces projets, qu'il propose de fusionner en un seul, sous réserve des observations qui suivent. Les dispositions du chapitre II de chacun des deux projets initiaux, relatives aux conditions de mise en œuvre du vote électronique par internet, ont dû en être retranchées faute de consultation à ce stade de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Cette consultation est en l'espèce obligatoire en application du a) du 4° du I de l'article 8 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés dès lors que les dispositions des chapitres mentionnés « *déterminent, dans certaines de leurs caractéristiques essentielles, les conditions de création ou de mise en œuvre d'un traitement ou d'une catégorie de traitements de données à caractère personnel* » (section de l'administration, 8 septembre 2020, n° 400947, note relative au projet de décret relatif aux conditions et modalités de la mise en œuvre du vote électronique par internet pour l'élection des représentants des forces armées et formations rattachées au Conseil supérieur de la fonction militaire, des membres des conseils de la fonction militaire et des membres des instances de représentation des militaires, qui se réfère notamment à la décision du 20 juin 2018, *Syndicat national des vétérinaires d'exercice libéral et autres*, n^{os} 408185 et 408192). Ces dispositions feront l'objet d'un nouveau projet de décret en Conseil d'État une fois cette consultation réalisée. Le Conseil d'État admet cependant de maintenir dans le projet fusionné qu'il adopte les modifications que le Gouvernement souhaite apporter aux articles R. 822-5 et R. 822-12 du code de l'éducation, relatifs respectivement aux élections des représentants des étudiants au CNOUS et au CROUS, de façon notamment à y mentionner la possibilité de recourir au vote électronique. Il y introduit toutefois un renvoi vers le décret en Conseil d'État à intervenir pour définir les conditions de ce vote, dont les références devront être précisées lors de l'adoption de ce décret.

Consultation obligatoire en cas de traitement de données consistant en la destruction de données à caractère personnel stockées le cas échéant dans des biens à reconditionner avant revente / Commission nationale de l'informatique et des libertés (FIN – 403908 – 19/10/2021) – Un projet de décret relatif aux conditions d'utilisation des termes « reconditionné » et « produit reconditionné » impose la suppression, par la personne chargée du reconditionnement, de toutes les données, y compris celles à caractère personnel, enregistrées ou conservées en lien avec un précédent usage ou un précédent utilisateur, avant que le produit ne change de propriétaire. Le Conseil d'État (section des finances) estime que lorsqu'elle porte sur des données à caractère personnel, une telle opération de destruction constitue un traitement soumis aux dispositions du règlement du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (dit « RGPD »). La consultation préalable de la Commission nationale informatique et libertés, qui doit intervenir *« sur tout projet de loi ou de décret qui détermine, dans leurs caractéristiques essentielles, les conditions de création ou de mise en œuvre d'un traitement de données à caractère personnel »* (avis du 18 juin 2019, n° 397691), est en conséquence obligatoire.

Normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics / Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) (ADM – 403778 – 09/11/2021) – Saisi d'un projet de décret relatif aux comités sociaux d'établissement des établissements publics de santé, des établissements sociaux, des établissements médico-sociaux et des groupements de coopération sanitaire de moyens de droit public, le Conseil d'État (section de l'administration) a estimé que la consultation préalable du Conseil national d'évaluation des normes revêtait un caractère obligatoire pour un tel projet. Aux termes du I de l'[article L. 1212-2](#) du code général des collectivités territoriales : *« Le Conseil national d'évaluation des normes est consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des projets de textes réglementaires créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables. / Il est également consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier des projets de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics (...) »*. Il résulte de ces dispositions, éclairées par la jurisprudence, que doivent être regardées comme des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics soit les normes qui les concernent spécifiquement ou principalement, soit les normes qui affectent de façon significative leurs compétences, leur organisation, leur fonctionnement ou leurs finances (26 octobre 2018, *Association Regards citoyens*, n° 403916, rejoignant l'avis d'Assemblée générale n° 395785 du 27 septembre 2018.) Pour l'application de ces dispositions aux projets de texte concernant les établissements sociaux et médico-sociaux régis par les dispositions des [articles L. 315-13](#) et [R. 315-27](#) à [R. 315-66](#) du code de l'action sociale et des familles, lesquels constituent des établissements publics des collectivités territoriales qui, en vertu de l'[article L. 315-9](#) du même code, peuvent être communaux, intercommunaux, départementaux, interdépartementaux ou nationaux, il convient d'apprécier si ces projets concernent spécifiquement ou principalement ces établissements



ou s'il contiennent des normes affectant de façon significative les compétences, l'organisation, le fonctionnement ou les finances de ces mêmes établissements. Le présent projet de décret, pris pour l'application des dispositions des articles [L. 6144-3](#), L. 6144 et L. 6145 du code de la santé publique et de l'[article L. 315-13](#) du code de l'action sociale et des familles, dans leur rédaction issue de la [loi n° 2019-828](#) du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, institue notamment dans tous les établissements sociaux et médico-sociaux, en lieu et place des actuels comités techniques d'établissement et comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, un comité social d'établissement au sein duquel est créée une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail, fixe la composition de ces instances, les modalités de désignation de leurs membres ainsi que leurs compétences et les modalités de leur fonctionnement. Modifiant ainsi de manière substantielle et transversale les règles régissant les organes de dialogue social des établissements sociaux et médico-sociaux, le projet de décret doit être regardé comme affectant de façon significative l'organisation et le fonctionnement de ces établissements publics locaux.

Consultation obligatoire sur un projet d'ordonnance portant réforme de la formation des élus locaux / Congrès de la Nouvelle-Calédonie (INT – 401828 – 19/01/2021) – Saisi le 16 décembre 2020 d'un projet d'ordonnance portant réforme de la formation des élus locaux – qui a fait l'objet d'une saisine rectificative le 19 janvier 2021 – le Conseil d'État (section de l'intérieur), lui donne un avis favorable sous réserve notamment de la suppression des dispositions qui modifient des règles particulières applicables à la Nouvelle-Calédonie. En effet, si le Haut-Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, conformément à l'[article 90](#) de la loi n° 99-209 organique relative à la Nouvelle-Calédonie, a saisi pour avis sur le projet d'ordonnance le congrès de la Nouvelle-Calédonie par une lettre du 18 décembre 2020 reçue le 21 décembre 2020, l'avis de cette assemblée n'a pas été rendu et ne pourra être réputé rendu qu'au terme d'un délai d'un mois, soit le 21 janvier 2021, c'est-à-dire postérieurement à son adoption par le conseil des ministres prévue le 20 janvier 2021.

Texte prorogeant certaines dispositions d'un texte ayant précédemment fait l'objet d'une consultation en application du code de justice administrative / Nouvelle consultation des mêmes instances obligatoire / Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel et de la commission supérieure du Conseil d'État (INT – 402691 – 21/04/2021) – Saisi d'un projet de loi relatif à la gestion de la sortie de l'état de crise sanitaire prorogeant jusqu'au 31 octobre 2021 les articles 2 et 4 de l'[ordonnance n° 2020-1402](#) du 18 novembre 2020, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable. Ce projet de loi proroge les dispositions d'un texte qui avait fait l'objet, en application du code de justice administrative, d'une consultation du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel et de la commission supérieure du Conseil d'État, en raison de l'impact significatif de ses dispositions sur l'organisation et le fonctionnement des juridictions administratives en période de crise sanitaire. Ces dispositions étaient respectivement relatives à la possibilité de recourir à la visioconférence pour l'organisation des audiences et à la possibilité

de prononcer une injonction sans audience en matière de contentieux du droit au logement opposable. Leur prorogation ayant le même impact elle nécessite pour le Conseil d'État la consultation préalable de ces mêmes instances.

■ Consultation non obligatoire

Actualisation des dénominations des communes dans les décrets en Conseil d'État / Consultation du conseil départemental prévue par l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales non requise dès lors que le projet de décret se borne à modifier le nom des communes et n'a ni pour objet ni pour effet de modifier les limites territoriales des cantons (INT – 401832 – 02/02/2021) – Saisi d'un projet de décret actualisant les dénominations des communes dans les décrets portant délimitation de cantons, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable. Le projet modifie les décrets portant délimitation de cantons pour tenir compte, d'une part, du changement de nom de certaines communes et, d'autre part, de la création de communes nouvelles à la suite de regroupements de communes. Les communes regroupées au sein d'une même commune nouvelle peuvent être situées soit sur le territoire d'un même canton, soit dans des cantons différents lorsque la commune compte plus de 3500 habitants. Mais le projet n'a ni pour objet ni pour effet de modifier les limites territoriales des cantons. Dans ces conditions, le Conseil d'État estime que s'il est nécessaire de recourir à un décret en Conseil d'État dès lors que les décrets modifiés ont été pris le Conseil d'État entendu, la consultation du conseil départemental prévue en cas de modifications des limites territoriales des cantons, des créations et suppressions de cantons par l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales, n'est pas requise.

Restrictions aux autorisations à concourir dans la fonction publique civile et la magistrature / Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes (ADM – 402380 – 17/03/2021) – Saisi d'un projet de décret ayant pour objet d'abroger les dispositions limitant le nombre de possibilités pour un candidat de se présenter à un concours ou un examen dans tous les textes relatifs à la fonction publique civile et à la magistrature comportant de telles dispositions, le Conseil d'État (section de l'administration) estime que ce projet ne devait être soumis, s'agissant des instances de représentation du personnel, qu'au seul Conseil commun de la fonction publique (CCFP). Compte tenu de son objet, et alors même qu'il se présente comme une collection de modifications de statuts particuliers et non comme un dispositif transversal, ce projet, qui porte sur des corps et cadres d'emplois des trois fonctions publiques, doit en effet être regardé comme un « *décret commun à au moins deux fonctions publiques* » au sens de l'article 9 ter de la loi n° 83-643 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, relatif au CCFP, et des dispositions réglementaires prises pour son application (2° de l'article 2 du décret n° 2012-148 du 30 janvier 2012 : « *projets de loi, d'ordonnance, de décret ayant un objet commun à au moins deux fonctions publiques qui ont une incidence sur la situation statutaire des fonctionnaires* »). Cette consultation du CCFP remplace, en application des dispositions du même article 9 ter et de celles du décret du 30 janvier 2012 mentionné ci-dessus, celle des conseils supérieurs de chacune des trois fonctions publiques, qui auraient été sinon compétents en



application des textes qui les régissent (voir par exemple, pour le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE), les dispositions de l'[article 2](#) du décret n° 2012-225 du 16 février 2012 qui mentionnent notamment, comme relevant des compétences de ce conseil, les « projets de décret qui modifient ou abrogent, de manière coordonnée par des dispositions ayant le même objet, plusieurs décrets de nature statutaire et indiciaire, ou plusieurs décrets régissant des emplois, lorsque ces projets relèvent de la compétence de plusieurs comités techniques »). Par suite, et en application des dispositions relatives à ces conseils supérieurs (cf., pour le CSFPE, le même [article 2](#) du décret du 16 février 2012), elle se substitue aussi à la consultation des comités techniques compétents pour chacun des corps ou cadres d'emplois concernés. En conséquence, et pour les mêmes raisons, il n'était pas obligatoire de consulter le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratifs d'appel et le Conseil supérieur des chambres régionales des comptes, qui exercent, pour les magistrats administratifs et pour les magistrats financiers, les attributions consultatives des comités techniques. La seule circonstance que le projet de décret modifie des dispositions du code de justice administrative et du code des juridictions financières relatives aux conditions de recrutement des magistrats administratifs et financiers n'est pas de nature, compte tenu de l'objet de ces modifications, qui est le même que celui des modifications relatives aux autres corps et cadres d'emplois, à le faire regarder comme comportant des dispositions propres à ces magistrats. Dès lors, le Conseil d'État supprime, dans les visas du projet, les mentions de la consultation du CSTACAA et du CSCRC.

Suppression de la mention du caractère obligatoire de la consultation du conseil dès lors que cette instance n'existe plus à la date du texte concerné / Conseil supérieur de la mutualité (FIN – 401749 – 12/01/2021) – La consultation du Conseil supérieur de la mutualité était obligatoire, en application de l'[article L. 411-1](#) du code de la mutualité alors en vigueur, sur un projet de décret relatif à la lutte contre l'anonymat des actifs virtuels et renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, au moment où ce texte a été transmis au Conseil d'État. Toutefois, postérieurement à cette transmission, l'[article 17](#) de la loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique a supprimé cette instance, en abrogeant l'article L. 411-1 du code de la mutualité. Examinant ce projet après l'entrée en vigueur de cette disposition et faisant application du principe selon lequel la légalité d'un texte réglementaire s'apprécie au regard des dispositions en vigueur à la date de sa signature, y compris celles qui régissent la procédure préalable à son édicton, le Conseil d'État (section des finances) en déduit que cette consultation n'est plus obligatoire et ne doit dès lors pas figurer dans les visas du décret.



2.4.4. Les règles de codification des textes

■ Nouvelle codification

Méthodologie / Plan thématique / Chapitre liminaire portant sur « Champ d'application et définitions » / Non codification de dispositions présentant un caractère temporaire ou transitoire / Opportunité de procéder à la codification simultanée des parties législatives et réglementaires d'un même code / Code général de la fonction publique (ADM – 403609 – 10/11/2021) – Saisi d'un projet d'ordonnance portant partie législative du code général de la fonction publique, pris sur le fondement de l'[article 55](#) de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, le Conseil d'État (section de l'administration) lui donne un avis favorable au bénéfice des modifications et observations suivantes.

1. Le Conseil d'État se félicite tout d'abord de l'aboutissement de ce projet de codification dont l'idée avait été évoquée pour la première fois en 1983, lors de l'examen des projets de lois statutaires en assemblée générale, dont les premiers travaux ont débuté il y a plus de vingt-cinq ans et qui a fait l'objet de cinq habilitations précédentes. L'exercice a pu être mené à bien nonobstant les importantes modifications qui ont continué d'être apportées au droit de la fonction publique pendant la période d'habilitation, jusque dans ses dernières semaines. Il constate que cette codification, effectuée à droit constant, conduit à réaffirmer les grands principes du droit de la fonction publique française, au nombre desquels celui, que la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique n'a pas remis en cause, selon lequel les emplois permanents des administrations ont vocation à être occupés par des fonctionnaires régis par un statut, et à mettre en évidence l'unité et la singularité de la fonction publique.

2. Le Conseil d'État approuve le choix fait par le Gouvernement, et validé par la Commission supérieure de codification, d'un plan thématique, alors que les projets précédents procédaient, pour l'essentiel, par juxtaposition des grandes lois statutaires de 1983, 1984 et 1986. Ce plan, qui intègre donc dans une présentation commune la fonction publique de l'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, s'ordonne autour des grands pans du droit de la fonction publique : droits et obligations, exercice du droit de participation, déroulement des parcours professionnels et différents aspects de la gestion des agents publics. Il est cohérent avec l'idée d'un « code général » et permet de bien faire apparaître les grandes lignes du droit de la fonction publique ainsi que les éléments de convergence entre les trois fonctions publiques et les différences que comportent les dispositions législatives applicables à chacune d'entre elles. Le Conseil d'État propose plusieurs modifications consolidant cette approche thématique et globale. Ainsi, en accord avec le Gouvernement, le nombre de livres est réduit de neuf à huit par rapport à la saisine initiale, certains intitulés sont modifiés pour mieux rendre compte de leur contenu et certains titres ou chapitres sont déplacés vers un livre où ils trouvent plus logiquement leur place. En sens inverse, lorsque la recherche d'intégration des dispositions dans un moule



commun aurait un caractère artificiel en raison d'un état du droit divers selon les fonctions publiques, comme en matière d'institutions représentatives du personnel, des subdivisions propres à la fonction publique de l'État, à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière sont maintenues ou rétablies, le plus souvent à un niveau inférieur à celui du chapitre.

3. Le Conseil d'État approuve la présence, en début de code, d'articles qui en précisent le champ d'application et définissent les termes employés tout au long du code. Il suggère de les regrouper dans un chapitre liminaire dont l'intitulé rend compte de leur contenu : « *Champ d'application et définitions* ». L'objet de ce chapitre n'étant pas d'énoncer les grands principes de fond qui structurent le droit de la fonction publique, il déplace en tête du livre III relatif au recrutement la disposition de principe selon laquelle les emplois permanents des administrations ont vocation à être occupés par des fonctionnaires. Il approuve également le choix d'inclure les agents contractuels dans le champ du code et de ne pas isoler au niveau d'un livre les dispositions qui leur sont applicables. Cela est cohérent avec l'évolution des lois statutaires de 1983, 1984 et 1986, qui rendent expressément applicables aux agents contractuels une partie de leurs dispositions et avec la multiplication, notamment par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, des possibilités de recours à des agents contractuels. Sont en outre pertinentes et utiles les mentions de ce chapitre liminaire précisant les catégories d'agents publics auxquels ce code ne s'applique pas, tels les praticiens hospitaliers énumérés aux 1° à 4° de l'[article L. 6152-1](#) du code de la santé publique, et ceux auxquels il ne s'applique qu'en partie, sans que cela ressorte explicitement des textes actuels, tels les membres du personnel enseignant et hospitalier des centres hospitaliers et universitaires. Le Conseil d'État partage l'analyse du Gouvernement selon laquelle il est opportun de conserver dans le code une référence au « *statut général* » que composent actuellement les lois de 1983, 1984 et 1986 mentionnées ci-dessus. Cependant, plutôt que « *statut général de la fonction publique* », comme le propose le Gouvernement, il recommande de s'en tenir à la formulation de la loi du 13 juillet 1983 de « *statut général des fonctionnaires* », qui était aussi celle des textes qui l'ont précédé, la loi du 19 octobre 1946 et l'ordonnance du 2 janvier 1959. Cela marque mieux la continuité historique, qui est l'objet même de cette mention sans portée juridique propre, et cela évite de donner une double appellation à un seul et même ensemble de dispositions. Cette formulation est en outre cohérente avec l'énoncé, issu de la loi du 13 juillet 1983 et que le Gouvernement tient à faire figurer dans le chapitre liminaire, selon lequel les fonctionnaires « *sont, vis-à-vis de leur administration, dans une position statutaire et réglementaire* ».

4. Confronté à de très nombreux articles, le plus souvent placés en fin de chapitre, qui confient à des décrets en Conseil d'État le soin de déterminer les modalités d'application des dispositions qui précèdent, et constatant que rares sont les renvois à un autre niveau de norme, le Conseil d'État propose l'insertion dans le chapitre liminaire d'un article L. 9 qui prévoit que : « *Sauf dispositions particulières, les modalités d'application du présent code sont déterminées par décret en Conseil d'État.* ». Cette mise en facteur commun permet de supprimer dans les différents livres les articles qui se bornent à procéder à de tels renvois, sans autre précision. En

revanche, demeureront dans chacun des livres les dispositions qui, par exception, renvoient à des décrets simples ou à des arrêtés ainsi que, lorsque c'est utile, celles qui précisent, dans le corps du chapitre ou in fine, des éléments de contenu des textes d'application à prendre par la voie d'un décret en Conseil d'État.

5. S'agissant plus particulièrement des dispositions relatives aux emplois supérieurs, notamment celles relatives à l'encadrement supérieur de l'État, le Conseil d'État estime pertinent le choix fait par le Gouvernement d'insérer dans un titre du livre III, relatif au recrutement, les dispositions qui se rapportent au recrutement des personnes nommées dans ces emplois et dans un chapitre du livre IV, consacré aux principes d'organisation et de gestion des ressources humaines, les autres dispositions statutaires propres à ces emplois, notamment celles issues de l'[ordonnance n° 2021-702](#) du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État.

6. Le Conseil d'État approuve également le choix de ne pas codifier les dispositions présentant un caractère temporaire ou transitoire, telles que celles relatives à la rupture conventionnelle pour ce qui concerne les fonctionnaires, qui, aux termes de la loi du 6 août 2019, ne s'appliquent que jusqu'au 31 décembre 2025 et feront l'objet avant cette date d'une évaluation. Un emplacement est toutefois réservé dans le code pour accueillir ces dispositions si, comme il paraît probable, une loi ultérieure vient les proroger. Cela ne fait pas obstacle à ce qu'une rupture conventionnelle soit dès à présent proposée à un agent occupant un emploi supérieur ou assimilé qui fait l'objet d'un accompagnement personnalisé en vue de définir un projet de transition professionnelle, en application des dispositions de l'ordonnance du 2 juin 2021 codifiées à l'article L. 412-3, dans la limite de temps mentionnée ci-dessus s'il s'agit d'un fonctionnaire. En sens inverse, le Conseil d'État considère que toutes les dispositions pérennes contenues dans les lois statutaires doivent trouver leur place dans le code ou dans un autre texte lui-même pérenne, de préférence un code, lorsque leur contenu s'y insère plus logiquement, plutôt que dans l'ordonnance de codification. Ainsi, le Conseil d'État estime que les dispositions définissant les règles constitutives du Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière doivent être insérées dans le code où les utilisateurs seront les plus enclins à les chercher et se rallie sur ce point à la position du Gouvernement selon laquelle il s'agit du code général de la fonction publique. Un raisonnement analogue le conduit à proposer que les dispositions relatives aux ressources de l'École des hautes études en santé publique qui figurent dans la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière soient codifiées dans un [article L. 756-2-1](#) du code de l'éducation, juste après l'[article L. 756-2](#) qui comporte déjà des dispositions relatives à cette école.

7. Le Conseil d'État écarte du projet de code les dispositions qui, reprenant quelques dispositions législatives existantes, déclarent applicables aux agents de la Ville de Paris certains articles du code. En effet, l'[article 118](#) de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, repris à l'article L. 417-1 du code, confie à un décret en Conseil d'État le soin de définir le statut des fonctionnaires de la Ville de Paris, en ouvrant à ce décret



la possibilité de déroger aux dispositions applicables aux agents territoriaux. Pris sur ce fondement, le [décret n° 94-415](#) du 24 mai 1994 précise à son article 4 quelle version de la loi du 26 janvier 1984 est applicable aux fonctionnaires de la Ville de Paris tandis que d'autres articles du même décret, selon le cas, écartent complètement l'application de certaines dispositions de cette loi ou les aménagent pour tenir compte des spécificités des administrations parisiennes, ou encore rendent applicables et adaptent les dispositions de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État et des textes pris pour son application. Il est préférable de s'en tenir à la logique de ce schéma et d'éviter en conséquence d'insérer dans la partie législative du code des dispositions qui peuvent figurer dans sa partie réglementaire.

8. Le Conseil d'État regrette que le Gouvernement n'ait pas profité de la présente codification pour résoudre la difficulté, soulignée dans une note de la section de l'administration du 12 mai 2020 (n° 399119), qui tient à la dualité de normes applicables au droit à l'allocation d'assurance chômage des agents publics. Ces normes sont en effet pour les unes codifiées dans le code du travail, pour les autres non, alors que leur champ d'application respectif et les règles qu'elles édictent se recoupent désormais largement, ce qui est source de complexité inutile et d'incertitudes juridiques. Il suggère en conséquence que cet exercice soit mené à l'occasion de la préparation du projet de loi de ratification ou d'un autre projet de loi à venir prochainement.

9. Comme l'a fait avant lui la Commission supérieure de codification, le Conseil d'État regrette également que la partie réglementaire du code n'ait pas pu être élaborée parallèlement à la partie législative, ce qui aurait permis de mieux apprécier la pertinence de certaines subdivisions du plan retenu, de faciliter les délégalisations ou au contraire les rehaussements au niveau législatif de certaines dispositions réglementaires et d'éviter une période intermédiaire complexe pour les usagers, qui devront se familiariser avec ce nouvel outil tout en continuant à se référer aux nombreux décrets d'application des lois statutaires antérieures. Il estime cependant que cette situation, qui n'est pas sans précédent, ne constitue pas un obstacle dirimant à l'adoption de la partie législative du code non plus qu'à une entrée en vigueur de cette partie qui ne soit pas concomitante avec celle de la partie réglementaire. A cet égard, si la date d'entrée en vigueur selon les règles du droit commun, initialement envisagée par le Gouvernement, ne lui paraît pas raisonnable au regard des nécessaires délais d'appropriation de ce nouvel outil, notamment par les nombreux services gestionnaires du personnel des collectivités territoriales et des établissements publics, dans le champ sanitaire et médico-social en particulier, le Conseil d'État estime acceptable son recul à la date désormais prévue du 1^{er} mars 2022. Il prend note que, d'ici cette date, les tables de concordance auront été publiées, des documents d'information diffusés et des formations organisées pour faciliter l'utilisation de ce nouveau cadre juridique de référence.

10. Le Conseil d'État constate qu'outre la Commission supérieure de codification, le Gouvernement a soumis ce projet de code à l'avis du Conseil commun de la fonction publique, du Conseil national d'évaluation des normes et des organes

compétents des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution. Il estime cependant que seul l'avis de la Commission supérieure de codification était requis, les autres consultations, quoique particulièrement opportunes, n'étant pas juridiquement obligatoires. En effet, si elle en modifie profondément la présentation, cette codification du droit de la fonction publique réalisée à droit constant ne change pas sur le fond les règles en vigueur ni les conditions de leur application outre-mer. Il est à relever à cet égard que les possibilités d'innovation ouvertes par l'habilitation inscrite à l'article 55 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019, notamment celle relative à l'approfondissement de la déconcentration des actes de recrutement et de gestion, n'ont pas été utilisées.

■ Refonte des codes

Nécessité d'une reprise des travaux de refonte du code de l'artisanat (FIN – 401812 – 26/01/2021) – Saisi d'un projet de décret modifiant l'organisation et le fonctionnement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat, le Conseil d'État (section des finances) invite le Gouvernement à reprendre les travaux de refonte du code de l'artisanat. Il a, à plusieurs reprises, attiré son attention sur les imperfections de ce code, qui ne distingue pas entre les dispositions législatives et réglementaires et laisse hors de son champ de nombreuses dispositions relatives au réseau des chambres des métiers et de l'artisanat qui ont vocation à y être regroupées. Il souligne, dès lors, l'importance de la refonte complète de ce code et la nécessité de son engagement rapide en appelant le Gouvernement à surmonter les questions qui ont entravé jusqu'à présent sa mise en œuvre, concernant en particulier la définition de l'artisan et le périmètre des professions et des ressortissants des chambres devant entrer dans le champ du code.

Nécessité de codifier la partie réglementaire d'un code

⇒ **V. infra (ADM – 14 septembre 2021 – 403637)** – *Code de la recherche / Absence de partie réglementaire de ce code plus de dix-sept ans après l'adoption de sa partie législative.*

Dispositions réglementaires relatives à l'outre-mer / Distinction des dispositions applicables de plein droit de celles qui doivent faire l'objet d'une extension expresse / Simplification du droit / Code de la défense (ADM – 401974 – 30/03/2021) – Saisi d'un projet de décret ayant pour objet de réécrire les dispositions réglementaires du code de la défense relatives à l'outre-mer afin d'en améliorer l'intelligibilité, en assurant une meilleure distinction entre les dispositions applicables de plein droit et celles qui doivent faire l'objet d'une extension expresse dans les collectivités régies par le principe de spécialité, le Conseil d'État (section de l'administration), qui avait recommandé à plusieurs reprises de procéder à cette refonte, relève que ce décret, comme l'[ordonnance n° 2019 1335](#) du 11 décembre 2019 pour la partie législative du code, permettra à l'avenir d'éviter la confection et la mise à jour de tableaux d'applicabilité (« compteurs Lifou »), qui ne se justifient que pour les dispositions qui ne sont pas applicables de plein droit, peu nombreuses dans le code de la défense. Cette nouvelle partie réglementaire confirme la pertinence et l'intérêt pratique de la refonte opérée en termes de volume et de maintenance future du code et donc de simplification du droit, le décret permettant la suppression de



près de 80 articles comportant plus de 3 600 lignes ou dispositions. Le Conseil d'État note que l'ordonnance du 11 décembre 2019 a introduit, en tête de la partie législative du code de la défense, un [article L. 1](#) aux termes duquel « *Le code de la défense est applicable de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République, à moins qu'il n'en dispose autrement* ». Il estime que, compte tenu la formulation et de l'emplacement ainsi choisis pour cette disposition, il n'y a pas lieu de la réitérer en tête de la partie réglementaire alors même que, en principe, les dispositions d'extension, de non-application ou d'adaptation relatives à l'outre-mer qui figurent dans la partie législative d'un code ne valent pas pour sa partie réglementaire. Par ailleurs, le projet du Gouvernement comporte, en tête de la nouvelle sixième partie du code de la défense réunissant les dispositions réglementaires relatives à l'outre-mer, un article R.* 6000-1 selon lequel : « *Les adaptations des dispositions des parties 1 à 5 du présent code en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte, à Saint Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie ou dans les Terres australes et antarctiques françaises, identifiées par un R.* (décret pris le Conseil d'État entendu et délibéré en conseil des ministres) ou un D.* (décret délibéré en conseil des ministres), peuvent être fixées par décret* ». Une telle disposition de portée générale permettant à un décret simple d'adapter, pour leur application outre-mer, les dispositions réglementaires du code relevant d'un décret en Conseil d'État et en conseil des ministres (R.*) ou d'un décret en conseil des ministres (D.*) ne peut être admise. Elle contrevient en effet aux dispositions de la partie législative du code qui renvoient, pour leurs mesures réglementaires d'application, à des décrets en Conseil d'État ou en conseil des ministres, dès lors que les adaptations à l'outre-mer de ces mesures d'application sont un élément de ces dernières.

Dispositions relatives à la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie / Distinction des dispositions applicables de plein droit de celles qui doivent faire l'objet d'une extension expresse / Non codification de dispositions relevant de la compétence de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie / Code de l'éducation (ADM – 402591 – 27/04/2021) – Saisi d'un projet d'ordonnance portant actualisation et adaptation des dispositions du code de l'éducation relatives à l'outre-mer, le Conseil d'État (section de l'administration) admet l'utilité de l'insertion dans cette ordonnance d'un article non codifié rappelant que demeureront en vigueur, sauf modification ou abrogation par les autorités de la Polynésie française ou de la Nouvelle-Calédonie, les dispositions qui, parce qu'elles relèvent de la compétence de ces territoires, ne sont pas reprises des mentions d'extension figurant précédemment dans le code. Le Conseil d'État, compte tenu des compétences respectives de l'État, d'une part, de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, d'autre part, ne retient pas par ailleurs l'extension sur ces territoires, prévue par le projet rectifié du Gouvernement, de dispositions qui empièteraient sur la compétence de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie en matière d'enseignement scolaire. Tel est le cas notamment des articles [L. 111-1-1](#), [L. 312-9-1](#), [L. 313-3](#), [L. 533-1](#), [L. 911-6-1](#) et [L. 912-1-1](#).

Disposition à codifier / Code de la santé publique / Compétence du préfet de police sur les emprises des aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Le Bourget et Paris-Orly en matière de menace sanitaire et d'état d'urgence sanitaire (INT – 402548 – 16/03/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret relatif aux compétences du préfet de police en cas de menaces et crises sanitaires graves lui donne un avis favorable. Il invite toutefois le Gouvernement, à l'occasion d'une prochaine modification des dispositions réglementaires du code de la santé publique, à procéder, par décret en Conseil des ministres et en Conseil d'État, à l'insertion dans ce code des dispositions sur la compétence du préfet de police sur les emprises des aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Le Bourget et Paris-Orly en matière de menace sanitaire et d'état d'urgence sanitaire, à l'instar de ce que ce code prévoit pour les mêmes compétences du préfet de police à Paris (articles [R.* 313115](#) et [R.* 313118](#) de ce code). Concernant les plateformes aéroportuaires, ces compétences continueraient, en cas de codification, à être précisées également dans l'[article 73-1](#) du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements, comme c'est la vocation de cet article 73-1.

■ Commission supérieure de codification

Consultation (ADM – 401974 – 30/03/2021) – Le sixième alinéa de l'article 1^{er} du décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification dispose que la Commission supérieure de codification a pour mission d' « *adopter et transmettre au Gouvernement les projets de codes élaborés dans les conditions définies par l'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ainsi que les projets qui lui sont soumis tendant à la refonte de codes existants* ». Compte tenu de sa rédaction, cette disposition ne rend obligatoire la consultation de la Commission supérieure de codification que pour les projets de nouveaux codes élaborés à droit constant ; la saisine de cette commission pour les projets de refonte de codes existants, particulièrement opportune, n'est qu'une faculté à la décision du Gouvernement. Le Conseil d'État (section de l'administration) constate toutefois que, compte tenu du rôle particulier de la Commission supérieure de codification, l'usage retenu par le Secrétariat général du Gouvernement et les sections administratives du Conseil d'État est, le plus souvent, de viser son avis lorsqu'il a été sollicité pour la refonte d'un code existant. Ce visa, inséré par le Gouvernement dans le projet de décret portant dispositions relatives à l'outre-mer du code de la défense, y est donc maintenu, comme cela a d'ailleurs été fait pour l'[ordonnance n° 2019-1335](#) du 11 décembre 2019 portant dispositions relatives à l'outre-mer du code de la défense.



2.4.5. Le recours aux expérimentations

• • • *L'expérimentation en matière de normes législatives et réglementaires fait aujourd'hui l'objet de deux mentions dans la Constitution, introduites par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, respectivement à l'article 37-1 et au quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution. Les expérimentations de l'article 72 de la Constitution permettent à des collectivités territoriales de déroger elles-mêmes, dans l'exercice d'une compétence qui leur est déjà attribuée, à une norme législative ou réglementaire : il s'agit d'un transfert du pouvoir d'édicter la norme de droit. Dans le cas des expérimentations de l'article 37-1 de la Constitution, c'est seulement le dispositif législatif ou réglementaire prévoyant l'expérimentation qui déroge à une norme. Si la Constitution et les dispositions organiques d'application confèrent aux expérimentations des articles 37-1 et 72 des caractéristiques qui leur sont propres, certains principes leur sont communs : – l'expérimentation doit avoir un objet et une durée limités. Le texte qui l'institue doit définir son objet, sa durée, et mentionner les dispositions auxquelles il peut être dérogé ; – l'expérimentation doit faire l'objet d'une évaluation, expressément prévue par les textes qui l'instituent. (Source : [guide de légistique](#), Légifrance)*

■ **La qualité de l'étude d'impact** – Lorsque l'expérimentation est prévue par la loi, sa présentation ne déroge pas aux obligations en matière d'étude d'impact.

➞ **V. infra (INT-FIN-TP-SOC – 402412 – 08/04/2021)** – Saisi d'un projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique, le Conseil d'État (section de l'intérieur) souligne qu'il est de bonne administration, lorsqu'un projet de loi prévoit une expérimentation que l'étude d'impact comporte des indications suffisamment précises sur les modalités de pilotage et d'évaluation de chaque expérimentation. Il relève toutefois que l'étude d'impact du projet de loi, parvenue le 26 février et complétée le 30 mars et le 16 avril 2021, répond de manière satisfaisante, pour la plupart des articles du projet de loi, aux exigences de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 341, 39 et 44 de la Constitution, sous réserve des observations faites dans les développements qui suivent. Le Conseil d'État souligne notamment, à propos des expérimentations prévues par plusieurs mesures du projet, qu'il est de bonne administration que l'étude d'impact comporte des indications suffisamment précises sur les modalités de pilotage et d'évaluation de chaque expérimentation, le principe de l'évaluation figurant dans la mesure elle-même, ce qui garantit qu'à leur issue l'autorité compétente peut décider des suites à leur donner en étant aussi bien éclairée que possible.



➤ **V. infra (INT/SOC – 402569 – 08/04/2021)** – *Le projet de loi pour la confiance dans l’institution judiciaire prévoyait une expérimentation, pour une durée de trois ans, autorisant la participation d’un avocat honoraire en qualité d’assesseur à la cour d’assises ou à la cour criminelle. Le Conseil d’État a invité le Gouvernement à compléter l’étude d’impact du projet par des indications sur les modalités de pilotage et d’évaluation de cette expérimentation.*

■ **Les principes méthodologiques des expérimentations** – Le Conseil d’État invite le Gouvernement à mettre en œuvre une méthodologie de l’expérimentation en matière de conception, conduite, et évaluation.

➤ **V. infra (INT/SOC – 402569 – 08/04/2021)** – *Le projet de loi pour la confiance dans l’institution judiciaire prévoyait plusieurs mesures en matière d’expérimentation. Le Conseil d’État relève que certaines, en cours, sont prolongées faute qu’au départ ait été prévue une durée adéquate – expérimentation sur la médiation préalable obligatoire dans certains litiges individuels de la fonction publique et certains litiges sociaux – ou font l’objet d’une généralisation avant leur terme – expérimentation des cours criminelles d’appel autorisée pour trois ans par l’article 63 de la loi du 23 mars 2019 – sans avoir donné lieu à l’évaluation qui était prévue et qui est nécessaire pour permettre au législateur de procéder à cette généralisation en disposant des éléments nécessaires à son appréciation.*

2. En 2021, le Conseil d’État a examiné de nombreux projets de texte portant sur la mise en place d’expérimentations dans des champs variés de politiques publiques, ce qui témoigne de l’essor de cette pratique.

■ Dans le domaine de l’enseignement supérieur :

➤ **V. infra (ADM – 404586 – 17/12/2021)** – *Projet de décret prolongeant le mandat des élus aux instances représentatives du personnel de certaines universités : transformation des universités de Montpellier, de Lille et de Nantes en établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel expérimentaux par application des dispositions de l’[ordonnance n° 2018-1131](#) du 12 décembre 2018 relative à l’expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d’enseignement supérieur et de recherche.*

■ En matière sociale :

➤ **V. infra (FIN – 403707 – 09/09/2021)** – *Projet de loi de finances pour 2022 : expérimentation du transfert à l’État de l’instruction administrative, de la décision d’attribution et du financement des allocations de revenus de solidarité active (RSA) qui relèvent de la compétence des départements.*



➤ **V. infra (SOC/AG – 403695 – 30/09/2021)** – *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 : expérimentation de procédures de prise en charge et de remboursement spécifique par l'assurance maladie pour les activités de télésurveillance médicale, associant, d'une part, la surveillance médicale et d'autre part l'utilisation de dispositifs médicaux numériques et d'accessoires de collecte associés.*

➤ **V. infra (SOC/AG – 403695 – 30/09/2021)** – *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 : expérimentation au sein des SPASAD pour le financement et la transformation de l'offre des services à domicile, qui propose une offre intégrée de services associant à la fois des services d'aide et de soins, dans une logique de réponse globale aux besoins des personnes.*

■ En matière économique et financière :

➤ **V. infra (ADM – 402413 – 30/03/2021)** – *Élargissement à titre expérimental, des compétences du médiateur des ministères économiques et financiers*

➤ **V. infra (FIN/AG – 403707 – 09/09/2021)** – *Projet de loi de finances pour 2022 : expérimentation du transfert à l'État de l'instruction administrative, de la décision d'attribution et du financement des allocations de revenus de solidarité active (RSA) qui relèvent de la compétence des départements.*



3. Sélection d'avis rendus en 2021

3.1. Actes et respect de la hiérarchie des normes

3.1.1. Accords internationaux

■ Accords relevant ou ne relevant pas de l'article 53 de la Constitution

Traités ou accords « mixtes », relevant à la fois de la compétence de la France et de celle de l'Union européenne / Possibilité, pour le Gouvernement, de soumettre un tel traité ou accord au Parlement en application de l'article 53 de la Constitution avant que le Conseil de l'UE en ait autorisé la ratification (FIN – 402661 – 27/04/2021) – Le Conseil d'État (section des finances), saisi d'un projet de loi autorisant la ratification de la Convention n° 190 de l'Organisation internationale du travail (OIT) relative à l'élimination de la violence et du harcèlement dans le monde du travail, estime que, dans le cas d'un accord intervenant dans un domaine de compétence partagée entre les États membres et l'Union européenne, dit accord mixte, la procédure d'adoption de la loi autorisant la ratification est indépendante de la procédure d'autorisation de ratification donnée, le cas échéant, par le Conseil aux États membres. Le Gouvernement peut donc soumettre au Parlement un projet de loi autorisant la ratification alors que l'autorisation du Conseil de ratifier n'a pas encore été donnée. S'agissant, par ailleurs, du dépôt des instruments de ratification, le Conseil d'État estime que l'adoption de la loi autorisant la ratification ne lie pas le Gouvernement, qui conserve ainsi la possibilité d'ajourner le dépôt de ces instruments, même après la promulgation de la loi.

■ Régime des traités et accords internationaux

Caractère pluriannuel de l'engagement souscrit par la France de contribuer au budget de l'Union européenne / Portée exclusivement interne du principe de l'annualité budgétaire (FIN – 401835 – 06/01/2021) – La décision du Conseil de l'Union européenne relative au système des ressources propres de l'Union, adoptée à Luxembourg le 14 décembre 2020 a, au regard du droit interne, la nature d'un accord international engageant les finances de l'État. Par suite l'approbation de cette décision exige une autorisation préalable du Parlement en application de l'[article 53](#) de la Constitution. Mais, intervenue conformément aux prévisions du troisième alinéa de l'[article 311](#) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de



l'article 106 bis du traité Euratom, elle entre également dans le champ d'application de l'article 88-1 de la Constitution. Si sa mise en oeuvre ne peut avoir pour effet de priver de garanties le respect de certains principes constitutionnels, conformément à la jurisprudence du 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine*, le Conseil d'État (section des finances) estime qu'en tout état de cause l'engagement pluriannuel, souscrit par la France, de contribuer au budget de l'Union européenne, ne saurait se voir opposer le principe de l'annualité budgétaire, lequel n'a de valeur constitutionnelle qu'appliqué au budget de l'État, ainsi qu'il ressort de la décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

Abrogation, par un accord international, d'un précédent accord non ratifié ou approuvé / Utilité de cette abrogation (FIN – 402624 – 20/04/2021) – Saisi d'un projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Biélorussie relatif aux transports routiers internationaux de voyageurs et de marchandises signé le 26 octobre 2018, le Conseil d'État relève que l'article 21 de cet accord abroge un précédent accord entre les mêmes parties et ayant le même objet, signé le 11 juillet 1996. Ce dernier accord n'a cependant pas été approuvé ou ratifié et n'est par conséquent jamais entré en vigueur. Le Conseil d'État (section des finances) estime que, si une telle abrogation ne revêt pas de caractère indispensable, elle peut cependant être opportune dans la mesure où l'article 10 de la *convention de Vienne du 23 mai 1969* sur le droit des traités, à laquelle la France n'est pas partie mais dont elle respecte les stipulations, prévoit que la signature d'un accord l'authentifie, ce qui implique que l'État signataire s'abstient d'actes qui le priveraient de son objet et de son but tant qu'il n'a pas manifesté son intention de ne pas en devenir partie. Ainsi, les signataires de cet accord de 1996 ont pu l'utiliser comme référence susceptible d'avoir fait naître des attentes chez des opérateurs routiers et, dans ces conditions, son abrogation prévue par l'article 21 de l'accord de 2018 est utile pour la bonne information du public concerné.

3.1.2. Application dans le temps des lois et des actes administratifs

Entrée en vigueur différée / Conditions / Principe de sécurité juridique / Existence / Modification des conditions de diplôme pour concourir à un recrutement de certains personnels enseignants et d'éducation relevant du ministre chargé de l'éducation nationale (ADM – 404100 – 08/10/2021) – Saisi d'un projet de décret relatif au recrutement de certains personnels enseignants et d'éducation relevant du ministre chargé de l'éducation nationale, le Conseil d'État (section de l'administration) admet, au bénéfice des observations qui suivent, les dispositions de l'article 18 qui prévoient une entrée en vigueur du décret dès les inscriptions aux concours de la session 2022 et ne comportent pas de mesures transitoires. Le principe de sécurité juridique impose, de manière générale, à l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle. Il en va ainsi lorsque l'application immédiate de celle-ci entraîne, au regard de l'objet et des

effets de ses dispositions, une atteinte excessive aux intérêts publics ou privés en cause. Ce principe trouve notamment à s'appliquer, s'agissant des concours ou examens, lorsqu'une réglementation nouvelle apporte des modifications soumettant les candidats à des perturbations excessives au regard de l'objectif recherché et susceptibles de les affecter de manière inégalitaire. Il appartient alors à l'administration, en l'absence de motifs d'intérêt général de nature à justifier l'application immédiate de la réglementation nouvelle, de prévoir une date d'entrée en vigueur permettant aux candidats de disposer d'un délai raisonnable pour s'adapter à celle-ci. En l'espèce, le Conseil d'État relève que la modification prévue par le projet de décret consiste à exiger, pour l'inscription aux concours de recrutement dans certains corps enseignants et d'éducation, un diplôme de master ou au moins une inscription en dernière année de master, alors que depuis 2014 il était loisible aux étudiants de s'inscrire aux concours dès la première année de master, étant précisé qu'avant comme après le présent projet, la titularisation, après stage, dans un corps enseignant ou de conseiller principal d'éducation est subordonnée à la détention d'un master. Cette réforme a ainsi pour effet de retarder d'un an dans leur cursus la date à laquelle les étudiants peuvent se présenter à ces concours et, en cas de succès, obtenir la qualité de fonctionnaire stagiaire et être, à ce titre, rémunérés. Mais elle facilitera la préparation aux métiers auxquels donnent accès les concours concernés, puisque les personnels enseignants et d'éducation stagiaires ne pourront plus être en même temps étudiants en deuxième année de master. Si cette réforme intervient très peu de temps avant l'ouverture des inscriptions à la session de 2022 des concours, à laquelle elle s'applique, elle ne porte en rien sur la nature des épreuves ou les programmes de ces concours et n'est donc pas de nature à affecter de manière inégalitaire les candidats. En outre et surtout, elle a été annoncée publiquement comme devant s'appliquer à cette session et, compte tenu des éléments qui suivent, ne peut être ignorée des étudiants concernés.

Cette réforme traduit une évolution engagée il y a longtemps, puisqu'elle figurait dès 2005 dans les objectifs du projet de loi d'orientation et de programmation de l'avenir de l'école, qui intégrait les IUFM aux universités et précisait déjà, dans son rapport annexé, que : « *l'évolution contrôlée vers le master sera confortée* ». Le 20 février 2019, le Gouvernement a annoncé aux organisations syndicales et à la presse le retour à l'obligation de détention du master dès l'inscription aux concours, qui avait été mise en œuvre entre 2009 et 2013. En lien avec cette évolution, l'[article 43](#) de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance transforme à cet effet les Écoles supérieures du professorat et de l'éducation en Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation. Il est à noter aussi que l'arrêté du 24 juillet 2020 modifiant l'arrêté du 27 août 2013 fixant le cadre national des formations dispensées au sein des masters « métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » prévoit, à son article 1^{er}, que les concours auront dorénavant lieu « *au cours du dernier semestre du cursus de master* » et, en son article 3, que « *Les dispositions du présent arrêté s'appliquent aux étudiants inscrits en première année de master MEEF à compter de la rentrée universitaire 2020* ». De même, plusieurs arrêtés du 15 janvier 2021 ont modifié les programmes et épreuves des concours pour tenir compte de l'exigence de détention



d'un master. Le comité technique ministériel de l'Education nationale a été saisi du projet de décret le 20 mai 2020. Enfin l'administration a informé les candidats de la réforme, notamment en mettant en ligne le 25 mars 2021 un *Vademecum de la réforme de la formation initiale des professeurs et des conseillers principaux d'éducation en instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation du concours étudiants* facilement accessible, et les établissements d'enseignement supérieur ont relayé cette information. Dans ces conditions, le Conseil d'État estime qu'il n'est pas porté d'atteinte excessive au principe de sécurité juridique.

■ Rétroactivité

Rétroactivité possible des règles tarifaires applicables à des missions nouvellement créées (INT – 402408 – 06/04/2021) – Saisi d'un projet de décret relatif au régime indemnitaire des délégués et médiateurs du procureur de la République, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable sous réserve de modifications qui s'expliquent d'elles-mêmes. Il restreint cependant le champ de l'entrée en vigueur rétroactive des dispositions du projet de décret. Celles-ci prévoient les nouveaux tarifs applicables aux missions déjà existantes des délégués et médiateurs du procureur de la République ainsi que ceux applicables aux missions récemment créées par le [décret n° 2020-1640](#) du 21 décembre 2020 renforçant l'efficacité des procédures pénales et les droits des victimes. Le Conseil d'État considère que l'entrée en vigueur rétroactive des dispositions du décret applicable à ces missions nouvellement créées ne soulève pas de difficulté au regard du vide juridique résultant de leur création sans que soit prévu le tarif des indemnités correspondantes. En revanche, le Conseil d'État supprime du projet les dispositions prévoyant l'entrée en vigueur rétroactive des nouveaux tarifs applicables aux missions des délégués et médiateurs du procureur de la République préexistantes faute de disposition législative l'autorisant. Le fait que les crédits nécessaires à la prise en charge de ces nouveaux tarifs aient été prévus pour toute l'année 2021 par le budget alloué au ministère de la justice constitue une mesure de caractère purement budgétaire et ne saurait fournir une base légale à la rétroactivité proposée dans le projet du Gouvernement¹¹.

Rémunération / Mesures d'alignement d'échelles indiciaires / Personnels de l'enseignement agricole (ADM – 403049 – 29/06/2021) – Le Conseil d'État (section de l'administration), saisi d'un projet de décret modifiant l'échelle indiciaire des personnels enseignant et de documentation de 3^e catégorie des établissements agricoles privés mentionnés à l'[article L. 813-8](#) du code rural et de la pêche maritime de façon à l'aligner sur celle des agents contractuels des établissements d'enseignement agricole publics (ACEN) régis par le [décret n° 68-934](#) du 22 octobre 1968, a admis l'entrée en vigueur rétroactive de cet alignement au 1^{er} janvier 2021, à la faveur de trois séries de considérations. En premier lieu, il ressort des travaux préparatoires qui ont précédé son adoption que l'[article 229](#) de la loi de finances pour 2020, dont le I modifie l'[article L. 813-8](#) du code rural et de la pêche maritime pour y remplacer la référence « *aux échelles indiciaires des corps équivalents de*

11 SOC – 394856 – 29/05/2018 - Projet de décret modifiant les articles R. 1423-55 et D. 1423-64 du code du travail ; Section du contentieux, 6^e et 5^e ch. réunies, 12 novembre 2020, *Association Anticor*, n° 425340.

la fonction publique » par une référence « aux échelles de rémunérations d'agents publics » a eu pour seul objet de permettre l'alignement, auquel procède le projet de décret, de la rémunération des personnels de 3^e catégorie sur celle des ACEN. Cet alignement a été explicitement mentionné en commission et au cours des débats en séance publique. En deuxième lieu et surtout, le II du même article fixe au 1^{er} janvier 2021 l'entrée en vigueur de la nouvelle rédaction de l'article L. 813-8 du code rural et de la pêche maritime. Cette date d'entrée en vigueur expressément fixée par la loi, très proche de celle qui aurait résulté de l'application des règles générales d'entrée en vigueur des lois et qui ne s'explique évidemment pas par les délais nécessaires à la préparation de mesures d'application, serait privée de tout effet utile si elle n'était pas regardée comme visant une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2021 de la réforme qui fait l'objet de l'article 229. En troisième lieu, à l'appui de cette lecture, et même si cette circonstance ne saurait à elle-seule justifier une entrée en vigueur rétroactive, les crédits octroyés en loi de finances pour 2021 pour financer la mesure d'alignement des échelles de rémunération ont été calculés en année pleine.

3.1.3. Autorités disposant du pouvoir réglementaire

■ Différentes catégories de décrets

Décret en Conseil d'État

Existence / Coopération entre établissements publics de santé et exercice des fonctions hospitalières (ADM – 404266 – 19/11/2021) – Saisi d'un projet de décret instituant un dispositif de solidarité territoriale entre établissements publics de santé, dont l'objet est de permettre l'attribution d'une compensation aux praticiens hospitaliers qui réalisent une activité partagée au-delà de leurs obligations de service dans plusieurs établissements publics de santé ayant conclu à cet effet une convention de coopération, le Conseil d'État (section de l'administration) estime que les dispositions en cause relèvent bien d'un décret en Conseil d'État. En effet, si le projet fait apparaître que la compensation prévue prendra à titre principal la forme d'une nouvelle prime versée aux praticiens concernés, il n'institue pas lui-même cette prime et n'en fixe pas le régime, ce qui relève d'un décret simple, mais définit un cadre dans lequel elle pourra être prévue et attribuée. Ce cadre touche à la coopération entre établissements et à l'exercice des fonctions hospitalières, sujets régis par des dispositions en « R » du code de la santé publique.

➤ **V. infra Protection des données à caractère personnel (ADM – 401686 – 19/01/2021)** – *Existence / Traitements soumis à autorisation / Autorisation par décret en Conseil d'État / Traitement automatisé de données à caractère personnel « FLASH EVENT » du ministère de la défense.*

➤ **V. infra Protection des données à caractère personnel (AG / ADM – 403628 – 09/09/2021)** – *Absence / Traitements soumis à autorisation / Autorisation par décret simple après avis de la CNIL / Traitement automatisé de données à caractère personnel « Livret de parcours inclusif ».*



Décret simple

Transformation d'un établissement public administratif (EPA) en établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) / Dispositions ne relevant pas de l'article L. 715-1 du code de l'éducation (ADM – 402433 – 30/03/2021) – Saisi d'un projet de décret transformant l'École nationale supérieure de chimie de Montpellier d'établissement public administratif (EPA) en établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), le Conseil d'État (section de l'administration) estime qu'aucune des dispositions de ce projet ne relève d'un décret en Conseil d'État. Le projet de décret énonce que l'école est désormais un EPSCP, rappelle ses missions, permet à son directeur de déléguer sa signature, renvoie à un arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur le soin de fixer les modalités de définition des conditions d'admission des élèves et les modalités générales de la scolarité et du contrôle des connaissances en vue de la délivrance du titre d'ingénieur diplômé de l'Ecole. Il comporte des dispositions transitoires qui viennent préciser celles de l'article L. 711-5 du code de l'éducation afin d'assurer le passage du statut d'EPA à celui d'EPSCP, notamment pour ce qui est de la préparation des nouveaux statuts, des règles de gestion budgétaires et comptables, de la dévolution des biens et de l'affectation des agents. Aucune de ces dispositions ne peut être analysée comme fixant les conditions dans lesquelles le nouvel établissement sera administré et géré, que l'article L. 715-1 du code de l'éducation réserve à un décret en Conseil d'État, pris après avis du CNESER, ni comme étant de celles dont la nature exige un décret en Conseil d'État. Le Conseil d'État considère, dès lors, que leur adoption relève d'un décret simple, ainsi que le prévoit l'article L. 711-5 du code de l'éducation. En conséquence, dans les visas du projet, la mention « *Le Conseil d'État (section de l'administration) entendu* » est remplacée par la mention « *Après avis du Conseil d'État (section de l'administration)* ».

Mandat des élus aux instances représentatives du personnel de certaines universités / Dispositions transitoires à une réforme (ADM – 404586 – 17/12/2021) – Saisi d'un projet de décret prolongeant le mandat des élus aux instances représentatives du personnel de certaines universités, le Conseil d'État (section de l'administration) constate que ce projet a pour objet de maintenir, jusqu'au prochain renouvellement général des instances de dialogue social dans la fonction publique prévu à la fin de 2022, la compétence des commissions consultatives paritaires et des commissions paritaires d'établissement instituées au sein des universités de Montpellier, de Lille et de Nantes, ainsi que les mandats de leurs membres, à l'occasion de la transformation de ces trois universités en établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel expérimentaux par application des dispositions de l'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Le Conseil d'État relève, en premier lieu, que les commissions consultatives paritaires instituées au sein des trois universités concernées pour examiner certaines questions individuelles relatives à leurs agents contractuels de droit public sont régies par l'article 1-2 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions

générales applicables aux agents contractuels de l'État, aux termes duquel : « *Dans toutes les administrations de l'État et dans tous les établissements publics de l'État, il est institué, par arrêté du ministre intéressé ou par décision de l'autorité compétente de l'établissement public, une ou plusieurs commissions consultatives paritaires comprenant en nombre égal des représentants de l'administration et des représentants des personnels mentionnés à l'article 1^{er}. (...) / Un arrêté du ministre intéressé ou une décision de l'autorité compétente de l'établissement public détermine sa composition, son organisation et son fonctionnement ainsi que les modalités de désignation des représentants des catégories d'agents concernés* ». Ce décret ne fixe pas, non plus qu'aucun autre texte de ce niveau, de règles relatives aux conséquences à tirer d'une réorganisation ou réforme des services ou établissements au sein desquelles ces commissions ont été créées. Il en résulte qu'il appartient à l'autorité compétente de chaque université de prévoir le maintien à titre transitoire, au sein de l'établissement public expérimental créé pour lui succéder, de la compétence de la commission consultative paritaire existante. En second lieu, le Conseil d'État estime que le maintien de la compétence des commissions paritaires d'établissement à l'égard des fonctionnaires qui, étant en fonction au sein de chaque université, demeurent affectés au sein de chaque établissement public expérimental correspondant, relève, quant à elle, des dispositions transitoires qui peuvent être compétemment prévues par le décret simple pris après avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) qui procède, sur le fondement de l'article 2 de l'ordonnance du 12 décembre 2018, à cette transformation. Au demeurant, les décrets [n° 2021-1206](#) et [n° 2021-1207](#) du 20 septembre 2021 et [n° 2021-1290](#) du 1^{er} octobre 2021 qui prévoient, respectivement, la transformation en établissement expérimental de l'université de Lille, de l'université de Montpellier et de l'université de Nantes comportent des dispositions générales visant à assurer la continuité, à l'occasion de cette transformation, des structures, services, conseils et responsables de ces universités. Il ne s'agit donc ici que d'explicitier ces dispositions transitoires en ce qui concerne les commissions paritaires d'établissement et il n'y a pas lieu de procéder à cette occasion à une nouvelle consultation du CNESER, dès lors qu'il ne s'agit pas d'une question nouvelle par rapport à celles qui lui ont été soumises lors de l'examen de ces trois décrets, qui comportent d'ailleurs dans leurs visas la mention du [décret n° 99-272](#) du 6 avril 1999 relatif aux commissions paritaires d'établissement des établissements publics d'enseignement supérieur. Pour les raisons indiquées ci-dessus, le Conseil d'État supprime dans l'intitulé et le corps du projet de décret les mentions relatives aux commissions consultatives paritaires, pour ne retenir que celles relatives aux commissions paritaires d'établissement. Dans les visas, il ajoute les décrets [n° 2021-1206](#) et [n° 2021-1207](#) du 20 septembre 2021 et [n° 2021-1290](#) du 1^{er} octobre 2021 mentionnés ci-dessus et remplace la mention « *Le Conseil d'État (section de l'administration) entendu* » par « *Après avis du Conseil d'État (section de l'administration)* ».



■ Répartition des compétences entre autorités disposant du pouvoir réglementaire

Compétences respectives du préfet de région et des préfets de département et des recteurs d'académie (ADM – 401848 – 26/01/2021) – Saisi d'un projet de décret relatif aux compétences des services déconcentrés des ministres chargés de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en matière de règlement des litiges et de protection fonctionnelle, le Conseil d'État (section de l'administration) n'a pu donner un avis favorable aux dispositions (3^e de l'article 1^{er} du projet de décret) qui avaient pour objet d'étendre la compétence des recteurs d'académie pour représenter l'État devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel aux litiges nés de l'exercice des politiques relatives à la jeunesse, à l'éducation populaire, à la vie associative, à l'engagement civique et aux sports. Dans un avis précédent rendu à l'occasion de l'examen du projet de décret devenu le [décret n° 2020-1542](#) du 9 décembre 2020 relatif aux compétences des autorités académiques dans le domaine des politiques de la jeunesse, de l'éducation populaire, de la vie associative, de l'engagement civique et des sports et à l'organisation des services chargés de leur mise en œuvre, le Conseil d'État relève que si ce projet transfère sous l'autorité du recteur de région académique, au sein de nouvelles structures dénommées délégations régionales académiques et services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports, les services chargés jusqu'à présent de ces missions, il réserve expressément les compétences du préfet de région et des préfets de département et ne comporte pas d'ajout aux exceptions prévues par l'[article 33](#) du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements. Le Conseil d'État prend acte en conséquence, dans cet avis, de ce que ce projet n'entend pas, à la différence de ce qui est prévu en matière d'action éducatrice, déroger aux dispositions du décret du 29 avril 2004, en particulier celles de ses articles 5, 15, 16, 17, 18, 21 (II), 22, 23, 26, 36, 55, 56, 59 et 59-1. S'agissant de la représentation de l'État devant les tribunaux administratifs, il y a lieu de souligner que si l'[article R. 431-9](#) du code de justice administrative, qui énonce le principe selon lequel l'État est représenté par les ministres, permet que cette compétence soit déléguée, par décret, aux chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'État, et non aux préfets, c'est seulement « *dans les matières énumérées à l'article 33 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 (...)* ». Il n'était dès lors pas possible de compléter, comme le faisait le projet du Gouvernement, l'[article D. 222-35](#) du code de l'éducation, qui procédait à cette délégation de la représentation de l'État au bénéfice des recteurs d'académie en ce qui concernait les litiges survenus dans le champ de l'action éducatrice, pour étendre cette délégation aux litiges intéressant les domaines de la jeunesse, de l'éducation populaire, de la vie associative, de l'engagement civique et des sports. Il n'était pas non plus possible, sans dérogation explicite au décret du 29 avril 2004, qui est un décret en Conseil d'État et en conseil des ministres, de donner une telle portée au nouvel article D. 222-24-8, qui procédait à une délégation parallèle au bénéfice des recteurs de région académique. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'État a écarté la modification proposée de l'[article D. 222-35](#) et précisé la rédaction du nouvel article D. 222-24-8 pour y faire apparaître, comme le fait

le premier alinéa de l'[article D. 222-35](#) dans sa rédaction en vigueur, que cette délégation de compétences contentieuses ne visait que « *l'exercice des missions relatives au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice ainsi qu'à la gestion des personnels et des établissements qui y concourent* ».

Compétences respectives du Président de la République et du Premier ministre (ADM – 401949 – 02/03/2021) – Saisi d'un projet de décret modifiant le [décret n° 92-171](#) du 21 février 1992 portant statuts particuliers des corps d'enseignants-chercheurs des établissements d'enseignement supérieur publics relevant du ministre chargé de l'agriculture, qui a été pris en conseil des ministres, le Conseil d'État (section de l'administration) relève que postérieurement à l'entrée en vigueur de ce décret, l'[article 31](#) de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique a abrogé les dispositions du deuxième alinéa de l'article 8 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, qui imposaient que soient délibérés en conseil des ministres les décrets portant statuts particuliers des corps de fonctionnaires comportant des emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ainsi que des corps mentionnés au premier alinéa de l'[article 2](#) de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État. Cette abrogation, qui conduit à un retour à la compétence réglementaire de droit commun du Premier ministre en matière statutaire, permet de procéder à des modifications par décret en Conseil d'État non délibéré en conseil des ministres des décrets statutaires pris « *le conseil des ministres entendu* » par application de l'article 8 de la loi du 11 janvier 1984 dans sa rédaction antérieure à la loi du 3 août 2009. Tel est le cas du décret du 21 février 1992, qui fixe le statut des maîtres de conférence et des professeurs de l'enseignement supérieur agricole, pris en conseil des ministres en raison de la mention, au premier alinéa de l'article 2 de l'ordonnance du 28 novembre 1958, des professeurs de l'enseignement supérieur. Toutefois, un [décret n° 2009-1030](#) du 26 août 2009, pris en conseil des ministres postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 août 2009, a modifié de nombreuses dispositions du décret du 21 février 1992. Il en résulte qu'un décret modifiant des dispositions du décret du 21 février 1992 qui ont été ainsi modifiées doit être pris en conseil des ministres, même si aucun texte n'impose plus cette délibération. Le projet de décret soumis au Conseil d'État a pour objet de modifier les dispositions des articles 24, 39, 41 et 52 du décret du 21 février 1992, lesquelles ont fait l'objet de modifications par le décret du 26 août 2009. En conséquence, le Gouvernement, sur la suggestion du Conseil d'État (section de l'administration), l'a transformé, par une saisine rectificative, en décret en Conseil d'État et en conseil des ministres et lui a ajouté une disposition insérant dans le décret du 21 février 1992 un article permettant, pour l'avenir, de modifier les dispositions de ce décret par décret en Conseil d'État.



3.1.4. Domaines respectifs de la loi et du règlement

■ Domaine de la loi

Incompétence du pouvoir réglementaire pour organiser le devenir des métaux issus de la crémation du corps d'une personne décédée / Mesure relevant de la loi en application de l'article 34 de la Constitution au titre des principes fondamentaux de la propriété (INT – 401820 – 26/01/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret relatif au traitement des métaux issus de la crémation et à l'information des familles, malgré l'opportunité qui s'attache à ce qu'un cadre juridique soit donné au traitement de ces métaux et au caractère approprié des mesures proposées, lui donne un avis défavorable. Ce projet vise à insérer dans le code général des collectivités territoriales (partie réglementaire) des dispositions encadrant, pour la première fois, le traitement des métaux issus de la crémation du corps d'une personne décédée. Il prévoit que les métaux seraient récupérés par le gestionnaire du crématorium puis cédés en vue de leur traitement, sauf demande expresse et non équivoque tendant à ce qu'ils soient remis à la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles, cette demande pouvant être exprimée dans le contrat prévoyant des prestations d'obsèques à l'avance ou dans un écrit adressé à l'opérateur funéraire avant la crémation. Le projet prévoit également la traçabilité du produit éventuel de cette cession ainsi que l'information du futur défunt et de sa famille, afin de préserver leurs volontés. Le Conseil d'État estime que ces métaux sont des choses ordinaires distinctes des cendres du défunt qui doivent être traitées avec respect, dignité et décence ([article 16-1-1](#) du code civil). Ils sont recueillis dans l'urne cinéraire pour y être conservées ou dispersées ([articles L. 2223-18-1](#) et [L. 2223-18-2](#) du code général des collectivités territoriales). Il considère toutefois que les dispositions du projet tranchent des questions relatives au devenir de choses se trouvant, avant la crémation, dans le corps du défunt ou sur son cercueil. Elles touchent dès lors aux principes fondamentaux de la propriété, matière qui relève de la loi en vertu de [l'article 34](#) de la Constitution.

Incompétence du pouvoir réglementaire pour permettre à l'État de renoncer à la possibilité d'acquérir un bien archéologique mobilier/Mesure relevant de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution au titre des principes fondamentaux du régime de la propriété (INT – 402892 – 22/06/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret relatif aux règles de conservation, de sélection et d'étude du patrimoine archéologique mobilier et au rapport d'opération et portant diverses mesures relatives à l'archéologie, lui donne un avis favorable sous réserve de la suppression de l'article autorisant l'État, lorsqu'il met en œuvre son droit de revendication en application de [l'article L. 541-8](#) du code du patrimoine, à renoncer à l'acquisition du bien archéologique mobilier dans un délai de deux mois à compter de la remise du rapport de l'expert qui fixe la valeur de l'objet. Il considère que la possibilité pour l'État de renoncer à acquérir le bien, qui était prévue par [l'article L. 531-16](#) du code du patrimoine abrogé par la loi n°2016-925 du 7 juillet 2016, mais ne figure pas à [l'article L. 541-8](#) issu de la même loi, est au nombre des principes fondamentaux du régime de la propriété que [l'article 34](#) de la Constitution réserve au législateur.

Détermination du plafond de ressources pour l'attribution d'une allocation (FIN/AG – 403707 - 09/09/2021) – Saisi d'un article du projet de loi de finances pour 2022 modifiant l'article L. 821-3 du code de la sécurité sociale pour y prévoir, pour la détermination du montant des ressources pris en compte pour le calcul des droits à l'allocation aux adultes handicapés, un abattement forfaitaire sur les revenus perçus par le conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité, le Conseil d'État (section des finances) estime qu'une telle disposition relève du domaine de la loi. Certes, l'article R. 821-4 du code de la sécurité sociale prévoit, au 2° du II, qu'il « *est appliqué un abattement de 20% () aux revenus perçus par le conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité qui n'est pas allocataire de l'allocation aux adultes handicapés* ». L'introduction d'un abattement forfaitaire aurait donc pu se faire par la voie réglementaire, par modification de cet article. Néanmoins, le Conseil d'État ne s'oppose pas au choix de la voie législative, dans la mesure où l'article L. 821-3 du même code prévoit la prise en compte des revenus du conjoint, concubin ou partenaire pour la détermination du plafond de ressources (la « conjugalisation ») comme une caractéristique essentielle de l'AAH. Il estime, en conséquence, que le principe d'un abattement forfaitaire est le corollaire de cette disposition et peut trouver sa place dans l'article L. 821-3, étant entendu que les conditions de mise en oeuvre sont renvoyées à un décret en Conseil d'État, nécessaire pour modifier l'article R. 821-4.

Instauration d'une taxe locale par une collectivité territoriale (FIN – 402708 – 18/05/2021) – Une ordonnance relative aux modalités d'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace prévoit d'autoriser cette collectivité à soumettre à une taxe les véhicules de transport de marchandises qui utilisent le réseau routier appartenant à son domaine public. La collectivité fixe les taux kilométriques de la taxe pour chaque section de tarification et chaque catégorie de véhicules taxables « *de manière à ce que les recettes qui en résultent sur l'ensemble du réseau taxable n'excèdent pas les coûts de construction, d'entretien, d'exploitation et de développement dudit réseau, dans la mesure où ces coûts peuvent être attribués aux véhicules taxables, majorés d'une rémunération du capital engagé ou d'une marge bénéficiaire conforme aux conditions de marché* ». Il résulte des dispositions des articles 34 et 72-2 de la Constitution qu'il est loisible au législateur, lorsqu'il accorde à une collectivité territoriale la faculté d'instituer sur son territoire une taxe dont le produit est affecté à son budget, de prévoir que cette collectivité en fixe l'assiette et le taux dans les limites qu'il précise. En l'espèce, le Conseil d'État (section des finances) estime que les dispositions dont il est saisi, qui, d'une part, définissent un montant maximum de recettes prévisionnelles devant être pris en compte par la collectivité lorsqu'elle fixe les taux kilométriques de la taxe, d'autre part, précisent comment sont déterminées les catégories de véhicules taxables en fonction desquelles ces taux sont modulés, prévoient un encadrement suffisant du pouvoir de taux confié à la collectivité.



Traitement automatisé dont la création ne nécessite pas l'intervention de la loi (INT – 404340 – 02/12/2021) – Saisi d'un projet de décret portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dans le but d'identifier les ingérences numériques étrangères, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable. L'objet de ce projet de décret est d'autoriser le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) à mettre en œuvre, dans le cadre des attributions qui lui ont été conférées par le [décret n° 2021-922](#) du 13 juillet 2021, un traitement (Viginum) destiné à « *détecter et caractériser des opérations impliquant de manière directe ou indirecte un État étranger ou une entité non étatique étrangère visant à la diffusion artificielle ou automatisée, massive et délibérée, par le biais d'une service de communication en ligne, d'allégations ou d'imputations de faits manifestement inexacts ou trompeuses de nature à porter atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation* ». Le Conseil d'État s'est interrogé sur le niveau de norme requis pour créer le traitement Viginum. Il a observé que le Conseil constitutionnel, dans sa [décision n° 2019-796 DC](#) du 27 décembre 2019 précitée, n'avait pas pris parti sur la compétence matérielle du législateur. Il a ensuite relevé que la création du traitement Viginum n'entre pas dans l'une des matières réservées à la loi par l'[article 34](#) de la Constitution, autre que celle portant sur les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Il a en conséquence recherché si le traitement ne comporte pas des risques d'atteintes aux libertés qui impliqueraient la détermination par la voie législative de garanties s'ajoutant celles que prévoit la loi du 6 janvier 1978 précitée, ou si le fonctionnement du traitement déroge aux dispositions de cette loi. A ce titre il a notamment constaté :

- que l'objectif poursuivi ne comporte aucune dimension à caractère pénal, répressif, ou de police ; il s'agit d'identifier l'existence d'une menace de manipulation de l'information originaire de l'étranger et de l'analyser dans une note destinée aux autorités qui ont besoin d'en connaître, ni les opinions ou points de vue exprimés, ni les contenus collectés, ne peuvent faire l'objet d'une appréciation ou d'une exploitation à des fins de recherche de manquements ou d'infractions de leurs auteurs à la différence ;
- que si la collecte automatisée, massive et indifférenciée conduira à enregistrer et conserver un grand nombre de données personnelles et des données sensibles, le 3° de l'[article 4](#) de la loi du 6 janvier 1978 impose que, pour les traitements relevant du titre IV, la collecte soit « *non excessive* », et plusieurs caractéristiques du traitement permettent d'assurer le respect de cette exigence ;

Le Conseil d'État en déduit que le traitement ne comporte pas de risques d'atteinte aux libertés fondamentales qui impliqueraient la détermination par voie législative de garanties s'ajoutant à celles que prévoit la loi du 6 janvier 1978 précitée, ni ne déroge à cette loi. Il estime que les règles qui lui sont applicables, telles que fixées par le projet de décret dans la version adoptée par le Conseil d'État, assurent le respect des exigences constitutionnelles et légales.

Mesures ne relevant pas du domaine de la loi / Servitudes établies au profit du domaine public ferroviaire / Fixation des distances par rapport à l'emprise du domaine public ferroviaire à l'intérieur desquelles des servitudes portent atteinte au droit de propriété (TP – 402573 – 06/04/2021)

1. L'[article L. 2131-1](#) du code général de la propriété des personnes publiques dispose que : « *Les servitudes administratives qui peuvent être établies dans l'intérêt de la protection, de la conservation ou de l'utilisation du domaine public sont instituées et régies par les dispositions législatives qui leur sont propres ainsi que par les textes pris pour leur application* ». Un projet d'ordonnance institue des servitudes en prévoyant, sous des conditions de distance, la limitation des droits des propriétaires des terrains riverains du domaine public ferroviaire – et notamment leur droit à construire – et impose l'obligation d'une information préalable du gestionnaire d'infrastructure quant à leurs projets de construction à l'intérieur de ces distances.

2. Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que cette limitation et cette obligation, qui sont établies pour la protection, la conservation et l'utilisation du domaine public, ne sont pas d'une gravité telle que la fixation des distances dont il s'agit relèverait du domaine de la loi. Quand bien même les dispositions législatives en vigueur du code des transports fixent elles-mêmes les distances qu'elles instituent par rapport au « chemin de fer » ([articles L. 2231-5 et L. 2231-7](#)) ou au « pied du talus » ([article L. 2231-6](#)), il est loisible aux dispositions du projet d'ordonnance qui s'y substituent ou qu'elles viennent compléter de renvoyer la fixation chiffrée des distances correspondant aux conditions de distance qu'elles instituent à un décret en Conseil d'État, sur le contenu duquel il reviendra, le cas échéant, au juge administratif d'exercer un contrôle de proportionnalité.

Création d'une chambre à la Cour des comptes (FIN – 402615 – 11/05/2021)

– Saisi d'un projet de décret modifiant la partie réglementaire du code des juridictions financières, le Conseil d'État (section des finances) estime que le pouvoir réglementaire est compétent pour décider de la création d'une septième chambre de la Cour des comptes. Cette disposition doit, dans le cadre de la mise en oeuvre du « Projet stratégique de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes pour 2025 », permettre d'attribuer à cette septième chambre nouvellement créée l'ensemble des compétences juridictionnelles dévolues à la Cour, qui sont aujourd'hui réparties selon une logique thématique entre les six chambres existantes. Certes, le deuxième alinéa de l'[article L. 142-1-2](#) du code des juridictions financières dispose que : « *Les décisions en matière juridictionnelle sont rendues par la Cour des comptes réunie soit par chambre ou section de chambre, soit toutes chambres réunies statuant en formation plénière ou en formation restreinte.* » Néanmoins, la disposition créant une chambre supplémentaire n'est pas, en tant que telle, contraire à ce texte, dès lors qu'elles se borne à prévoir le principe de cette création, sans fixer les attributions de la nouvelle chambre. En revanche, le Conseil d'État estime que l'attribution à cette dernière de l'ensemble des compétences juridictionnelles dévolues à la Cour supposera une modification du deuxième alinéa de l'[article L. 142-1-2](#) du même code, qui, en prévoyant que les décisions juridictionnelles de la Cour peuvent être rendues en chambres réunies, implique que ces décisions le soient par une pluralité de chambres.



Missions des services déconcentrés de la direction générale des finances publiques (FIN – 403260 – 13/07/2021) – Saisi d'un projet de décret modifiant l'article 4 du décret n° 2009-707 du 16 juin 2009 relatif aux services déconcentrés de la direction générale des finances publiques, qui dresse la liste des missions qu'une direction départementale ou régionale des finances publiques peut, par dérogation, exercer alors qu'elle relève de la compétence territoriale d'une ou de plusieurs autres directions, le Conseil d'État (section des finances) observe que les dispositions de l'[article 4](#) de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (« ATR »), qui fixent le cadre territorial des services déconcentrés des administrations de l'État à l'échelle des circonscriptions régionale, départementale et d'arrondissement, revêtent par nature un caractère réglementaire, ainsi que son Assemblée générale l'a relevé dans l'avis rendu lors de l'examen de cette loi. Toutefois, dès lors que cet article 4 n'a pas fait l'objet d'une décision de déclassement législatif, sur le fondement de l'alinéa 2 de l'[article 37](#) de la Constitution, les dérogations envisagées à la compétence territoriale de droit commun des directions départementales et régionales des finances publiques ne peuvent être d'une ampleur telle qu'elles dénaturent ce cadre de droit commun et doivent, ainsi, être suffisamment circonscrites par le décret et justifiées par l'objectif de tenir compte des besoins des usagers ou d'enjeux publics financiers et fonctionnels en lien avec l'exercice de la mission concernée. A la lumière de ces critères, il est conduit à écarter les dispositions du projet prévoyant l'extension du champ de la mission de contrôle fiscal à distance aux professionnels, qui n'identifient pas les fonctions spécifiques qu'il conviendrait d'exercer à un niveau supra-territorial et ne sont justifiées par aucun besoin identifié, ainsi que celles prévoyant la généralisation à l'ensemble de la matière fiscale et à l'ensemble des contribuables, professionnels et particuliers, de la dérogation relative à la gestion de certaines obligations fiscales, compte tenu de leur rédaction en termes très généraux, et de l'absence de justification objective à cette mesure.

3.1.5. Lois d'habilitation et ordonnances de l'article 38 de la Constitution

■ Interprétation des lois d'habilitation

Principe d'interprétation stricte des lois d'habilitation / Institution par ordonnance d'un service intégré de sûreté portuaire dans un établissement public unique issu de la fusion de trois ports existants (TP – 402680 – 10/05/2021)

1. Un projet d'ordonnance ayant pour objet de procéder à la fusion en un établissement public unique du port autonome de Paris et des grands ports maritimes du Havre et de Rouen institue au sein du nouvel établissement public un service intégré de sûreté portuaire, chargé d'assurer la sûreté du transport maritime et des opérations portuaires qui s'y rattachent, ainsi que la sécurité des personnes et des biens et la protection du patrimoine de l'établissement, et lui permettant aussi d'assurer des prestations commerciales pour l'ensemble des

opérateurs de la place portuaire. Ces dispositions ne visent pas à créer ex nihilo un service de sécurité portuaire mais à conférer une base législative à celui mis en place depuis 1947 pour le port maritime du Havre, en s'inspirant des dispositions législatives organisant les services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP, qui figurent aux [articles L. 2251-1 à L. 2252-2](#) du code des transports.

2. Sans méconnaître les motifs que fait valoir le Gouvernement sur les enjeux importants de sécurité de cette place portuaire, le Conseil d'État (section des travaux publics) ne peut que relever que les dispositions en cause excèdent le champ de l'habilitation consentie par l'[article 130](#) de la loi n° 2019-1428 d'orientation des mobilités. Cet article ne fait aucune mention du domaine de la sûreté portuaire, alors pourtant que les principales législations devant faire l'objet d'adaptations y sont indiquées. Le sujet n'est pas davantage mentionné dans l'exposé des motifs de l'amendement gouvernemental qui est à l'origine de cet article d'habilitation, qui, lorsqu'il évoque la police, renvoie au régime particulier du port fluvial qu'est le port autonome de Paris, et non à la sûreté portuaire. Il ne l'est pas non plus dans les débats dont cet amendement a fait l'objet lors de son adoption par l'Assemblée nationale.

3. Si le Gouvernement fait valoir qu'il a entendu inscrire la reconnaissance législative de ce service du port du Havre dans le 1° de l'article d'habilitation lui permettant de prendre par ordonnance toutes les mesures relevant du domaine de la loi pour créer un nouvel établissement public « *en prenant en compte les particularités propres* » à chacun des ports fusionnés, cette circonstance n'est pas de nature à permettre une telle lecture de l'article d'habilitation, eu égard au principe d'interprétation stricte des lois d'habilitation, qui sans devoir faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qui seront prises, doivent définir avec un degré de précision suffisant tant les finalités que les domaines d'intervention des mesures envisagées (v. notamment la décision du Conseil constitutionnel n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, point 47).

Principe d'interprétation stricte des lois d'habilitation / Ordonnance portant transposition d'une directive faisant partir d'un « paquet » européen comportant également un règlement / Possibilité, sous certaine condition, de modifier le droit interne contraire au règlement alors que l'habilitation porte uniquement sur la transposition de la directive (FIN – 402948 – 23/06/2021) – L'[article 14](#) de la [loi du 3 décembre 2020](#) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière habilite le Gouvernement à prendre « *les mesures relevant du domaine de la loi nécessaire pour () transposer la directive () du 27 novembre 2019 concernant l'émission d'obligations garanties et la surveillance publique des obligations garanties* ». Saisi d'un projet d'ordonnance opérant cette transposition, le Conseil d'État (section des finances) observe que la directive en question fait partie d'un « paquet » européen, composé de cette même directive et d'un règlement relatif aux expositions des établissements financiers liées à l'émission d'obligations garanties, qui modifie le règlement relatif aux obligations prudentielles de ces établissements, dit « CRR ». Toutefois, la [loi du 3 décembre 2020](#) n'habilite pas le Gouvernement à



mettre en conformité la législation française avec ce règlement. Mais le Conseil d'État constate que la directive renvoie au règlement CRR à plusieurs reprises. Par conséquent, dès lors que la directive vise à encadrer des notions définies par un renvoi au règlement CRR, sa transposition exige, pour être complète, la mise en conformité du droit national avec les dispositions de ce règlement tel que modifié s'il leur est contraire. Le principe selon lequel les dispositions d'habilitation sont d'interprétation stricte ne s'oppose pas, en effet, à ce que de telles dispositions, lorsqu'elles visent la transposition d'une directive, conduisent à adapter le droit interne à un règlement lorsque la transposition complète et correcte de la directive le nécessite. L'existence de « paquets » européens, composés d'une directive et d'un règlement d'application directe, constitue un cas de figure dans lequel il peut être nécessaire d'opérer cette adaptation.

■ Champ de l'habilitation

Dispositions excédant le champ de l'habilitation (INT – 401828 – 19/01/2021) –

Saisi d'un projet d'ordonnance portant réforme de la formation des élus locaux, le Conseil d'État (section de l'intérieur), lui donne un avis favorable sous réserve notamment de la suppression des dispositions excédant le champ de l'habilitation. Tel est le cas de celles modifiant le rôle confié dans le domaine du financement de la formation à la Caisse des dépôts et consignations et créant une obligation d'équilibre financier, faute pour celles-ci d'entrer dans les prévisions de [l'article 105](#) de la loi n° 2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique qui, afin d'améliorer les conditions d'exercice des mandats et renforcer les compétences des élus locaux pour les exercer, a autorisé le Gouvernement à prendre « *toutes dispositions relevant du domaine de la loi visant à : 1° Permettre aux élus locaux de bénéficier de droits individuels à la formation professionnelle tout au long de la vie et d'accéder à une offre de formation plus développée, en mettant en place un compte personnel de formation analogue à celui mis en place dans le cadre des dispositions de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 ...et en assurant la portabilité des droits avec les comptes personnels de formation des secteurs public et privé ; 2° Faciliter l'accès des élus locaux à la formation, tout particulièrement lors de leur premier mandat, et clarifier les différents dispositifs de formation des élus locaux ... ; 3° Définir un référentiel unique de formation ...; 4° Assurer la transparence et la qualité des dispositifs de formation et renforcer le contrôle exercé sur les organismes de formation des élus locaux...* ». A cet égard le Conseil d'État rappelle que l'article 38 de la Constitution fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances ainsi que leur domaine d'intervention, mais que lorsque, comme c'est le cas, l'habilitation énumère les catégories de mesures à prendre et présente cette énumération comme exhaustive, elle rend difficile l'inclusion dans l'ordonnance d'éléments utiles ne se rattachant à aucune de ces catégories de mesures. Le Conseil d'État considère enfin que les termes de l'habilitation, qui visent à « *faciliter l'accès des élus à la formation* », notamment pour ceux accomplissant un premier mandat, ne permettent pas au Gouvernement de prévoir une disposition suivant laquelle ils ne pourraient plus utiliser leurs droits à formation antérieurement acquis passé un

délai de six mois. Il propose en conséquence de compléter le projet afin de prévoir la conversion en euros des heures acquises et non utilisées au terme de ce même délai de six mois.

Dispositions excédant le champ de l'habilitation (FIN – 402828 – 18/05/2021)

– Saisi d'un projet d'ordonnance relative à la transposition de la [directive \(UE\) 2019/1](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en oeuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur, le Conseil d'État (section des finances) est conduit à écarter l'une de ses dispositions, dont l'objet est permettre à un seul juge des libertés et de la détention d'autoriser des inspections dans des lieux situés sur le ressort de plusieurs juridictions. Le projet d'ordonnance est pris sur habilitation de l'[article 37](#) de la loi du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, dont le champ a été strictement limité, ainsi qu'il ressort tant de la lettre de la loi que des travaux préparatoires, aux mesures assurant la transposition, au sein du livre IV du code de commerce, de la [directive du 11 décembre 2018](#). Or, les mesures de simplification de l'enquête sous l'autorité du juge des libertés et de la détention ne relèvent pas de cette directive qui, au demeurant, réserve aux seuls États membres la compétence relative au régime « d'autorisation préalable des inspections donnée par une autorité judiciaire nationale ».

■ Régime des ordonnances de l'article 38 de la Constitution

Une ordonnance ne peut modifier par anticipation des dispositions non encore adoptées (FIN – 404426 – 14/12/2021)

– Saisi d'un projet d'ordonnance modernisant le cadre du financement participatif, le Conseil d'État (section des finances) estime que, si ce projet peut modifier des dispositions de la partie législative du [livre VII](#) du code monétaire et financier qui ont été adoptées mais ne sont pas encore entrées en vigueur, il ne peut en revanche modifier des dispositions qui n'ont pas encore été adoptées, même si elles figurent dans un second projet d'ordonnance en cours d'examen par le Conseil d'État. Il en va ainsi, y compris si la date d'entrée en vigueur des modifications ainsi envisagées est différée jusqu'à celle prévue pour cette seconde ordonnance. En conséquence, il est conduit à écarter les dispositions correspondantes du projet d'ordonnance.



3.2. Associations et fondations

3.2.1. Statuts

«Académie» locale ayant pris pour modèle l'Académie française / Dérogation aux statuts types (INT – 401647 – 19/01/2021) – Saisi d'un projet d'arrêté approuvant la modification des statuts de l'association dite « Académie de Marseille », le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable. Il estime qu'en l'absence de statut législatif spécifique l'«Académie de Marseille» «société savante» instituée pour promouvoir localement une activité intellectuelle et contribuer au rayonnement d'une région, est une association au sens de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} Juillet 1901 sur le contrat d'association dont la reconnaissance d'utilité publique doit être regardée comme résultant des lettres patentes du 11 août 1726 par lesquelles elle a été autorisée. Malgré son activité à présent limitée et sa fragilité financière, le Conseil d'État ne remet pas en cause son caractère d'utilité publique, commun à plusieurs «académies» locales ayant pris pour modèle l'Académie française. Il estime que s'il appartient à une telle association, à l'occasion d'une modification de ses statuts, d'assurer leur convergence avec les statuts types qui ont pour objectif de garantir le respect des principes essentiels régissant les associations reconnue d'utilité publique et en particulier leur fonctionnement démocratique et désintéressé, il lui demeure possible de déroger à ces principes dans une mesure limitée pour tenir compte des particularités de l'activité et des buts de l'association, notamment de son exigence de garantie de la qualité du recrutement de ses membres et d'érudition de leurs travaux. Il estime ainsi possible de conserver la règle d'un nombre de «membres résidents» limité à quarante, de déroger à l'égalité entre les membres cotisants «résidents» ou «libres» dès lors que ces derniers disposent du droit de vote en assemblée générale, fût-ce sans être éligibles aux instances dirigeantes, ou encore de maintenir une catégorie de «membres associés» et une catégorie de «membres correspondants», non soumis à cotisation, ne disposant pas de droit de vote à l'assemblée générale. Le Conseil d'État admet également, d'une part, la sélection de nouveaux candidats effectuée par des instances autres que le conseil d'administration dès lors que les membres demeurent librement élus par l'assemblée générale et d'autre part, la présence au sein du bureau, élu dans la limite du tiers de l'effectif du conseil d'administration, de membres supplémentaires non élus ne disposant pas de voix délibératives. (Cf. section de l'intérieur, 22 janvier 2013, n° 386971, *Académie des Sciences, Belles-Lettres et Arts de Clermont-Ferrand* ; n° 386752, 26 juin 2012, *Académie du Var*).

Modifications des statuts de l'association reconnue d'utilité publique dite « Solidarité défense »/ Conseil des sages (INT – 401950 – 09/02/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet d'arrêté approuvant la modification des statuts de l'association « Solidarité Défense », lui donne un avis favorable. Il admet la création, auprès du conseil d'administration, d'un « conseil des Sages » composé des anciens présidents et anciens administrateurs souhaitant en faire partie, sans limitation du nombre de ses membres, habilités à participer au conseil

d'administration avec voix consultative dès lors qu'est préservée, conformément à l'exigence de fonctionnement démocratique de l'association, la possibilité pour le conseil d'administration élu par l'assemblée générale de délibérer en toute autonomie. Il estime que c'est le cas en l'espèce, l'association ayant précisé dans ses statuts, d'une part, qu'il appartient au président du conseil d'administration de convoquer aux séances de ce conseil tout ou partie des membres du « comité des Sages » et, d'autre part, conformément aux [statuts types](#), que le conseil d'administration siège à huis clos lorsqu'un administrateur le demande. Le Conseil d'État admet également, au regard des buts et des moyens d'action de l'association, qui impliquent une étroite coopération avec les institutions de l'État en charge des armées et des anciens combattants, que le nombre des responsables de ces institutions ou leurs représentants pouvant siéger au conseil d'administration avec voix consultative passe de cinq à huit.

Reconnaissance d'utilité publique d'une association intervenant dans le domaine de la recherche thérapeutique anti-cancéreuse / conditions de la reconnaissance d'utilité publique non réunies (INT – 400728 – 09/02/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), donne un avis défavorable à un projet de décret tendant à reconnaître une association pour la recherche thérapeutique anti-cancéreuse comme établissement d'utilité publique. Si cette association peut être considérée, eu égard à son objet, qui est de « *concourir au développement de la recherche thérapeutique anticancéreuse dans ses aspects curatif et préventif* » comme exerçant une activité d'intérêt général, il apparaît que le caractère désintéressé de l'association n'est pas assuré. D'une part, l'activité de l'association s'identifie pour l'essentiel à celle de son président et de son délégué général, qui sont pratiquement toujours les seuls auteurs des articles scientifiques publiés par l'association et les seuls animateurs des colloques rémunérés qu'organise celle-ci à la demande de tiers. D'autre part, le site de l'association comporte les informations utiles pour réserver des consultations en cancérologie assurées par son président.

Modification des statuts d'une association de protection de la nature/ L'utilisation de l'écriture inclusive méconnaît l'exigence de clarté, d'intelligibilité et de sécurité juridique des statuts des associations reconnues d'utilité publique (INT – 402737 – 15/06/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), donne un avis défavorable à un projet d'arrêté portant modification des statuts d'une association d'utilité publique qui, tout en rapprochant les statuts des [statuts types](#) sur certains points, ne respecte pas les règles grammaticales et syntaxiques en vigueur dans la langue française, auxquelles se conforment les [statuts types](#). Le respect de ces règles assure en effet la clarté et l'intelligibilité des statuts des associations reconnues d'utilité publique. Il permet aussi d'assurer l'accessibilité des statuts auprès du public et de prévenir toute ambiguïté ou difficulté d'interprétation de leurs dispositions qui pourrait affecter la sécurité juridique du fonctionnement de l'association. Dès lors qu'il fait usage de l'écriture dite « inclusive » en remplaçant l'emploi générique du masculin par l'utilisation du point dit « médian », afin de faire apparaître à l'intérieur d'une même séquence graphique l'existence d'une forme féminine, le projet de statuts modifiés de cette association s'écarte des règles grammaticales et syntaxiques en vigueur et ne respecte ni l'exigence de clarté et d'intelligibilité de la norme, ni le principe de sécurité juridique.



Modifications du titre et des statuts de l'association reconnue d'utilité publique / Ecarts entre les statuts types et les statuts modifiés (INT – 399551 – 03/03/2021)

– Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet d'arrêté approuvant des modifications du titre et des statuts d'une association reconnue d'utilité publique, lui donne un avis favorable. Il précise à cette occasion que lorsque des modifications sont apportées aux statuts d'une association reconnue d'utilité publique il convient de vérifier que les nouveaux statuts se rapprochent autant que possible des statuts types approuvés par le Conseil d'État dans son avis du 19 juin 2018 et rendus publics par le ministre de l'intérieur le 6 août 2018 et, en tout état de cause, ne s'en éloignent pas davantage. Cette convergence s'apprécie article par article et disposition par disposition. Il incombe à l'administration d'y procéder systématiquement et de demander le cas échéant à l'association d'opérer les mises en conformité qui s'imposent. Si au terme de cette instruction du dossier des écarts demeurent entre les statuts types et les statuts de l'association, il y a lieu de distinguer entre l'absence de convergence pour des raisons de forme (plan, rédaction, formulation...) et l'absence de convergence pour des raisons de fond (qualité de membre, gouvernance, règles de vote et de quorum ...). Le premier cas ne fait pas obstacle, à l'occasion de la première demande de modification des statuts soumise depuis l'adoption des statuts types, à ce que le projet de nouveaux statuts reçoive un avis favorable. Dans le second cas, sauf si des considérations d'intérêt général tenant aux particularités du dossier justifient des dérogations aux statuts types sous réserve de ne pas méconnaître les principes généraux applicables à la reconnaissance d'utilité publique, le défaut de convergence avec les statuts entraîne un avis défavorable. En l'espèce, le Conseil d'État relève que les modifications proposées portent, outre sur la dénomination de l'association, seule modification initialement demandée par celle-ci, sur la mise en conformité des articles des statuts relatifs à la perte de qualité de membre et aux conflits d'intérêts avec les statuts types. L'examen des statuts ainsi modifiés ne fait apparaître aucun écart de fond avec les statuts types. Dans ces conditions, et alors même que la révision des statuts de l'association aurait pu utilement être mise à profit pour en reprendre formellement la réécriture et l'organisation sur le modèle des statuts types, le Conseil d'État donne un avis favorable au projet.

Modification des statuts de l'association dite «La Croix-Rouge française» / Dérogation aux statuts types concernant la procédure de nomination du directeur (INT – 402626 – 07/05/2021) – Saisi d'un projet d'arrêté approuvant la modification des statuts de l'association dite «La Croix-Rouge française», le Conseil d'État (section de l'intérieur), lui donne un avis favorable, et ce faisant, admet plusieurs dérogations aux statuts types :

- la nomination du directeur général de l'association par le président sur avis conforme du conseil d'administration, alors que les statuts types prévoient que la nomination du directeur par le président est décidée après avis simple du conseil d'administration ; cette dérogation, déjà admise dans les statuts actuels, répond pour le Conseil d'État à la nature et l'étendue de l'activité de l'association qui gère 589 établissements sanitaires, médico-sociaux, sociaux et de formation, représentant les trois quarts des produits de l'association, avec le concours de 16 000 salariés ;

- l'agrément des nouveaux membres confié, sur délégation du conseil d'administration, au bureau de la structure locale d'adhésion, justifié pour le Conseil d'État au regard du nombre important de demandes d'adhésion tout au long de l'année et de l'organisation territorialisée de l'association, alors que le conseil d'administration ne se réunit que quatre fois par an ;
- le vote du budget par le conseil d'administration qui arrête, sur proposition du bureau national, la répartition du territoire entre les délégations territoriales et l'organisation des délégations territoriales en unités locales ou en antennes locales, le Conseil d'État relevant que cette dérogation aux statuts types, qui existe déjà dans les statuts actuels, est justifiée par le nécessaire dialogue budgétaire avec les autorités du secteur sanitaire et médico-social, centrales et déconcentrées, et encadrée puisque ce vote a lieu dans le cadre d'orientations votées par l'assemblée générale ;
- la décision, par le conseil d'administration et sur proposition du bureau national, arrêtant le découpage territorial de l'association, une telle décision devant être soumise à un vote de ratification par l'assemblée générale afin de garantir le principe de fonctionnement démocratique de l'association.

Modifications des statuts d'une association reconnue d'utilité publique intervenant dans le domaine des loisirs aéronautiques / Subordination de l'adhésion à l'association à la condition de jouissance des droits civiques (INT – 402869 – 15/06/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet d'arrêté approuvant des modifications apportées aux statuts d'une association reconnue d'utilité publique intervenant dans le domaine des loisirs aéronautiques, lui donne un avis défavorable. Il estime que le changement apporté à l'article 4, relatif aux modalités d'adhésion à l'association, porte atteinte à la gestion démocratique des associations et à la liberté d'association, en particulier à la liberté des mineurs de devenir membre d'une association, expressément reconnue par la loi du 1^{er} juillet 1901, dans sa rédaction résultant de la loi du 27 juillet 2017¹². En effet, alors que les statuts en vigueur, qui ont permis à l'association de bénéficier de la reconnaissance d'utilité publique, subordonnent l'adhésion à l'association à la jouissance des droits civils, le projet soumis à l'approbation du Conseil d'État lui substitue une condition de jouissance des droits civiques. Une telle condition a notamment pour effet de faire désormais obstacle à l'adhésion de personnes mineures alors que les statuts actuels de l'association prévoient, parmi les différentes catégories de membres, celle des membres juniors, membres âgés de moins de 18 ans lorsqu'ils demandent l'adhésion. Il apparaît au Conseil d'État que la modification envisagée, qui ne s'impose pas au regard de l'objet de l'association et qui n'a donné lieu à aucune justification de sa part, ne peut être approuvée¹³.

12 INT – 394686 – 16/05/2018 – Projet d'arrêté approuvant les modifications apportées aux statuts de l'association reconnue d'utilité publique dite « Scouts et Guides de France » ; INT – 398391 – 01/10/2019 – Projet d'arrêté relatif à la fondation dite « Fondation des oeuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte » / modification des statuts.

13 INT – 369481 – 23/03/2004 – Projet d'arrêté approuvant les modifications apportées aux statuts de l'association reconnue d'utilité publique dite « oeuvres de plein air des jeunesses laïques et républicaines ».



Modification des statuts de la Fondation «Pluriel» / Non immixtion de la fondation dans la gestion de sociétés ayant une activité industrielle ou commerciale dont elle est actionnaire (INT – 403528 – 22/09/2021) – Saisi d'un projet d'arrêté approuvant la modification des statuts de la Fondation « Pluriel », le Conseil d'État (section de l'intérieur), lui donne un avis favorable et, ce faisant, accepte qu'une fondation, lorsqu'elle explicite les modalités d'exercice de son actionnariat, applique aux sociétés qu'elle détient et qui concourent directement à l'accomplissement de sa mission les mêmes règles restrictives que celles qui s'imposeraient à elle si elle contrôlait des sociétés n'y concourant pas directement. L'[article 18-3](#) de la loi de 1987 sur le développement du mécénat (modifié par la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019) autorise une fondation reconnue d'utilité publique à recevoir et détenir des parts sociales ou des actions d'une société ayant une activité industrielle ou commerciale, sans limitation de seuil de capital ou de droits de vote. Il pose certaines conditions, en vue notamment d'assurer le respect du principe de spécialité : *« Lorsque ces parts ou ces actions confèrent à la fondation le contrôle de la société au sens de l'[article L. 233-3](#) du code de commerce, les statuts de la fondation indiquent comment, en application du principe de spécialité, cette dernière assure la gestion de ces parts ou actions sans s'immiscer dans la gestion de la société et les conditions dans lesquelles la fondation se prononce notamment sur l'approbation des comptes de la société, la distribution de ses dividendes, l'augmentation ou la réduction de son capital ainsi que sur les décisions susceptibles d'entraîner une modification de ses statuts »*. Ces dispositions, issues de la [loi « Pacte »](#), justifient que les statuts d'une fondation explicitent les modalités d'exercice de leur actionnariat. Toutefois, lorsqu'une fondation détient des parts sociales ou des actions de sociétés concourant directement à l'accomplissement de sa mission d'intérêt général, le Conseil d'État admet que ces modalités d'exercice ne soient pas précisées, le principe de spécialité étant satisfait. Les statuts peuvent alors seulement prévoir que la Fondation *« peut également détenir des parts sociales ou actions de société ayant une activité, industrielle ou commerciale »*¹⁴. Il est toutefois loisible à la fondation, de choisir, comme le fait la Fondation Pluriel, d'appliquer les mêmes règles aux sociétés concourant directement à l'accomplissement de sa mission que celles qui seraient applicables aux autres sociétés qu'elle contrôlerait.

Modification des statuts et dissolution de la fondation dite « Fondation Banque de France pour la recherche en économie monétaire, financière et bancaire », reconnue comme établissement d'utilité publique par décret du 8 août 1995, et autorisant le transfert de ses biens à huit établissements analogues, dont une organisation internationale (INT – 404380 – 07/12/2021) – Saisi d'un projet de décret approuvant la modification des statuts et la dissolution de la fondation dite « Fondation Banque de France pour la recherche en économie monétaire, financière et bancaire », reconnue comme établissement d'utilité publique par décret du 8 août 1995, et autorisant le transfert de ses biens à huit établissements analogues, dont une organisation internationale, le Conseil d'État lui donne un avis favorable. La fondation a décidé de la dévolution de son actif net

14 INT – 403673 – 06/10/2021 – Projet d'arrêté approuvant des modifications apportées au titre et aux statuts de la fondation reconnue d'utilité publique dite « Fondation ESCP Europe ».

à huit établissements effectuant de la recherche dans le domaine de l'économie monétaire, financière et bancaire :

- deux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (le Collège de France et Aix-Marseille Université) ;
- une fondation reconnue d'utilité publique (la Fondation pour les Etudes et Recherches sur le Développement International) ;
- une association visée au 5^e alinéa de l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 (le Centre pour la recherche économique et ses applications) ;
- une fondation « sui generis » (la Fondation nationale des sciences politiques) ;
- deux fondations de coopération scientifique (la Fondation Jean-Jacques Laffont - Toulouse Sciences Economiques et l'Ecole d'économie de Paris) ;
- et une organisation internationale (l'Institut universitaire européen).

L'article 15 des statuts de la « *Fondation Banque de France pour la recherche en économie monétaire, financière et bancaire* » dispose qu'en cas de dissolution, le conseil d'administration « *attribue l'actif net à un ou plusieurs établissements analogues, publics ou reconnus d'utilité publique, ou à des établissements visés à l'article 6, alinéa 5, de la loi du 1^{er} juillet 1901* ». Le Conseil d'État considère que la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP), fondation « *sui generis* » dont les statuts se rapprochent de ceux d'une fondation reconnue d'utilité publique, peut être regardée comme « *un établissement analogue (...) reconnu d'utilité publique* » au sens de l'article 15 des statuts. Il estime par ailleurs que rien ne s'oppose à ce que la « *Fondation Banque de France pour la recherche en économie monétaire, financière et bancaire* » modifie ses statuts pour prévoir explicitement la possibilité d'attribuer l'actif net à des fondations de coopération scientifique et des organisations internationales.

Dissolution par fusion-absorption d'une association reconnue d'utilité publique, abrogeant le décret portant reconnaissance de cette association comme établissement d'utilité publique et autorisant le transfert de ses biens à une association reconnue d'utilité publique absorbante / La modification des statuts de la structure absorbante, notamment pour les adapter aux réalités de son fonctionnement et de son objet, et pour les mettre en conformité avec les statuts types, constitue un préalable à l'engagement de la procédure de dissolution par fusion-absorption (INT – 403329 – 07/09/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), donne un avis défavorable à un projet de décret approuvant la dissolution par fusion-absorption d'une association reconnue d'utilité publique, abrogeant le décret portant reconnaissance de cette association comme établissement d'utilité publique et autorisant le transfert de ses biens à une autre association reconnue d'utilité publique absorbante. Il constate en effet, d'une part, que le délai prévu à l'[article 15-2](#) du décret du 16 août 1901 pris pour l'exécution de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, et aux termes duquel « *Le projet de fusion, de scission ou d'apport partiel d'actif est arrêté par les personnes chargées de l'administration des associations participant à l'opération au moins deux mois avant la date des délibérations prévues aux trois premiers alinéas de l'article 9 bis de la loi du 1^{er} juillet 1901* », n'a pas été respecté par l'association



absorbée dès lors que le projet de fusion a été arrêté le 18 octobre 2019 et que l'assemblée générale approuvant la fusion-absorption s'est tenue le 5 décembre suivant. D'autre part, le Conseil d'État relève que l'objet défini dans les statuts de l'association absorbante (accueil des malades et infirmes pauvres de la population protestante de Nîmes et formation et l'entretien des garde-malades), qui datent de 1872, ne correspond plus à l'activité effectivement exercée par cette association (hébergement des personnes âgées), et que sur plusieurs points essentiels ces statuts s'écartent des [statuts types](#). Il considère qu'une modification des statuts de l'association absorbante, notamment pour les adapter aux réalités de son fonctionnement et de son objet, et pour les mettre en conformité avec les [statuts types](#), constitue un préalable à l'engagement de la procédure de dissolution par fusion-absorption, sans préjudice des autres évolutions envisagées par les dirigeants de cette dernière, comme sa transformation en fondation d'utilité publique.

3.3. Budget et comptabilité publique

3.3.1. Budget de l'État

■ Contenu des lois de finances

Dispositions pouvant figurer en lois de finances et dispositions étrangères à l'objet de ces lois

-- (FIN/CP – 402953 – 01/06/2021) – Un article du projet de loi de finances rectificative pour 2021 prévoit la prorogation et l'aménagement de la mesure de soutien à l'activité consistant en une réduction de cotisations et contributions sociales des entreprises et des indépendants, destinée à pallier les conséquences économiques liées à l'épidémie de covid-19. Le Conseil d'État observe qu'à l'exception du paragraphe VI de cet article, ces dispositions forment un dispositif financier d'ensemble qui, portant exclusivement sur des cotisations et contributions sociales, trouverait certes mieux sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale rectificative, mais peut également figurer en loi de finances dès lors que la réduction de charges sociales qu'il prévoit fait l'objet de la compensation financée par le budget de l'État prévue à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, des ouvertures de crédits étant d'ailleurs prévues à cette fin dans le même projet de loi de finances rectificative. En revanche, le paragraphe VI, qui traite de l'adaptation des modalités de recouvrement des cotisations et contributions sociales, n'affecte en rien l'équilibre du budget de l'État au titre de l'exercice 2021 et ne peut se rattacher à aucun des items de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Par suite le Conseil d'État donne un avis favorable à cet article à l'exception de son paragraphe VI qu'il écarte, comme étranger à la loi de finances.

-- (FIN/AG – 403707 – 09/09/2021) – Un article du projet de loi de finances pour 2022 vise à expérimenter le transfert à l'État de l'instruction administrative, de la décision d'attribution et du financement des allocations de revenus de solidarité active (RSA) qui relèvent de la compétence des départements. Cette expérimentation, dont la durée est limitée à cinq ans, du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2026, est ouverte aux départements qui en feront la demande « *à partir du dépôt du présent projet de loi à l'Assemblée nationale et au plus tard le 15 janvier 2022* ». L'article fixe le cadre de l'expérimentation, ainsi que les modalités financières de la compensation de ce transfert au profit de l'État. Compte tenu du caractère optionnel du transfert de compétence et de la nécessité de l'interposition d'un décret qui fixera la liste des départements retenus au titre de l'expérimentation, le Conseil d'État relève que ce projet d'article n'affecte pas en tant que tel le budget de l'État pour 2022. Il constate toutefois qu'il ressort de l'exposé des motifs que la recentralisation à titre expérimental de l'instruction et du financement du RSA procède d'une demande de départements confrontés à des difficultés de financement de dépenses de RSA dynamiques et, par suite, à un reste à charge qui, au regard des ressources qui leur ont été affectées lors du transfert de cette compétence, obère leur capacité à soutenir financièrement les politiques d'insertion. En outre, il ressort de l'évaluation préalable que le département de la Seine-Saint-Denis a expressément fait part de son intérêt pour ce dispositif. En ne retenant à ce stade que cette candidature, le Gouvernement indique avoir provisionné dans le présent projet de loi de finances pour 2022, au sein du programme 304 de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances, un montant de dépenses au titre de ce transfert, qui excèdera le montant des reprises effectuées en compensation sur les ressources précédemment transférées à ce département et impliquera un coût net à la charge de l'État. Au regard de l'ensemble de ces éléments et du caractère par définition prévisionnel des inscriptions en loi de finances, le Conseil d'État estime qu'il y a une assurance raisonnable de penser que les ressources et les dépenses budgétaires de l'État au sens, respectivement, du 2° du I et du b du 7° du II de l'article 34 de la LOLF, seront affectées par la mise en oeuvre de cette expérimentation en 2022 et considère, par suite, que ce projet d'article peut trouver sa place en loi de finances.

-- (FIN/CP – 404275 – 02/11/2021) – Le Conseil d'État avait considéré, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, que la disposition de ce texte qui posait, comme condition au versement d'une subvention à France compétences au titre de l'année 2021, la présentation par cet établissement d'un budget équilibré pour l'année 2022, ne relevait pas du domaine de la loi de finances, puisqu'elle était sans incidence sur le niveau des crédits de 2021 qui intégraient la subvention en question. En revanche, il considère comme relevant du domaine de la loi de finances un article du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2021 qui abroge cette disposition. En effet, contrairement à la disposition qu'elle abroge, cette mesure affecte directement les dépenses budgétaires de l'année au sens du b du 7° du II de l'article 34 de la LOLF, puisqu'elle permet le versement effectif de la subvention qui n'aurait pu, à défaut, être effectué, le budget 2022 de France compétences n'ayant pas été présenté à l'équilibre.



Article liminaire des projets de lois de finances / Insuffisante qualité de l'information fournie au Parlement sur les modalités de calcul du solde structurel (FIN/CP – 402669 – 13/04/2021) – Les projets de loi de règlement, de même que les autres projets de loi de finances, doivent contenir un article liminaire, qui expose la décomposition du solde des administrations publiques entre solde conjoncturel et solde structurel et compare, à cet égard, les données de l'exécution avec les prévisions de la loi de finances initiale et celles de la loi de programmation des finances publiques en vigueur. Saisi du projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2020, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de compléter l'information fournie au Parlement sur cette disposition. En l'espèce, il l'invite à établir de manière détaillée les raisons pour lesquelles le solde structurel des administrations publiques s'établit à -0,9 point de PIB en 2020, soit une amélioration apparente très substantielle, tant par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale que de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022, alors que cette « amélioration » est avant tout imputable à l'impact combiné de la méthodologie de calcul du solde structurel et des circonstances exceptionnelles que connaît notre Pays. Elle ne correspond pas à un effort particulier d'ajustement de la situation des finances publiques. Conformément à l'[article 7](#) de la loi organique du 17 décembre 2012, le solde effectif total des administrations publiques comporte une composante de déficit structurel, une composante de déficit conjoncturel et une composante de mesures exceptionnelles. Chacune des quatre lignes (solde structurel, solde conjoncturel, mesures ponctuelles et temporaires, solde effectif) du tableau de l'article liminaire est exprimée en points de PIB. Toutefois, la valeur de ces points de PIB est calculée de trois manières différentes : le déficit structurel et les mesures exceptionnelles sont exprimées en points de PIB potentiel, le solde total est exprimé en points de PIB effectif et le déficit conjoncturel est exprimé en points de PIB effectif mais est également assorti d'un coefficient correcteur permettant de neutraliser l'écart entre PIB potentiel et PIB effectif au titre du solde structurel et des mesures exceptionnelles. Or, d'une part, le PIB potentiel retenu est celui prévu par la loi de programmation 2018-2022 et est, donc, aujourd'hui très surestimé ; d'autre part et en tout état de cause, la méthodologie décrite ci-dessus conduit, pour les mesures exceptionnelles, à des chiffres très différents selon que l'on raisonne en points de PIB potentiel ou en points de PIB effectif, compte tenu de l'ampleur de l'écart entre l'un et l'autre et cette différence est neutralisée, dans l'article liminaire, par la majoration à due concurrence de la partie conjoncturelle du déficit. Ce sont ces raisons qui expliquent, principalement, l'amélioration apparente du solde structurel en 2020. Si le Conseil d'État donne acte au Gouvernement de ce que la méthodologie utilisée n'a rien de nouveau et qu'elle est conforme aux principes du pacte de stabilité, elle l'expose, pour les raisons exposées ci-dessus, à des interrogations de la part des parlementaires, faute d'explications suffisantes. Il l'invite donc à compléter l'exposé des motifs en y insérant toutes les indications nécessaires et en faisant mieux ressortir le caractère en grande partie artificiel de l'amélioration du solde structurel en 2020, comme l'a également relevé le Haut conseil des finances publiques dans son avis du 12 avril 2021.

Solde budgétaire prévisionnel figurant dans une loi de finances rectificative / Défaut de significativité en raison de reports massifs de crédits de l'exercice précédent opérés par ailleurs (FIN/CP – 402953 – 01/06/2021) – Saisi du premier projet de loi de finances rectificative pour 2021, le Conseil d'État relève que, sous l'effet de reports de crédits pour un montant historiquement élevé de l'exercice 2020 sur l'exercice 2021, le déficit budgétaire prévisionnel inscrit dans ce projet de loi, soit 190,7 milliards d'euros, correspondrait en réalité à une prévision de déficit réel de 219,5 milliards d'euros, du fait des consommations de crédits reportés. En d'autres termes, la dégradation du solde général du budget de l'État par rapport à la loi de finances initiale inscrite à l'article d'équilibre, soit 17,3 milliards d'euros, ne correspond pas à la réalité de la prévision d'aggravation du déficit en fin d'exercice qui serait de 46,1 milliards d'euros. Un tel écart de 28,8 milliards d'euros ne peut que nuire à la sincérité de la présentation, par ailleurs juridiquement exacte, de l'article d'équilibre. Le Conseil d'État estime qu'il aurait été plus conforme à l'esprit de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances d'utiliser d'autres voies que le report massif de crédits pour doter en 2021 la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » des crédits nécessaires à son objet mais relève également que cette situation n'est pas imputable au texte dont il est saisi mais à ce report, opéré en début d'année par voie d'arrêté.

Principe de spécialité des crédits / Régime de la dotation pour dépense accidentelles et imprévisibles (FIN/CP – 402953 – 01/06/2021) – Examinant le premier projet de loi de finances rectificative pour 2021, le Conseil d'État constate, pour la déplorer, l'ouverture d'1,5 milliard d'euros de crédits au titre des dépenses accidentelles et imprévisibles. Il réitère ses critiques déjà formulées à ce propos, sur le fondement de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances, à l'occasion de l'examen du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020 (v. ConsiliaWeb, avis n° 400026 du 14/04/2020). Sans méconnaître les difficultés inhérentes à la gestion des outils budgétaires en période de crise sanitaire, le Conseil d'État estime que le Gouvernement ne démontre pas suffisamment la nécessité d'une telle ouverture à mi-année, compte tenu des crédits demandés dans le même projet de loi de finances rectificatives au titre de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », qui se cumulent avec les très importants reports de crédits disponibles aux mêmes fins. Il observe que le besoin exprimé par le Gouvernement de retrouver des marges de manoeuvre en gestion trouve son origine dans les importantes annulations de crédits opérés quelques jours auparavant pour gager des ouvertures de crédits à l'occasion d'un décret d'avance, alors que ce décret n'aurait pas eu à être pris si les ouvertures nécessaires avaient été opérées par la loi de finances initiale, ou par une loi de finances rectificative plus précoce.

Proposition de loi organique prévoyant que le Parlement se prononce par des votes sur les objectifs et indicateurs de mesure de la performance figurant en loi de finances / Conformité à la Constitution (FIN/AG – 402909 – 01/07/2021) – La proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques prévoit que les objectifs et indicateurs de performances qui figurent en loi de finances fassent l'objet de votes du Parlement et, en conséquence, puissent être amendés par ce dernier. Le Conseil d'État considère que cette modification ne méconnaît pas les prérogatives que tient le Gouvernement de l'article 20



de la Constitution, dans la mesure où, même voté par le Parlement, ce cadre de mesure de la performance ne saurait entraver son action et être regardé comme une injonction qui lui serait faite, le vote portant, au demeurant, sur le choix des indicateurs et non sur la cible fixée par le Gouvernement dans le projet annuel de performance. Il estime, par ailleurs, que la modification proposée ne méconnaît pas la disposition de l'[article 34](#) de la Constitution aux termes de laquelle : « *des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État* », dans la mesure où les objectifs et indicateurs dont sont assortis les crédits du budget ne sont pas de même nature que ceux que sont susceptibles de contenir les lois de programmation sectorielles, lesquelles ont une dimension pluriannuelle marquée, peuvent fixer des objectifs de politique publique dépourvus de caractère financier et ne couvrent pas nécessairement tous les domaines de l'action de l'État. Il considère, enfin, que la disposition proposée se rattache à l'objet des lois de finances tel que prévu par l'[article 34](#) de la Constitution, qui détermine les charges de l'État (et ses ressources), car la mesure de la performance entretient des liens certains avec la budgétisation des crédits, qui pourraient d'ailleurs se renforcer grâce à cette disposition.

3.4. Collectivités territoriales

3.4.1. Communes

■ Syndicats de communes

Les syndicats de communes de l'article L. 512-2-1 du code de la sécurité intérieure créés pour recruter un ou plusieurs agents de police municipale en commun sont régis par les dispositions de droit commun applicables aux syndicats de communes, énoncées par la cinquième partie du code général des collectivités territoriales (INT – 404281 – 23/11/2021) – Saisi d'un projet de décret relatif au recrutement d'agents de police municipale par un syndicat de communes crée sur le fondement de l'[article L. 512-1-2](#) du code de la sécurité intérieure, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable. Le Conseil d'État supprime toutefois la disposition du projet du Gouvernement visant à rendre explicitement applicables les dispositions de droit commun applicables aux syndicats de communes, énoncées par la cinquième partie du code général des collectivités territoriales, aux syndicats de commune mentionnés au I de l'[article L. 512-1-2](#) du code de la sécurité intérieure, syndicats créés pour recruter un ou plusieurs agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune des communes. Une telle mesure ne relève pas de la compétence du pouvoir réglementaire, quand bien même, dans le silence de la loi sur ce point, la création et le fonctionnement des syndicats de communes du I. de l'[article L. 512-1-2](#) du code de la sécurité intérieure devaient être regardés comme régis par ces dispositions de droit commun, sous réserve des dispositions spéciales résultant de l'article L. 512-1-2 lui-même. Le Conseil d'État invite le Gouvernement, lorsque l'occasion s'en présentera, à insérer une disposition précisant l'applicabilité du droit commun du livre V aux syndicats de l'[article L. 512-1-2](#).

3.5. Commerce, industrie, interventions économiques de la puissance publique

3.5.1. Réglementation des activités économiques

■ Liberté d'entreprendre

Finalités justifiant une interdiction de vente à une population d'acheteurs / Conciliation de la liberté d'entreprendre et de la préservation de l'ordre public / Garanties propres à assurer le caractère proportionné de la mesure et adapté au regard des objectifs poursuivis (FIN – 402031 – 23/02/2021) – Saisi d'un projet de loi du pays de la Nouvelle-Calédonie portant modification du code de commerce et diverses mesures d'ordre économique, le Conseil d'État (section des finances) relève que ce texte prévoit l'interdiction de la vente d'aérosols et autres marqueurs de peinture aux mineurs, avec interdiction de la vente en accès direct et vérification, lors de la vente, de l'âge de l'acheteur. Ces dispositions, qui édictent une interdiction de vendre dans certaines conditions, affectent par nature la liberté d'entreprendre des commerçants concernés. Elles soulèvent donc une difficulté constitutionnelle. Leur acceptabilité au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel dépend de la nature des justifications avancées au soutien de l'interdiction, qui doivent être suffisantes et en rapport avec la mesure. Le Conseil d'État prend acte à cet égard des explications fournies dans l'exposé des motifs, dont il ressort que nombre de dégradations de bâtiments publics en Nouvelle-Calédonie et notamment à Nouméa sont le fait de mineurs utilisant les instruments dont il est envisagé d'interdire la vente à ces mêmes mineurs, et que ces dégradations ont un coût non négligeable. Il estime que ces justifications sont de la nature de celles qui peuvent être admises au soutien de la mesure d'interdiction, et que la difficulté constitutionnelle mentionnée ci-dessus peut être ainsi surmontée. Il suggère néanmoins que, dans la prévision d'éventuels contentieux, les explications figurant dans l'exposé des motifs soient bien documentées afin d'établir la pertinence de la mesure d'interdiction et sa proportionnalité à l'objectif recherché.

■ Réglementations spéciales à l'emploi de certaines catégories de travailleurs / Activité professionnelle indépendante

Scission du patrimoine de l'entrepreneur individuel entre patrimoine professionnel et patrimoine personnel, sans création d'une personne morale distincte, par une dérogation expresse au droit commun prévoyant un droit de gage général du créancier sur le patrimoine du débiteur / Conformité à la Constitution

➡ *V. sur ConsiliaWeb (FIN/AG - 403701 - 23/09/2021) Avis sur le projet de loi en faveur de l'activité indépendante*



■ Réglementation des normes françaises

Obligation d'usage de la langue française par l'Association française de normalisation (FIN – 403903 – 19/10/2021) – Le projet de décret modifiant le décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation supprime l'exigence d'une version en langue française pour la conduite des enquêtes publiques sur les projets de normes, ainsi que la possibilité ouverte au délégué interministériel aux normes, à l'article 16 du même décret, de s'opposer à l'homologation d'une norme pour défaut de version française. Si le texte proposé maintient le principe selon lequel « les normes homologuées par l'Association française de normalisation et les projets de normes soumis à enquête publique sont mis à disposition en français », il permet d'y déroger à titre exceptionnel, en raison du caractère technique des normes concernées ou de leur volume particulièrement important, les normes homologuées et les projets de normes ne faisant alors l'objet que d'une traduction partielle. Or, d'une part, il ressort des dispositions de la Constitution, telles qu'elles ont été interprétées par les décisions du Conseil constitutionnel [n° 96-373 DC](#) du 9 avril 1996 et [n° 99-412 DC](#) du 15 juin 1999, que l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public. D'autre part, dans sa décision du 8 mars 2002, *Sarl Plettac Echafaudages*, [n° 210043](#), le Conseil d'État a jugé que l'Association française de normalisation remplit une mission de service public. Il résulte de ce qui précède que l'usage du français s'impose à l'AFNOR, organisme de droit privé exerçant une mission de service public, dans ses activités relatives à l'élaboration et l'homologation des normes et que les particuliers ne peuvent être contraints à l'usage d'une langue autre que le français dans leurs relations avec l'AFNOR au titre des mêmes activités. En conséquence, le Conseil d'État (section des finances) est conduit à écarter les dispositions en question.

■ Intervention sur le capital d'une société publique

Création d'une action spécifique au sein d'une société / Nécessité d'une information écrite préalable de la société (FIN – 404260 – 16/11/2021) – Un projet de décret transforme une action ordinaire de l'État au capital de la société Eramet SA en une action spécifique au sens de l'article 31-1 de l'[ordonnance n° 2014-948](#) du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique, dont le quatrième alinéa prévoit que « la société est préalablement informée ». Saisi de ce texte, le Conseil d'État (section des finances) appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité, pour assurer la légalité du décret, de procéder à une information écrite de la société avant la signature de ce texte par le Premier ministre.

Création d'une action spécifique au sein d'une société / Champ du pouvoir d'opposition assorti à cette action spécifique / Inclusion des décisions des sociétés contrôlées par la société au capital de laquelle elle est instituée dans le champ de l'obligation d'information qui pèse sur elle (FIN – 404260 – 16/11/2021) – Le 3° du I de l'[article 31-1](#) de l'[ordonnance](#) du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique prévoit qu'une action spécifique peut être assortie du droit, pour l'État, de s'opposer aux décisions ayant

pour effet de céder des actifs protégés ou d'en modifier les conditions d'exploitation. Saisi du décret instituant une action spécifique au capital de la société Eramet SA, le Conseil d'État (section des finances) déduit de ces dispositions que le pouvoir d'opposition dont est assortie l'action spécifique s'applique non seulement aux décisions émanant de cette société mais aussi à celles des sociétés qu'elle contrôle et qui détiennent des actifs protégés. En conséquence, le décret peut légalement soumettre ces sociétés contrôlées par Eramet SA à une obligation de transmettre au ministre chargé de l'économie les informations nécessaires à l'exercice de ce pouvoir d'opposition.

3.5.2. Aides d'État

Dispositif d'aides à l'exercice et à l'installation des vétérinaires dans les zones à faible densité d'élevage / Critères des aides d'État (FIN – 402608 – 20/04/2021)

– Saisi d'un projet de décret modifiant la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales (CGCT) afin de prévoir la nature, le montant maximal et les conditions d'attribution des aides que peuvent, en application de [l'article L. 1511-9](#) de ce code, attribuer les collectivités territoriales aux vétérinaires sanitaires exerçant ou s'installant dans des zones à faible densité d'élevage, le Conseil d'État (section des finances) relève, en premier lieu, que l'activité de vétérinaire a le caractère d'une activité d'entreprise au sens et pour l'application du régime des aides d'État. Il constate toutefois que le dispositif en question vise à soutenir cette activité uniquement dans les zones géographiques présentant une carence de l'offre de soins. Il estime en conséquence que ce dispositif met en oeuvre l'un des objectifs d'un règlement européen, en l'espèce le règlement du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale, à savoir « disposer d'un personnel qualifié, d'installations, d'équipements, de ressources financières et d'une organisation efficace couvrant l'ensemble du territoire de l'État membre ». Le dispositif qui lui est soumis, qui se borne à mettre en oeuvre cet objectif au moyen de subventions et d'aides en nature octroyées par les collectivités territoriales, ne peut dès lors être regardé comme étant d'origine étatique ; l'un des critères de l'existence d'un régime d'aide d'État fait ainsi défaut. De surcroît, le Conseil d'État estime que le critère de l'affectation des échanges et de la concurrence entre États membres n'est pas davantage rempli en l'espèce, dès lors que les aides instaurées n'ont vocation qu'à corriger des insuffisances territoriales dans l'offre de soins vétérinaires réglementaires, sans pouvoir conférer un avantage concurrentiel aux professionnels qui en bénéficient.

Texte instaurant une créance d'impôt sur les sociétés destinée à neutraliser la taxe foncière sur les propriétés bâties / Critères des aides d'État (FIN – 403707 – 09/09/2021) – Un article du projet de loi de finances pour 2022 vise, d'une part, à remplacer l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en faveur des logements neufs affectés à l'habitation principale qui ont bénéficié du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) par une créance d'impôt sur les sociétés égale à la TFPB désormais exigible, d'autre part, à aménager les règles



relatives à la proportion de logements sociaux devant être pris en compte pour le bénéfice du taux réduit de TVA. Le Conseil d'État (section des finances) estime que la mesure envisagée, par son caractère sélectif et l'affectation de la concurrence et des échanges intra-communautaires qu'elle implique, présente les caractéristiques d'une aide d'État au sens de l'[article 107](#) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). En premier lieu, en effet, la circonstance que l'avantage serait ouvert à l'ensemble des personnes morales à qui seraient livrés des logements neufs répondant aux conditions pour bénéficier du taux réduit de TVA n'est pas de nature à atténuer le caractère sélectif de la mesure, qui concerne spécifiquement les entreprises propriétaires de logements locatifs intermédiaires. En second lieu, la mesure est susceptible d'affecter les échanges entre États membres et de fausser la concurrence, puisqu'elle accorde un avantage aux seules entreprises passibles de l'impôt sur les sociétés en France, c'est-à-dire celles qui y sont exploitées, notamment par le biais d'un établissement stable.

3.5.3. Régime des directives « services » et « règles techniques et services de la société de l'information »

Notification à la Commission européenne / Obligation pour les professionnels commercialisant des prestations de réparation de certains équipements électroniques et électroménagers et de certains équipements médicaux de proposer en priorité au consommateur des pièces de rechange issues de l'économie circulaire / Règles techniques au sens de l'article 1^{er} de la directive (UE) 2015/1535 / Notion « d'autres exigences » (FIN – 403530 – 28/09/2021)
– La [directive \(UE\) 2015/1535](#) du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, comme les directives [98/34/CE](#) et [83/189/CEE](#) qui l'ont précédée, prévoit l'obligation pour les États membres de notifier préalablement à leur publication toutes les « règles techniques » qu'ils entendent édicter. En l'absence de notification préalable, la « règle technique » n'est pas opposable. La « règle technique » est définie par la directive comme étant « une spécification technique ou autre exigence ou une règle relative aux services, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire de jure ou de facto, pour la commercialisation, la prestation de services () ». Il ressort tant des termes de la directive que de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, qu'une « autre exigence » doit nécessairement concerner le produit en tant que tel, matériellement, dans son cycle de vie postérieur à la mise sur le marché, notamment ses conditions d'utilisation. En revanche, ne constitue pas une « autre exigence », au sens de la directive, une obligation s'imposant aux personnes qui commercialisent, utilisent ou détiennent le produit, quand bien même cette obligation aurait des incidences sur la commercialisation du produit. Saisi de deux projets de décrets instituant une obligation pour les réparateurs de certains équipements (équipements électroniques et électroménagers, équipements médicaux), de proposer en priorité au consommateur une pièce de rechange issue de l'économie circulaire en lieu et place d'une pièce neuve, le Conseil d'État (section des finances) considère que la

notification préalable de leurs dispositions à la Commission européenne au titre de la directive n'est pas nécessaire, ces dispositions ne constituant pas une « autre exigence » au sens de la directive. En effet, d'une part, les pièces détachées ne sont pas des produits au sens de la directive, car elles s'incorporent à un produit qui a son propre cycle de vie, d'autre part, à supposer même qu'elles soient considérées comme des produits, l'obligation instaurée par le décret porte, en tout état de cause, sur la prestation de réparation, qui est un service, dont la pièce détachée ne constitue que l'accessoire.

3.6. Culture et patrimoine

3.6.1. Monuments historiques

Extension du classement monument historique d'une ancienne abbaye romane à des bâtiments édifiés au XIX^e siècle (INT – 403980 – 09/11/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi du projet de décret portant classement au titre des monuments historiques de l'ensemble immobilier du site de l'ancienne abbaye de la Tenaille à Saint-Sigismond-de-Clermont (Charente-Maritime), ne peut lui réserver une suite favorable pour les raisons suivantes. Le projet de décret est pris en application des dispositions de l'[article L. 621-1](#) du code du patrimoine qui prévoit le classement, comme monuments historiques, des « *immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public* » et de l'[article L. 621-6](#) du même code qui autorise, en l'absence du consentement du propriétaire, « *le classement d'office* », après avis de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture, par un décret en Conseil d'État. Le Conseil d'État constate que le seul vestige de l'ancienne abbaye de la Tenaille est une chapelle romane déjà classée au titre des monuments historiques par un arrêté du 29 novembre 1958. Le projet de décret a pour objet d'étendre le classement à quatre constructions édifiées au cours du XIX^e siècle, à savoir un château, deux bâtiments liés à l'exploitation viticole et une dépendance, et aux parcelles sur lesquelles elles sont situées. Certains éléments de cet ensemble ont fait l'objet d'une inscription au titre des monuments historiques. Le château, édifié au début du XIX^e siècle, est un vaste logis remanié à plusieurs reprises, en dernier lieu au début du XX^e siècle. Son intérêt historique et architectural paraît limité. Sa dépendance ne présente pas d'intérêt particulier. Les deux bâtiments liés à l'exploitation viticole présentent un certain intérêt lié à une typologie particulière et à leur homogénéité. Toutefois, le Conseil d'État, au vu du dossier qui lui a été soumis, n'a pas été convaincu que le classement de l'ensemble des constructions présentes sur le site revête le caractère d'utilité publique exigé par les dispositions rappelées ci-dessus. Pour le Conseil d'État la circonstance que l'état actuel des constructions soit très préoccupant du fait de l'incurie du propriétaire n'est pas non plus à elle seule de nature à justifier légalement un classement portant sur cet ensemble.



3.7. Défense et sécurité

3.7.1. Organisation de la défense nationale

■ Changement d'appellation de l'armée de l'air

Conséquences sur les appellations des personnels militaires / Absence d'obstacle sur la réforme envisagée / Date d'effet (ADM – 402976 et 402977 – 22/06/2021) –

Saisi d'un projet d'ordonnance et d'un projet de décret ayant pour objet de changer l'appellation de l'armée de l'air en « armée de l'air et de l'espace », le Conseil d'État (section de l'administration) a relevé que plusieurs dispositions ayant valeur de loi organique, notamment [l'ordonnance n° 58-1136](#) du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État et plusieurs articles de ce niveau du code électoral comporte des mentions de « l'armée de l'air ». Le Conseil d'État estime que ces mentions n'ont pas pour objet de consacrer l'appellation existante mais se réfèrent simplement à elle pour édicter des règles de fond. Elles ne sauraient ainsi priver les pouvoirs législatif et réglementaire de leur compétence et faire obstacle à la réforme envisagée. Par ailleurs, le Conseil d'État a estimé que les personnes occupant les fonctions de chef d'état-major de l'armée de l'air, de major général de l'armée de l'air, de directeur des ressources humaines de l'armée de l'air, d'inspecteur de l'armée de l'air et d'inspecteur général des armées-air prendront, dès la publication du décret, les appellations de chef d'état-major de l'armée de l'air et de l'espace, de major général de l'armée de l'air et de l'espace, de directeur des ressources humaines de l'armée de l'air et de l'espace, d'inspecteur de l'armée de l'air et de l'espace et d'inspecteur général de l'armée-air et espace, sans qu'il soit utile de prévoir expressément dans un article du décret ce changement d'appellation, qui ne recouvre ni n'entraîne aucune modification du contenu de leurs fonctions respectives.

3.7.2. Renseignement

■ Organisation des services

Projet de décret relatif à la désignation de services relevant du ministère de l'intérieur autres que les services spécialisés de renseignement autorisés à recourir à certaines techniques de renseignement / Dispositions tirant les conséquences de changement de dénomination des services n'emportant aucune conséquence en ce qui concernent les possibilités de recours par ces services aux techniques de renseignement (INT – 402635 – 09/11/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret relatif à la désignation de services relevant du ministère de l'intérieur autres que les services spécialisés de renseignement autorisés à recourir à certaines techniques de renseignement, lui donne un avis favorable au bénéfice des observations qui suivent. Afin de tirer les conséquences de la classification au titre du secret de la défense nationale de l'arrêté portant

organisation de la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris, le projet substitue à la désignation de la sous-direction de la sécurité intérieure et de la sous-direction du renseignement territorial figurant à l'[article R. 811-2](#) et aux [articles R. 851-1 et suivants](#) du code de la sécurité intérieure la mention des « *services chargés des missions de renseignement territorial et de sécurité intérieure de la direction du renseignement de la préfecture de Police* ». Le Conseil d'État constate que cette modification, qui permet de tirer les conséquences de la classification, n'emporte aucune extension de l'autorisation de recours, par les services de cette direction, aux techniques de renseignement concernées. D'une part, l'autorisation de mise en œuvre de ces techniques est subordonnée à l'ensemble des garanties prévues par le code de la sécurité intérieure, en particulier celle tenant à un avis favorable préalable de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) dont les membres sont habilités à accéder aux documents classifiés. Pour émettre son avis, la commission se fonde, notamment, sur la compétence des agents devant mettre en œuvre la technique, qui doivent être individuellement désignés et habilités à cette fin, et sur la finalité au titre de laquelle celle-ci est sollicitée. D'autre part, le Conseil d'État comprend que les dispositions en vigueur sont déjà interprétées par la commission comme n'excluant pas que, dans les conditions qui viennent d'être rappelées, d'autres services de la direction du renseignement de la préfecture de police, tels que l'état-major et les services de la petite couronne, eux aussi chargés de missions de renseignement territorial et de sécurité intérieure, puissent solliciter ou contribuer à la mise en œuvre d'une technique de renseignement.

3.7.3. Sécurité publique

■ Sécurité sur la voie publique

Disposition réprimant d'une peine d'amende « l'interdiction des regroupements sur la voie publique, ne constituant pas le caractère d'une manifestation au sens de l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure, lorsqu'ils ont pour effet une occupation abusive de l'espace public portant atteinte à la sécurité publique » (INT – 404221 – 30/11/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret modifiant la classe de la contravention prévue par l'[article R. 610-5](#) du code pénal et instituant de nouvelles contraventions lui donne un avis favorable sous réserve de la suppression de la mesure de « l'interdiction des regroupements sur la voie publique, ne constituant pas le caractère d'une manifestation au sens de l'[article L. 211-1](#) du code de la sécurité intérieure, lorsqu'ils ont pour effet une occupation abusive de l'espace public portant atteinte à la sécurité publique ». En pratique, des arrêtés de police, le plus souvent municipaux, interdisent, dans certains emplacements, des regroupements de personnes sur la voie publique, diversement qualifiés (regroupements portant atteinte à la tranquillité publique, entraînant certaines nuisances, occupant abusivement l'espace public...). Bien que les conditions de leur légalité n'aient pas, à ce jour, été éclairées par la jurisprudence, de tels arrêtés sont susceptibles de rentrer dans le cadre des pouvoirs de police générale lorsqu'ils répondent, de manière adaptée et proportionnée, à des troubles préalablement constatés. La disposition envisagée par le Gouvernement vise celles de ces mesures qui ont pour objet de garantir la sécurité publique en



prévenant des atteintes aux personnes liées à des regroupements présents de manière constante à certains emplacements. Sa mise en œuvre impliquerait des distinctions difficiles à établir entre les mesures ainsi définies, dont la violation serait constitutive d'une contravention de la 4e classe, et les mesures analogues répondant à des considérations de tranquillité publique et de prévention de nuisances, dont la méconnaissance serait sanctionnée comme contravention de la 2e classe en application de l'[article R. 610-5](#) du code pénal. Par ailleurs, la constatation des infractions supposerait des qualifications délicates opérer concernant la présence d'un regroupement répondant à la définition figurant dans l'arrêté et la participation à ce regroupement. Le principe de légalité en matière pénale exige que toute infraction soit définie en termes clairs et précis. Au regard de cette exigence le Conseil d'État a estimé que la légalité de la disposition proposée n'était pas assurée et a décidé en conséquence de la disjoindre du projet.

3.8. Élections et référendum

3.8.1. Élections présidentielles

Les délais pour permettre le vote par correspondance des personnes détenues pourraient ne pas être adaptés si l'élection présidentielle avait lieu à la suite de la vacance ou de l'empêchement du Président de la République (INT – 402490 – 29/03/2021) – Saisi d'un projet de décret relatif à l'élection du Président de la République, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable et sous les réserves suivantes concernant l'organisation de l'élection présidentielle lorsque celle-ci se tient dans les conditions prévues par le cinquième alinéa de l'[article 7](#) de la Constitution, c'est-à-dire « *En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel...* ». Le Conseil d'État observe toutefois, comme l'a relevé le Conseil constitutionnel dans son avis du 25 mars 2021, que les délais mentionnés dans le projet de décret pour permettre le vote par correspondance des personnes détenues pourraient ne pas être adaptés si l'élection présidentielle avait lieu à la suite de la vacance de la Présidence de la République ou de l'empêchement du Président de la République. Il constate que la question du calendrier du vote des détenus n'est pas dissociable de celle du calendrier général de l'élection présidentielle et du vote de l'ensemble du corps électoral. Lorsque l'élection présidentielle a lieu dans les conditions du cinquième alinéa de l'article 7 de la Constitution l'établissement du calendrier électoral, dont certaines modalités sont fixées aujourd'hui dans des dispositions législatives du code électoral que la loi du 6 novembre 1962 rend applicables à l'élection présidentielle, suppose d'engager un travail d'une ampleur qui excède le cadre du projet de décret. Le Conseil d'État invite en conséquence le Gouvernement à établir le calendrier prévisionnel de l'élection présidentielle lorsque celle-ci se tient dans les conditions prévues par le cinquième alinéa de l'article 7 de la Constitution.

3.8.2. Élections locales

■ Élections départementales

Portée de l'interdiction prévue par l'article L. 567-1 A du code électoral de modifier les circonscriptions électorales dans l'année précédant les élections / Projet de décret modifiant des décrets en Conseil d'État portant délimitation des cantons du fait de la création de communes nouvelles / L'article L. 567-1 A du code électoral n'est pas méconnu dès lors que le projet de décret se borne à actualiser les dénominations des communes et n'a ni pour objet ni pour effet de modifier les limites territoriales des cantons (INT – 401832 – 02/02/2021) – Saisi d'un projet de décret actualisant les dénominations des communes dans les décrets portant délimitation des cantons, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable. [L'article L. 3113-2](#) du code général des collectivités territoriales prévoit que les modifications des limites territoriales des cantons, les créations et suppression de cantons sont décidées par décret en Conseil d'État après consultation du conseil départemental. Le projet modifie les décrets portant délimitation des cantons pour tenir compte, d'une part, du changement de nom de certaines communes et, d'autre part, de la création de communes nouvelles à la suite de regroupements de communes. Les communes regroupées au sein d'une même commune nouvelle peuvent être situées soit sur le territoire d'un même canton, soit dans des cantons différents. Lorsqu'elles étaient situées dans des cantons différents, et dès lors que la population des communes nouvelles concernées était supérieure à 3 500 habitants, le projet maintient le tracé antérieur de la limite séparant ces cantons. Seules les communes nouvelles de moins de 3 500 habitants doivent en effet être entièrement comprises dans le même canton en application du c du III de [l'article L. 3131-2](#) du code général des collectivités territoriales. Ainsi, le projet de décret n'a ni pour objet ni pour effet de modifier les limites territoriales des cantons. Des élections départementales devant se tenir en juin 2021, une telle opération se heurterait d'ailleurs aux dispositions de l'article [L. 567-1 A](#) du code électoral, aux termes duquel : « *Il ne peut être procédé à une modification du régime électoral ou du périmètre des circonscriptions dans l'année qui précède le premier tour d'un scrutin* ». Dans ces conditions, le Conseil d'État estime que s'il est nécessaire de recourir à un décret en Conseil d'État dès lors que les décrets modifiés ont été pris le Conseil d'État entendu, la consultation du conseil départemental prévue par [l'article L. 3113-2](#) du code général des collectivités territoriales n'est pas requise.

■ Élections régionales et départementales

Possibilité de créer des bureaux de vote mutualisés pour l'organisation simultanée du scrutin régional et du scrutin départemental / Modification de l'article R 42 du code électoral (INT – 401829 – 26/01/2021) – Saisi d'un projet de décret ayant notamment pour objet de modifier l'article R. 42 du code électoral pour permettre au président et au secrétaire d'un bureau de vote, à l'exclusion des assesseurs, d'exercer la même fonction pour les deux bureaux prévus pour les scrutins départementaux et régionaux organisés simultanément en 2021, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable. Il estime qu'aucune règle de



valeur constitutionnelle ni aucune disposition législative n'imposent la constitution d'un bureau propre à chaque élection et, par suite, ne font obstacle par principe à la faculté pour le pouvoir réglementaire de prévoir la constitution d'un bureau de vote mutualisé pour l'organisation simultanée de deux scrutins. Le Conseil d'État rappelle toutefois que « *les regroupements de consultations électorales prévus par la loi s'accompagnent de modalités d'organisation de nature à éviter toute confusion dans l'esprit des électeurs* » ([décision n° 93-331 DC](#) du 13 janvier 1994). Il complète en ce sens la rédaction du projet de décret en précisant que la salle dans laquelle se tiennent simultanément les deux scrutins est aménagée pour éviter tout risque de confusion dans l'esprit des électeurs.

3.8.3. Élections professionnelles

➤ **V. Organes consultatifs de la fonction publique (ADM – 403634 – 14/09/2021)** – *Instances représentatives du personnel dans les agences régionales de santé (ARS) / Répartition des sièges au sein d'instances consultatives régionales / Principe de sécurité juridique*

3.8.4. Élections étudiantes

➤ **V. Enseignement et recherche (ADM – 401920 – 401921 – 26/01/2021)** – *Élections des représentants des étudiants aux conseils d'administration des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) / Report des élections et prorogation des mandats*

3.8.5. Opérations électorales

■ Vote par procuration

➤ **V. Protection des données à caractère personnel (INT – 402039 – 16/02/2021)** – *Vote par procuration / Institution d'une télé-procédure pour l'établissement des procurations de vote / Traitement de données à caractère personnel relevant pour partie seulement du RGPD et n'intéressant pas la sécurité et la défense pour le reste / Nécessaire clarification du cadre d'exercice des droits des personnes concernées*

➤ **V. Simplification des relations entre le public et l'administration (INT – 402039 – 16/02/2021)** – *Vote par procuration / Mise en place de téléprocédures*

■ Répertoire électoral unique

➤ **V. Protection des données à caractère personnel (INT – 401593 – 02/02/2021)** – *Traitement automatisé de données à caractère personnel pour la gestion du répertoire électoral unique / Traitement de données à caractère personnel relevant pour partie seulement du RGPD et n'intéressant pas la sécurité et la défense pour le reste*



3.9. Énergie

3.9.1. Énergies renouvelables

➔ **V. supra** Surtransposition (TP – 402001 – 16 et 23 /02/2021) – Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables/ Volet durabilité des bioénergies

➔ **V. supra** Surtransposition (TP – 402037 – 23 /02/2021) – Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables / Régime de garanties d'origine

3.10. Enseignement et recherche

3.10.1. Enseignement supérieur

■ Universités

Organisation universitaire / Élections des représentants des étudiants aux conseils d'administration des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) / Report des élections et prorogation des mandats (ADM – 401920 – 401921 – 26/01/2021) – Le Conseil d'État (section de l'administration), saisi d'un projet de décret relatif aux élections des représentants étudiants au conseil d'administration du Centre national des œuvres universitaires et scolaires et d'un projet de décret relatif aux élections des représentants étudiants au conseil d'administration des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, donne un avis favorable à ces projets, qu'il propose de fusionner en un seul, sous réserve des observations qui suivent. Ces projets de décret ont pour objet principal de reporter les élections des représentants des étudiants aux conseils d'administration des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), au plus tard le 31 janvier 2022 au lieu du 31 janvier 2021, et au conseil d'administration du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) et corrélativement de proroger, dans l'attente de ces élections, les mandats des membres de ces conseils. Le Conseil d'État estime que, compte tenu des circonstances présentes liées à la crise sanitaire et des contraintes propres à la vie universitaire, ces reports et prorogations sont justifiés par l'intérêt général et sont adéquats. Il souligne

toutefois que les mesures de prorogation de mandats ainsi prévues ne sauraient avoir de caractère rétroactif et ne peuvent dès lors s'appliquer qu'à des mandats en cours à la date de leur entrée en vigueur. En l'espèce, il ressort des indications fournies par le Gouvernement que pour l'un des vingt-six CROUS, le CROUS Antilles-Guyane, le mandat de deux ans des membres du conseil d'administration est venu à échéance le 3 décembre 2020, par application de la règle fixée à l'[article R. 822-18](#) du code de l'éducation selon laquelle le mandat court à compter de l'installation du conseil d'administration renouvelé. Cette date étant antérieure à l'entrée en vigueur de l'[ordonnance n° 2020-1507](#) du 2 décembre 2020, intervenue le 4 décembre 2020, les dispositions de l'article 3 de cette ordonnance, relatives à la prorogation des mandats des conseils d'administration des établissements publics et autres instances collégiales administratives, qui n'ont pas non plus de portée rétroactive, ne se sont pas appliquées aux membres du conseil d'administration du CROUS Antilles-Guyane. Le mandat de ces membres est donc expiré et cette situation ne peut être traitée par le présent décret.

➤ **V. *supra* Autorités disposant du pouvoir réglementaire (ADM – 404586 – 17/12/2021) – Transformation en établissement expérimental des universités de Lille, de Montpellier et de Nantes / Projet de décret prolongeant le mandat des élus aux instances représentatives du personnel de certaines universités**

3.10.2. Enseignement agricole

■ Rémunération

➤ **V. *supra* 2.1.2. Application dans le temps des lois et des actes administratifs (ADM – 403049 – 29/06/2021) – Personnels de l'enseignement agricole / Mesures d'alignement d'échelles indiciaires / Projet de décret modifiant l'échelle indiciaire des personnels enseignant et de documentation de 3^e catégorie des établissements agricoles privés mentionnés à l'[article L. 813-8](#) du code rural et de la pêche maritime de façon à l'aligner sur celle des agents contractuels des établissements d'enseignement agricole publics (ACEN)**

3.11. Environnement

3.11.1. Information et participation du public

■ Article 7 de la Charte de l'environnement et article L. 123-19-1 du code de l'environnement

Nécessité d'une nouvelle procédure de participation en cas de modifications ultérieurement apportées au projet / Critère matériel / Modifications du projet d'ordonnance soumis à participation par des dispositions ayant pour objet de procéder, sans modification de fond, au toilettage et à la recodification partielle d'articles préexistant d'un code / Absence (TP – 401664 – 12/01/2021 et 09/02/2021).

1. Si les dispositions de [l'article L. 123-19-1](#) du code de l'environnement, qui précisent les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à [l'article 7 de la Charte de l'environnement](#) est applicable aux actes réglementaires de l'État ayant une incidence directe et significative sur l'environnement, impliquent que les projets correspondants fassent l'objet d'une procédure de participation, elles n'imposent pas de conduire une nouvelle procédure pour recueillir les observations du public sur des modifications ultérieurement apportées au projet, au cours de son élaboration, lorsque celles-ci ont pour objet de compléter le projet sur lequel a porté la procédure initiale par des dispositions se bornant, sans en modifier la substance, à toiletter ou à réorganiser des articles, législatifs ou réglementaires, préexistants d'un code, alors même que ces articles n'auraient pas, eux-mêmes, été soumis à une procédure de participation avant leur adoption.

2. Ce critère matériel est appliqué par le Conseil d'État (section des travaux publics) à un projet d'ordonnance introduisant au code de l'énergie le nouveau régime applicable à la production d'hydrogène et créant une nouvelle catégorie de garanties d'origine de gaz renouvelable applicable aussi bien à l'hydrogène qu'aux biogaz lorsqu'ils sont injectés dans les réseaux de gaz naturel, qui a été soumis à la consultation du public, et a fait, postérieurement à celle-ci, l'objet de deux modifications. L'une consiste à transférer entre deux chapitres du même titre les dispositions particulières relatives aux garanties d'origine de biogaz afin de les articuler avec les dispositions nouvelles. L'autre consiste à rehausser en partie législative des dispositions relatives aux contrôles auxquels sont soumises les opérations d'émission ou de cession de garanties d'origine de biogaz et de les rendre applicables à l'ensemble des garanties d'origine de gaz renouvelable, figurant en partie réglementaire du code de l'énergie et entachées d'incompétence.

3. La circonstance que le projet d'ordonnance, qui relève de la catégorie d'actes réglementaires de l'État devant être soumis à participation du public, reprenne, pour les recodifier, des dispositions introduites au code de l'énergie par une loi, qui n'a pas à être soumise à une telle procédure, n'implique pas, par elle-même,



la nécessité d'accomplir une nouvelle procédure de participation sur le projet d'ordonnance, dès lors que cette recodification ne modifie pas la substance de ces articles législatifs préexistants.

4. La circonstance que les dispositions du projet d'ordonnance relatives aux contrôles auxquels sont soumises les opérations d'émission ou de cession de garanties d'origine de biogaz aient été introduites dans la partie réglementaire du code de l'énergie par un décret non soumis à participation du public n'implique pas, par elle-même, la nécessité d'accomplir une nouvelle procédure de participation sur le projet d'ordonnance, dès lors que le reclassement auquel procède le projet d'ordonnance ne s'accompagne d'aucune modification de la substance des dispositions concernées.

Dispositions réglementaires introduites dans le code de l'énergie destinées à favoriser la production et l'utilisation de biogaz / Effet direct et significatif sur l'environnement / Existence (TP – 402496 – 04/05/2021 et 23/07/2021)

1. Les [articles L. 446-5 à L. 446-17](#) du code de l'énergie prévoient le principe et les modalités du soutien à la production de biogaz, qu'il s'agisse de biogaz destiné à être injecté dans les réseaux de gaz ou de biogaz non injecté, destiné principalement à l'usage de carburant pour véhicules. Un projet de décret en définit la mise en oeuvre en mettant en place un cadre réglementaire, d'une part, pour l'organisation d'appels d'offres à destination des producteurs de biogaz injecté, comprenant une obligation d'achat à destination des producteurs retenus et une compensation à destination fournisseurs soumis à l'obligation d'achat et, d'autre part, pour l'organisation de procédures d'appels à projets ou d'appels d'offres en vue de la sélection de producteurs de biogaz non injecté et du versement d'un complément de rémunération aux producteurs retenus à l'issue de ces procédures, afin de couvrir les surplus d'investissement nécessaires à une distribution locale de biogaz carburant.

2. Les dispositions de ce projet de décret mettent en place un important dispositif d'incitation ayant pour objet de rendre effectif le développement de la production et de l'utilisation du biogaz, énergie renouvelable alternative aux énergies fossiles (gaz naturel et dérivés pétroliers), et pour finalité la protection de l'environnement, par la réduction de la pollution. Elles doivent, par suite, être regardées comme ayant une incidence directe et significative sur l'environnement et le décret envisagé doit être précédé d'une consultation du public, en application de l'[article L. 123-19-1](#) du code de l'environnement, pris pour la mise en oeuvre de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Exceptions à l'obligation de communiquer des informations sur les substances dangereuses des matériaux et produits / Effet direct et significatif sur l'environnement (TP – 404203 – 30/11/2021)

1. L'[article L. 521-5](#) du code de l'environnement fait obligation au fournisseur d'un article, au sens du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil dit « REACH », de communiquer à l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) des informations sur les substances contenues dans cet article afin de favoriser la réduction de la teneur en substances dangereuses des matériaux et des produits.

2. Un projet de décret précise le champ des informations soustraites à cette obligation de transmission et crée une sanction pénale concernant les manquements à cette obligation. Un tel projet doit être regardé comme ayant une incidence directe et significative sur l'environnement et doit, par suite, en application de [l'article L. 123-19-1](#) du code de l'environnement pris pour la mise en œuvre de [l'article 7 de la Charte de l'environnement](#), être soumis à la consultation du public par voie électronique.

Révision du dispositif de contrôle périodique obligatoire des matériels destinés à l'application de produits phytopharmaceutiques / Existence (TP – 402556 – 04/05/2021 et 27/07/2021)

1. Un projet de décret révisé le dispositif de contrôle périodique obligatoire des matériels destinés à l'application de produits phytopharmaceutiques, ainsi que les modalités de sanction applicable en cas d'utilisation d'un matériel défaillant. Plus précisément, il vise à interdire l'usage professionnel d'un matériel jugé défaillant lors d'un contrôle, transposant ainsi les dispositions précises et inconditionnelles de l'article 8, point 2, de la [directive 2009/128/CE](#) du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable. Il prévoit, en outre, des sanctions pénales et administratives à l'encontre des utilisateurs ne respectant pas leurs obligations en la matière.

2. Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que si les modalités de contrôle périodique obligatoire des matériels prévues par le projet se bornent à reproduire des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive ne laissant aux États membres aucune marge de manoeuvre pour leur transposition, en revanche, ont une incidence directe et significative sur l'environnement et doivent par suite être soumises à consultation du public, les dispositions du projet qui édictent des sanctions administratives, en prévoyant la suspension du certificat requis des utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques, en vertu de [l'article L. 254-3](#) du code rural et de la pêche maritime, en cas de méconnaissance de ces règles de contrôle.

3.11.2. Code de l'environnement

■ Principe de non-régression (Article 9° du II de l'article L. 110-1)

Modification apportées aux régimes de déclaration et d'autorisation applicables aux épandages d'effluents ou de boues au titre de la « loi sur l'eau » / Absence de méconnaissance du principe de non régression de la protection de l'environnement (TP – 401663 – 06/01/2021).

1. En application des dispositions combinées des [articles L. 214-1, L. 214-2 et L. 214-3](#) du code de l'environnement, il appartient au pouvoir réglementaire d'établir une nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques et entraînant notamment des prélèvements sur les eaux, une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux ou encore des déversements, écoulements, rejets ou dépôts, en les soumettant à autorisation ou



à déclaration suivant les dangers qu'ils présentent et la gravité de leurs effets sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques. Cette nomenclature fait l'objet du tableau annexé à l'[article R. 214-1](#) du même code.

2. La rubrique 2.1.4.0. de cette nomenclature est applicable aux épandages d'effluents ou de boues, à l'exclusion des boues issues du traitement des eaux usées, mentionnées à la rubrique 2.1.3.0., et des effluents d'élevage. Elle soumet l'épandage d'effluents ou de boues à déclaration lorsque la quantité d'effluents ou de boues épandues dépasse un premier seuil et à autorisation au-delà d'un second seuil, fixés pour le premier à une tonne par an d'azote total, ou un volume de 50 000 m³ ou DBO₅ de 500 kg et pour le second à plus de 10 tonnes par an d'azote total ou un volume annuel supérieur à 500 000 m³/ an ou DBO₅ supérieure à 5 t/ an.

3. Le Conseil d'État est saisi d'un projet de décret qui ne soumet plus l'épandage et le stockage en vue d'épandage de ces boues ou effluents à autorisation au-delà d'un seuil supérieur à celui fixé pour la déclaration. Et qui prévoit également que ne sont pas soumis à la rubrique 2.1.4.0. l'épandage et le stockage en vue d'épandage de boues ou d'effluents issus d'activités, installations, ouvrages et travaux soumis à autorisation ou déclaration au titre de la présente nomenclature ou soumis à autorisation ou enregistrement au titre de la nomenclature des installations classées annexée à l'[article R. 511-9](#) du code de l'environnement.

4. Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que les épandages et stockages en vue d'épandage de boues ou d'effluents, autres que les boues issues du traitement des eaux usées et les effluents d'élevage, qui ne seraient pas issus d'installations, ouvrages, travaux ou activités soumis à autorisation ou déclaration au titre d'une autre rubrique de la nomenclature annexée à l'[article R. 214-1](#) du code de l'environnement, et qui ne seraient pas davantage issus d'installations soumises à autorisation ou enregistrement au titre de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement ne peuvent être regardés comme susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique, ou de générer des risques d'atteintes graves à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique, de nature à rendre insuffisant le régime de déclaration, au regard des critères posés à l'[article L. 214-3](#) du code de l'environnement.

5. Il en déduit que le projet peut, sans méconnaître le principe de non-régression de la protection de l'environnement, codifié au 9° du II de l'[article L. 110-1](#) du code de l'environnement, prévoir de modifier la rubrique 2.1.4.0. du tableau annexé à l'[article R. 214-1](#) du code de l'environnement consacrée à ces opérations, pour les soumettre à déclaration au-delà d'un certain seuil, sans plus prévoir de régime d'autorisation au-delà d'un seuil supérieur.

3.11.3. Déchets

■ Élimination

Conditions d'élimination des déchets non dangereux / Portée normative de l'objectif de réduction des quantités de déchets mises en décharge fixé au 7° du I de l'article L. 451-1 du code de l'environnement / Compatibilité du décret avec cet objectif (TP – 402954 – 06/07/2021).

1. L'article L. 541-1 du code de l'environnement impose diverses obligations aux producteurs de déchets en matière de traitement et d'élimination de ceux-ci. En particulier, le 7° de son I fixe l'objectif de réduire de 30% les quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage en 2020 par rapport à 2010, et de 50% en 2025. L'article 10 de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite « AGECE », a modifié ce 7° afin de préciser que : « *Dans ce cadre, la mise en décharge des déchets non dangereux valorisables est progressivement interdite* ». Ces dispositions s'inscrivent dans une démarche de « trajectoire », fréquente dans la législation de l'environnement, consistant à fixer des objectifs de plus en plus rigoureux sur la durée.

2. Un projet de décret insère dans le code de l'environnement un nouvel [article R. 541-48-3](#) qui a pour objet de mettre en œuvre cette interdiction progressive de mise en décharge. Il fixe notamment à cette fin des seuils, exprimés en masse et des dates d'interdiction différents selon les catégories de déchets contenus dans les bennes accueillies dans les installations d'élimination des déchets non dangereux non inertes.

3. Les dispositions législatives programmatiques qui se bornent à fixer des objectifs à l'action de l'État, qu'ils soient énoncés en termes qualitatifs ou quantitatifs, sont traditionnellement considérées comme dépourvues de portée normative. La conséquence est que l'on ne peut utilement exciper de la méconnaissance de ces dispositions non normatives pour contester la légalité d'un acte administratif. Mais, à la lumière des évolutions récentes de la jurisprudence, il ne semble plus possible de considérer que l'objectif énoncé au 7° du I de l'[article L. 541-1](#) du code de l'environnement a une portée purement programmatique. Les décisions du Conseil d'État des 19 novembre 2020 et 1^{er} juillet 2021, *Commune de Grande Synthe*, n° 427301, jugent que les objectifs législatifs nationaux tendant à mettre en œuvre nos engagements internationaux en matière de lutte contre les gaz à effet de serre ne sont pas dépourvus de portée juridique et permettent, en l'espèce, de contester un refus de prendre des mesures plus exigeantes. Pour censurer ce refus, le Conseil d'État a relevé qu'il était incompatible avec la trajectoire de réduction de ces émissions fixée pour atteindre les objectifs de réduction de ces émissions prévus par la loi et un règlement européen.

4. Les dispositions du 7° du I de l'[article L. 541-1](#), qui tendent à transposer la [directive \(UE\) 2018/850](#) du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la [directive 1999/31/CE](#) concernant la mise en décharge des déchets, participent d'une logique similaire. Leur rédaction même, selon laquelle la mise en décharge des déchets non dangereux valorisables est progressivement interdite



« dans le cadre » de l'objectif de réduction des quantités de déchets admis en installation de stockage, conforte l'idée que le législateur a entendu leur donner une certaine portée contraignante.

5. Cette évolution conduit le Conseil d'État (section des travaux publics) à apprécier la compatibilité des dispositions de l'[article R. 541-48-3](#) envisagé avec l'objectif fixé au 7° du I de l'[article L. 541-1](#). Les informations fournies par l'administration suggèrent que la trajectoire de réduction des déchets mis en décharge sera difficile à respecter, l'échéance de 2025 étant proche. Le Conseil d'État estime néanmoins que cette objection peut être surmontée, compte tenu de ce que son office consultatif ne se confond pas, dans sa temporalité, sa portée, et ses moyens d'instruction avec celui du juge administratif, pour les raisons suivantes. D'abord, le texte qui lui est soumis tend bien à imposer des interdictions progressives de mise en décharge, comme le prévoit la loi. Ensuite, il résulte des termes mêmes du 7° du I de l'[article L. 541-1](#) qu'il ménage au Gouvernement une marge d'appréciation étendue pour déterminer les actions appropriées. Enfin, d'autres mesures poursuivant le même objectif ont été récemment prises, par exemple en matière de renforcement des obligations de tri et de collecte séparée, d'extension des filières de responsabilité élargie du producteur ou de fiscalité des déchets. Il s'en déduit que le projet de décret ne peut être regardé comme étant, par lui-même, incompatible avec la trajectoire de réduction des quantités de déchets mis en décharge.

3.11.4. Eau

■ Captage des eaux

Protection des aires d'alimentation de captage des eaux destinées à l'alimentation humaine / Dispositif législatif insuffisant / Droit de préemption de surfaces agricoles institué au profit de collectivités gestionnaires d'un service d'eau potable / Absence de dispositions assurant dans la durée la réalisation de l'objectif poursuivi / Circonstance constitutive d'une atteinte disproportionnée aux droits et libertés constitutionnellement protégés (TP – 401736 – 09/02/2021).

1. Afin de mieux protéger les aires d'alimentation de captage des eaux destinées à l'alimentation humaine, un nouveau droit de préemption au bénéfice des communes ou groupements de communes gestionnaires d'un service d'eau potable a été créé par le législateur dans la [loi n° 2019-1461](#) du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, qui en a défini le régime dans les [articles L. 218-1 à L. 218-14](#) du code de l'urbanisme. Ce droit de préemption des surfaces agricoles est institué, sur la demande des bénéficiaires, par le représentant de l'État sur un territoire délimité en tout ou partie dans l'aire d'alimentation de captages utilisés pour l'alimentation en eau destinée à la consommation humaine. Les dispositions législatives précisent les terrains susceptibles de faire l'objet d'une préemption, la procédure de préemption, les conditions de fixation du prix d'acquisition des terrains.

2. S'agissant des biens acquis, l'[article L. 218-13](#) du code de l'urbanisme prévoit que : « *Les biens acquis sont intégrés dans le domaine privé de la collectivité territoriale ou de l'établissement public qui les a acquis. Ils ne peuvent être utilisés*

qu'en vue d'une exploitation agricole. Celle-ci doit être compatible avec l'objectif de préservation de la ressource en eau./ Les biens acquis peuvent être cédés de gré à gré, loués en application des dispositions du [titre I^{er} du livre IV](#) du code rural et de la pêche maritime ou concédés temporairement à des personnes publiques ou privées, à la condition que ces personnes les utilisent aux fins prescrites par un cahier des charges, qui prévoit les mesures nécessaires à la préservation de la ressource en eau et qui est annexé à l'acte de vente, de location ou de concession temporaire./ Les cahiers des charges précisent notamment les conditions dans lesquelles les cessions, locations ou concessions temporaires sont consenties et résolues en cas d'inexécution des obligations du cocontractant ».

3. Il ressort de ces dispositions que le droit de préemption ainsi institué vise à préserver la qualité de la ressource en eau en dotant les communes ou groupements de communes, compétents pour contribuer à la préservation de la ressource en eau en application de l'[article L. 2224-7](#) du code général des collectivités territoriales, d'un outil leur permettant d'orienter les pratiques culturelles des exploitants agricoles sur les surfaces situées dans le périmètre des aires d'alimentation des captages, dans un sens compatible avec l'objectif de la préservation de la ressource en eau.

4. Le Conseil d'État (section des travaux publics) relève que si la protection de la ressource en eau est au nombre des objectifs qui peuvent conduire le législateur à prévoir un régime de préemption répondant à cette finalité, un tel régime, qui affecte les conditions d'exercice du droit de propriété, la liberté d'entreprendre ainsi que la liberté contractuelle, impose la définition de garanties suffisantes pour en encadrer la mise en œuvre, garanties qui relèvent du domaine de la loi en application de l'[article 34](#) de la Constitution. Il appartient ainsi à la loi de déterminer, au regard de l'objectif poursuivi, le régime des biens acquis à cette fin, dans des conditions qui garantissent que le recours au droit de préemption sert effectivement à atteindre l'objectif assigné au dispositif.

5. Il relève qu'en l'espèce, en créant ce nouveau droit de préemption, le législateur poursuit un objectif de développement durable, au sens de l'[article L. 110-1](#) du code de l'environnement, visant à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le droit de préemption institué pour la préservation de la ressource en eau appelle, à ce titre, la mise en œuvre de mesures permettant d'assurer le respect de cette finalité et d'en garantir le suivi dans le temps.

6. Si la loi prévoit, à cet effet, la préemption de terrains agricoles en vue de leur cession ou leur location à un nouvel exploitant s'engageant à mettre en œuvre des pratiques culturelles compatibles avec la protection de la ressource en eau, le Conseil d'État relève cependant que l'acquisition par la commune d'une terre donnée à bail n'a pas pour objet et ne pourra avoir pour effet de lui permettre de modifier le bail rural en cours pour imposer au preneur des obligations à ce titre, ce qui est de nature à priver de toute justification dans cette hypothèse le recours au droit de préemption. Il ne peut que constater que le dispositif ne semble devoir en pratique porter utilement que sur les terrains exploités par leur propriétaire, situés dans les périmètres définis, et venant à faire l'objet d'une cession, c'est-à-dire dans des hypothèses très limitées.



7. Le Conseil d'État relève surtout qu'en cas de cession des biens acquis, aucune disposition des [articles L. 218-1 et suivants](#) du code de l'urbanisme ne permet de prévoir que les obligations auxquelles aurait souscrit l'acquéreur s'imposent au preneur, si la terre est ultérieurement donnée à bail, ou à l'acquéreur suivant, si elle est à nouveau cédée. Faute de constitution de droits réels attachés aux parcelles pour garantir le respect de la protection dans la durée, le pouvoir réglementaire ne saurait, à l'occasion de la définition du contenu à donner au cahier des charges prévu par l'[article L. 218-13](#), suppléer le silence du législateur sur ce point s'agissant de la cession des parcelles. A supposer même qu'on puisse regarder les dispositions du troisième alinéa de l'[article L. 218-13](#) citées au point 2, comme une base légale suffisante pour prévoir par décret que les obligations définies par le cahier des charges doivent s'incorporer au contrat de cession ou de bail suivant, des telles dispositions ne seraient pas de nature à permettre le suivi de la mise en œuvre effective de la protection, dans la durée.

8. Il constate également que si pour des biens donnés à bail, la sous-location des terres est interdite en vertu de l'[article L. 411-35](#) du code rural et de la pêche maritime, le pouvoir réglementaire ne saurait, dans le silence de la loi, imposer le recours au bail environnemental prévu à l'[article L. 411-27](#) du code rural et de la pêche maritime, dont les clauses permettent de viser au respect par le preneur de pratiques ayant pour objet la préservation de la ressource en eau.

9. Compte tenu de tous ces éléments, le Conseil d'État estime que la mise en œuvre effective de pratiques culturelles compatibles avec la préservation de la ressource en eau sur les biens acquis, reposant sur le respect des engagements contractuels qui pourraient être souscrits par les propriétaires, bailleurs et preneurs successifs, n'est pas assurée. Il note, en outre, que les dispositions des [articles L. 218-1 et suivants](#) du code de l'urbanisme ne définissent aucune limite dans le temps à la fonction de portage confiée aux collectivités en charge des services publics d'eau potable pour ces biens acquis qui ne peuvent être utilisés qu'en vue d'une exploitation agricole qui n'entre pas dans le cadre des missions qui leur incombent.

10. Il déduit de tout ce qui précède que faute de permettre la mise en œuvre effective de mesures assurant, dans la durée, la protection de la ressource en eau, qui est le but de la préemption, les dispositions des [articles L. 218-1 et suivants](#) du code de l'urbanisme, telles qu'elles sont rédigées, portent une atteinte disproportionnée aux droits et libertés constitutionnellement protégés au regard de l'objectif poursuivi.

11. Le Conseil d'État recommande au Gouvernement d'envisager le dépôt d'un projet de loi pour préciser ces dispositions législatives au regard des observations qui précèdent, s'il estime nécessaire de doter les collectivités compétentes pour contribuer à la préservation de la ressource en eau, d'un outil distinct des dispositifs prévus au code de la santé publique reposant sur l'édiction de dispositions réglementaires applicables dans un périmètre déterminé après enquête publique, et visant à encourager dans un cadre contractuel le recours à des pratiques agricoles afin de limiter les pollutions diffuses. En effet, eu égard, d'une part, à l'articulation prévue au deuxième alinéa de l'[article L. 218-4](#) du code de l'urbanisme entre les différents droits de préemption susceptibles d'entrer en concurrence et, d'autre part, aux droits qui sont garantis aux exploitants dans le

cadre des dispositions du [titre Ier du livre IV](#) du code rural et de la pêche maritime, qui constituent autant d'obstacles à l'usage d'un droit nécessairement subordonné au rythme des transactions agricoles, il est permis de s'interroger sur la pertinence du recours au droit de préemption pour la mise en place, dans la durée, de la contractualisation recherchée en vue d'orienter les pratiques culturelles dans un sens compatible avec la préservation de la ressource en eau.

3.11.5. Mines et carrières

■ Concessions de mines

Procédure de droit commun de la prolongation des concessions applicable aux prolongations de concessions de mines accordées initialement pour une durée illimitée/ Critères de détermination d'un « gisement exploité » / Durée de la prolongation adaptée à l'importance du gisement exploitable (TP – 403112 et 403113 – 20/12/2021)

1. Un pétitionnaire demande la prolongation de deux des sept concessions de mines d'or et métaux précieux en Guyane qui lui ont été accordées pour l'exploitation du même gisement sur la commune de Saül, initialement pour une durée illimitée mais qui sont venues à expiration le 31 décembre 2018 en application de l'[article L. 144-4](#) du code minier, lequel prévoit cependant que « *La prolongation des concessions correspondant à des gisements exploités à cette date est accordée de droit dans les conditions prévues à la sous-section 2 de la section 1 du chapitre II du présent titre* ».

2. Pour apprécier la condition légale de la prolongation selon laquelle le gisement doit avoir été exploité au 31 décembre 2018, le Conseil d'État (section des travaux publics) recherche si le gisement a fait l'objet, dans les années précédant cette date, d'actes manifestant qu'une exploitation est en cours : exploration, exécution de travaux miniers ou de travaux de réhabilitation. Peuvent constituer des indices d'une exploitation en cours, la construction ou la maintenance d'installations minières, l'apport de matériel sur le site, l'existence d'une demande d'autorisation en cours d'instruction ou encore le gardiennage du site. Lorsque, sur un site, le même gisement correspond à plusieurs concessions attribuées au même exploitant, il y a lieu de tenir compte, le cas échéant, des travaux miniers effectués au cours de la même période sur les concessions contigües si un programme commun de travaux a été mis en œuvre.

3. Le Conseil d'État rappelle que, pour l'application de l'[article L. 144-4](#) du code minier, les prolongations de concessions de mines attribuées initialement pour une durée illimitée sont accordées selon la procédure et les conditions de droit commun de la prolongation des concessions. L'administration doit ainsi vérifier que le pétitionnaire remplit les conditions légales tenant aux capacités techniques et financières requises pour obtenir une concession de mines en vertu de l'[article L. 132-1](#) du code minier, et permettant de prévenir une insuffisance ou une mauvaise qualité de l'exploitation, lesquelles constitueraient un motif de retrait de concession en vertu du 5° de l'[article L. 173-5](#) du code minier.



4. Lorsqu'un même gisement correspond à plusieurs concessions attribuées au même exploitant, ainsi que lorsque le même exploitant dispose de concessions pour l'exploitation de différents gisements, il y a lieu, pour apprécier les capacités techniques et financières du demandeur, de prendre en compte l'ensemble des concessions dont il est titulaire ou dont il demande la prolongation. Ainsi, lorsque la prolongation de plusieurs concessions pouvant être regardées comme en cours d'exploitation au 31 décembre 2018 est demandée, s'il s'avère que le demandeur ne dispose pas de capacités techniques ou financières lui permettant de les exploiter simultanément, il peut être décidé de prolonger seulement une partie de ces concessions, en fonction des priorités du pétitionnaire, des efforts d'exploration et d'exploitation consentis et des investissements réalisés.

5. En l'espèce, le Conseil d'État retient des durées de prolongation des concessions supérieures à celles proposées par le Gouvernement afin de tenir compte de l'importance probable du gisement exploitable, telle qu'elle est évaluée par le Conseil général de l'économie, de l'industrie et des technologies, sur la base de son analyse du rapport d'expert produit par le pétitionnaire.

3.12. Fiscalité

3.12.1. Administration fiscale

➔ **V. *supra* 3.1.5. Domaine respectif de la loi et du règlement (FIN – 403260 – 13/07/2021) – Missions des services déconcentrés de la direction générale des finances publiques**

3.12.2. Cotisations

➔ **V. *infra* 3.22.2. Sécurité sociale (SOC/AG – 403695 – 30/09/2021) – Harmonisation du régime fiscal et social des contributions des employeurs publics à la protection sociale complémentaire**

3.12.3. Impôts sur les revenus

➔ **V. *infra* 3.16.3. Libertés et droit fondamentaux (FIN/CP – 402953 – 01/06/2021) – Collectivités territoriales / Dispositions particulières à l'Alsace-Moselle / Principe d'égalité devant l'impôt / Conformité au principe d'égalité devant l'impôt d'une disposition prévoyant à titre transitoire un taux majoré de réduction d'impôt fixé à 75% du montant du versement en faveur des associations culturelles et des établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle**

➔ **V. *infra* 3.18.1. Outre-mer (FIN – 403780 – 14/12/2021) – Répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales d'outre-Mer en matière fiscale**

3.13. Fonction publique

3.13.1. Code de la fonction publique

➡ **V. *supra* 2.4.4. Les règles de codification des textes (ADM – 403609 – 10/11/2021) – Code général de la fonction publique / Méthodologie / Plan thématique / Chapitre liminaire portant sur « Champ d'application et définitions » / Non codification de dispositions présentant un caractère temporaire ou transitoire / Opportunité de procéder à la codification simultanée des parties législatives et réglementaires d'un même code**

.....

3.13.2. Qualité de fonctionnaires

Champ d'application des lois du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique de l'État / Personnel enseignant et hospitalier des centres hospitaliers et universitaires (ADM – 403631 – 05/10/2021) – A l'occasion de l'examen du projet de décret relatif au personnel enseignant et hospitalier des centres hospitaliers et universitaires, la question s'est posée de l'inclusion ou non de ces agents dans le champ d'application des lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique de l'État. Aux termes de son [article 2](#), la loi du 13 juillet 1983 « *s'applique aux fonctionnaires civils des administrations de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics y compris les établissements mentionnés à l'article 2 du titre IV du statut général des fonctionnaires de l'État* [c'est-à-dire à l'[article 2](#) de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, dont le 1° mentionne les établissements publics de santé] *et des collectivités territoriales (...)* ». L'article 3 de la même loi énonce que, sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'État sont occupés par les « *fonctionnaires civils des administrations de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics* », ainsi que par « *des fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut* ». Les dispositions de la loi du 11 janvier 1984 s'appliquent quant à elles, conformément à son article 2, aux personnes régies par la loi du 13 juillet 1983 nommées « *dans un emploi permanent à temps complet et titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations* » de l'État et de ses établissements publics. L'[article 3](#) de la même loi soustrait de la règle énoncée à l'[article 3](#) de la loi du 13 juillet 1983 certains « *emplois permanents de l'État et des établissements publics de l'État* », dont, au 4°, « *les emplois des centres hospitaliers et universitaires occupés par des personnels médicaux et scientifiques soumis aux*



dispositions de l'ordonnance n° 58-1373 du 30 décembre 1958 ». Aux termes de l'article L. 952-21 du code de l'éducation, issu de l'ordonnance du 30 décembre 1958, les membres du personnel enseignant et hospitalier des centres hospitaliers et universitaires « *exercent conjointement les fonctions universitaire et hospitalière. L'accès à leur double fonction est assuré par un recrutement commun. / Ils sont nommés par les ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé ou sur le rapport de ces ministres. / Ils consacrent à leurs fonctions hospitalières, à l'enseignement et à la recherche la totalité de leur activité professionnelle, sous réserve des dérogations qui peuvent être prévues par leur statut. / ()* ». L'article L. 952-23 du même code, issu de la même ordonnance, précise que « *Des décrets en Conseil d'État déterminent les modalités d'application de la présente section, et notamment le statut et les conditions de rémunération du personnel médical et scientifique enseignant et hospitalier des centres hospitaliers et universitaires. Le régime indemnitaire applicable à ces personnels est fixé par décret.* » Par ailleurs, il ressort des dispositions législatives du code de la santé publique, notamment de ses articles L. 6152-1 et L. 6152-4, que les praticiens hospitaliers relèvent d'un régime légal qui les soustrait du champ d'application des dispositions des lois du 13 janvier 1983 et du 11 janvier 1984 ainsi que de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, dont les dispositions ne trouvent à s'appliquer que sur mention expresse.

Le Conseil d'État (section de l'administration) estime qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions :

1/ En premier lieu, que, compte tenu de la double fonction universitaire et hospitalière qui leur est assignée, ainsi que du régime particulier dans lequel le législateur a entendu les placer, par les dispositions de l'ordonnance du 30 décembre 1958 aujourd'hui inscrites au code de l'éducation, les membres de ce personnel ne peuvent être regardés comme « *étant nommé[e]s dans un emploi permanent à temps complet* » et « *titularisé[e]s dans un grade de la hiérarchie des administration de l'État* » au sens de l'article 2 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique de l'État et que, par suite, ils n'entrent pas dans le champ d'application de cette loi ;

2/ En second lieu, que rien en revanche ne peut conduire à considérer que les membres du personnel enseignant et hospitalier des centres universitaires et hospitaliers, qui occupent un emploi civil permanent, ne seraient pas des fonctionnaires civils régis par la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ; au contraire, la loi du 11 janvier 1984, en exceptant à son article 3 les emplois correspondants du champ d'application de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983, implique nécessairement que, pour le reste, ils relèvent de cette dernière. Le Conseil d'État déduit de ce qui précède que lorsque l'on souhaite que des dispositions de la loi du 11 janvier 1984 ou des décrets pris pour son application soient applicables aux membres du personnel enseignant et hospitalier des centres universitaires et hospitaliers, il convient de le prévoir expressément. Postérieurement à l'examen de ce projet de décret, l'article L. 952-21 du code de l'éducation a été modifié par l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique, afin de rendre applicable aux membres du personnel enseignant et hospitalier des centres

hospitaliers et universitaires les dispositions du [livre Ier](#) à l'exception de l'[article L. 132-10](#), les [chapitres Ier et II du titre Ier du livre II](#), l'[article L. 215-1](#), les [titres II et III](#) et le [chapitre II du titre IV](#) du même livre, les [articles L. 311-1, L. 320-1, L. 321-1 à L. 321-3, L. 324-4, L. 331-1](#), le [titre V du livre III](#), les [articles L. 411-2 à L. 411-5, L. 411-7 et L. 411-8](#), le [titre II du livre IV](#), les [articles L. 511-1 à L. 511-6, L. 513-14 à L. 513-16, L. 521-1, L. 522-5, L. 530-1, L. 531-1 à L. 531-5, L. 532-1 à L. 532-6, L. 541-1, L. 550-1, L. 621-1, L. 621-4, L. 622-1, L. 622-2, L. 731-1 à L. 731-3, L. 733-1, L. 813-3, L. 821-1, L. 822-18 à 822-25](#), le [chapitre V du titre II du livre VIII](#) et les [articles L. 827-1 à L. 827-3](#) du code général de la fonction publique qui entrent en vigueur le 1^{er} mars 2022.

■ Éméritat

Compétence du pouvoir réglementaire pour fixer les règles relatives à l'éméritat des maîtres de conférences des établissements d'enseignement supérieur publics relevant du ministre chargé de l'agriculture (ADM – 401949 – 02/03/2021) –

L'éméritat est le titre accordé aux enseignants-chercheurs admis à la retraite qui leur permet de continuer, pour une durée déterminée, à apporter un concours, à titre accessoire et gracieux, aux activités d'enseignement et de recherche des établissements d'enseignement supérieur publics. Il a été institué, pour les professeurs des universités, par l'[article 4](#) de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public, aujourd'hui codifié à l'[article L. 952-11](#) du code de l'éducation. Cependant, pour les maîtres de conférences de l'enseignement supérieur général, c'est par décret en Conseil d'État que l'éméritat a été prévu, sans base législative ([article 40-1-1](#) du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences, issu du [décret n° 2014-997](#) du 2 septembre 2014). De même, pour les professeurs de l'enseignement supérieur public agricole, c'est l'[article 52](#) du décret n° 92-171 du 21 février 1992 portant statuts particuliers des corps d'enseignants-chercheurs des établissements d'enseignement supérieur publics relevant du ministre chargé de l'agriculture qui a créé ce régime. Saisi d'un projet de décret ayant pour objet d'introduire dans ce décret du 21 février 1992 des dispositions relatives à l'éméritat des maîtres de conférences, le Conseil d'État estime que ces dispositions, qui se bornent à rendre possible un concours temporaire, circonscrit et effectué gratuitement de la part des maîtres de conférences admis à la retraite, ne touchent pas aux garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires de l'État, ne portent pas atteinte aux principes fondamentaux de l'enseignement et ne dérogent à aucune loi. Se fondant sur cette considération ainsi que sur les deux précédents mentionnés ci-dessus, pour lesquels le Conseil d'État n'avait pas formulé d'observations, il admet la compétence du pouvoir réglementaire pour fixer les règles relatives à l'éméritat des maîtres de conférences des établissements d'enseignement supérieur publics relevant du ministre chargé de l'agriculture.



3.13.3. Cadre, corps, grade et emploi

■ Création de corps

Réforme statutaire / Ségur de la Santé / Corps des aides-soignants et des auxiliaires de puériculture de la fonction publique hospitalière (ADM – 403795 – 21/09/2021)

-- Le Conseil d'État (section de l'administration) a examiné de nombreux projets de décret de mise en oeuvre de l'accord du 6 juillet 2021 dit « Ségur de la santé », signé le 13 juillet 2020, de revalorisation des carrières de l'ensemble des métiers non-médicaux dans les établissements de santé et médico-sociaux de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale. La mise en oeuvre réglementaire de ce protocole d'accord s'est traduit notamment par la création, au 1^{er} janvier 2021, d'un statut particulier des aides-soignants et des auxiliaires de puériculture en catégorie B de la fonction publique hospitalière (**ADM – 21/09/2021 – 403795**) et des statuts particuliers des cadres d'emplois des auxiliaires de puériculture territoriaux (**ADM – 21/12/2021 – 404393**) et des aides-soignants territoriaux (**ADM – 21/12/2021 – 403391**), celle des corps des agents des services hospitaliers qualifiés civils du ministère de la défense (**ADM – 20/12/2021 – 404593**) et des aides-soignants civils du ministère de la défense (**ADM – 20/12/2020 – 404594**). Le Conseil d'État a également examiné de nombreux projets de décrets de revalorisation des carrières des agents relevant des statuts particuliers des corps infirmiers des administrations et services médicaux des administrations de l'État (**ADM – 30/11/2021 – 404385**), modifiant les dispositions statutaires applicables à certains cadres d'emplois de la catégorie A de la filière médico-sociale de la fonction publique territoriale (**ADM – 21/12/2021 – 404392**), divers décrets portant statuts particuliers de cadres d'emplois en voie d'extinction des catégories A et B de la filière médico-sociale de la fonction publique territoriale (**ADM – 21/12/2021 – 404556**), portant dispositions statutaires relatives aux corps de la filière soignante de catégorie C de la fonction publique hospitalière (**ADM – 14/12/2021 – 404505**), portant diverses mesures statutaires relatives aux corps des militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (**ADM – 15/12/2021 – 404584**), portant diverses dispositions relatives à la situation de certains personnels paramédicaux du service de santé des armées et de l'Institution nationale des invalides (**ADM – 20/12/2021 – 404590**), revalorisant le déroulement de carrière des corps paramédicaux de la catégorie A du ministère de la défense (**ADM – 20/12/2021 – 404591**) ou modifiant divers décrets portant dispositions statutaires applicables aux corps paramédicaux de la catégorie B du ministère de la défense (**ADM – 20/12/2021 – 404592**).

-- S'agissant particulièrement du projet de décret portant statut particulier du corps des aides-soignants et des auxiliaires de puériculture de la fonction publique hospitalière (**ADM – 403795 – 21/10/2021**), le Conseil d'État relève que ce projet crée un nouveau corps de catégorie B par intégration d'une partie des agents du corps de catégorie C des aides-soignants et des agents des services hospitaliers qualifiés, régis par le [décret n° 2007-1188](#) du 3 août 2007 portant statut particulier

de ce corps : ceux qui exercent les fonctions d'aide-soignant et d'auxiliaire de puériculture. En revanche, ne sont pas intégrés les agents relevant du même décret qui exercent les fonctions d'aide médico-psychologique, d'accompagnant éducatif et social et d'agent des services hospitaliers qualifiés. Le Conseil d'État rappelle que lorsqu'un décret crée un nouveau corps dont le vivier initial est composé d'une partie seulement des membres d'un autre corps, notamment d'un corps qui est mis concomitamment en voie d'extinction, le principe d'égalité implique que les critères permettant à des agents du corps d'origine d'être intégrés dans le corps nouvellement créé, à moins qu'ils résultent d'une disposition de nature législative, soient objectifs et en relation avec certaines des missions statutaires qu'ils exercent dans leur corps d'origine, au regard de leur spécialisation ou de leur déroulement de carrière. En l'espèce, il résulte de l'[article R. 4311-4](#) du code de la santé publique et du premier alinéa de l'[article 4](#) du décret n° 2007-1188 du 3 août 2007 fixant leur statut particulier que seuls les aides-soignants, les auxiliaires de puériculture et les accompagnants éducatifs et sociaux peuvent collaborer aux actes accomplis et aux soins dispensés par les infirmiers dans les limites respectives de la qualification reconnue à chacun du fait de sa formation. En application des mêmes textes, seuls les aides-soignants et les auxiliaires de puériculture, à l'exclusion des accompagnants éducatifs et sociaux, peuvent se voir confier la réalisation, le cas échéant en dehors de la présence de l'infirmier, de soins courants de la vie quotidienne. En outre, il résulte du quatrième alinéa de l'article 4 du décret du 3 août 2007 que les agents des services hospitaliers qualifiés sont chargés de l'entretien et de l'hygiène des locaux de soins et participent aux tâches permettant d'assurer le confort des malades, mais qu'ils ne dispensent aucun soin. Par ailleurs, il résulte de la combinaison des [articles L. 4391-1](#) et [L. 4392-1](#) du code de la santé publique et des [articles D. 451-88](#) et [D. 451-89](#) du code de l'action sociale et des familles que la formation des aides-soignants et des auxiliaires de puériculture, d'une part, et celle des aides médico-psychologique et des accompagnants éducatifs et sociaux, d'autre part, ainsi que les titres qui leur permettent d'exercer leurs professions respectives, se distinguent nettement. Ainsi, les aides-soignants et les auxiliaires de puériculture, qui suivent une formation propre et sont titulaires de titres et de diplômes d'un niveau supérieur, assurent des missions statutairement différentes de celles des autres agents du corps de catégorie C régi par le [décret n° 2007-1188](#) du 3 août 2007. Dès lors, l'intégration de ces deux seules catégories dans le nouveau corps de catégorie B est fondée sur des critères objectifs et en relation avec certaines missions statutaires exercées dans le corps d'origine, au regard de leur spécialisation. Elle ne contrevient donc pas au principe d'égalité.

■ « Statut de fonctions »

« Responsable régional de la haute performance » (ADM – 402589 – 20/04/2021)

– Saisi d'un projet de décret relatif aux « *managers territoriaux à la haute performance* », chargés, au sein de chaque région, de coordonner la politique de développement du sport de haut niveau, sous l'égide de l'Agence nationale du sport, le Conseil d'État relève que les dispositions de ce projet n'ont pas pour effet de créer un statut d'emploi, au sens habituel que revêt cette notion, mais plutôt un « statut de fonctions », précisant les missions dont sont investis ces agents, les modalités



de leur nomination et la durée d'exercice de leurs fonctions. Conformément à des avis précédemment rendus dans des cas similaires, le Conseil d'État (section de l'administration) estime qu'aucune disposition législative ni aucun principe ne fait obstacle, sans qu'il soit besoin de recourir à la procédure prévue pour l'adoption de mesures dérogatoires au statut général des fonctionnaires, à ce qu'un décret en Conseil d'État prévoit ainsi que des fonctions d'un même type, qu'il définit, pourront être confiées à des agents susceptibles d'appartenir à plusieurs corps ou cadres d'emplois ainsi qu'à des contractuels. Seule est requise, pour instituer un tel « statut de fonctions », qui s'apparente à une mesure d'organisation du service, la consultation du comité technique ministériel dont relève la fonction exercée, à savoir en l'occurrence le ministère chargé des sports. Le recours à un tel « statut de fonctions », qui doit demeurer exceptionnel, peut se justifier, au cas d'espèce, par le petit nombre des emplois considérés, par la durée limitée d'exercice des fonctions et par l'urgence d'y pourvoir, dans la perspective de l'organisation à Paris des Jeux Olympiques de 2024. Cependant, le terme de « manager » retenu par le projet pour nommer ces fonctions ne peut être accepté. Ce terme anglais n'apparaît, dans les textes législatifs ou réglementaires, qu'en référence à des fonctions du secteur privé et il n'a jamais été utilisé dans des textes de nature statutaire ou quasi-statutaire pour désigner des fonctions susceptibles d'être confiées à des agents publics. En outre, si l'usage de ce terme dans la langue courante est devenu fréquent pour désigner des personnes exerçant des fonctions de responsabilité ou de direction dans les entreprises, cet usage n'est pas encouragé par les principaux dictionnaires de la langue française et ne correspond au demeurant pas à la nature des fonctions considérées ici. En conséquence, le Conseil d'État retient la dénomination de « *responsable régional de la haute performance* », conforme à la fois à la mission des agents en cause et au correct usage du français.

3.13.4. Recrutement

■ Conditions pour concourir

Modification des programmes pour concourir / Principe de sécurité juridique / Concours national de praticien hospitalier (ADM – 403781 – 15/09/2021) – Saisi d'un projet de décret relatif au concours national de praticien hospitalier, le Conseil d'État (section de l'administration) admet que ce projet prévoit une entrée en vigueur de ses dispositions le 1^{er} octobre 2021 et qu'il ne comporte pas de mesures transitoires, de sorte que les règles nouvelles s'appliqueront à la session 2021-2022 de ce concours. Il rappelle que le principe de sécurité juridique impose, de manière générale, à l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle. Il en va ainsi lorsque l'application immédiate de celle-ci entraîne, au regard de l'objet et des effets de ses dispositions, une atteinte excessive aux intérêts publics ou privés en cause. Ce principe trouve notamment à s'appliquer, s'agissant des concours ou examens, lorsqu'une réglementation nouvelle apporte des modifications dans les programmes et épreuves de ces concours ou examens, en imposant de ce fait aux candidats de modifier les



matières ou types d'épreuves sur lesquelles doit porter leur préparation dans des conditions les soumettant à des perturbations excessives au regard de l'objectif recherché et susceptibles de les affecter de manière inégalitaire. Il appartient alors à l'administration, en l'absence de motifs d'intérêt général de nature à justifier l'application immédiate de la réglementation nouvelle, de prévoir une date d'entrée en vigueur permettant aux candidats de disposer d'un délai raisonnable pour s'adapter à celle-ci. En l'espèce, le Conseil d'État relève que la modification prévue par le projet de décret consiste uniquement à supprimer l'épreuve orale supplémentaire de connaissances professionnelles à laquelle étaient jusqu'alors soumis les candidats aux épreuves de type II, c'est-à-dire ceux ne pouvant justifier de l'exercice pendant deux ans au cours des cinq dernières années de fonctions effectives de médecin, de pharmacien ou d'odontologiste dans une administration, un établissement public ou un organisme à but non lucratif. La distinction entre type I et type II est ainsi supprimée et la procédure de sélection des praticiens hospitaliers comprendra désormais, pour l'ensemble des candidats, un examen, sur dossier, des titres, travaux et services rendus ainsi qu'un entretien avec le jury. Ce changement, s'il est notable pour les candidats relevant jusqu'alors du type II, n'implique pas pour eux de nouvelle matière ou épreuve à préparer et ne rend pas inutile, en vue de l'entretien avec le jury, un travail de révision des connaissances éventuellement déjà entrepris par certains. Il intervient avant l'ouverture des inscriptions au prochain concours (octobre 2021) et plus de quatre mois avant le déroulement de la procédure de sélection (février-mars 2022). En outre, selon les indications données par le Gouvernement, cette réforme a été annoncée dès janvier 2021, à la faveur de la concertation qui a eu lieu sur la réforme du statut des praticiens hospitaliers, comme devant s'appliquer à compter du concours national prévu en 2022. Des informations dans le même sens ont été publiées à six reprises à compter du 26 mai 2021 sur le site du Centre national de gestion, organisateur de ce concours. Dans ces conditions, le Conseil d'État estime qu'il n'est pas porté d'atteinte excessive au principe de sécurité juridique.

➤ **V. supra Application dans le temps des lois et des actes administratifs (ADM – 404100 – 08/10/2021) – Modification des conditions de diplôme pour concourir / Projet de décret relatif au recrutement de certains personnels enseignants et d'éducation relevant du ministre chargé de l'éducation nationale**

■ Organisation d'un concours national de recrutement

Recrutement particulier de professeurs certifiés à affectation locale en Guyane / Articulation (ADM – 401714 – 12/01/2021) – Saisi d'un projet de décret relatif à l'ouverture de concours de recrutement de professeurs certifiés à affectation locale en Guyane, modifiant le [décret n° 72-581](#) du 4 juillet 1972 relatif au statut particulier des professeurs certifiés, le Conseil d'État (section de l'administration) n'a pu donner un avis favorable à ce projet dès lors que l'objectif recherché par le Gouvernement peut être atteint par une solution plus légère. L'[article 19](#) de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, dans sa version issue de l'[article 87](#) de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019, dispose que « *Les concours peuvent être organisés : () b) Au niveau*



national en vue de pourvoir des emplois offerts au titre d'une ou de plusieurs circonscriptions administratives déterminées, dans des conditions et selon des critères définis par décret en Conseil d'État ». Le [décret n° 2020-121](#) du 13 février 2020 relatif à l'organisation de concours nationaux à affectation locale pour le recrutement de fonctionnaires de l'État, pris pour l'application de ces dispositions législatives, définit les critères et les conditions d'organisation de ces concours. Il prévoit notamment, au dernier alinéa de son article 1^{er}, que « *La liste des corps pour lesquels les concours peuvent être organisés est fixée par arrêté du ou des ministres intéressés et du ministre chargé de la fonction publique* ». Cette liste a été fixée par un arrêté interministériel du 11 septembre 2020 et complétée par un arrêté interministériel du 14 octobre 2020. Si le premier alinéa de l'[article 1^{er}](#) du décret du 13 février 2020 réserve la possibilité que le statut particulier d'un corps de fonctionnaires de l'État prévoit l'organisation de concours nationaux à affectation locale, cette mention vise pour l'essentiel les statuts particuliers comportant déjà des dispositions relatives à l'organisation de tels concours, qu'il y aura lieu d'adapter le cas échéant pour tenir compte du nouveau cadre légal ; mais l'adoption de nouvelles dispositions statutaires propres à un corps pour organiser des concours nationaux à affectation locale n'a désormais d'utilité que dans le cas où le Gouvernement souhaiterait déroger aux critères et conditions définis par ce même décret de portée transversale. Si tel n'est pas le cas, l'édition d'un arrêté conjoint du ministre intéressé et du ministre chargé de la fonction publique suffit à permettre l'organisation de concours nationaux à affectation locale dans le corps considéré. Le Conseil d'État constate que le Gouvernement n'entend pas, pour l'organisation du concours national de recrutement de professeurs certifiés à affectation locale en Guyane, déroger aux dispositions du décret du 13 février 2020. Il estime dès lors qu'il convient de recourir à un arrêté du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et de la ministre de la transformation et de la fonction publiques pour ajouter le corps des professeurs certifiés à la liste des corps figurant à l'arrêté interministériel du 11 septembre 2020. Un tel ajout permet d'organiser le recrutement particulier dans le corps des professeurs certifiés souhaité pour la Guyane, sans imposer de le faire pour d'autres circonscriptions territoriales, alors même qu'y apparaîtraient aussi des difficultés à pourvoir les emplois relevant de ce corps.

3.13.5. Avancement

Accès à la classe exceptionnelle / Dispositions dérogatoires / Conditions / Corps des professeurs des écoles et du corps des psychologues de l'éducation nationale (ADM – 402878 – 01/06/2021) – Saisi d'un projet de décret portant dispositions relatives à l'accès à la classe exceptionnelle du corps des professeurs des écoles et du corps des psychologues de l'éducation nationale au titre des années 2021 à 2023, le Conseil d'État (section de l'administration) lui a donné un avis favorable, sous réserve de modifications rédactionnelles qui s'expliquent d'elles-mêmes et des observations qui suivent. Ce projet de décret a pour objet de permettre, à titre dérogatoire et pour les seules années 2021 à 2023, l'accès à la classe exceptionnelle, au titre du « second vivier » d'accès à ce grade, des

professeurs des écoles et des psychologues de l'éducation nationale qui ont atteint le 6^e échelon de la hors classe, et non le 7^e comme le prévoient les dispositions en vigueur des statuts de ces deux corps. Ne sont en revanche pas modifiées la condition tirée de la « *valeur professionnelle exceptionnelle au regard de l'ensemble de leur carrière* » ni la limitation des promotions ainsi prononcée à 20% du nombre total de promotions annuelles à ce grade. Le Conseil d'État a relevé que, par une décision du 19 mai 2021, *Syndicat national des agents publics de l'éducation nationale*, n° 430342, le Conseil d'État statuant au contentieux a estimé que, en tant qu'il renvoie, sans plus de précision, à un arrêté le soin d'établir la liste des fonctions « *impliquant notamment des conditions d'exercice difficiles ou comportant des missions particulières* », dont l'exercice préalable est la condition d'accès au « premier vivier » pour la promotion à la classe exceptionnelle, le [décret n° 72-580](#) du 4 juillet 1972 relatif au statut particulier des professeurs agrégés de l'enseignement du second degré, dans sa rédaction issue de l'[article 59](#) du décret n° 2017-786 du 5 mai 2017, est entaché d'une subdélégation illégale. Ont été en conséquence annulées les dispositions attaquées de l'arrêté du 10 mai 2017, qui établit cette liste de fonctions, en tant que ces dispositions concernent les professeurs agrégés. Le Conseil d'État a constaté que les dispositions du [décret n° 90-680](#) du 1^{er} août 1990 relatif au statut particulier des professeurs des écoles et du [décret n° 2017-120](#) du 1^{er} février 2017 portant dispositions statutaires relatives aux psychologues de l'éducation nationale comportaient exactement la même illégalité. Il a estimé toutefois que cette circonstance ne faisait pas obstacle à l'adaptation souhaitée par le Gouvernement des critères de constitution du « second vivier » d'accès à la classe exceptionnelle pour le corps des professeurs des écoles et celui des psychologues de l'éducation nationale. En effet, outre que l'annulation prononcée par la décision du 19 mai 2021 ne concernait pas, dans son dispositif, le corps des professeurs des écoles ni celui des psychologues de l'éducation nationale, la subdélégation illégale relevée par cette décision était seulement relative à la définition du « premier vivier » de promotion à la classe exceptionnelle. Tirant les conséquences du constat fait lors de l'examen de ce texte, le Gouvernement a ultérieurement saisi le Conseil d'État d'un projet de décret qui précise, pour l'ensemble des personnels enseignants, d'éducation et psychologues de l'éducation nationale relevant du ministre chargé de l'éducation nationale dont les statuts particuliers comportent de telles modalités de promotion de grade, les fonctions dont l'exercice préalable est la condition d'accès au « vivier » des promouvables (ADM – 403488 – 27/07/2021).

3.13.6. Positions

■ Position d'activité

Temps partiel pour raison thérapeutique / Organisation et aménagements (ADM – 402974 – 06/07/2021) – Saisi d'un projet de décret relatif au temps partiel pour raison thérapeutique dans la fonction publique de l'État, le Conseil d'État (section de l'administration) lui a donné un avis favorable au bénéfice de modifications de forme qui s'expliquent d'elles-mêmes et d'une réécriture des dispositions de



ce projet prévoyant les conditions dans lesquelles l'exercice d'un service à temps partiel pour raisons thérapeutiques peut être aménagé dans le cas des agents dont les responsabilités ne peuvent être partagées. S'il apparaît nécessaire de concilier le droit reconnu au fonctionnaire de l'État par [l'article 34 bis](#) de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 de bénéficier d'une autorisation à accomplir un service à temps partiel pour raison thérapeutique dans les situations que cet article mentionne, d'une part, et les nécessités de la continuité et du fonctionnement du service, d'autre part, cette conciliation ne saurait être opérée par un simple renvoi, comme dans le projet du Gouvernement, aux dispositions prévoyant, dans les statuts particuliers des corps de fonctionnaires, l'incompatibilité de certaines fonctions avec le bénéfice d'un tel temps partiel. En effet, aucun statut particulier ne comportant actuellement de telles dispositions, cette solution serait sans portée utile dans l'immédiat et impliquerait une revue de l'ensemble des statuts particuliers afin d'examiner l'opportunité d'y introduire cette restriction. Le Conseil d'État a retenu en conséquence une rédaction tenant compte de la particularité du temps partiel pour raison thérapeutique mais inspirée pour partie des dispositions de [l'article 1-4](#) du [décret n° 82-624](#) du 20 juillet 1982 fixant les modalités d'application pour les fonctionnaires de [l'ordonnance n° 82-296](#) du 31 mars 1982 relative à l'exercice des fonctions à temps partiel, qui traite de cette situation dans le cas du temps partiel de droit. Il est ainsi prévu que l'autorisation de servir à temps partiel pour raison thérapeutique ne peut être refusée à un fonctionnaire exerçant des responsabilités ne pouvant par nature être partagées que dans l'hypothèse où les nécessités de la continuité et du fonctionnement du service y font obstacle et que, dans ce cas, le fonctionnaire concerné peut toutefois bénéficier de cette autorisation en recevant une affectation dans d'autres fonctions conformes au statut du corps auquel il appartient. Ces dispositions doivent s'entendre comme faisant obligation à l'administration de rechercher et de proposer à l'intéressé des fonctions conformes à son statut lui permettant de bénéficier du droit institué par [l'article 34 bis](#) de la loi du 11 janvier 1984.

3.13.7. Droits et obligations des fonctionnaires (articles 8 *bis* à 8 *nonies* nouveaux de la loi du 13 juillet 1983) : négociation et accords collectifs

■ Droit syndical

Modalités d'exercice / Création d'un droit à congé pour formation syndicale / Etudiants de troisième cycle des études de médecine (ADM – 403906 – 20/10/2021) – Saisi d'un projet de décret relatif aux modalités d'exercice du droit syndical des étudiants de troisième cycle des études de médecine, d'odontologie et de pharmacie qui met en place des facilités pour permettre à ces étudiants, qui ont aussi la qualité d'agent public au sens large dans l'exercice de leurs fonctions hospitalières, d'exercer ce droit dans des conditions qui tiennent compte de la très grande singularité de leur situation, le Conseil d'État (section de l'administration) observe qu'outre la création d'un droit à congé pour formation syndicale à leur

profit, ce projet autorise à être affectés en stage en surnombre ceux d'entre eux qui exercent des responsabilités syndicales tant au plan local qu'au sein des instances nationales, dans la limite, pour ces instances nationales, de deux membres par syndicat représentatif au niveau national. Le projet est complété à cet égard de façon à préciser comment l'audience des organisations syndicales des étudiants de troisième cycle des études de médecine, d'odontologie et de pharmacie doit être mesurée pour apprécier leur représentativité nationale, en l'absence de toute participation de celles-ci à des instances nationales donnant lieu à élection. Cette absence de représentation des internes et docteurs juniors dans une instance nationale conduit le Conseil d'État à rappeler qu'il avait invité le Gouvernement, lors de l'examen d'un précédent projet de décret, à tirer toutes les conséquences de la reconnaissance de la qualité d'agents publics de ces étudiants dans l'exercice de leurs fonctions hospitalières, notamment au regard du principe de participation (n° 386904, 4 septembre 2012, note au Gouvernement).

■ Congés

Droits à congés / Compensation du refus de jours de congés ou de jours de repos / Agents de la fonction publique hospitalière (ADM – 403775 – 29/09/2021) –

Le Conseil d'État (section de l'administration), saisi d'un projet de décret portant dérogation temporaire aux règles en matière de congés non pris applicables aux agents de la fonction publique hospitalière, ne peut approuver, malgré les avantages pratiques qu'il pourrait comporter, le choix, que traduit la saisine rectificative transmise par le Gouvernement, consistant à renvoyer à un arrêté interministériel le soin de fixer le début et la fin de la période au titre de laquelle les refus de jours de congés ou de jours de repos ouvrent droit à compensation, par dérogation aux dispositions de deux décrets en Conseil d'État. Cette période constitue en effet le champ d'application dans le temps du dispositif dérogatoire, de sorte qu'elle en est un élément essentiel dont la détermination ne peut être déléguée, sans critères ni limites, à un arrêté. En conséquence, le Conseil d'État écarte l'article 6 du projet du Gouvernement, qui procédait à ce renvoi, et réintroduit dans le projet de décret les dispositions correspondantes : conformément au projet initial du Gouvernement et aux indications données en séance cette troisième période dérogatoire est fixée du 2 août 2021 au 31 octobre 2021.

Congés de maternité et liés aux charges parentales / Détermination et durée de ces différents congés / Fonction publique de l'État (ADM – 402973 – 22/06/2021)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a été saisi d'un projet de projet de décret relatif aux congés de maternité et liés aux charges parentales dans la fonction publique de l'État pris pour l'application de l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2020-1447 du 25 novembre 2020 portant diverses mesures en matière de santé et de famille dans la fonction publique. Cet article institue notamment, au bénéfice des fonctionnaires de l'État, différents types de congés en rapport avec la famille : le congé de maternité (5°-a), le congé de naissance (5°-b), le congé pour l'arrivée d'un enfant placé en vue de son adoption (5°-c), le congé d'adoption (5°-d) et le congé de paternité et d'accueil de l'enfant (5°-e). Dans sa nouvelle rédaction, l'article 34 de la loi du 11 janvier



1984 renvoie, pour la détermination de la durée de ces différents congés, aux dispositions du code du travail qui fixent cette durée pour les salariés. Le Conseil d'État estime que ce choix du législateur a eu pour objet et pour effet d'aligner, dès l'entrée en vigueur de l'[ordonnance n° 2020-1447](#) du 25 novembre 2020, les durées de congé dont bénéficient les agents de la fonction publique de l'État sur celles prévues par le code du travail et qu'il en résulte les deux conséquences suivantes :

- en premier lieu, les modifications de durée prévues à compter du 1^{er} juillet 2021 pour les salariés relevant du code du travail, en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, s'appliqueront à compter de cette date aux fonctionnaires de l'État sans que des dispositions réglementaires aient à le prévoir ;
- en second lieu, il serait à la fois inutile et inopportun de mentionner les durées de ces congés dans les dispositions réglementaires d'application de l'[article 34](#) de la loi du 11 janvier 1984 ; à l'instar de ce que fait cet article, il convient de procéder par renvoi aux dispositions pertinentes du code du travail.

Ce renvoi ne concernant que la durée des congés, il revient en revanche au pouvoir réglementaire de déterminer les autres modalités selon lesquelles ceux-ci sont pris par les fonctionnaires de l'État. Ce raisonnement a été repris pour les projets de décret relatifs, respectivement aux congés de maternité et liés aux charges parentales dans la fonction publique territoriale (ADM – 25 juin 2021 - 403108) aux congés des militaires liés à des événements familiaux (ADM – 13 juillet 2021 - 403251) et aux congés de congés de maternité et liés aux charges parentales dans la fonction publique hospitalière (ADM - 14/09/2021 - 403648).

3.13.8. Organes consultatifs de la fonction publique

- Instances représentatives du personnel dans les agences régionales de santé (ARS)

Répartition des sièges au sein d'instances consultatives régionales / Principe de sécurité juridique (ADM – 403634 – 14/09/2021) – Saisi d'un projet de décret relatif à la composition et aux attributions des commissions régionales paritaires placées auprès des directeurs généraux des agences régionales de santé, le Conseil d'État (section de l'administration) constate que ce projet prévoit que la représentativité des organisations syndicales des personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques des établissements publics de santé chargées de désigner les membres des commissions régionales paritaires est appréciée en fonction des résultats obtenus lors des élections professionnelles organisées pour la représentation de ces personnels au sein du Conseil supérieur prévu à l'[article L. 6156-4](#) du code de la santé publique. Cela conduit à se fonder exclusivement sur la représentativité des organisations syndicales évaluée au niveau national pour répartir les sièges au sein d'instances consultatives régionales. Le Conseil d'État rappelle à cet égard que, dans une note adressée au Gouvernement à la suite de l'examen d'un texte, devenu le [décret n° 2013-843](#) du 20 septembre 2013, relatif aux mêmes commissions régionales paritaires, il avait souligné que « *pourrait être*

utilement engagée une réflexion sur la possibilité de procéder à des mesures de représentativité au niveau régional, niveau adapté à la désignation de membres d'instances consultatives régionales » (ADM, 387270, 29/01/2013). Le Conseil d'État prend acte de ce que, selon les indications données en séance par le Gouvernement, cette mesure est aujourd'hui matériellement impossible. Dans la ligne de ses observations précédentes et pour mieux assurer la sécurité juridique du dispositif, il invite donc le Gouvernement à adapter l'organisation du dépouillement des élections au Conseil supérieur des personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques avant les élections professionnelles prévues en 2023 de façon à permettre d'agréger au niveau de chaque agence régionale de santé les résultats des organisations syndicales représentant ces personnels. Une fois réglés les obstacles techniques à cette mesure régionale, le a) du 1° de l'[article R. 6156-79](#) du code de la santé publique introduit par le projet de décret pourrait être modifié pour la prendre en compte.

3.14. Justice

3.14.1. Organismes à caractère juridictionnel

■ Tribunaux de commerce

Registre des sûretés mobilières et autres opérations connexes / Maintien de la possibilité pour les greffes des tribunaux de commerce de délivrer des actes certifiés même en présence d'un portail national accessible par le réseau internet (INT – 404561 – 13/12/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret relatif au registre des sûretés mobilières et autres opérations connexes, lui donne un avis favorable. Le projet de décret, pris pour l'application de l'[ordonnance n° 2021-1192](#) du 15 septembre 2021 portant réforme du droit des sûretés, elle-même prise sur le fondement de l'[article 60](#) de la [loi n° 2019-486](#) du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, centralise l'inscription des sûretés mobilières et autres opérations connexes dans un registre, dénommé « registre des sûretés mobilières et autres opérations connexes ». Ce registre est tenu par les greffiers des tribunaux de commerce. Le projet institue, par ailleurs, sous la responsabilité du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce, un portail national accessible par le réseau internet permettant la consultation gratuite des informations inscrites dans le registre des sûretés mobilières. Le Conseil d'État propose toutefois la suppression de la disposition du projet relative au dernier alinéa de l'[article R. 521-31](#) du code de commerce qui interdisent aux greffiers des tribunaux de commerce de délivrer des états certifiés lorsque leur production n'est pas prévue par une disposition législative ou réglementaire. Il estime que la délivrance de l'information, à titre gratuit, par le portail national accessible par le réseau internet ne justifie pas une telle interdiction et que des personnes et professions intéressées peuvent légitimement



souhaiter, eu égard notamment aux exigences de sécurité juridique qui s'attachent à la délivrance d'actes certifiés concernant certaines opérations, se voir délivrer de tels actes. Le Conseil d'État souligne en outre la nécessité pour le Gouvernement de préciser, le cas échéant dans un texte ultérieur, la manière dont s'effectuera la transition des différents registres existants vers le registre des sûretés mobilières et autres opérations connexes et, en particulier, ce qu'il adviendra du stock des inscriptions faites préalablement à la mise en place de ce registre.

3.14.2. Magistrats

■ Juge de l'application des peines

Habilitation et retrait de l'habilitation des structures d'accueil, d'inscription et d'affectation sur les postes de travail d'intérêt général et d'exécution des mesures de travail non rémunéré / Compétence du directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation / Absence / Maintien de la compétence du juge de l'application des peines / Juge de l'application des peines, préfet, directeur territorial du service pénitentiaire d'insertion et de probation (INT – 403430 – 28/09/2021) – Saisi d'un projet de décret relatif à la simplification des procédures d'habilitation des structures d'accueil, d'inscription et d'affectation sur les postes de travail d'intérêt général et d'exécution des mesures de travail non rémunéré, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable sous réserve de la modification suivante relative à l'autorité compétente pour délivrer l'habilitation. Alors que le projet du Gouvernement prévoit de confier l'habilitation et le retrait de cette habilitation au directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation (ou, selon le cas, au directeur territorial de la protection judiciaire de la jeunesse), le Conseil d'État maintient la compétence du juge de l'application des peines du ressort dans lequel se situe la « structure ». D'une part, si les [articles 131-36](#) et [131-22](#) de ce code attribuaient au juge de l'application des peines la compétence pour établir également la liste des travaux d'intérêt général susceptibles d'être accomplis dans son ressort et pour décider des modalités d'exécution de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général, la [loi n° 2021-401](#) du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale a certes modifié ces articles afin de « déjudiciariser » l'établissement de cette liste et les modalités d'exécution de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général, sauf si le juge de l'application des peines décide d'exercer cette compétence, elle n'a, en revanche, pas modifié les modalités d'habilitation des structures souhaitant accueillir des travaux d'intérêt général. Quelles qu'aient été les intentions du législateur de transférer du juge aux services cette compétence, l'absence de dispositions expresses en ce sens ne permet pas de présumer que cette compétence a été retirée au juge judiciaire. D'autre part, et en tout état de cause, si le Gouvernement souhaite transférer cette compétence à l'autorité administrative, il ne pourrait le faire dans les conditions prévues par son projet. En effet, selon l'article 1^{er} du décret en Conseil d'État et en conseil des ministres [n° 2004-374](#) du 29 avril 2004 relatif au pouvoir des préfets, les préfets sont dépositaires de l'autorité de l'État dans le département ou, s'agissant des préfets de région, dans la région. A ce titre, suivant

son [article 15](#), les préfets prennent les décisions dans les matières relevant des attributions des services déconcentrés des administrations civiles de l'État dans la région ou dans le département. Si, selon l'[article 32](#) du décret de 2004 précité, ses règles ne s'appliquent pas « *aux services relevant du garde des sceaux, ministre de la justice* », ces dispositions, dérogatoires et par conséquent d'interprétation stricte, ne permettent pas de confier légalement, par décret en Conseil d'État, à des directeurs des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire l'exercice de prérogatives de puissance publique pour prendre des mesures qui, par leur nature, ne sont pas inhérentes à la mission de l'administration pénitentiaire, définie par le [décret n° 2008-689](#) du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice et par le [décret n° 2010-1638](#) du 23 décembre 2010 relatif aux emplois de directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Il en est ainsi de l'habilitation des personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public et des associations qui souhaitent accueillir des personnes condamnées à des peines de travaux d'intérêt général, extérieures à l'administration pénitentiaire¹⁵. Le Conseil d'État relève d'ailleurs que l'habilitation des personnes, établissements, services ou organismes publics ou privés auxquels l'autorité judiciaire confie des mineurs ou l'exécution de mesures les concernant, ressortit à la compétence du préfet, en application du [décret n° 88-949](#) du 6 octobre 1988. Au surplus, en termes de bonne administration, le Conseil d'État considère qu'il serait opportun, dans l'hypothèse d'une « déjudiciarisation », de confier cette responsabilité au préfet, qui est l'autorité administrative la mieux à même de s'assurer, à l'occasion de l'habilitation et une fois celle-ci accordée, de la bonne insertion de la « structure » dans son environnement local. Le Conseil d'État relève enfin que les services pénitentiaires d'insertion et de probation auraient vocation à instruire les demandes d'habilitation des « structures » d'accueil des postes de travail d'intérêt général pour le compte du préfet, et que le préfet pourrait, le cas échéant, déléguer partie de sa signature au directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation. Le Conseil d'État a par conséquent maintenu la compétence du juge de l'application des peines pour délivrer cette habilitation.

3.14.3. Professions, charges et offices

■ Commissaires de justice

Projet de décret modifiant les articles 39 et 40 du Titre V du décret n° 2019-1185 du 15 novembre 2019 relatif à la formation professionnelle des commissaires de justice/ La possibilité donnée aux huissiers de justice d'opérer sur le marché de l'art à raison de leur seule expérience, sans formation et contrôle des connaissances dans les matières relatives à l'art, n'assure manifestement pas à ceux-ci les qualifications minimales requises pour intervenir sur ce marché particulier (INT – 404226 – 30/11/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret modifiant les articles 39 et 40 du Titre V du [décret n° 2019-1185](#) du 15 novembre 2019 relatif à la formation professionnelle des

¹⁵ Dans le même sens, SI – 399238 – 17/12/2019 – Projet de décret relatif à l'agrément des structures de placement extérieur.



commissaires de justice n'a pu lui donner un avis favorable. Le projet de décret qui conduit à dispenser les personnes concernées de toute formation et de contrôle des connaissances dans les matières relatives à l'art. Il lui est apparu en effet que le texte, en permettant aux huissiers de justice d'opérer sur le marché de l'art à raison de la seule expérience, au demeurant limitée, tirée d'une activité de ventes volontaires exercées à titre accessoire, qui plus est pas nécessairement dans le domaine de l'art, n'assurait manifestement pas à ceux-ci les qualifications minimales requises pour intervenir sur ce marché particulier. Il a également estimé que le texte créait un écart disproportionné et non justifié entre les qualifications des différents opérateurs appelés à intervenir sur ce marché, selon qu'ils ont pratiqué des ventes publiques aux enchères avant la fusion des professions, en tant que commissaires-priseurs judiciaires et opérateurs de ventes volontaires ou à titre accessoire en qualité d'huissiers de justice.

■ Notaires

Projet de décret relatif à la suppression et au remboursement de la cotisation versée à la caisse centrale de garantie des notaires/ modalités de remboursement des sommes versées de nature à porter atteinte au principe d'égalité (INT – 402980 – 30/06/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret qui supprime la cotisation dite « d'entrée en fonction » versée à la caisse centrale de garantie des notaires, par le notaire titulaire unique d'un office ou par l'associé dans une structure d'exercice déjà existante, et organise son remboursement, lui donne un avis favorable. Le Conseil d'État a toutefois, en ce qui concerne le remboursement, apporté les modifications suivantes au projet. Alors que le projet du Gouvernement prévoit que les cotisations perçues par la caisse centrale de garantie des notaires antérieurement à l'entrée en vigueur du décret seront remboursées aux titulaires d'offices les ayant versées dans les cinq ans suivant la publication du texte, le Conseil d'État a retenu un délai de remboursement plus court expirant au plus tard le 31 décembre 2022. Le dispositif prévu s'applique à un remboursement d'un montant total de 54 millions d'euros, aux 4 143 offices qui ont versé la cotisation due par chaque notaire, lors de sa prise de fonction, à la caisse centrale de garantie. Parmi ces 4 143 offices, 3 084 doivent ainsi recevoir un montant compris entre 5 000 et 50 000 euros et 87 un montant supérieur à 50 000 euros. Dès lors que le projet de décret ne fixe pas de critères objectifs et rationnels de traitement des remboursements en rapport avec l'objectif poursuivi et que la caisse centrale entend procéder au traitement des dossiers par simple ordre alphabétique de cour d'appel, de département, puis de titulaire d'office, le Conseil d'État relève qu'un délai de cinq ans pour le remboursement des sommes versées serait de nature à porter atteinte au principe d'égalité et à exposer, en conséquence, les décisions prises à des censures contentieuses. Il considère que dans ces conditions, seul un délai global de remboursement inférieur à un an et demi est de nature à assurer le respect de ce principe et la sécurité juridique du dispositif.



3.14.4. Droit pénal

■ Responsabilité pénale

➡ **V. *infra* Transport (TP – 402552 – 02/04/2021, TP – 402514 – 04/05/2021 et TP – 403057 – 16/06/2021)** – *Création d'un régime de responsabilité pénale applicable en cas de circulation d'un véhicule à délégation de conduite / Inconventionnalité*

■ Répression pénale

➡ **V. *supra* Sécurité publique (INT – 404221 – 30/11/2021)** – *Disposition réprimant d'une peine d'amende « l'interdiction des regroupements sur la voie publique, ne constituant pas le caractère d'une manifestation au sens de l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure, lorsqu'ils ont pour effet une occupation abusive de l'espace public portant atteinte à la sécurité publique »*

3.14.5. Médiation

■ Médiateur

Compétences du médiateur des ministères économiques et financiers (ADM – 402413 – 30/03/2021) – Saisi d'un projet de décret ayant pour objet d'élargir, à titre expérimental, les compétences du médiateur des ministères économiques et financiers, régi par le décret [n° 2002-612](#) du 26 avril 2002, aux décisions défavorables concernant les agents de ces ministères, le Conseil d'État (section de l'administration) lui donne un avis favorable sous réserve du retrait de son article 2, relatif à l'interruption des délais de recours contentieux en cas de saisine de ce médiateur. Alors que l'article 3 du décret du 26 avril 2002 précise actuellement que la réception d'une réclamation par le médiateur n'interrompt pas les délais de recours, l'article 2 du projet du Gouvernement, dans sa rédaction issue d'une saisine rectificative, prévoit au contraire que, désormais, l'accusé de réception d'une telle réclamation indiquera que « *les délais de recours contentieux seront interrompus en cas d'engagement d'une médiation dans les conditions prévues à l'article L. 213-6 du code de justice administrative* ». Aux termes de cet article, issu de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, « *Les délais de recours contentieux sont interrompus et les prescriptions sont suspendues à compter du jour où, après la survenance d'un différend, les parties conviennent de recourir à la médiation ou, à défaut d'écrit, à compter du jour de la première réunion de médiation.* » Cependant, la mention de l'application de ces dispositions législatives aux cas de saisine du médiateur des ministères économiques et financiers ne peut être admise que si l'on considère que la mission de celui-ci et les conditions selon lesquelles elle s'exerce entrent dans le cadre de la médiation défini par les articles [L. 213-1](#) et [L. 213-2](#) du code de justice administrative et, plus particulièrement, relèvent de la « *médiation à l'initiative des parties* » régie par les articles [L. 213-5](#) et [L. 213-6](#) de ce code. A cet égard, il y a lieu de relever d'abord que si, aux termes du décret du 26 avril 2002, le médiateur



est placé auprès du ministre, est nommé par lui et peut faire appel aux services du ministère pour l'instruction des réclamations dont il est saisi, ces circonstances ne l'empêchent en rien d'accomplir sa mission avec « *impartialité, compétence et diligence* », comme l'exige l'[article L. 213-2](#) du code de justice administrative (CE, 21 octobre 2019, *Conseil national des barreaux*, n° 430062). En revanche, le Conseil d'État estime que la procédure prévue par le décret du 26 avril 2002 ne correspond pas, en l'état, aux prescriptions des [articles L. 213-1](#) et suivants du code de justice administrative qui définissent et organisent la médiation au sens de ce code. D'une part, alors que l'[article L. 213-1](#) prévoit que le médiateur est choisi par les parties qu'oppose un différend ou désigné par la juridiction avec leur accord, le décret du 26 avril 2002 fait de la saisine du médiateur qu'il institue un droit des usagers, sans que ni la décision d'engager une médiation, ni le choix du médiateur ne fassent l'objet d'un accord préalable entre les parties. D'autre part, si l'[article L. 213-1](#) du code de justice administrative dispose que la médiation est un processus par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, le décret du 26 avril 2002 prévoit que le médiateur, si la réclamation dont il est destinataire lui paraît fondée, adresse une recommandation au service concerné et est informé des suites données à cette dernière. En raison de ces différences substantielles, il ne paraît pas possible de se référer, dans le décret du 26 avril 2002, aux dispositions de l'[article L. 213-6](#) du code de justice administrative relatives à l'interruption des délais de recours contentieux.

3.15. Libertés et droits fondamentaux

3.15.1. Droits civils et individuels

■ État des personnes / Nationalité

Acquisition de la nationalité

Opposition à l'acquisition de la nationalité française par mariage pour indignité / Avis favorable (INT – 402017 – 09/03/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur) donne un avis favorable à un projet de décret portant refus d'acquisition de la nationalité française pour indignité. L'intéressé avait été condamné, par jugement du tribunal correctionnel de Bourg-en-Bresse en date du 3 avril 2007, à la peine de trois ans d'emprisonnement dont dix-huit mois assortis du sursis simple et à la peine complémentaire d'interdiction du territoire français pour une durée de trois ans pour des faits, d'une part, d'agression sexuelle imposée à deux mineurs de 15 ans, de janvier 2004 jusqu'au 31 janvier 2005. Eu égard à la gravité particulière des faits d'agression sexuelle, commis sur une longue période, et en dépit de l'ancienneté de ces faits, le Conseil d'État estime que l'intéressé doit être regardé, en l'état, comme indigne d'acquérir la nationalité française.

Opposition à l'acquisition de la nationalité française par mariage pour défaut d'assimilation / Avis favorable (INT – 402654 – 04/05/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi du projet de décret portant refus d'acquisition de la nationalité française pour défaut d'assimilation, lui donne un avis favorable. Même si l'intéressée n'apparaît pas être sous l'emprise de son mari et semble bénéficier d'une relative autonomie financière, il estime qu'elle adopte au quotidien un comportement incompatible avec les valeurs de la société française telles que la mixité sociale et la laïcité, en se soustrayant volontairement à toute vie sociale et en renonçant à l'exercice de son activité d'aide-soignante en raison de l'impossibilité de porter le voile et d'évoquer ses convictions religieuses dans le cadre professionnel. Le Conseil d'État tient compte aussi des déclarations de l'intéressée, selon lesquelles, d'une part, elle s'opposerait à ce que ses filles choisissent un époux d'une confession différente de la sienne et, d'autre part, elle s'interdirait de se rendre à la piscine dès lors que des horaires n'y sont pas réservés aux femmes.

Opposition à l'acquisition de la nationalité française par mariage pour défaut d'assimilation / Avis défavorable (INT – 404229 – 08/11/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi du projet de décret portant refus d'acquisition de la nationalité française pour défaut d'assimilation, lui donne un avis défavorable. Si l'intéressée s'affirme de confession musulmane et porte le voile, rien au dossier ne permet d'établir qu'elle adopterait une conception de la religion contraire aux principes et valeurs de la République. Sa vie de femme au foyer, se consacrant à son mari et à ses enfants et ne souhaitant pas sortir seule avec des amis masculins, n'apparaît pas relever d'une volonté de repli communautaire, ni caractériser un refus d'assimilation à la communauté française. La circonstance qu'elle ne se soit plus souvenue du nom de Samuel PATY lors de l'entretien avec les agents préfectoraux, alors même qu'elle a pu évoquer les faits relatifs à l'assassinat dont a été victime celui-ci et a fait part de sa condamnation d'un tel acte, ne saurait constituer un indice de nature à montrer que l'intéressée exprime un rejet des valeurs de la République, pas plus que sa difficulté à répondre à des questions des agents préfectoraux s'avérant souvent sans lien avec une appréciation objective des critères permettant, au regard de la jurisprudence du Conseil d'État, de fonder légalement une opposition à l'acquisition de la nationalité française. Il ne peut, en outre, être déduit de ce que l'intéressée n'a pas exprimé une opinion tranchée sur le financement des cultes qu'elle n'adhère pas au principe de laïcité, ni de ce qu'elle ne fait pas de sport avec d'autres personnes, alors même qu'elle explique avoir un niveau insuffisant pour la pratique de sports en groupe, qu'elle refuse toute mixité sociale. Par ailleurs, il ressort de l'examen du dossier que l'intéressée dispose d'une voiture, se déplace librement, utilise comme elle l'entend la carte de crédit du compte bancaire qu'elle possède en commun avec son époux, ne s'astreint pas au port du voile à la demande de son mari mais par un choix qui lui est propre et qui est antérieur à son mariage, ne voit pas d'objection à ne pas le porter si elle devait occuper un emploi au sein d'un service public, envisage de reprendre ses études supérieures et d'exercer ensuite une activité professionnelle, estime que les préceptes de la religion ne sauraient prévaloir sur les lois de la République et ne voit pas d'objection à ce que ses enfants, qui fréquentent des établissements



scolaires publics, puissent participer à des voyages scolaires où la mixité entre les filles et les garçons est de règle ou se marier avec un conjoint n'appartenant pas à la même confession qu'elle. En conséquence, le Conseil d'État estime qu'il ne résulte pas des éléments du dossier que puisse être retenu un défaut d'assimilation au sens de [l'article 21-4](#) du code civil qui justifierait que l'intéressée se voie refuser d'acquérir la nationalité française.

Opposition à l'acquisition de la nationalité française par mariage pour indignité / Avis défavorable (INT – 403899 – 22/09/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur) donne un avis défavorable à un projet de décret portant refus d'acquisition de la nationalité française pour indignité à un ressortissant mexicain au motif que l'emploi que l'intéressé occupe à l'ambassade des États-Unis d'Amérique à Paris au sein d'un service en charge de questions de sécurité révélerait un défaut de loyalisme à l'égard de la France, le rendant indigne d'acquérir la nationalité. A la différence du large pouvoir d'appréciation dont dispose le Gouvernement en application de [l'article 21-15](#) du code civil, pour accorder à un étranger la nationalité française par décret de naturalisation, le Gouvernement ne peut, selon [l'article 21-4](#) du même code, s'opposer à l'acquisition de la nationalité française par un étranger marié avec un Français qui remplit les conditions prévues à [l'article 21-2](#) du même code, que pour indignité ou défaut d'assimilation autre que linguistique. En l'espèce, il ressort d'un ensemble de documents que l'intéressé a communiqués à l'administration dans le cadre de la procédure contradictoire qu'il est employé par une agence dénommée "US Secret Service" dont les missions consistent à lutter contre certaines formes de criminalité financière et à assurer la protection de hautes personnalités, notamment lorsqu'elles accomplissent des missions hors des États-Unis. Ses fonctions consistent à participer à des enquêtes sur la cyber-criminalité et à assurer les contacts avec les services de sécurité français, notamment à l'occasion de déplacements de personnalités des deux pays. Par elles-mêmes, de telles fonctions n'impliquent pas un défaut de loyalisme à l'égard de la France. Par ailleurs, aucun élément ne figure au dossier, de nature à établir que l'intéressé aurait pour le compte des autorités des États-Unis une autre activité que celle que font apparaître les justificatifs qu'il a produits.

Opposition à l'acquisition de la nationalité française sur le fondement de l'article 21-13-1 du code civil (personnes qui, âgées de soixante-cinq ans au moins, résident régulièrement et habituellement en France depuis au moins vingt-cinq ans et sont les ascendants directs d'un ressortissant français) / Avis favorable (INT – 403888 – 19/10/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur) donne un avis favorable à un projet de décret portant refus d'acquisition de la nationalité française d'un étranger ayant formé sa demande en qualité de parent d'enfant français sur le fondement de [l'article 21-13-1](#) du même code. Il se fonde sur le défaut d'assimilation au sens de [l'article 21-4](#) du même code, dont les conditions s'appliquent aux demandes formées sur le fondement de [l'article 21-13-1](#). L'intéressé, de nationalité mauritanienne, a contracté un premier mariage en 1969 et un second en 1974 sans que le premier n'ait été dissous et alors qu'il résidait en France depuis cinq ans. Le décès de l'une de ses deux épouses a mis fin à cette situation de bigamie qui a duré trente-cinq ans, sur le territoire national. Rien,

dans les déclarations de l'intéressé, n'apporte d'élément permettant de considérer qu'il remet en cause ce mode de vie familiale qui méconnaît gravement le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes. Dès lors, malgré les onze années qui ont séparé la fin de sa situation de bigamie de sa demande d'acquisition de la nationalité française, l'intéressé ne peut, pour le Conseil d'État, être regardé comme assimilé à la société française.

Opposition à l'acquisition de la nationalité française par mariage pour indignité / Avis défavorable (INT – 404263 – 23/11/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur) donne un avis défavorable à un projet de décret portant refus d'acquisition de la nationalité française pour indignité. L'intéressé a commis à l'adolescence, entre 2007 et 2009, des violences en réunion ayant entraîné une incapacité de travail de plus de huit jours, pour lesquelles il a été condamné à une peine de quatre mois d'emprisonnement avec sursis, et des faits de conduite d'un véhicule sans permis de conduire et de tentative de vol de carburant, sanctionnés par des amendes. Il a commis en 2015 des faits de conduite sans permis et en 2017 des faits de détention et d'usage d'une faible quantité de cannabis, également sanctionnés par des amendes. Des faits d'usage frauduleux d'une carte bancaire, commis en 2018 et portant sur un montant de 31,50 euros, ont donné lieu à un classement sans suite. Le Conseil d'État constate que les faits les plus graves (violences en réunion) remontent à plus de treize ans et que les faits commis au cours des cinq dernières années ne sont pas d'une gravité telle qu'ils puissent justifier l'opposition à l'acquisition de la nationalité française. Par ailleurs, il n'estime pas possible, en l'espèce, de retenir l'indignité au titre de la persistance sur une longue période d'un comportement délictueux, les faits les plus récents n'étant pas, à l'exception de la conduite sans permis qui date de six ans, comparables à ceux commis à l'adolescence.

Perte de la nationalité

Retrait de la nationalité française pour fraude/ conséquences sur les enfants (INT – 402376 ; 402378 – 06/04/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi sur le fondement de l'[article 27-2](#) du code civil de deux projets de décret rapportant pour fraude les décrets de naturalisation de l'époux et de l'épouse leur donne un avis favorable. Il vérifie toutefois la proportionnalité de la mesure notamment au regard de la situation des deux enfants du couple qui ont bénéficié de l'effet collectif de la naturalisation de leurs parents et qui, devenus majeurs entre l'acquisition de la nationalité française par leurs parents puis son retrait, ne pourront réclamer la nationalité française par déclaration en application des dispositions du second alinéa de l'[article 21-11](#) du code civil. Relevant l'assimilation des enfants dans la société française, il considère qu'en ce qui les concerne le retrait de la nationalité française revêtirait un caractère disproportionné. Il estime nécessaire, dans un objectif de sécurité juridique que les décrets rapportant les décrets de naturalisation des parents mentionnent explicitement dans leur dispositif qu'ils sont sans effet sur l'acquisition de la nationalité française des deux enfants devenus majeurs.



Retrait de la nationalité française pour fraude / Délai de retrait (INT – 404396 –13/12/2021) – Le Conseil d’État (section de l’intérieur), saisi sur le fondement de l’[article 27-2](#) du code civil d’un projet de décret rapportant pour fraude un décret de naturalisation lui donne un avis favorable. Selon l’[article 27-2](#) du code civil, un décret de naturalisation peut être rapporté sur avis conforme du Conseil d’État dans le délai de deux ans à compter de sa publication si l’intéressé ne satisfait pas aux conditions légales. Toutefois, dans le cas où la décision a été obtenue par mensonge ou fraude, le décret peut être rapporté dans le délai de deux ans à partir de la découverte de la fraude. L’[article 21-24](#) du même code subordonne la naturalisation à l’assimilation à la communauté française, notamment par l’adhésion aux principes et valeurs essentiels de la République. Il prévoit qu’à l’issue du contrôle de son assimilation, le demandeur signe la charte des droits et devoirs du citoyen qui rappelle ces principes et valeurs essentiels. En l’espèce, il résulte d’éléments portés à la connaissance de l’administration postérieurement à la publication du décret de naturalisation qu’à la date à laquelle l’intéressé a signé la charte il était engagé depuis plusieurs années dans un processus de radicalisation et imposait à son fils mineur, pendant les périodes au cours desquelles il en avait la garde, une pratique religieuse rigoriste dans des conditions de nature à porter atteinte à son équilibre, se félicitait devant lui de l’assassinat des dessinateurs de Charlie Hebdo et lui tenait des propos sur la nécessité de la guerre sainte ainsi que des propos antisémites. Il a ultérieurement usé de surprise, à l’occasion d’un séjour à l’étranger, pour faire subir à l’enfant, alors âgé de treize ans, une circoncision que celui-ci refusait, à laquelle sa mère était opposée et que le juge aux affaires familiales avait interdite. La signature de la charte, alors que l’intéressé adoptait un comportement incompatible avec les principes et valeurs essentiels de la République, a dans les circonstances de l’espèce revêtu le caractère d’une fraude. Par suite, le délai de retrait n’a couru qu’à compter de la date à laquelle l’administration a été informée de ces éléments. Les conditions du retrait du décret de naturalisation sont dès lors réunies, l’intéressé ne remplissant pas la condition d’assimilation à la communauté française.

3.15.2. Droit de propriété

Disposition supprimant, passé un certain délai, le droit des élus d’utiliser leurs droits à formation antérieurement acquis sous forme d’heures / Compatibilité avec l’article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales relatif au respect des biens des personnes non assurée (INT – 402309 – 16/02/2021) – Le Conseil d’État (section de l’intérieur), saisi d’un projet de loi ratifiant les ordonnances [n° 2021-45](#) du 20 janvier 2021 et [n° 2021-71](#) du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux lui donne un avis favorable, sous les réserves suivantes. En premier lieu, le Conseil d’État invite le gouvernement à faire ratifier dans les délais les plus brefs ces ordonnances en raison de la fragilité juridique de celles de leurs dispositions qui méconnaissent les termes de l’habilitation, comme il l’avait relevé dans ses notes du 19 et du 26 janvier 2021 (**Projet d’ordonnance portant réforme de la formation des élus locaux dont plusieurs dispositions excèdent le**

champ de l'habilitation - INT – 401828 – 19/01/2021). En second lieu, le Conseil d'État estime que n'est pas assurée la compatibilité avec l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales relatif au respect des biens des personnes, des dispositions figurant aux [articles 18](#) de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et [5](#) de l'ordonnance n° 2021-71 du 27 janvier 2021, suivant lesquelles les élus ne pourraient plus, à l'issue d'un délai de six mois après l'entrée en vigueur de ces articles, utiliser leurs droits à formation antérieurement acquis sous forme d'heures. L'atteinte portée à ces droits paraît excessive, et aucun motif d'intérêt général ne semble pouvoir la justifier. Le Conseil d'État modifie le projet pour préciser que le délai de six mois susmentionné est celui dont disposent les élus pour demander d'utiliser leurs droits acquis et non pour accomplir leur formation, qui pourra s'achever ultérieurement.

La réglementation du devenir des métaux issus de la crémation du corps d'une personne décédée touche aux principes fondamentaux de la propriété (INT – 401820 – 26/01/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret relatif au traitement des métaux issus de la crémation et à l'information des familles, malgré l'opportunité qui s'attache à ce qu'un cadre juridique soit donné au traitement de ces métaux et au caractère approprié des mesures proposées, lui donne un avis défavorable. Ce projet vise à insérer dans le code général des collectivités territoriales (partie réglementaire) des dispositions encadrant, pour la première fois, le traitement des métaux issus de la crémation du corps d'une personne décédée. Il prévoit que les métaux seraient récupérés par le gestionnaire du crématorium puis cédés en vue de leur traitement, sauf demande expresse et non équivoque tendant à ce qu'ils soient remis à la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles, cette demande pouvant être exprimée dans le contrat prévoyant des prestations d'obsèques à l'avance ou dans un écrit adressé à l'opérateur funéraire avant la crémation. Le projet prévoit également la traçabilité du produit éventuel de cette cession ainsi que l'information du futur défunt et de sa famille, afin de préserver leurs volontés. Le Conseil d'État estime que ces métaux sont des choses ordinaires distinctes des cendres du défunt qui doivent être traitées avec respect, dignité et décence ([article 16-1-1](#) du code civil). Ils sont recueillis dans l'urne cinéraire pour y être conservées ou dispersées ([articles L. 2223-18-1](#) et [L. 2223-18-2](#) du code général des collectivités territoriales). Il considère toutefois que les dispositions du projet tranchent des questions relatives au devenir de choses se trouvant, avant la crémation, dans le corps du défunt ou sur son cercueil. Elles touchent dès lors aux principes fondamentaux de la propriété, matière qui relève de la loi en vertu de l'[article 34](#) de la Constitution.

➡ *V. aussi **supra** (INT – 401820 – 26/01/2021) – La réglementation du devenir des métaux issus de la crémation du corps d'une personne décédée touche aux principes fondamentaux de la propriété*



3.15.3. Principe d'égalité

Conformité au principe d'égalité devant l'impôt d'une disposition prévoyant à titre transitoire un taux majoré de réduction d'impôt fixé à 75% du montant du versement en faveur des associations cultuelles et des établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle (FIN/CP – 402953 – 01/06/2021) – Un article du premier projet de loi de finances rectificative pour 2021 prévoit que le taux de la réduction d'impôt prévue au 1 de l'article 200 du code général des impôts est porté à 75% pour les dons et versements effectués entre le 2 juin 2021 et le 31 décembre 2022, au profit d'associations cultuelles ou d'établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle. Les versements réalisés en 2021 sont retenus dans la limite de 554 euros. Le Conseil d'État estime que la situation particulière des associations cultuelles et des établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle pendant la crise sanitaire, qui s'est traduite, selon les explications fournies par le Gouvernement, par une forte baisse des dons à l'occasion des célébrations annuelles, lesquelles n'ont pu se tenir normalement en raison des restrictions de déplacements et de rassemblements, justifie de les traiter différemment des autres organismes éligibles à la réduction d'impôt tels que les associations de bienfaisance, sans que soit méconnu le principe d'égalité devant l'impôt.

Conformité au principe d'égalité de la disposition instaurant une prime exceptionnelle dite « indemnité inflation » de cent euros / Conditions de la légalité de son futur décret d'application (FIN/CP – 404275 – 02/11/2021) – Un article du second projet de loi de finances rectificative intitulé « indemnité inflation » instaure une aide exceptionnelle, d'un montant de cent euros, versée en une seule fois « à toute personne âgée d'au moins seize ans résidant régulièrement en France que ses ressources rendent particulièrement vulnérable à la hausse du coût de la vie prévue pour le dernier trimestre de l'année 2021 ». Le Conseil d'État considère que le renvoi ainsi opéré aux « ressources » des intéressés n'exclut aucune catégorie de ressources et ne soulève par suite, aucune difficulté au regard du principe d'égalité devant la loi, laquelle pourrait résulter d'une exclusion de principe de la prise en compte de certains revenus, tels ceux du patrimoine. Il attire, toutefois, à cette occasion, l'attention du Gouvernement sur les risques qui pourraient peser sur la légalité du décret d'application de ce texte si seuls sont pris en compte les revenus d'activité, de remplacement ou de prestations sociales du bénéficiaire, ce qui semble être l'intention du Gouvernement au vu de l'évaluation préalable du texte. Si ce choix retenu pour des raisons de rapidité et de simplicité est cohérent avec celui de faire dépendre la prime des revenus de la personne et non de ceux du foyer fiscal, ainsi que de recourir à un système de versement reposant, principalement, sur les débiteurs du paiement de ces types de revenus, il est susceptible de soulever une difficulté au regard tant du principe d'égalité que du respect de l'objet de la loi qui est d'aider les personnes particulièrement vulnérables.

3.16. Logement

3.16.1. Trêve hivernale

Prolongement par ordonnance de deux mois de la durée de la « trêve hivernale » pendant laquelle l'expulsion de l'occupant d'un logement est interdite / Engagement de la responsabilité de l'État pour refus de concours de la force publique pendant l'ensemble de cette période / Régime de responsabilité sans faute nécessitant une habilitation expresse du législateur (TP – 402228 – 09/02/2021)

1. La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ([article 11](#), I, 1°, e) a habilité le Gouvernement à adapter l'[article L. 115-3](#) du code de l'action sociale et des familles notamment pour prolonger, pour l'année 2020, le délai de report fixé par cet article en ce qui concerne la date de fin du sursis de toute mesure d'expulsion locative prévue à l'[article L. 412-6](#) du code des procédures civiles d'exécution (CPCE). L'ordonnance n° 2020-331 du 25 mars 2020 a, sur le fondement de ces dispositions, prolongé jusqu'au 31 mai 2020 cette période communément désignée sous le terme de « trêve hivernale », reportée ensuite jusqu'au 31 juin 2020 par l'[article 10](#) de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

2. Les dispositions de cet article 10 de la loi du 14 novembre 2020 autorisent le Gouvernement à prendre par ordonnance des dispositions en vue de prolonger, pour l'année 2021, la trêve hivernale. Le Conseil d'État (section des travaux publics) considère, eu égard à la situation sanitaire, que la prolongation de deux mois, jusqu'au 31 mai 2021, proposée par le projet d'ordonnance qui lui est soumis, ne porte pas une atteinte injustifiée ni disproportionnée au droit de propriété ni à la liberté contractuelle et ne méconnaissent aucune autre règle conventionnelle ou constitutionnelle.

3. Il relève, en revanche, que le Gouvernement ne peut, à cette occasion, modifier les conditions d'engagement de la responsabilité de l'État pour refus d'apporter le concours de la force publique à l'exécution d'une décision de justice ordonnant l'expulsion des occupants d'un logement. Ce régime résulte de l'[article L. 153-1](#) du CPCE, qui prévoit que : « L'État est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires. Le refus de l'État de prêter son concours ouvre droit à réparation ».

4. La responsabilité de l'État est engagée dans les conditions suivantes. Lorsque, sur le fondement de l'[article L. 411-1](#) du CPCE, l'huissier de justice chargé de l'expulsion a notifié à l'occupant d'un logement un commandement de libérer les locaux et communiqué cet acte au préfet en application de l'[article L. 412-5](#) du même code, il peut requérir le concours de la force publique auprès du préfet. L'exécution de toute expulsion locative étant interdite pendant la période de « trêve hivernale », comme d'ailleurs, le cas échéant, pendant le « délai de grâce » supplémentaire que le juge peut accorder à l'occupant sur le fondement de l'[article L. 412-3](#) du CPCE,



ce n'est qu'à l'issue de ces périodes que l'État est tenu de prêter le concours de la force publique. S'il manque à cette obligation de faire respecter un droit consacré par une décision de justice, au motif d'un intérêt général supérieur, tiré notamment de la nécessité d'éviter un trouble à l'ordre public, il engage sa responsabilité sur le fondement de l'égalité devant les charges publiques.

5. Les dispositions du projet d'ordonnance dont le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi visent à inclure dans la période de responsabilité de l'État les deux mois de prolongation de la trêve hivernale qu'il prévoit, afin de permettre le versement d'une réparation au titre de ces deux mois aux bénéficiaires d'une décision de justice ordonnant l'expulsion d'un occupant d'un logement, auxquels le concours de la force publique a été ou sera refusé au cours de la trêve hivernale en cours, ou qui verront reporter, en raison de cet allongement de la période de trêve, l'exécution de la décision du préfet leur accordant ce concours. De telles dispositions modifient en substance les conditions d'engagement de la responsabilité de l'État, en instituant, nonobstant les dispositions de [l'article L. 412-6 du CPCE](#), un régime de responsabilité sans faute de l'État pour refus du concours de la force publique à compter du 1^{er} avril 2021. Faute d'habilitation législative, le Gouvernement n'est pas compétent pour prendre par ordonnance de telles mesures, de nature législative. Le Conseil d'État ne peut par suite les maintenir.

3.16.2. Performance énergétique

Légalité des dispositions relatives au résultat minimal de performance environnementale d'un équipement de chauffage ou de production d'eau chaude sanitaire installé dans un bâtiment subordonnée à l'effectivité des mesures d'accompagnement prévues par ailleurs (TP – 403010 – 20/07/2021 et 403850 – 12/10/2021)

1. Le Conseil d'État (section des travaux publics), examinant un projet de décret relatif au résultat minimal de performance environnementale concernant l'installation d'un équipement de chauffage ou de production d'eau chaude sanitaire dans un bâtiment, souligne que la légalité du dispositif prévu par ce projet ne peut être appréciée lors de sa mise en œuvre sans tenir compte de la mise en place des mesures d'accompagnement dont il doit, par ailleurs, être assorti, qui sont rappelées dans la saisine.

2. Le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement, en premier lieu, sur la nécessité de rendre effectif l'accès des personnes les plus vulnérables ou en situation de précarité énergétique aux aides financières destinées à permettre d'effectuer les travaux nécessaires à la réalisation des objectifs en matière environnementale, et d'assurer ainsi le respect du principe constitutionnel du droit au logement décent (CC 29 mai 2015, *Société SAUR SAS*, n° 2015-470 QPC). En second lieu, sur la nécessité de mettre en œuvre des mesures d'accompagnement pour la reconversion des différents opérateurs de la filière fioul afin que les perturbations nées du changement de réglementation soient atténuées le plus possible, dans le but d'assurer le respect du principe de sécurité juridique (CE, Ass., 24 mars 2006, *Société KPMG et autres*, n° 288460).

3.17. Outre-mer

3.17.1. Répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales d'outre-mer.

Domaine respectif de l'État et des collectivités en matière fiscale (FIN – 403780 – 14/12/2021) – Si l'ensemble des collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, ainsi que la Nouvelle Calédonie, disposent de la compétence fiscale, l'État conserve sa propre compétence en ce domaine pour ce qui concerne les impositions qui sont, soit affectées au financement d'une mission de service public relevant de sa compétence, sous réserve qu'il soit également compétent au regard des éléments d'assiette concernés, soit directement prélevées à l'occasion d'une mission de service public relevant de cette compétence. Saisi d'un projet d'ordonnance portant partie législative du code des impositions sur les biens et services, modifiant les règles relatives au recouvrement, au contrôle, aux sanctions et au contentieux de certaines impositions et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne, le Conseil d'État relève que ce texte ne fait application ni de la taxe d'aviation civile, ni de la taxe d'aéroport à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna, qu'il confirme l'exonération de taxe d'aviation civile dont bénéficient la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, qu'il ne prévoit pas d'extension de la taxe annuelle sur les engins maritimes à usage personnel à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna ou de la taxe sur le permis de conduire des bateaux de plaisance à moteur à Saint Barthélémy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon et, qu'enfin, il ne fait pas application, à ce dernier territoire, de certaines taxes perçues à l'occasion de l'immatriculation des véhicules ou du renouvellement des permis de conduire. Or, les missions de service public que financent ces impositions relèvent de l'État dans ces territoires. En conséquence, le Conseil d'État (section des finances) considère qu'en l'absence d'élément spécifique de nature à justifier l'exonération des contribuables de ces collectivités, ces taxes leur sont pleinement applicables et que les dispositions qui lui sont soumises sont, à cet égard, constitutives d'une rupture d'égalité devant les charges publiques.

3.17.2. Applicabilité outre-mer des dispositions législatives et réglementaires

■ Principe de spécialité législative

➤ **V. supra Les règles de codification des textes (ADM – 401974 – 30/03/2021)** – *Recodification / Dispositions réglementaires du code de la défense relatives à l'outre-mer / Simplification du droit / Meilleure distinction entre les dispositions applicables de plein droit et celles qui doivent faire l'objet d'une extension expresse dans les collectivités régies par le principe de spécialité*

3.17.3. Nouvelle-Calédonie

■ Répartition des compétences

Répartition des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie / Recherche et enseignement supérieur (ADM – 404471 – 14/12/2021) – Le Conseil d'État (section de l'administration) a été saisi d'un projet d'ordonnance portant suppression de la carte des formations supérieures et portant application de certaines diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur, pris sur le fondement de l'[article 44](#) de la loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur. Ce projet rend notamment applicables en Nouvelle-Calédonie les dispositions de l'[article L. 412-4](#) du code de la recherche, relatif au « contrat post-doctoral », celles des [articles L. 422-3](#) du même code et [L. 952-6-2](#) du code de l'éducation, relatifs à la « chaire de professeur junior », ainsi que celles de l'[article L. 431-6](#) du code de la recherche, relatif au « contrat à durée indéterminée de mission scientifique ». Les dispositions de ce projet d'ordonnance qui rendent applicables en Nouvelle-Calédonie les articles des codes de l'éducation et de la recherche mentionnés *supra*, tous relatifs à des contrats de droit public, ne se heurtent à aucune objection. Toutefois, le Conseil d'État observe qu'en l'état actuel de la jurisprudence du Tribunal des conflits et du Conseil d'État statuant au contentieux, **ces dispositions ne peuvent suffire, à elles seules, à produire les effets recherchés aussi longtemps que l'article Lp. 111-3 du code de travail de Nouvelle-Calédonie n'aura pas été corrélativement modifié par le congrès de Nouvelle-Calédonie** pour exclure expressément ces catégories d'agents du champ de ce code. Des observations similaires avaient été faites lors de l'examen du projet de loi ratifiant l'[ordonnance n° 2021-552](#) du 5 mai 2021 portant actualisation et adaptation des dispositions du code de l'éducation relative à l'outre-mer (ADM – 07/07/2021 – 403189), à propos d'une disposition de ce projet ayant pour objet de reconnaître la qualité d'agent public aux maîtres contractuels des établissements d'enseignement privés sous contrat d'association avec la Nouvelle-Calédonie.

Répartition des compétences entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces / Autorité compétente en matière d'aide médicale et d'aide sociale (SOC – 402003 – 27/04/2021) – Le Conseil d'État (section sociale) a examiné une demande d'avis présentée par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, qui lui avait été transmise par le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie en application de l'[article 206](#) de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. La question posée portait sur l'autorité compétente, en Nouvelle-Calédonie, en matière d'aide médicale et d'aide sociale. La question posée était ainsi formulée : « L'aide médicale est-elle, au sens de la loi organique n° 99-209

du 19 mars 1999 modifiée, une compétence exclusive de la Nouvelle-Calédonie, que cette dernière peut toutefois déléguer partiellement aux provinces dans les conditions prévues par ladite loi, ou faut-il déduire des dispositions du III de l'article LO 181 qu'il existerait un champ d'intervention des provinces autonome en matière d'aide médicale et d'aide sociale, hors du cadre de la délégation prévue à l'article 47 de la même loi ? ». Le Conseil d'État a rappelé que la [loi organique du 19 mars 1999](#) dispose au 4° de son [article 22](#) que la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de : « 4° Protection sociale, hygiène publique et santé, contrôle sanitaire aux frontières » et en son [article 20](#) que : « Chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie. ». Se référant à son précédent avis n° 364687 du 28 mars 2000, il a souligné qu'il résultait de ces dispositions que les provinces n'ont pas de compétence de droit commun en matière de protection sociale, la compétence en cette matière étant réservée à la Nouvelle-Calédonie. Le Conseil d'État a ensuite relevé qu'il résultait des dispositions du III de l'[article 181](#) de la loi organique du 19 mars 1999, éclairées par les travaux préparatoires de cette loi, qu'il appartient aux provinces d'exercer, pour le compte de la Nouvelle-Calédonie, les missions d'attribution de l'aide médicale gratuite, de l'aide sociale à l'enfance et des aides à destination des personnes âgées et des personnes handicapées, au titre desquelles elles perçoivent une fraction de la dotation globale de fonctionnement qui leur est versée directement par l'État. Le Conseil d'État a considéré qu'il s'en déduisait, d'une part, qu'il était loisible au congrès de Nouvelle-Calédonie de donner compétence aux autorités de province, à leur demande, dans les conditions prévues par l'[article 47](#) de la loi organique, pour adapter la réglementation dans ces matières mais d'autre part, que la compétence pour appliquer cette réglementation résultait de la loi organique et n'entraînait, par conséquent, pas dans le champ des délégations qui peuvent être données par le congrès sur le fondement de ces mêmes dispositions.

➡ [Consulter l'avis sur ConsiliaWeb](#)

■ Lois du pays

Domaine des lois du pays en Nouvelle-Calédonie / Création de catégories d'établissements publics et règles d'organisation des établissements publics de Nouvelle-Calédonie / Absence de compétence du législateur du Pays et caractère réglementaire de ces dispositions (FIN – 401909 – 09/02/2021) – Si, en vertu du 23° de l'[article 22](#) de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, celle-ci est compétente pour adopter les règles relatives à l'organisation des services et des établissements publics de la Nouvelle-Calédonie, l'article 99 de cette même loi organique ne contient aucune disposition qui réserverait à la loi du pays la création de catégories d'établissement public ou les règles relatives aux établissements publics. Par suite, le Conseil d'État (section des finances) estime que les dispositions contenues dans un projet de loi du pays relatif aux chambres consulaires de Nouvelle-Calédonie et qui sont relatives aux règles d'organisation de ces établissements publics de la Nouvelle-Calédonie revêtent un caractère réglementaire.



3.18.1. Lutte contre le travail illégal

Création d'un office central de lutte contre le travail illégal (SOC – 402557 – 15/06/2021) – Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi pour avis d'un projet de décret modifiant le [décret n° 2005-455](#) du 12 mai 2005 portant création d'un Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI), visant à étendre le champ de compétence de l'office à l'exploitation par le travail et à la fraude en matière sociale, notamment dans des situations de détachement intra-européen, et dans ce cadre à permettre à l'office de solliciter plus facilement le concours ou de venir en appui des administrations concernées. Le Conseil d'État a considéré que la clarification du champ d'action de l'office était bienvenue au regard de l'enjeu que représentent la lutte contre le travail illégal et la fraude aux prestations sociales. Il a estimé que les attributions de l'OCLTI, ainsi redéfinies, s'articulaient avec celles des autres offices relevant de la coordination de la direction centrale de la police judiciaire.

3.19. Pouvoirs publics, autorités indépendantes, organisation et gestion de l'administration

3.19.1. Conseil économique, social et environnemental (CESE)

Membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE) / Déclaration d'intérêts des membres du CESE au titre de la transparence de la vie publique / Nécessité d'une publication du décret dans des délais compatibles avec son application aux membres prochainement désignés (INT – 402689 – 27/04/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet relatif aux déclarations d'intérêts adressées par les membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE) à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), lui donne un avis favorable sous réserve des observations qui suivent. Ce projet met en œuvre les dispositions du II de l'[article 10-1](#) de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, introduites par l'[article 13](#) de la loi organique n° 2021-27 du

15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental, aux termes desquelles : « *Dans les deux mois qui suivent leur désignation, les membres du Conseil adressent personnellement à l'organe chargé de la déontologie du Conseil et au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de leur désignation et dans les cinq années précédant cette date* ». Le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement, au regard des désignations à venir des nouveaux membres du Conseil économique, social et environnemental, sur la nécessité, d'une part, de publier le projet de décret de manière à assurer l'effectivité du délai de deux mois, à compter de ces nominations, imparti aux membres pour procéder à la déclaration d'intérêt requise, ce qui impose que le décret objet du présent avis soit publié au plus tard en même temps que la première désignation opérée, d'autre part, de s'assurer que l'organe de déontologie soit constitué dans des délais également compatibles avec le respect des obligations imposées par la loi organique.

3.19.2. Autorités consulaires

■ Conseillers consulaires

Conditions d'exercice du mandat des conseillers français de l'étranger et conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger (INT – 401811 – 26/01/2021 et 2/02/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret relatif aux conditions d'exercice du mandat des conseillers français de l'étranger et conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger lui donne un avis favorable sous la réserve suivante. Il supprime la disposition du [projet](#) introduisant un nouvel article 11 *bis* dans le [décret n° 2014-144](#) du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires à l'Assemblée des français de l'étranger. Cet article portait sur les modalités selon lesquelles un conseiller consulaire soumis au droit du travail français informe son employeur des dates des réunions auxquelles il est appelé à participer dans le cadre de son mandat d'élu, en précisant que cette information est donnée par écrit. Si l'[article 4-1](#) de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 dispose que : « *Selon des modalités fixées par décret, le conseiller des Français de l'étranger informe son employeur de la date de la réunion dès qu'il en a connaissance.* », le Conseil d'État estime que cette disposition, suffisamment explicite par elle-même, d'une part n'appelle pas nécessairement, en dépit des termes de la loi, de décret d'application pour être mise en œuvre – l'information pouvant être délivrée par tout moyen susceptible de faire l'objet d'une preuve – d'autre part, et en tout état de cause, ne peut trouver sa place dans un décret en Conseil d'État compte tenu des termes de la loi qui prévoient un décret simple.



3.19.3. Autorités indépendantes

- Transformation d'une autorité administrative indépendante en autorité publique indépendante

Nouvelles règles de nomination du président de l'autorité et de composition de son collège (ADM – 404211 – 09/11/2021) – Saisi d'un projet de décret relatif à l'organisation et au fonctionnement du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), jusqu'alors autorité administrative indépendante, transformée par l'[article 16](#) de la loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 en autorité publique indépendante, le Conseil d'État (section de l'administration) relève qu'aux termes du A du III de cet [article 16](#), les dispositions du 8° du I du même article, relatives aux nouvelles règles de nomination du président de l'autorité et de composition de son collège, sont applicables « *au premier renouvellement du collège du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur ou de sa présidence suivant la date de publication de la présente loi* », c'est-à-dire, par application des règles antérieures, en octobre 2024. Il constate en outre que ces dispositions ont été débattues et adoptées par le Parlement de manière concomitante à la nomination du président de l'autorité actuellement en fonction, prononcée le 30 octobre 2020 par le Président de la République après avis des commissions parlementaires compétentes, nécessairement informées de la transformation prochaine du HCERES en autorité publique indépendante. Dans ces conditions, nonobstant la modification substantielle de la fonction de président du HCERES, désormais placé à la tête d'une structure juridique autonome alors qu'il n'assurait précédemment que la présidence d'un collège, le Conseil d'État estime que la transformation de cette autorité n'implique pas une nouvelle nomination de son président. Il admet en conséquence qu'il soit précisé dans les dispositions transitoires et finales du projet de décret soumis à son examen que le président du collège du HCERES en fonctions au 31 décembre 2021 exerce, à compter du 1^{er} janvier 2022, date d'effet de la transformation de ce Haut conseil en autorité publique indépendante, les fonctions de président de celle-ci.

3.19.4. Etablissements publics et groupements d'intérêt public

- Catégories d'établissements publics

➞ **V. supra Autorités disposant du pouvoir réglementaire (ADM – 402433 – 30/03/2021)** – *Transformation d'un établissement public administratif (EPA) en établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) / Projet de décret transformant l'Ecole nationale supérieure de chimie de Montpellier d'établissement public administratif (EPA) en établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP)*

.....

Tutelle / Ajout de la tutelle d'un ministre à celles déjà exercées sur un établissement public par trois autres ministres/ Multiplication des tutelles préjudiciable à la bonne gouvernance de l'établissement / Limitation aux ministres principalement concernés par la mission de l'établissement (TP – 402968 – 13/07/2021)

1. L'Agence nationale de l'habitat (ANAH), qui constitue à elle seule une catégorie d'établissements publics, a pour mission, aux termes de l'[article L 321-1](#) du code de la construction et de l'habitation (CCH), de promouvoir le développement et la qualité du parc existant de logements privés, en particulier en ce qui concerne les performances thermiques et l'adaptation à la perte d'autonomie, et de participer, à ce titre, à la lutte contre l'habitat indigne et dégradé, aux actions de prévention et de traitement des copropriétés fragiles ou en difficulté, à la lutte contre la précarité énergétique et à l'amélioration des structures d'hébergement. Compte tenu de cette mission, l'ANAH est placée, en vertu de l'[article R. 321-4](#) du CCH, sous la tutelle des ministres chargés du logement, du budget et de l'économie.

2. L'ANAH s'est vu confier la gestion de la prime de transition énergétique créée par la loi de finances pour 2020 dans le but de favoriser la rénovation énergétique des logements d'habitation. Cette circonstance conduit le Gouvernement à vouloir remplacer, au sein du conseil d'administration de l'ANAH, dans le collège des représentants de l'État, le représentant du ministre chargé de l'environnement par le représentant du ministre chargé de l'énergie, mais aussi à ajouter aux tutelles existantes celle du ministre chargé de l'énergie.

3. Le Conseil d'État (section des travaux publics) rappelle que la multiplication des autorités de tutelle d'un établissement public préjudicie à sa bonne gouvernance. Notamment, en vertu de l'article R. 321-6 du CCH, les délibérations du conseil d'administration leur sont transmises et ne deviennent exécutoires de plein droit que si aucun des ministres de tutelle n'y a fait opposition dans le délai de quinze jours. Si plusieurs ministères peuvent être directement intéressés par la politique d'un établissement public, leur représentation au conseil d'administration doit leur permettre de faire valoir leur point de vue et d'influencer la politique de l'organisme. En revanche, l'efficacité de la gestion d'un établissement public implique que la tutelle ne soit assurée, en principe, que par le ministre principalement concerné par la mission confiée à l'établissement. La seule circonstance que l'établissement public se voit vu confier la gestion de la distribution d'une prime aux travaux de rénovation énergétique des logements n'a aucune incidence sur la mission qui lui a été confiée par la loi. Le ministre chargé de l'énergie n'étant pas principalement concerné par la mission de l'ANAH, le Conseil d'État estime donc injustifié d'ajouter la tutelle de ce ministre aux tutelles déjà exercées par les ministres chargés du logement, du budget et de l'économie sur cet établissement public.

Transfert des biens, droits et obligations entre deux établissements publics / École nationale d'administration (ENA) et Institut national du service public (INSP) (ADM – 404403 – 23/11/2021) – Le Conseil d'État (section de l'administration), saisi d'un projet de décret relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Institut national du service public (INSP), a estimé que les dispositions de l'[article 14 ter](#) de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires n'avaient



pas à s'appliquer lors de la suppression de l'Ecole nationale d'administration (ENA) et de la création corrélative de l'INSP. Ces dispositions générales prévoient que lorsque l'activité d'une personne morale de droit public employant des agents non titulaires de droit public est reprise par une autre personne publique dans le cadre d'un service public administratif, cette dernière propose à ces agents un contrat de droit public reprenant les clauses substantielles du contrat dont ils sont titulaires. Le Conseil d'État (section de l'administration) relève qu'en prévoyant que les biens, droits et obligations de l'ENA seront transférés à l'INSP selon des modalités et un calendrier définis par décret en Conseil d'État, l'[article 12 de l'ordonnance n° 2021-702](#) du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État impose déjà la reprise des contrats des agents non titulaires de droit public de l'ENA par l'INSP, sans qu'il soit nécessaire de suivre la procédure prévue par l'article 14 ter.

➡ (ADM – 404386 – 03/12/2021) – *Demande d'avis relative aux conditions d'établissement d'une relation de quasi-régie conjointe entre l'État et certaines collectivités territoriales et certains groupements de collectivités, d'une part, et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), d'autre part (lien hypertexte vers l'avis)*

Limite d'âge des dirigeants d'établissements publics (FIN – 402032 – 16/02/2021)

– Les dispositions législatives ou réglementaires régissant les établissements publics de l'État peuvent fixer une limite d'âge pour les présidents de conseil d'administration, directeurs généraux et directeurs de ces établissements. En l'absence de telles dispositions, l'article 7 de la loi du 13 septembre 1984, dans sa rédaction issue de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, prévoit une limite d'âge « fixée conformément au premier alinéa de l'article 1er » de cette même loi, c'est-à-dire à soixante-sept ans. De nombreux établissements publics ont fait l'objet de dispositions adoptées par décret afin de fixer une limite d'âge différente pour le président de leur conseil d'administration. Dans les textes, la traduction de cette limite consiste principalement soit à déterminer un âge fixe à partir duquel le président du conseil d'administration n'est plus autorisé à exercer cette fonction (modalité 1), soit à énoncer que le président exerce cette fonction jusqu'à la fin du mandat au cours duquel la limite d'âge est atteinte (modalité 2), soit à disposer que le président ne peut avoir, au jour de sa nomination, un âge supérieur à celui fixé par décret (modalité 3). Saisi d'un décret modifiant la limite d'âge du président de l'Institut national de la consommation, et devant la diversité des situations ainsi rencontrées, le Conseil d'État suggère d'harmoniser les pratiques et retient une rédaction mettant en oeuvre la troisième de ces modalités. Il estime, en outre, que le choix de la limite d'âge applicable à un président de conseil d'administration d'établissement public peut obéir à des critères différents de ceux qui prévalent pour fixer la limite d'âge des directeurs généraux et directeurs, dont les fonctions relèvent de l'exécutif et de l'encadrement, et qu'à cet égard, la fixation, en l'espèce, de cette limite à soixante-douze ans, compte tenu de l'intérêt qui s'attache à ce qu'il puisse être fait appel à une personnalité en fin de carrière, disposant d'expérience et de disponibilité, est cohérente.

■ Établissements publics de santé

➡ **V. supra Autorités disposant du pouvoir réglementaire (ADM – 404266 – 19/11/2021) – Coopération entre établissements publics de santé et exercice des fonctions hospitalières / Projet de décret instituant un dispositif de solidarité territoriale entre établissements publics de santé**

3.20. Protection des données à caractère personnel

3.20.1. Questions générales

■ Cadre juridique applicable aux traitements de données

Traitement automatisé de données à caractère personnel permettant la gestion du répertoire électoral unique / Traitement de données à caractère personnel relevant pour partie seulement du RGPD et n'intéressant pas la sécurité et la défense pour le reste (INT – 401593 – 02/02/2021) – Saisi d'un projet de décret modifiant le [décret n° 2018-343](#) du 9 mai 2018 portant création du traitement automatisé de données à caractère personnel permettant la gestion du répertoire électoral unique pris en application des dispositions du I de l'article 2 et de l'article 7 de la [loi n° 2016-1048](#) du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable. Il souhaite cependant attirer l'attention du Gouvernement sur la difficulté suivante. S'il est possible de regarder ce projet de décret comme traitant d'une matière qui relève du champ des compétences de l'Union en tant qu'il régit le traitement de données relatives aux élections européennes, il n'en va pas de même pour d'autres matières : ainsi, en tant que ces mêmes données concernent l'organisation des élections nationales, telle celle du Président de la République, le traitement ne saurait être regardé comme relevant du droit de l'Union. Il s'en suit que si le RGPD, et par conséquent les titres 1^{er} et II de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 assurant son application en droit interne, régit le traitement dans le premier cas, la loi de 1978 ne peut s'y appliquer que très partiellement pour le deuxième. Faut qu'un régime juridique particulier ait été prévu par le législateur pour régir les traitements intervenant hors du champ de compétence de l'Union, à l'exception de ceux intéressant la sécurité et la défense, régis par le titre IV de la loi de 1978, le Conseil d'État souscrit à la décision du Gouvernement de placer l'ensemble du traitement sous l'empire des titres I^{er} et II de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, et en a ajouté la mention afin que le cadre d'exercice des droits des personnes concernées soit ainsi clarifié. Il attire cependant l'attention du Gouvernement sur la nécessité de remédier à la carence ainsi décelée dans l'organisation des dispositions normatives



relatives au traitement, en envisageant de soumettre au Parlement des dispositions complémentaires à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 régissant les traitements ne relevant pas du droit de l'Union et non régis par le titre IV.

Le traitement de données Startrac n'intéresse pas uniquement la sûreté de l'État et la défense nationale, aussi son contentieux ne saurait-il relever de la formation spécialisée du Conseil d'État en matière de contentieux des fichiers intéressant la sûreté de l'État et la défense nationale (INT – 402612 – 04/05/2021) – Saisi d'un projet de décret modifiant l'article R. 841-2 du code de la sécurité intérieure et le décret n° 2007-914 du 15 mai 2007 pris pour l'application du I de l'article 30 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés modifiant l'article R. 841-2 du code de la sécurité intérieure qui fixe la liste des traitements ou parties de traitements de données à caractère personnel intéressant la sûreté de l'État, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable, à l'exception de ses dispositions attribuant le contentieux relatif au traitement de données de Tracfin, Startrac, à la formation spécialisée du Conseil d'État en matière de contentieux des fichiers intéressant la sûreté de l'État et la défense nationale. En effet, le traitement de données Startrac, qui contient notamment les déclarations de soupçon adressées à Tracfin par les professionnels qui y sont tenus aux termes de l'article L. 561-2 du code monétaire et financier, n'intéresse pas uniquement la sûreté de l'État et la défense nationale. Startrac étant un fichier mixte, le Conseil d'État estime que l'article R. 841-2 du code de la sécurité intérieure, qui dispose que « *Le Conseil d'État est compétent pour connaître, dans les conditions prévues au chapitre III bis du titre VII du livre VII du code de justice administrative, des requêtes concernant la mise en œuvre de l'article 118 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, pour les traitements ou parties de traitements intéressant la sûreté de l'État dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État* », fait obstacle à ce que le contentieux de l'accès aux données qu'il contient, dont certaines n'intéressent pas la sûreté de l'État, soit unifié en premier ressort au profit de la formation spécialisée du Conseil d'État.

■ Mise en relation de fichiers automatisés

Mise en œuvre par le ministère de l'intérieur (direction générale de la gendarmerie nationale) d'un traitement automatisé de données à caractère personnel d'aide à la rédaction des procédures (LRPGN) / Notion de mise en relation de fichiers (INT – 401910 – 01/06/2021) – Saisi d'un projet de décret portant modification du décret n° 2011-111 du 27 janvier 2011 autorisant la mise en œuvre par le ministère de l'intérieur (direction générale de la gendarmerie nationale) d'un traitement automatisé de données à caractère personnel d'aide à la rédaction des procédures (LRPGN), lui donne un avis favorable assorti des observations suivantes. Aux termes de l'article 33 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, les demandes d'avis adressées à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) comportent notamment « *1. 3° le cas échéant les interconnexions, les rapprochements ou toutes autres formes de mise en relation avec d'autres traitements* ». Une mise en relation est une catégorie générique de rapports entre deux ou plusieurs traitements, qui peut être de nature extrêmement variée, comprenant notamment les interconnexions et les

rapprochements. L'interconnexion entre un traitement A et un traitement B est l'opération automatique (qui n'est pas déterminée par le choix d'un agent décidant d'y procéder, mais par la structure même du traitement et ses principes de fonctionnement) par laquelle des données de A sont mises en relation avec celles de B en vue d'y être versées. Elle a pour effet que toute personne accédant aux données de A accède alors de ce fait au sein du traitement A à celles des données de B qui ont fait l'objet de l'interconnexion, et qui demeurent accessibles dans A. Le flux des échanges automatiques entre traitements peut être réciproque (de A vers B et de B vers A). Le rapprochement entre un traitement A et un traitement B consiste en des mises en relations de divers types dont les plus courants sont :

- La consultation d'un traitement B en l'interrogeant sur l'existence en son sein d'une donnée figurant dans un traitement A (relation de type " trouvé/non trouvé " ou " concordance/non concordance ") ;
- La consultation simultanée d'un fichier A et d'un fichier B par un même opérateur ;
- L'accès à un fichier A et un fichier B par un même opérateur, pour y saisir des données, provenant éventuellement de l'un des deux traitements pour être inscrit dans l'autre.

La possibilité de procéder à des mises en relation, via un raccourci intégré à l'interface du traitement ne crée pas d'interconnexion, s'agissant d'une simple facilitation de l'accès à un autre traitement qui ne donne lieu à aucune utilisation automatique, qui se fait toujours à l'initiative de l'opérateur, agissant conformément aux règles d'accès et aux finalités de chacun des traitements. Il en va de même, a fortiori, si l'autre traitement est seulement consulté, à des fins de vérification. Sans préjudice des autres exigences de l'[article 101](#) pour les traitements relevant de la [directive \(UE\) 2016/680](#), dès lors qu'une mise en relation est qualifiée d'interconnexion, le responsable d'un traitement relevant du titre III de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 est tenu, en application de l'article 101 de cette loi, d'opérer une traçabilité de toutes les opérations d'interconnexion au sein d'un journal des opérations.

Mise en œuvre par le ministère de l'intérieur (direction générale de la gendarmerie nationale) d'un traitement automatisé de données à caractère personnel d'aide à la rédaction des procédures (LRPGN) / Lorsque le traitement dont la mise en œuvre suppose de telles fonctionnalités fait l'objet d'un acte réglementaire, il n'est pas nécessaire que celui-ci donne la liste de toutes les mises en relation auquel son fonctionnement donne lieu (INT – 401910 – 01/06/2021) – Saisi d'un projet de décret portant modification du décret n° 2011-111 du 27 janvier 2011 autorisant la mise en œuvre par le ministère de l'intérieur (direction générale de la gendarmerie nationale) d'un traitement automatisé de données à caractère personnel d'aide à la rédaction des procédures (LRPGN), lui donne un avis favorable assorti des observations suivantes. La légalité d'une fonctionnalité de mise en relation, d'un traitement A avec un traitement B dépend notamment du respect des deux règles suivantes :

- le traitement A, notamment ses finalités, permet d'y saisir celles des données qui seront issues du traitement B, et l'opérateur qui y procède est habilité par les principes régissant le fonctionnement du traitement A à saisir ces données ;



- les règles de fonctionnement, et notamment les finalités, du traitement B, dans lequel des données sont prélevées pour être saisies dans A, permettent une telle utilisation des données concernées, résultant de la compatibilité des finalités de B avec celles de A, et l'opérateur qui procède à cette saisie est habilité à y procéder dans le traitement B par les règles qui régissent ce traitement.

Lorsque le traitement dont la mise en œuvre suppose de telles fonctionnalités fait l'objet d'un acte réglementaire, il n'est pas nécessaire que celui-ci donne la liste de toutes les mises en relation auquel son fonctionnement donne lieu. Il revient en revanche aux auteurs de l'analyse d'impact, d'apprécier la pertinence et la conformité aux règles régissant le traitement de ces fonctionnalités. La régularité du fonctionnement du traitement dépendra toutefois de l'accessibilité des informations relatives aux mises en relation, à laquelle le responsable du traitement est tenu de veiller. Dans l'hypothèse où les traitements en cause sont créés par des normes législatives ou réglementaires, notamment au titre de [l'article 31](#) de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, ces normes doivent être mises en conformité avec les principes énoncés *supra* au plus tard au moment où la norme régissant le traitement nouveau est adoptée et conformément aux conclusions de l'analyse d'impact. Lorsque la mise en relation ne peut être regardée comme relevant des règles régissant l'un ou l'autre des traitements concernés, les opérations par lesquelles la mise en relation est réalisée constituent un traitement qui doit, à défaut de règles le régissant dans les textes relatifs aux traitements concernés, faire l'objet d'un texte spécifique si la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 exige une autorisation par un des textes réglementaires qu'elle prévoit. Il revient au responsable du traitement d'envisager dans l'analyse d'impact de celui-ci, lorsqu'elle est exigée, toutes les mises en relation qu'elles soient systématiques ou occasionnelles, afin de s'assurer qu'elles peuvent intervenir en conformité avec les règles régissant chacun des traitements. Il en résulte que la consultation de la CNIL, lorsqu'elle est nécessaire, ou lorsque le responsable du traitement y procède après l'analyse d'impact, doit comporter l'ensemble des éléments précédemment énoncés et le cas échéant les projets de modification de textes lorsqu'une mise en conformité s'avère nécessaire. Le Conseil d'État ne pourra s'estimer régulièrement saisi que si l'avis de la CNIL a été pris conformément à l'alinéa précédent, et si, ainsi éclairé, il est saisi simultanément des éventuels modifications de textes nécessaires.

Le traitement de données SIVAC peut être mis en œuvre dès la publication du décret le créant, à l'exception de ses dispositions relatives à l'interconnexion de SIVAC avec d'autres traitements qui ne pourront l'être tant que les normes autorisant ces traitements n'auront pas été mises en conformité pour autoriser les transmissions de données à SIVAC (INT – 403030 – 20/07/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret portant création d'un traitement de données à caractère personnel dénommé « système d'information interministériel des victimes d'attentats et de catastrophes » (SIVAC) et modifiant le code de procédure pénale, lui donne un avis favorable, sous la réserve suivante. Le traitement SIVAC doit être alimenté par des données manuellement saisies

dans son interface utilisateur ainsi que par des données transmises par des applications dites « partenaires », notamment SINUS (système d'information numérique standardisé) et SIVIC (système d'identification unique des victimes). Les textes créant ces systèmes d'information vont être modifiés pour autoriser les transmissions de données à SIVAC. Le Conseil d'État a accepté d'examiner le projet de décret portant création de SIVAC, sans être concomitamment saisi des textes modificatifs concernant les applications « partenaires », dans la mesure où le Gouvernement souhaite pouvoir utiliser SIVAC, dès l'entrée en vigueur du projet, au moyen de saisies manuelles. Il attire l'attention du Gouvernement sur le fait qu'aucune interconnexion de SIVAC avec d'autres traitements ne pourra être mise en œuvre tant que les normes autorisant ces traitements n'auront pas été mises en conformité. Le Conseil d'État tient également à souligner que le NIR ne pourra être traité dans SIVAC qu'après modification du décret n° 2019-341 du 19 avril 2019 relatif à la mise en œuvre de traitements comportant l'usage du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques ou nécessitant la consultation de ce répertoire.

■ Conditions de légalité du traitement

Création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé " Fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste " (FSPRT) / Conditions permettant la création d'une main courante informatisée, accessoire à un traitement principal préexistant (INT – 401955 – 23/02/2021) – Saisi d'un projet de [décret modifiant le décret du 5 mars 2015](#) portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé " Fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste " (FSPRT), le Conseil d'État lui donne un avis favorable. Il considère que peuvent être enregistrées dans une main-courante informatisée les informations concernant des personnes susceptibles d'être engagées dans un processus de radicalisation signalées par l'intermédiaire du centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR) chargé de traiter l'ensemble des informations transmises par des particuliers au moyen d'un numéro vert ou d'un formulaire en ligne. Afin d'assurer au dispositif sa clarté le Conseil d'État à inscrit les finalités de la main courante dans un article distinct de celui relatif aux finalités du FSPRT. Le Conseil d'État assortit la création de cette main-courante automatisée de plusieurs conditions, notamment:

- que la finalité de la main courante soit, à l'exclusion de tout suivi des personnes, strictement limitée à l'évaluation de ces informations en vue de leur enregistrement au sein du FSPRT lorsque l'engagement de la personne dans un processus de radicalisation est avéré et que celle-ci est susceptible de vouloir se rendre à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes ou prendre part à des activités à caractère terroriste,
- que l'accès aux données de la main courante soit strictement limité aux personnels de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) en charge de la gestion du CNAPR,
- que le dispositif technologique des signalements soit techniquement sécurisé.



Vote par procuration / Institution d'une télé-procédure pour l'établissement des procurations de vote / Traitement de données à caractère personnel relevant pour partie seulement du RGPD et n'intéressant pas la sécurité et la défense pour le reste / Nécessaire clarification du cadre d'exercice des droits des personnes concernées (INT – 402039 – 16/02/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret modifiant les dispositions du code électoral relatives au vote par procuration et instituant une télé-procédure, lui donne un avis favorable. Il prévoit que peuvent recourir à cette télé-procédure les électeurs inscrits sur les listes électorales communales et sur les listes électorales complémentaires pour les élections, consultations et opérations référendaires prévues par le code électoral, à l'exception des élections prévues à son livre III, ainsi que pour l'élection du Président de la République et les élections des représentants de la France au Parlement européen. Il est renvoyé à un arrêté du ministre de l'intérieur le soin de préciser les modalités de la télé-procédure. Le Conseil d'État considère que s'il est possible de regarder ce projet de décret comme traitant d'une matière qui relève du champ des compétences de l'Union en tant qu'il régit le traitement de données relatives aux élections européennes, il n'en va pas de même pour ces mêmes données en tant qu'elles concernent les élections nationales, telle l'élection du Président de la République. Il s'en suit que si le RGPD, et par conséquent les titres Ier et II de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 assurant son application en droit interne, régit le traitement dans le premier cas, la loi de 1978 ne peut s'appliquer que très partiellement pour le deuxième. Faute de régime juridique particulier prévu par le législateur pour régir les traitements intervenant hors du champ de compétence de l'Union, à l'exception de ceux intéressant la sécurité et la défense, régis par le titre IV de la loi de 1978, le Conseil d'État souscrit à la décision du Gouvernement de placer l'ensemble de la télé-procédure sous l'empire des titres Ier et II de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978. Par suite, il appartient à l'arrêté du ministre de l'intérieur, qui fixe le régime du traitement de données à caractère personnel associé à la télé-procédure, de préciser que l'ensemble de ce traitement se trouve placé sous l'empire des mêmes dispositions afin que le cadre d'exercice des droits des personnes concernées soit clarifié¹⁶.

Nécessité de garantir pleinement l'exercice des droits des personnes concernées sur leurs données à caractère personnel / Plate-forme nationale des interceptions judiciaires (INT – 403704 – 05/10/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret modifiant plusieurs articles du code de procédure pénale issus du décret n° 2014-1162 du 9 octobre 2014 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Plate-forme nationale des interceptions judiciaires » (PNIJ), lui donné un avis favorable sous les réserves suivantes. Le Conseil d'État constate en premier lieu que l'architecture de la PNIJ n'autorise l'accès aux données traitées et conservées en son sein qu'au magistrat saisi du dossier, au greffier, ou, sur autorisation de ce magistrat, aux personnes en charge du dossier, les données brutes collectées demeurant conservées de manière

¹⁶ . Cf. Note à l'administration, SI – 401593 – 02/02/2021 - Projet de décret modifiant le décret n° 2018-343 du 9 mai 2018 portant création du traitement automatisé de données à caractère personnel permettant la gestion du répertoire électoral unique pris en application des dispositions du I de l'article 2 et de l'article 7 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales.

chiffrée jusqu'à extinction de l'action publique. Ce fonctionnement du traitement, qui prive les personnes concernées des droits reconnus aux chapitre III de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, est permis par les dispositions de l'[article 111](#) de cette loi qui soumet aux seules dispositions du code de procédure pénale l'accès et les modalités de rectification et d'effacement des données à caractère personnel figurant « *dans un dossier judiciaire faisant l'objet d'un traitement lors d'une procédure pénale* », y compris celles collectées dans le cadre de la mise en œuvre de l'[article 67 bis-2](#) du code des douanes par des agents habilités par le ministre chargé des douanes. Cependant, ce fonctionnement prive aussi les articles 105 et 106 de la loi précitée de toute effectivité lorsque le code de procédure pénale n'a pas ou plus vocation à régir l'accès aux données puisque ni le responsable de l'agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaire (ANTENJ), dans le cadre du recours direct devant lui, ni la CNIL, dans le cadre du recours indirect devant elle, ne peuvent accéder aux données pour procéder aux vérifications nécessaires. Le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de prévoir dans les meilleurs délais les modalités d'un accès par le responsable du traitement aux données collectées afin de garantir pleinement l'exercice des droits des personnes concernées sur leurs données à caractère personnel. Concernant la durée de conservation des données, le Conseil d'État :

- invite le Gouvernement à mettre en œuvre dans les meilleurs délais les conditions techniques ou organisationnelles d'un effacement effectif des données à l'issue de leur délai de conservation ;
- propose d'introduire dans le projet de décret une modification de l'[article R. 40-50](#) du code de procédure pénale pour réduire à trois ans la durée de conservation des traces des opérations de journalisation.

Nécessité de procéder aux modifications techniques propres à assurer l'effacement automatique des données personnelles que contient le traitement à l'issue de la durée de conservation prévue par le décret, cet effacement automatique étant une garantie importante de la licéité du traitement dans le temps / Création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Recensement des affaires terroristes » (RECAT) (INT – 403474 – 21/09/2021)

– Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Recensement des affaires terroristes », lui donne un avis favorable sous réserve des observations qui suivent. Le Conseil d'État ne retient pas la disposition figurant dans le projet qui, indépendamment de la désignation du responsable du traitement, prévoit de placer ce traitement sous le contrôle d'un magistrat. Il observe que si de telles modalités de contrôle de certains traitements ont pu être prévues par le passé, la désignation d'un responsable du traitement suffit désormais par elle-même à assurer la plénitude de ce contrôle, eu égard aux compétences et aux responsabilités assignées au(x) responsable(s) du traitement par le règlement général sur la protection des données ([Règlement \(UE\) 2016/679](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, RGPD) et par la directive dite « police-justice » ([directive \(UE\) 2016/680](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016) dont le titre III de la loi dite « informatique et libertés » du 6 janvier 1978 assure la transposition.



Le Conseil d'État prend acte, par ailleurs, de ce que les modalités techniques de mise en oeuvre du traitement RECAT ne permettent pas, en l'état, de procéder à l'effacement automatique des données personnelles que celui-ci contient à l'issue de la durée de conservation prévue par le décret, ni de réaliser dans un délai de six mois un suivi effectif des traces de connexion de nature à détecter d'éventuelles irrégularités. Il attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de procéder aux modifications techniques nécessaires à ces fins dans les meilleurs délais. Le Conseil d'État rappelle en effet, d'une part, que l'effacement automatique des données, une fois les délais de conservation expirés, constitue une garantie importante de la licéité du traitement dans le temps. Il rappelle également, d'autre part, que la conservation des traces de connexion aux données personnelles contenues dans le traitement, qui implique nécessairement la conservation de ces mêmes données pour une durée identique, peut avoir pour effet de prolonger la durée totale de conservation des données au-delà du délai réglementaire. Il recommande par conséquent que la durée de conservation des journaux de connexion reste la plus brève possible au regard des finalités poursuivies par cette conservation.

➡ **V. *infra* Transports (TP – 402549 – 02/04/2021) – Accès aux données des véhicules connectés / Nécessité de recueillir le consentement de la personne concernée / Exception lorsque l'accès répond à des exigences de sécurité publique**

3.20.2. Questions propres à certaines catégories de données.

■ Données sensibles ([article 8](#) de la loi du 6 janvier 1978)

Existence / Traitements soumis à autorisation / Autorisation par décret en Conseil d'État / Traitement automatisé de données à caractère personnel « FLASH EVENT » du ministère de la défense (ADM – 401686 – 19/01/2021) – Saisi d'un projet de décret portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « FLASH EVENT » mis en place par le ministère de la défense, le Conseil d'État (section de l'administration) s'est interrogé sur la portée qu'il y a lieu de donner aux dispositions du II de l'[article 31](#) de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés qui subordonnent à une autorisation par décret en Conseil d'État les traitements intéressant la défense » *qui portent sur les données mentionnées au I de l'article 6* », c'est-à-dire les données dites « sensibles ».

En premier lieu, l'interprétation selon laquelle n'entreraient dans le champ du II de l'article 31 que les seuls traitements ayant pour objet même de traiter des données sensibles n'a pas été retenue, car il a été estimé qu'elle méconnaîtrait :

- les dispositions de l'article 1^{er} du [RGPD](#) selon lesquelles constitue un traitement toute opération appliquée à des données à caractère personnel telle que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation ou la modification ;

- la grille d'analyse des sections administratives du Conseil d'État et leur jurisprudence qui repose sur une démarche en deux temps distinguant, d'abord, l'examen de la finalité du traitement et l'appréciation de sa légitimité pour ensuite étudier les données collectées et s'interroger sur la nécessité, l'adéquation et la proportionnalité du traitement des données au regard de ses finalités (AG - 19/09/2019 - 398288) ;
- la jurisprudence de la section du contentieux (CE, 22 décembre 2020, n° 446155, Association La quadrature du Net) selon laquelle la seule collecte de données personnelles constitue un traitement de données personnelles.

Par suite, il a été considéré que la seule circonstance que le traitement « FLASH EVENT » n'a pas pour finalité de traiter des données sensibles relevant du I de l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 mais de porter à la connaissance des autorités politiques, civiles et militaires du ministère de la défense la survenance d'événement graves intéressant l'activité du ministère, ne saurait conduire à écarter l'application du régime d'autorisation prévu par le II de l'article 31 de la loi. Ayant relevé que le traitement « FLASH EVENT » comporte la possibilité de collecter et de traiter des données sensibles, et que le projet de décret autorisant ce traitement l'envisage même expressément, le Conseil d'État en a déduit que ce régime lui était applicable.

En second lieu, le Conseil d'État s'est interrogé sur le fondement de cette autorisation au regard des dispositions de l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Ces dispositions imposent, selon que les traitements portent ou non sur des données sensibles, qu'ils soient autorisés, après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, par arrêté du ministre compétent ou, lorsqu'ils « *intéressent (...) la défense (...)* » par décret en Conseil d'État. Les mêmes termes se retrouvent à l'article 115 de la loi qui définit le champ d'application de son titre IV comme comprenant « *les dispositions applicables aux traitements intéressant la sûreté de l'État et la défense* ».

Le Conseil d'État a considéré, en premier lieu, que la notion de traitement « intéressant la défense » au sens de ces dispositions :

- ne saurait dépendre de la seule circonstance que le traitement en cause est mis en œuvre par le ministère de la défense ; un tel critère exclusivement organique conduirait à imposer une autorisation préalable par décret en Conseil d'État pour tous les traitements relevant de ce ministère, tels qu'un traitement relatif à des marchés de travaux immobiliers ne portant pas sur les installations de défense mais sur des bureaux ou logements ou un traitement relatif à la gestion des absences ou congés du personnel comparable à celui utilisé par des services des ressources humaines d'autres ministères ;
- mais ne peut pas non plus être comprise comme ne s'appliquant qu'aux seuls traitements mis en œuvre en vue de la préparation et de l'exécution des activités opérationnelles des forces armées, des activités nucléaires ou des activités de renseignement.



Par suite, il y a lieu, pour déterminer si un traitement « intéresse la défense », de mettre en oeuvre une approche reposant sur un faisceau d'indices tirés :

- de la ou des finalités de l'outil, de ses utilisations prévues et potentielles et, plus généralement du cadre et du contexte dans lesquels le traitement s'insère, notamment de sa place dans l'exercice de leurs responsabilités par les autorités du ministère ;
- du nombre et de la qualité des destinataires et accédants ;
- de la nature des données que le traitement traite.

Au vu de cette grille d'analyse, il apparaît que le traitement « FLASH EVENT » doit être regardé comme « intéressant la défense » dès lors que :

- il a pour objet de mettre en place une procédure immédiate de signalement d'événements graves liées à l'activité du ministère, la finalité exclusivement informative du traitement lui-même ne pouvant être dissociée du processus à l'issue duquel des décisions sont prises par les autorités du ministère ;
- sont destinataires des informations collectées le ministre de la défense lui-même ainsi que son cabinet mais aussi le chef d'état-major des armées et les états-majors ainsi que, le cas échéant, les autorités hiérarchiques ou gestionnaires et les directions, les services, les organismes et les établissements publics placés sous la tutelle du ministère ;
- les informations pouvant être collectées portent sur des informations en rapport avec les missions et les activités spécifiques du ministère telles que celles portant sur des membres de forces armées étrangères en stationnement ou en transit, sur les intrusions terrestres, maritimes ou aériennes, le survol d'emprises du ministère par des drones, les atteintes par malveillance à des matériels sensibles ou les accidents de tir et de munition.

Il en résulte que le traitement « FLASH EVENT » relève des dispositions de l'[article 31](#) de la loi du 6 janvier 1978 et de son titre IV et non du RGPD et que c'est à juste titre que le Conseil d'État a été saisi d'un projet de décret l'autorisant.

Absence / Traitements soumis à autorisation / Autorisation par décret simple après avis de la CNIL / Traitement automatisé de données à caractère personnel « Livret de parcours inclusif » (AG /ADM – 403628 – 09/09/2021) – Saisi d'un projet de décret autorisant la mise en œuvre d'un traitement de données à caractère personnel dénommé « Livret de parcours inclusif », le Conseil d'État lui donne un avis favorable au bénéfice de diverses modifications tendant, notamment, à tenir compte des recommandations émises par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) dans son [avis en date du 15 juillet 2021](#). Le Conseil d'État observe toutefois que la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, non plus qu'aucune autre disposition législative, n'impose que ce traitement soit autorisé par la voie d'un décret en Conseil d'État. En particulier, le III de l'[article 6](#) de la loi du 6 janvier 1978 qui dispose « *De même, ne sont pas soumis à l'interdiction prévue au I les traitements, automatisés ou non, justifiés par l'intérêt public et autorisés suivant les modalités prévues au II de l'article 31 et à l'article 32* », s'il a pu donner lieu à des interprétations divergentes, ne lui paraît pas pouvoir être lu comme prévoyant

que tout traitement de données sensibles justifié par l'intérêt public est autorisé par décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL. En conséquence, le Conseil d'État remplace, dans les visas, la formule « *Le Conseil d'État entendu* » par « *Après avis du Conseil d'État* ».

Traitement automatisé de données à caractère personnel relatif à l'accompagnement des jeunes pour l'accès à l'emploi et dénommé « I-MILO » (SOC – 401630 – 08/12/2020) – Le Conseil d'État (section sociale), saisi d'un projet de décret modifiant les responsables de traitement, les finalités ainsi que d'autres caractéristiques du traitement automatisé de données relatif à l'accompagnement des jeunes pour l'accès à l'emploi dénommé « I-MILO », créé par le [décret n° 2015-59](#) du 26 janvier 2015, n'a pu donner un avis favorable à ce texte et l'a rejeté pour le motif suivant. Depuis l'entrée en vigueur de la [loi n° 2018-493](#) du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et du [décret n° 2019-341](#) du 19 avril 2019 relatif à la mise en œuvre de traitements comportant l'usage du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques ou nécessitant la consultation de ce répertoire, tant la création d'un traitement comportant le numéro d'inscription des personnes au répertoire national d'identification des personnes physiques que la modification des caractéristiques d'un traitement comportant ce même numéro créé par décret pris en conseil d'État ne relèvent plus d'un décret en Conseil d'État, sauf dispositions législatives contraires, sous réserve, dans l'un et l'autre cas, que les responsables et les finalités du traitement prévus par le nouveau texte entrent dans le champ de l'[article 2](#) du décret cadre du 19 avril 2019. Le Conseil d'État (section sociale) considère par conséquent que sa consultation n'est pas requise sur le projet de décret modifiant les caractéristiques du traitement I-MILO. Il appartient au Gouvernement de saisir, s'il y a lieu, le Conseil d'État d'un projet de décret modifiant l'article 2 du [décret du 19 avril 2019](#) avant de procéder, par décret simple, aux modifications envisagées.

Identification électronique des utilisateurs de services numériques en santé et des bénéficiaires de l'assurance maladie (SOC – 402688 – 04/05/2021) – Le Gouvernement a souhaité rendre possible l'introduction dans le référentiel national d'identification électronique des services en santé, fixé par arrêté, d'un niveau intermédiaire entre le niveau « faible » et le niveau « substantiel » définis par le [règlement eIDAS 910/2014](#) du 23 juillet 2014 (nouvel [article L. 1470-2](#) CSP). Le [règlement eIDAS 910/2014 du 23 juillet 2014](#) prévoit à son article 8 trois niveaux de sécurité pour les moyens d'identification électronique : faible, substantiel et élevé. Les spécifications techniques et les procédures d'identification à respecter pour atteindre chacun de ces trois niveaux ont été définis par le [règlement d'exécution \(UE\) 2015/1502](#) du 8 septembre 2015 pris par la Commission européenne. Les États membres ne disposent pas d'une entière liberté pour ajuster les niveaux d'exigence minimale puisque l'objectif du [règlement eIDAS](#) est de normer ces niveaux pour imposer ensuite une reconnaissance mutuelle des moyens d'identification électronique instaurés par les États membres. Toutefois, le Conseil d'État (section sociale) considère que les États membres disposent d'une marge de liberté pour fixer des niveaux d'exigence intermédiaire entre le niveau



faible et le niveau substantiel, car l'article 6§1 du règlement eIDAS n'impose la reconnaissance mutuelle qu'entre les moyens d'identification électronique de niveaux substantiel ou élevé, le §2 prévoyant pour les moyens électroniques de niveau faible une simple faculté de reconnaissance mutuelle.

Traitement de données à caractère personnel dénommé « système national des données de santé » (SOC – 402668 – 19 /05/ 2021) – Saisi d'un projet de décret relatif au traitement de données à caractère personnel dénommé « système national des données de santé » (SNDS), pris pour l'application de la [loi n° 2019-774](#) du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé, le Conseil d'État (section sociale) a relevé que le dispositif était encadré d'importantes garanties, tenant d'une part aux modalités d'organisation et de fonctionnement du SNDS et notamment à l'hébergement des données en relevant au sein de l'Union européenne, et d'autre part aux modalités d'exercice des droits des personnes concernées. Il a notamment veillé à ce que le décret énumère avec suffisamment de précision, conformément aux dispositions de l'[article L. 1461-7](#) du code de la santé publique, la liste des catégories de données réunies au sein du SNDS. Constatant par ailleurs que le projet conduisait à étendre le nombre d'organismes, établissements, et services bénéficiant d'un accès permanent aux données du système national des données de santé en raison des missions de service public qu'ils exercent, avec un niveau élevé de profondeur d'accès, le Conseil d'État (section sociale) a attiré l'attention du Gouvernement sur les enjeux accrus en résultant en termes de sécurité des données en cause.

Création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « système d'information du numéro national de prévention du suicide » (SOC – 404216 – 09/11/2021) – Saisi d'un projet de décret portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « système d'information du numéro national de prévention du suicide », le Conseil d'État (section sociale) lui a donné un avis favorable et formulé les remarques qui suivent. Dans le contexte de la mise en service du numéro national de prévention du suicide, le projet précisait les modalités de collecte et d'enregistrement, dans le système d'information de ce numéro national, des données recueillies par les professionnels des centres répondants situés au sein d'établissements de santé, en particulier des données relatives aux personnes en situation de souffrance psychique qui appellent ou dont la situation est signalée par l'appelant. Le Conseil d'État a relevé que les informations en cause sont pour partie couvertes par le secret médical prévu au I de l'[article L. 1110-4](#) du code de la santé publique. Dès lors, les informations relatives à une personne prise en charge couvertes par ce secret ne peuvent être échangées que selon les modalités visées au II et au III du même [article L. 1110-4](#). En l'espèce, le Conseil d'État a distingué à cet égard, d'une part, l'hypothèse de l'échange d'informations entre professionnels appartenant aux centres répondants afin de permettre à l'un de ces professionnels d'accéder à la fiche précédemment renseignée par un autre professionnel répondant, et, d'autre part, l'hypothèse de l'échange d'informations avec des professionnels extérieurs aux centres répondants. En ce qui concerne la première hypothèse, le Conseil d'État a estimé que, dès lors que la « prévention », à laquelle se rattache

l'activité des centres de répondants au numéro national de prévention du suicide, est mentionnée au II de l'[article L. 1110-4](#), les professionnels de ces centres peuvent être regardés comme faisant partie d'une même « équipe de soins » au sens du premier alinéa du III de cet article, alors même que la notion de prévention n'est pas expressément mentionnée à ce III, ni parmi les activités que sont susceptibles de réaliser les équipes de soins dans la définition qu'en donne l'[article L. 1110-12](#). Le Conseil d'État a estimé que cette assimilation suppose toutefois le respect des autres critères de définition de l'équipe de soins. Le Conseil d'État a par suite appelé l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'adopter sans délai le cahier des charges visant à encadrer les pratiques des professionnels des centres répondants, conformément au 3° de l'[article L. 1110-12](#). En ce qui concerne la seconde hypothèse, à savoir l'échange d'informations avec des professionnels extérieurs à ces centres, le Conseil d'État a estimé que, le consentement préalable de la personne en situation de souffrance psychique est requis. La disposition du projet de décret qui se borne à rappeler cette exigence ne peut qu'être disjointe.

3.21. Santé publique, sécurité sociale et aide sociale

3.21.1. Santé publique

Adaptation du code de la santé publique au droit de l'Union Européenne en ce qui concerne la mise sur le marché des produits chimiques / Interdiction de la vente aux mineurs de certaines substances chimiques (SOC – 401988 – 02/03/2021) – Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret portant adaptation du code de la santé publique au droit de l'Union Européenne en ce qui concerne les règles applicables aux produits chimiques. Ce projet comporte notamment une disposition interdisant la vente ou la cession à titre gratuit aux mineurs de substances et mélanges classés « *comme toxiques aigus de catégories 1, 2 ou 3, ou comme toxiques spécifiques pour certains organes cibles après exposition, unique ou répétée, de catégorie 1* », et autorisant à cette fin le vendeur à vérifier l'âge de l'acquéreur. Le Conseil d'État estime que la vérification, si nécessaire, de l'âge de l'acquéreur constitue l'accessoire indispensable de la mesure d'interdiction de cession, laquelle est au nombre des mesures que le pouvoir réglementaire est expressément habilité à adopter par l'[article L. 1342-3](#) du code de la santé publique. Elle est en outre de nature à mieux garantir la proportionnalité de la restriction ainsi posée, en lieu et place d'une mesure d'interdiction de portée plus générale. Par suite, le Conseil d'État estime que le pouvoir réglementaire est en l'espèce compétent pour autoriser cette vérification, alors même que des dispositifs comparables, en matière de vente d'alcool en particulier ([article L. 3342-1](#) du code de la santé publique), sont prévus par des dispositions législatives.



Programmes d'incitation à la modernisation des systèmes d'information et des services ou outils numériques en santé (SOC – 403024 – 27/07/2021) – Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret ayant pour objet d'une part, de définir les conditions dans lesquelles l'Agence du numérique en santé (ANS), groupement d'intérêt public prévu à l'[article L. 1111-24](#) du CSP, pourrait attribuer à des éditeurs de logiciels en santé des financements afin qu'ils développent et déploient auprès des professionnels et établissements des secteurs sanitaire, social et médico-social, des logiciels conformes aux référentiels d'interopérabilité qu'elle établit, et, d'autre part, de confier la gestion comptable de ces financements à l'Agence de services et de paiement. Il a estimé que la détermination de ces règles ne nécessite pas l'intervention d'un décret en Conseil d'État, ni même d'un décret simple, pour les motifs suivants :

- l'ANS est compétente, en application du dernier alinéa de l'[article L. 1111-24](#) du code de la santé publique, pour « *attribuer, dans des conditions fixées par arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, des financements visant à favoriser le développement des systèmes d'information de santé partagés* » ;
- les dispositions du deuxième alinéa de l'[article L. 1470-6](#) du code de la santé publique, qui conditionnent l'attribution de toute forme de financement public au développement de logiciels ayant vocation à être utilisés par les professionnels et établissements des secteurs sanitaire, médico-social et social au respect des référentiels d'interopérabilité prévus à l'[article L. 1470-5](#) de ce code, sont applicables au régime de financement défini par l'[article L. 1111-24](#) cité précédemment ;
- si le dernier alinéa de l'[article L. 1470-6](#) du code de la santé publique, aux termes duquel « *Des modalités complémentaires d'incitation à la mise en conformité des systèmes d'information et services ou outils numériques en santé aux référentiels d'interopérabilité mentionnés à l'article L. 1470-5 peuvent être prévues par décret en Conseil d'État* » impose dans certains cas le recours à un décret en Conseil d'État, cette obligation ne vaut que lorsque sont établies des incitations d'une autre nature que celles prévues par les deuxième et troisième alinéas de cet article, ce qui n'est pas le cas des mesures envisagées par le Gouvernement ;
- enfin, la disposition permettant à l'ANS de confier à l'Agence de services et de paiement la gestion financière et comptable des financements envisagés peut être mise en œuvre par l'ANS par simple voie de convention en application de l'[article D. 313-15](#) du code rural et de la pêche maritime.

Conditions d'organisation et de prise en charge des parcours d'assistance médicale à la procréation (SOC – 403782 – 14/09/2021) – Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret pris pour l'application de dispositions du code de la santé publique et du code de la sécurité sociale issues des [articles 1](#) et [3](#) de la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique. Au vu des dispositions des [articles L. 2141-2](#) et [L. 2141-12](#) du code de la santé publique, habilitant le pouvoir réglementaire, et à la lumière de l'avis de l'Agence de biomédecine, il a estimé qu'il était justifié, comme le souhaitait le Gouvernement, de retenir des

limites d'âge distinctes selon qu'il s'agit pour la personne concernée de bénéficier d'un prélèvement ou d'un recueil de gamètes, d'effectuer une autoconservation de gamètes en vue de la réalisation ultérieure d'une assistance médicale à la procréation, ou de procéder à une insémination artificielle, à l'utilisation de gamètes ou de tissus germinaux prélevés ou conservés à des fins d'assistance médicale à la procréation. Il a également estimé que la fixation de limites d'âge différentes pour les femmes et les hommes étaient justifiées au regard des risques médicaux de la procréation liés à l'âge ainsi que de l'intérêt de l'enfant à naître, conformément à l'intention du législateur.

Transfert à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé de la gestion de la liste mentionnée au 1° de l'article L. 5126-6 du code de la santé publique (SOC – 403975 – 09/11/2021) – Saisi d'un projet de décret relatif au transfert à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé de la gestion de la liste mentionnée au 1° de l'article L. 5126-6 du code de la santé publique, le Conseil d'État (section sociale) estime inutile de préciser à l'article R. 5126-58 du code de la santé publique que la liste mentionnée à cet article L. 5126-6, dite « liste de rétrocession », est de nature « réglementaire ». Il considère que cette liste sur laquelle les médicaments sont, soit inscrits par le directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé à son initiative ou sur demande des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, soit réputés inscrits en application de l'article R. 5126-60 du même code, est établie en l'absence de toute demande du titulaire de l'autorisation de mise sur le marché ou de l'entreprise qui assure l'exploitation ou la distribution parallèle du médicament concerné et ne crée aucun droit à leur maintien sur cette liste. Il en déduit qu'elle présente un caractère réglementaire, sans qu'il soit nécessaire de le préciser.

3.21.2. Sécurité sociale

■ Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022

Article 14 (RR05) / Harmonisation du régime fiscal et social des contributions des employeurs publics à la protection sociale complémentaire (SOC/AG – 403695 – 30/09/2021) – Depuis la loi du 2 août 2005 en faveur des PME, le conjoint du chef d'entreprise qui exerce de manière régulière une activité professionnelle dans l'entreprise doit opter entre trois statuts : conjoint salarié, conjoint associé, ou conjoint collaborateur. Cette dernière catégorie se définit en creux ; elle regroupe les personnes exerçant une activité régulière dans l'entreprise sans percevoir de rémunération, ni avoir la qualité d'associé. Le statut du conjoint collaborateur, souple et peu coûteux pour l'entreprise, a permis à de nombreux conjoints, essentiellement des femmes, d'acquérir notamment des droits personnels à retraite. Néanmoins, il maintient les intéressés dans une situation de dépendance économique à l'égard du chef d'entreprise (du fait de l'absence de rémunération propre), et n'offre pas de garanties aussi protectrices que le statut salarié. L'article 14 du PLFSS 2022 vise un meilleur équilibre dans l'usage de ce statut ambivalent, en limitant sa durée d'application à cinq ans par assuré. Au-delà de cette durée,



le concubin qui poursuit une activité régulière dans l'entreprise doit opter pour le statut de conjoint salarié ou associé. Le Conseil d'État retient que le principe de cette limitation ne se heurte à aucun principe constitutionnel, notamment au regard de la liberté d'entreprendre, compte tenu des deux statuts alternatifs restant ouverts aux intéressés. En outre, en faisant courir le décompte du délai de cinq ans à compter du 1^{er} janvier 2022, ces dispositions, qui participent d'un motif d'intérêt général tiré de l'amélioration des droits sociaux acquis à long terme par les conjoints, ne portent pas d'atteinte inconstitutionnelle à des situations légalement acquises, ni ne remettent en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations dans des conditions contraires à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (décision n° [2013-682 DC](#) du 19 décembre 2013, cons. 14).

Article 25 (MO02) / Définition du modèle de prise en charge de la télésurveillance dans le droit commun (SOC/AG – 403695 – 30/09/2021) – Dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, le Conseil d'État a examiné un article prévoyant d'introduire dans le code de la sécurité sociale une procédure de prise en charge et de remboursement spécifique par l'assurance maladie pour les activités de télésurveillance médicale, associant, d'une part, la surveillance médicale et d'autre part l'utilisation de dispositifs médicaux numériques et d'accessoires de collecte associés, qui se substituera aux dispositifs expérimentaux existants. Le Conseil d'État a relevé que le Gouvernement entendait ainsi subordonner la prise en charge de ces activités à une déclaration effectuée par l'opérateur auprès de l'agence régionale de santé compétente et prévoir leur inscription par arrêté ministériel sur une liste spécifique, distincte de la liste « LPP » prévue à l'[article L. 165-1](#) pour les produits de santé. Le projet prévoit que si ces conditions sont satisfaites, la prise en charge s'effectuera sur la base d'un tarif forfaitaire défini par voie réglementaire en fonction des caractéristiques de l'activité concernée, un arrêté pouvant par ailleurs également fixer le prix versé par l'assuré. Le Conseil d'État a considéré que l'option retenue était justifiée par le caractère indissociable des dispositifs numériques et de la surveillance médicale. L'évaluation du dispositif par les organismes d'assurance maladie lors de la facturation, en ce qui concerne en particulier l'observance ou le niveau d'utilisation du dispositif, doit, notamment, s'effectuer au vu des moyens humains mis en œuvre. En outre, l'expérimentation menée a mis en évidence la nécessité de prévenir une complexité excessive en ce qui concerne la tarification et la facturation de ces activités. Le Conseil d'État en a déduit que les opérateurs exerçant ces activités se trouvaient dans une situation différente de celle des exploitants des produits de santé, ce qui justifiait l'introduction d'un régime spécifique de prise en charge les concernant. Il a estimé en conséquence que la mesure ne se heurtait à aucun obstacle constitutionnel.

Article 30 (AU01) / Réforme du financement et transformation de l'offre des services à domicile de l'autonomie (SOC/AG – 403695 – 30/09/2021) – L'article 30 du [PLFSS 2022](#) réforme l'organisation et la tarification des services à domicile intervenant auprès des personnes âgées ou en situation de handicap. A court terme, il crée un tarif national plancher, opposable aux départements, applicable à tous les services d'aide à domicile. A l'horizon 2025, il impose à tous les services d'aide à domicile (SAAD) et à tous les services de soins infirmiers à domicile

(SSIAD) de proposer une offre intégrée associant à la fois des services d'aide et de soins, dans une logique de réponse globale aux besoins des personnes – suivant le modèle en cours d'expérimentation au sein des SPASAD. A terme, toutes ces structures deviennent les « services autonomie à domicile ». En premier lieu, le Conseil d'État a estimé que les dispositions qui contraignent à terme les services de soins infirmiers à domicile à proposer une activité d'aide et, symétriquement, les services d'aide à domicile à proposer une solution de soins ne portaient pas d'atteinte inconstitutionnelle à la liberté d'entreprendre. D'abord, ces dispositions n'ont pas pour objet de restreindre les modalités d'exercice de l'activité à domicile, mais de modifier les conditions d'éligibilité aux prestations sociales versées aux personnes accompagnées (APA et PCH). En outre, elles concourent à l'amélioration de la prise en charge des personnes vulnérables et poursuivent donc un motif d'intérêt général. Enfin, les modalités de mise en œuvre apparaissent, au stade de la loi, adaptées et proportionnées, compte tenu du délai laissé aux opérateurs pour se mettre en conformité (deux ans à compter de la publication du décret définissant le cahier des charges) et de la faculté ouverte aux SAAD de proposer une offre de soins par voie de convention avec des professionnels et services extérieurs ou même, plus modestement, par une simple information du public. En deuxième lieu, le Conseil d'État a vérifié que la création du tarif national plancher d'APA et de PCH ne portait pas d'atteinte inconstitutionnelle au principe de libre administration des départements, l'intervention du législateur visant à remédier aux disparités observées sur le territoire et à ainsi assurer l'égalité de traitement entre toutes les personnes âgées dépendantes (cf. [décision n° 2001-447 DC](#) du 18 juillet 2001, cons. 6). En troisième lieu, le projet prévoit une compensation intégrale du surcoût d'APA et de PCH généré par l'application du tarif plancher dans les départements où le tarif horaire était fixé à un niveau inférieur à la date du 1^{er} janvier 2022. Cette dotation restera gelée les années suivantes sans tenir compte de l'effet volume généré par l'augmentation structurelle du nombre d'heures attribuées. Le Conseil d'État a estimé que cette compensation fondée sur une base « historique » n'était pas contraire au principe d'égalité devant les charges publiques, ainsi que l'avait retenu le Conseil constitutionnel dans une configuration similaire au sujet de l'obligation faite aux communes d'assurer la scolarisation des enfants dès trois ans (cf. [décision n° 2019-787 DC](#) du 25 juillet 2019, § 7 à 9).

Article 32 (AU03) / Création d'un système d'information unique pour la gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie à domicile (SOC/AG – 403695 – 30/09/2021) – Le Conseil d'État (section sociale) a examiné un projet d'article confiant à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) le soin de mettre en œuvre un système d'information unique pour la gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) à domicile, et prévoyant l'obligation pour les départements d'y recourir, en lieu et place des solutions logicielles développées par leurs services en interne ou fournies par des prestataires privés, qu'ils utilisent actuellement. Le Conseil d'État rappelle que la liberté d'entreprendre, pas plus que le droit de la concurrence, ne fait obstacle à ce que les personnes publiques satisfont, par leurs propres moyens, aux besoins résultant des missions qui leurs sont confiées plutôt que de recourir aux prestations et fournitures de tiers (CE, Ass., 26 octobre 2011, Association pour la promotion de l'image et autres, [n° 317827](#)).



Eu égard aux missions de pilotage et de service de l'APA respectivement confiées par le législateur à la CNSA et aux départements, la disposition examinée a pour seul objet d'organiser la manière dont les personnes publiques conjointement en charge de cette politique satisfont aux besoins informatiques liées à la gestion de cette allocation, dans un objectif de meilleure égalité de traitement sur le territoire. Par suite, le Conseil d'État estime que cette disposition n'a pas pour objet de conduire la CNSA à intervenir sur un marché et qu'elle ne saurait dès lors avoir pour effet de porter atteinte à la liberté d'entreprendre. Elle n'a pas davantage pour effet de confier à la CNSA un droit exclusif au sens de l'[article 106](#) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

3.22. Sport et jeux

■ Équipements sportifs

Élargissement de la notion d'« enceinte sportive » de nature à priver de son objet la procédure d'homologation à laquelle le code du sport les soumet (TP – 403093 – 28/09/2021)

1. Les enceintes destinées à recevoir des manifestations sportives ouvertes au public doivent faire l'objet d'une homologation en application de l'[article L. 312-5](#) du code du sport, à l'exception, prévue par l'[article L. 312-7](#) de ce code, des établissements sportifs de plein air pouvant accueillir au plus 3 000 spectateurs et des établissements sportifs couverts pouvant accueillir au plus 500 spectateurs. L'[article R. 312-12](#) de ce code subordonne l'homologation : « /1° A la conformité de l'enceinte et des ouvrages qui la composent aux dispositions et normes techniques relatives à la construction, à la desserte et à l'accès des bâtiments qui leur sont applicables ; /2° Au respect de toute prescription particulière rendue nécessaire par la configuration de l'enceinte, son environnement ou l'usage auquel elle est destinée ».

2. Un projet de décret entend élargir la définition, prévue à l'[article R.312-8](#) du même code, de l'« enceinte sportive » pour y englober, à côté des établissements recevant du public (ERP), seuls mentionnés à cet article dans sa rédaction actuelle, les « espaces clos et fermés à la circulation, sous réserve qu'ils accueillent une manifestation sportive dont l'accès est susceptible d'être contrôlé en permanence et qu'ils comportent des tribunes fixes ou provisoires », afin de soumettre de tels espaces à la procédure d'homologation lorsqu'ils se situent au-dessus des seuils d'exemption.

3. Le Conseil d'État (section des travaux publics) relève qu'à supposer que le pouvoir réglementaire dispose d'une base légale suffisante pour étendre le régime d'homologation propre aux enceintes sportives à tout espace clos défini de manière aussi imprécise et générale, les difficultés de délimitation de tels

espaces clos, lorsque ceux-ci constituent une portion de la voirie ou de l'espace public, auxquelles viennent s'ajouter des difficultés d'application de normes de construction des bâtiments à des espaces temporairement dédiés à une manifestation sportive et dépourvus de « bâtiments », sont de nature à introduire une incertitude sur le champ d'application de la procédure d'homologation définie par le code du sport et à la priver de son objet. Cette procédure n'est, en effet, pas destinée à approuver des mesures de prévention et d'organisation en matière de sécurité du public accueilli mais bien à apprécier, avant toute autorisation d'ouverture au public, la conformité d'une construction ou d'une installation à des normes techniques de sécurité.

4. Le Conseil d'État rappelle que le fait que l'homologation ne soit pas applicable à de tels espaces ne prive en rien le maire de sa compétence de police générale pour édicter les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des rassemblements sur la voie publique ou dans des espaces privés, tels que des manifestations sportives.

➤ **V. aussi *infra* Urbanisme et aménagement du territoire (TP – 403093 – 28/09/2021) – Nécessité de conserver la cohérence des durées caractérisant une « installation provisoire » au sens du code du sport et une « construction temporaire » au sens du code de l'urbanisme**

3.23. Transports

3.23.1. Transports terrestres

■ Véhicules connectés

Accès aux données des véhicules / Nécessité de recueillir le consentement de la personne concernée / Exception lorsque l'accès répond à des exigences de sécurité publique (TP – 402549 – 02/04/2021)

1. L'accès aux données des véhicules connectés à des fins de connaissance du trafic routier ainsi que de l'accès aux données des véhicules autonomes qui sont nécessaires au renforcement de la sécurité des systèmes de délégation de conduite s'effectuent sous réserve du consentement de la personne concernée en vertu des [articles 5 et 82](#) de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

2. Toutefois, l'accès à un terminal d'un véhicule connecté à un réseau de communications électroniques aux fins de correction par voie télématique des défauts de sécurité des véhicules, que prévoit un projet d'ordonnance, répond à des exigences de sécurité publique. Il entre ainsi dans le cas, prévu à l'article 15, paragraphe 1, de la [directive 2002/58/CE](#), du Parlement européen et du Conseil du



12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques, où il est possible de déroger à l'obligation de recueil du consentement de la personne concernée prévue à l'[article 82](#) de la loi du 6 janvier 1978. Le Conseil d'État (section des travaux publics) relève, en effet, que le projet d'ordonnance limite cet accès aux seuls défauts susceptibles de compromettre, de façon grave, la sécurité du véhicule, des occupants ou des autres usagers de la route en portant atteinte aux intérêts vitaux des personnes. Il ne retient donc pas la disposition du projet prévoyant le recueil systématique du consentement exigé par l'[article 82](#) de la loi du 6 janvier 1978.

■ Véhicules à délégation de conduite

Régime de responsabilité pénale applicable en cas de circulation d'un véhicule à délégation de conduite / Inconventionnalité (TP – 402552 – 02/04/2021 ; TP – 402514 – 04/05/2021 ; TP – 403057 – 16/06/2021)

1. Un projet d'ordonnance crée un régime de responsabilité pénale spécifique en cas de circulation de systèmes de transport routier automatisés, consistant à assurer le transport routier de personnes ou de marchandises par des véhicules totalement automatisés sur des parcours ou des zones prédéfinis. Ces véhicules requièrent la présence d'un intervenant à distance qui ne peut être regardé comme le conducteur du véhicule dès lors qu'il ne peut exécuter en temps réel toutes les fonctions, dites opérationnelles et tactiques, nécessaires au déplacement du véhicule.

2. En vertu de la [convention sur la circulation routière](#) ouverte à la signature à Vienne le 8 novembre 1968, signée et ratifiée par la France, seuls peuvent être autorisés à circuler sur les routes les véhicules à délégation de conduite comportant un conducteur, dès lors que la convention prévoit, d'une part, que tout véhicule en mouvement doit avoir un conducteur (article 8 §1) et que tout conducteur doit constamment avoir le contrôle de son véhicule (article 8 § 5) et, d'autre part, que tout conducteur de véhicule doit rester, en toutes circonstances, maître de son véhicule (article 13 §1).

3. La circulation de systèmes de transport routier automatisés, sans conducteur mais avec seulement un intervenant à distance pourrait être rendue possible par un amendement à la convention de Vienne, qui ajoute un article 34 bis à cette convention, aux termes duquel : « *L'exigence selon laquelle tout véhicule ou tout ensemble de véhicules en mouvement doit avoir un conducteur est réputée satisfaite lorsque le véhicule utilise un système de conduite automatisé qui est conforme : / a) A la réglementation technique nationale, et à tout instrument juridique international applicable, concernant les véhicules à roues et les équipements et pièces susceptibles d'être montés ou utilisés sur un véhicules à roues ; / b) A la législation nationale régissant le fonctionnement du véhicule. (...)* ».

4. Le Conseil d'État (section des travaux publics) constate toutefois que l'adoption de cet amendement par les parties contractantes à la convention de Vienne et son entrée en vigueur, notamment en droit interne, sont, en l'état, hypothétiques.

En effet, cet amendement n'a été communiqué à toutes les parties contractantes à la convention, en application de l'article 49 de la convention de Vienne, que le 15 janvier 2021. Les parties contractantes disposent, à compter de cette date, d'un délai de douze mois pour l'accepter, le rejeter ou demander la convocation d'une conférence afin de l'examiner, et l'amendement en question ne sera réputé accepté que si, dans ce délai, moins du tiers des parties contractantes l'ont rejeté ou ont souhaité qu'une conférence soit convoquée pour l'examiner. Si l'amendement est tacitement approuvé à l'issue de ce délai de douze mois, il ne pourra entrer en vigueur qu'à l'expiration d'un délai supplémentaire de six mois, soit le 15 juillet 2022. Cet amendement devra alors faire l'objet d'une publication au Journal officiel pour pouvoir être applicable en droit interne.

5. Il en résulte que les stipulations de la convention de Vienne s'opposent, à ce jour, à ce que le droit national autorise la circulation de véhicules entièrement automatisés, ne disposant pas de conducteur et un aménagement des règles de responsabilité pénale en cas d'accident consistant à faire peser une telle responsabilité sur l'organisateur ou l'exploitant du service de transport routier, ne saurait être applicable et paraît prématuré.

6. Le Conseil d'État relève que le caractère hypothétique de l'adoption de l'amendement 34 bis à la convention de Vienne ne permet pas non plus de subordonner l'entrée en vigueur de ce régime à celle du décret de publication de cet amendement au Journal officiel, qui, faute d'avoir été adopté, ne peut être précisément désigné. Il observe également qu'il n'apparaît pas que des projets de transport routier entièrement automatisés soient susceptibles d'être mis en service avant le milieu de l'année 2022, c'est à dire avant la date à laquelle le Gouvernement estime que l'amendement 34 bis à la convention de Vienne sera entré en vigueur en droit interne.

3.24. Travail et emploi

3.24.1. Droit du travail

■ Droit du travail

Modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation (SOC – 402632 – 15/04/2021) – Saisi du projet d'ordonnance relatif aux modalités de la représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes numériques, le Conseil d'État a procédé à la disjonction de certaines dispositions. En premier lieu, le Conseil d'État a estimé que les dispositions qui organisent la représentation des plateformes numériques excédaient le champ



de l'habilitation. En effet, le 2° de l'[article 48](#) de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités autorise le Gouvernement à déterminer « *les modalités de représentation des travailleurs indépendants (...) recourant pour leur activité aux plateformes (...) et les conditions d'exercice de cette représentation* ». Les termes de l'habilitation, qui n'ont trait qu'à la représentation des travailleurs indépendants, font obstacle à ce que le projet d'ordonnance détermine les modalités de représentation des plateformes. En second lieu, le Conseil d'État a estimé que les dispositions du projet d'ordonnance faisant obligation aux organisations reconnues représentatives de désigner leurs représentants parmi les personnes qui exercent une activité de travailleur indépendant auprès d'une plateforme depuis une durée minimale portaient atteinte à la liberté syndicale, garantie, d'une part, par le sixième alinéa du [Préambule de la Constitution de 1946](#), dont l'application s'étend aux travailleurs indépendants ([décision n° 2010-68 QPC](#) du 19 novembre 2010, cons. 6) et, d'autre part, par la [convention n° 87 de l'OIT](#) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical. Cette atteinte n'apparaît pas justifiée par un motif d'intérêt général suffisant.

Collecte des contributions des employeurs au titre du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage / Recouvrement des contributions conventionnelles supplémentaires pour le financement de la formation professionnelle et du dialogue social (SOC – 402888 – 15/06/2021) – Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet d'ordonnance relatif à la collecte des contributions des employeurs au titre du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Ce projet comporte des dispositions organisant le recouvrement des contributions supplémentaires au financement de la formation professionnelle susceptibles d'être prévues par un accord professionnel conclu sur le fondement de l'[article L. 6332-1-2](#) du code du travail, ainsi que des contributions supplémentaires au financement du dialogue social pouvant être prévues par un accord national professionnel ou interprofessionnel conclu sur le fondement de l'[article L. 2135-10](#) du même code. Le Conseil d'État estime que ces contributions n'ont pas le caractère d'imposition de toute nature, ni celui de cotisation de sécurité sociale ou de redevance pour service rendu. Elles présentent une nature particulière se rapprochant de celle des contributions volontaires obligatoires instituées par les organisations interprofessionnelles agricoles, dont le Conseil constitutionnel a eu à connaître dans sa [décision n° 2011-221 QPC](#) du 17 février 2012. Si les dispositions examinées n'ont dès lors pas à préciser l'ensemble des règles exigées par l'[article 34](#) de la Constitution pour le recouvrement des impositions de toute nature ou au titre des principes fondamentaux de la sécurité sociale, le Conseil d'État veille à ce qu'elles épuisent la compétence du législateur s'agissant des principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales. Il s'assure ainsi, en définissant un encadrement législatif suffisant, que ces dispositions ne renvoient pas intégralement la définition des règles de recouvrement, des garanties applicables et des sanctions au pouvoir réglementaire ou à une convention subséquente.

3.25. Union européenne

3.25.1. Directives européennes

■ Modalités de transposition

Transposition en droit interne / Transposition par référence / Modalités / Alternative entre mention directe dans le décret de transposition ou renvoi à un autre texte (TP – 403953 – 09/11/2021)

1. L'article R. 219-5 du code de l'environnement, qui est au nombre des dispositions assurant la transposition en droit interne de la [directive 2008/56/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (dite DCSMM), comporte des renvois aux dispositions de l'annexe III (listes indicatives de caractéristiques, pressions et impacts à prendre en compte dans l'analyse de l'état écologique des eaux) de cette directive.

2. La Commission européenne admet un tel mode de transposition « par référence » ou « par renvoi » mais souligne qu'il ne doit toutefois pas mettre en cause la clarté et l'accessibilité de la norme ainsi que les exigences de la sécurité juridique. Ce renvoi n'est possible, selon elle, que si les dispositions de droit interne mentionnent la version de la directive qui est en vigueur, compte tenu de ses modifications successives.

3. Afin de respecter ces exigences, le Conseil d'État a admis, dans ses formations consultatives, que, pour tenir compte notamment de la nature des dispositions concernées, de la fréquence des modifications apportées à la directive et des nécessités de l'intelligibilité et de l'accessibilité de la norme, le renvoi puisse être opéré soit dans le décret de transposition lui-même, par une mention des versions successives de la directive, soit dans un autre texte, tel qu'un arrêté, auquel renvoie le décret de transposition.

4. Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime, en conséquence, qu'il n'y a pas d'obstacle à ce que le Gouvernement opère par décret en Conseil d'État le renvoi à la [directive \(UE\) 2017/845](#) de la Commission du 17 mai 2017 qui a modifié l'annexe de la [directive 2008/56/CE](#). Au surplus, le choix du Gouvernement s'explique, en l'espèce, par le fait que l'annexe n'est que rarement modifiée et par l'ampleur de la dernière modification qui y a été apportée.

■ Délai de transposition

Loi habilitant le Gouvernement à transposer la [directive \(UE\) 2018/2001](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables / Volet durabilité des bioénergies (TP – 402001 – 16 et 23 /02/2021) – 1. La [directive \(UE\) 2018/2001](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 a pour objet

de promouvoir l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables. A cette fin, elle définit des « critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre », qui conditionnent le versement d'aides attribuées par les États membres ainsi que le mode de comptabilisation des énergies renouvelables au regard d'objectifs chiffrés, généraux et sectoriels, que l'Union européenne se fixe à l'horizon 2030.

2. Un projet d'ordonnance introduit dans le code de l'énergie des dispositions prévoyant que ces critères doivent être remplis par tous les biocarburants, bioliquides et combustibles ou carburants issus de la biomasse, indépendamment de la sollicitation d'une aide ou du respect des objectifs chiffrés fixés par l'Union européenne et qu'ils font l'objet d'un contrôle pouvant déboucher sur des sanctions administratives lorsqu'ils ne sont pas respectés.

3. Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que ces dispositions, même si elles rejoignent les objectifs de la [directive \(UE\) 2018/2001](#), laquelle impose notamment aux États membres de prendre, le cas échéant, des mesures supplémentaires pour respecter la trajectoire fixée par l'Union européenne, vont au-delà de ce que prévoit la directive et de ce qu'exige sa transposition. Elles excèdent, par voie de conséquence, l'habilitation donnée au Gouvernement par l'[article 39](#) de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, qui porte sur les « *mesures relevant du domaine de la loi et nécessaires à la transposition* » de la directive ainsi que sur les « *mesures d'adaptation de la législation liées à cette transposition* ».

4. Le Conseil d'État souligne que la portée et les effets des dispositions en cause demeurent incertains, le Gouvernement n'ayant fourni que peu d'éléments sur ce point, notamment dans la fiche d'impact, alors pourtant que les mesures envisagées, qui sont nouvelles et comportent des sanctions, portent atteinte à plusieurs libertés, notamment à la liberté d'entreprendre ainsi qu'aux libertés qui fondent le marché intérieur de l'Union européenne.

Loi habilitant le Gouvernement à transposer la [directive \(UE\) 2018/2001](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables / Régime des garanties d'origine (TP – 402037 – 23 /02/2021).

1. La [directive \(UE\) 2018/2001](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 vise à promouvoir l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables. A cette fin, elle définit un régime de garanties d'origine destiné, selon les termes du paragraphe 1 de son article 19, à « *démontrer au client final, la part ou la quantité d'énergie produite à partir de sources renouvelables que contient le bouquet énergétique d'un fournisseur d'énergie et l'énergie fournie aux consommateurs ayant souscrit un contrat commercialisé avec une référence à la consommation d'énergie produite à partir de sources renouvelables* ».

2. Un projet d'ordonnance, pris sur le fondement d'une habilitation donnée par [l'article 39](#) de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, ayant pour objet la transposition de ce régime introduit, dans le code de l'énergie, des dispositions prévoyant que la certification de l'origine géographique de l'électricité ou du biogaz peut être conditionnée à la détention de garanties d'origine par leurs fournisseurs. Ce projet étend également aux groupements de communes le dispositif de cession gratuite de garanties d'origine dont disposent les communes pour attester de l'origine de leur consommation d'électricité ou de gaz et en élargit l'objet à l'origine locale.

3. Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que ces dispositions vont au-delà de ce qu'exige la transposition de la directive qui, d'une part, ne prévoit pas, s'agissant des garanties d'origine, de mécanisme de certification géographique et, d'autre part, réserve les garanties d'origine au bénéfice des seuls fournisseurs d'énergie. Il considère, en conséquence, que ces dispositions excèdent l'habilitation donnée au Gouvernement qui porte sur les « *mesures relevant du domaine de la loi et nécessaires à la transposition* » de la directive ainsi que les « *mesures d'adaptation de la législation liées à cette transposition* ». Il relève que ni les objectifs poursuivis par ces mesures ni les moyens pour les atteindre ne sont, en l'état, clairement définis par le Gouvernement et mériteraient d'être précisés avant que des dispositions, législatives ou réglementaires, soient prises.

4. Il en va de même des dispositions visant à assouplir les modalités de la mise aux enchères des garanties d'origine de l'électricité et du gaz issues des installations de production bénéficiant d'une obligation d'achat ou de complément de rémunération, ainsi que de celles ouvrant au bénéfice des producteurs d'électricité participant à une opération d'autoconsommation, au sens des articles [L. 315-1](#) ou de [L. 315-2](#) du code de l'énergie, une dérogation au principe selon lequel un producteur bénéficiant du soutien financier d'un régime d'aide ne peut disposer de garanties d'origine.

5. Ces dispositions vont au-delà de ce qu'exige la transposition de la directive qui, aux termes de son article 19, impose aux États membres de veiller, lorsqu'un producteur bénéficie d'un régime d'aide, à ce que la valeur de marché des garanties d'origine soit prise en compte de façon appropriée dans le régime d'aide concerné et énumère, de façon limitative, les cas dans lesquels il est présumé que la valeur de marché des garanties d'origine est prise en compte de façon appropriée. Il observe, là encore, que les objectifs poursuivis par le Gouvernement à travers ces dispositions n'apparaissent pas clairement et que les mesures en cause mériteraient d'être précisées.



3.26. Urbanisme et aménagement du territoire

3.26.1. Autorisations d'utilisation des sols

■ Permis de construire

Mesures réglementaires temporaires de simplification et d'accélération des procédures dans le domaine du droit des sols / Modifications du champ d'application des régimes du permis de construire et de la déclaration préalable / Illégalité (TP - 401911 – 02/03/2021)

1. L'article L. 421-1 du code de l'urbanisme prévoit que les constructions, même ne comportant pas de fondations, ainsi que les travaux sur les constructions existantes et les changements de destination dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'État, doivent être précédées de la délivrance d'un permis de construire. L'article L. 421-4 de ce code renvoie, toutefois, à un décret en Conseil d'État le soin d'arrêter « *la liste des constructions, aménagements, installations et travaux qui, en raison de leur dimension, de leur nature ou de leur localisation, ne justifient pas l'exigence d'un permis et font l'objet d'une déclaration préalable* ».

2. Les dispositions d'un projet de décret prévoyant que, pendant une période allant jusqu'au 31 décembre 2022, certaines constructions nouvelles ou certains travaux aboutissant à la création d'une emprise au sol ou d'une surface de plancher supérieures aux seuils fixés par les dispositions réglementaires prises en application de l'article L. 421-4 précité pourront faire l'objet d'une déclaration préalable et non plus d'un permis de construire, ne peuvent légalement se fonder sur cet article L. 421-4. En effet, si les dimensions, la nature ou la localisation de constructions ou travaux peuvent justifier que ces derniers ne soient plus ou, à l'inverse, soient à nouveau, soumis à l'exigence d'un permis de construire, en revanche, les critères énoncés par la loi, dont il appartient au Gouvernement de justifier le respect sur la base d'éléments objectifs, ne sauraient a priori dispenser un pétitionnaire de solliciter de l'exigence d'un permis de construire pendant une durée prédéterminée.

3. Le Conseil d'État (section des travaux publics) écarte également les dispositions offrant la possibilité au pétitionnaire de déposer une demande de permis de construire pour son projet si cela lui semble préférable. Il considère que, de même qu'ils ne sont pas à la disposition des collectivités publiques compétentes en matière d'autorisation d'urbanisme, les régimes du permis de construire et de la déclaration préalable ne sauraient être laissés au libre choix du pétitionnaire. Le caractère d'ordre public de ces régimes s'oppose à la faculté de choix entre la déclaration préalable ou le permis de construire prévue par le projet de décret.

4. Le Conseil d'État rappelle qu'en vertu de l'[article L. 421-1](#) du code de l'urbanisme, l'assujettissement des constructions nouvelles ou des travaux exécutés sur des constructions existantes à la délivrance préalable d'un permis de construire est la règle alors que la soumission de ces constructions et travaux à une déclaration préalable constitue l'exception. Il considère, au vu des éléments avancés devant lui par le Gouvernement, que les dérogations au régime du permis de construire introduites le projet de décret, qui permettent de soumettre à une simple déclaration des constructions ou des travaux pouvant aller jusqu'à la création d'une surface de 150 m², sont trop importantes pour être regardées comme objectivement justifiées.

■ Construction à usage sportif

Nécessité de conserver la cohérence des durées caractérisant une « installation provisoire » au sens du code du sport et une « construction temporaire » au sens du code de l'urbanisme (TP – 403093 – 28/09/2021) – Un projet de décret entend allonger la durée au-delà de laquelle une installation sportive provisoire doit être regardée comme une installation sportive permanente, fixée à trois mois par l'[article R. 312-8](#) du code du sport pour la porter à douze mois. Le Conseil d'État (section des travaux publics) observe cette durée de trois mois est cohérente avec la condition, posée par l'[article R.* 421 5](#) du code de l'urbanisme, pour exonérer une construction de toute formalité au titre de la réglementation de l'urbanisme, qui est que la durée d'implantation n'excède pas trois mois, toute construction étant en principe au-delà de cette durée soumise à permis de construire. Si l'[article L. 421 5](#) du code de l'urbanisme laisse au pouvoir réglementaire une assez large marge d'appréciation pour déterminer les constructions qui ont un caractère temporaire compte tenu de l'usage auquel elles sont destinées, et si l'[article R.* 421-5](#) du même code permet de dépasser cette durée de trois mois pour tenir compte, de la « *durée d'une manifestation culturelle, commerciale, touristique ou sportive, dans la limite d'un an, en ce qui concerne les constructions ou installations temporaires directement liées à cette manifestation* », ces dispositions, qui constituent une exception notable à la réglementation de l'urbanisme, s'interprètent strictement. Elles renvoient à une appréciation au cas par cas, reposant sur une justification concrète tirée de la durée d'une manifestation sportive donnée et n'autorisent, en aucun cas, à maintenir pendant une durée d'un an une construction « provisoire », au seul motif que celle-ci serait destinée à un usage sportif. L'argument consistant à faire valoir qu'il est nécessaire de mieux tenir compte des délais de démontage est par ailleurs, en tout état de cause, dépourvu de portée, le démontage étant une phase de la remise en état des lieux et ne s'imputant pas sur la période de trois mois pendant laquelle une installation provisoire peut être en service. En inscrivant dans le code du sport une durée de principe d'un an pour des « installations provisoires », le projet introduit ainsi une incohérence entre les règles d'urbanisme et la réglementation des installations sportives, de nature, dès lors que le caractère « provisoire » de ces installations sportives, au sens du code du sport, ne saurait avoir pour objet ni pour effet de les dispenser d'une autorisation d'urbanisme, à créer un risque d'insécurité juridique pour les organisateurs de manifestations sportives comme pour les collectivités territoriales.





4. Avis du Conseil d'État sur questions

• • • Les avis rendus par le Conseil d'État sur une question posée par le Gouvernement ou par une collectivité d'outre-mer sont consultables dans leur intégralité sur le site internet du Conseil d'État (www.conseil-etat.fr, rubrique « décisions, avis et publications ») lorsque le Gouvernement ou la collectivité l'a autorisé. Ils sont également consultables sur l'application [ConsiliaWeb](#), accessible gratuitement, depuis la page d'accueil du site internet du Conseil d'État. L'outil se présente comme un moteur de recherche où les entrées peuvent se faire par numéro d'avis, par date ou par mots clés.

Le Conseil d'État a rendu 13 avis sur question du Gouvernement et des autorités d'outre-mer en 2021 ; la liste des 6 avis rendus publics est présentée ci-dessous par ordre chronologique.

4.1. Avis sur questions posées par le Gouvernement

1. **Section de l'intérieur, avis n° 404020 du 12 octobre 2021** – Avis **relatif** à l'usage de dispositifs aéroportés de captation d'images lors d'une opération de police judiciaire.
2. **Assemblée générale (section de l'intérieur), avis n° 403672 du 14 octobre 2021** – Avis **relatif** au respect du principe de neutralité dans les établissements et services du secteur associatif habilité relevant de la protection judiciaire de la jeunesse.
3. **Section de l'intérieur, avis n° 401853 du 16 février et 9 mars 2021** – Avis **relatif** au cadre juridique de l'identité numérique sécurisée.
4. **Section de l'administration, avis n° 404386 du 3 décembre 2021** – Avis **relatif** aux conditions d'établissement d'une relation de quasi-régie conjointe entre l'État et certaines collectivités territoriales et groupements de collectivités, d'une part, et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), d'autre part.



4.2. Avis sur questions posées par les autorités d'outre-mer

1. **Section sociale, avis n° 402003 du 27 avril 2021** émis à la demande du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie – Avis portant sur la répartition des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie en matière d'aide médicale et d'aide sociale.
2. **Section sociale, avis n° 404232 du 7 décembre 2021** émis à la demande du président du gouvernement de la Polynésie française – Avis portant sur la compétence de l'inspecteur du travail de la Polynésie française pour autoriser le licenciement de salariés protégés employés par l'État.

Études, débats, partenariats, coopération européenne et internationale





1. L'activité d'étude et de publication

Parmi les missions qui incombent au Conseil d'État, la conduite d'études, qu'elles soient strictement juridiques ou qu'elles relèvent plus largement du domaine de la science administrative et politique, occupe une place importante. Elles procèdent de dispositions du code de justice administrative, mais aussi d'une double volonté du Conseil d'État de participer aux travaux de recherche en droit et gestion publique et d'être ouvert aux préoccupations de la société civile.

En vertu des dispositions de l'[article L. 112-3](#) du code de justice administrative, « *Le Conseil d'État peut, de sa propre initiative, appeler l'attention des pouvoirs publics sur les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qui lui paraissent conformes à l'intérêt général* ». Ainsi chaque année, le Conseil d'État conduit deux types d'études : l'étude annuelle et les études particulières.

Dans le premier cas, le sujet de l'étude est choisi par le bureau du Conseil d'État entre plusieurs thèmes porteurs d'enjeux majeurs pour la société. Par cette étude, le Conseil d'État opère la synthèse de l'état du droit, analyse l'impact des réglementations et formule des propositions utiles à la mise en œuvre des politiques publiques.

Dans le second cas, le Conseil d'État conduit les études que le Gouvernement lui demande de mener dans un délai généralement très réduit – trois à six mois.

Dans tous les cas, les études sont examinées par la section du rapport et des études avant d'être adoptées par l'assemblée générale plénière du Conseil d'État.



1.1. Les études de 2021

1.1.1. L'étude annuelle publiée en 2021, *Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes*

➔ [Consulter l'étude](#)

Fondé à l'origine sur une [loi de 1955](#) qui n'avait été appliquée qu'en de rares et brèves occasions, le régime de l'état d'urgence a pris une dimension nouvelle depuis les attentats de 2015 et, plus encore, depuis la crise sanitaire de 2020. L'étude du Conseil d'État analyse l'ensemble des enjeux contemporains de ce cadre d'exception qui modifie en profondeur l'action publique et la vie de la Nation. Procédant à une mise en perspective historique et comparative, elle évalue l'ensemble des conséquences d'un régime juridique qui modifie les équilibres habituels de l'État de droit.

Les états d'urgence constituent en effet des objets juridiques mal maîtrisés qui suscitent beaucoup d'interrogations.

Il est hautement probable que de futures crises, de natures diverses, conduisent les autorités de l'État à envisager de recourir à nouveau à ce mode d'action. Cette éventualité doit être préparée, par l'élaboration d'un cadre global, à la fois juridique et opérationnel. Un tel cadre doit répondre à 2 objectifs :

- circonscrire ce qui relève d'un état d'urgence et ce qui relève d'autres modalités de gestion de crise ou de situation exceptionnelle ;
- assurer un équilibre entre l'efficacité de l'action des pouvoirs publics confrontés à des crises majeures et la préservation de l'État de droit.

Le Conseil d'État formule quinze propositions qui s'organisent autour de trois axes : mieux définir et circonscrire les états d'urgence, mieux organiser la puissance publique pour les mettre en œuvre, adapter les contrôles aux enjeux spécifiques.

1.1.2. L'étude annuelle engagée en 2021 sur les réseaux sociaux (publication 2022)

Consacrés par l'utilisation massive d'internet, les réseaux sociaux ont modifié de nombreux équilibres de la vie en société et de la vie publique, révolutionnant les échanges entre citoyens, mais aussi le quotidien des administrations et des entreprises.

Afin de mieux comprendre les bouleversements apportés par ces outils, notamment les enjeux de régulation et de responsabilité de la puissance publique, le Conseil d'État consacre son étude annuelle 2022 et un nouveau cycle de conférences 2021-2022 à cette thématique, après avoir examiné au cours de ses précédentes études les mutations engendrées par internet (1998), celles engendrées par le numérique

sur les droits et libertés fondamentaux (2014) ainsi que les transformations sociales, économiques et juridiques liées à l'ubérisation (2017).

Les réseaux sociaux révolutionnent les échanges et les relations humaines : ils engendrent de nouvelles formes de sociabilité, dans la sphère privée comme dans la sphère publique, transforment les modes de vie, les relations individuelles et collectives personnelles ou professionnelles ainsi que les relations entre les générations. Abolissant de nombreuses frontières physiques ou sociales, ces nouveaux espaces d'expression publique, administrés le plus souvent par des opérateurs privés indifférents aux logiques étatiques, bousculent les règles établies de la vie en société et de la formation de l'opinion publique. Autorisant souvent l'usage de pseudonymes, ils peuvent aussi faciliter des comportements illicites et engendrer de nouvelles vulnérabilités. Ils offrent néanmoins une richesse de fonctionnalités nouvelles qui peut être mise à profit pour le bien commun.

L'étude et le cycle de conférences s'efforceront d'appréhender les principaux enjeux de ces profonds bouleversements, notamment pour ce qui a trait aux responsabilités de la puissance publique et aux enjeux de la régulation. Le cycle de conférences abordera quatre thématiques :

- Les réseaux sociaux, vecteurs de transformation de la vie en société et du débat public ;
- Les réseaux sociaux, vecteurs de transformation de l'économie et du travail ;
- Les réseaux sociaux, vecteurs de transformation de l'action publique ;
- Les réseaux sociaux, enjeux de régulation.

1.1.3. Les études réalisées à la demande du Premier ministre

■ Les pouvoirs d'enquête de l'administration, étude adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'État du 15 avril 2021

En 2021, le Conseil d'État a remis au Premier ministre une étude consacrée, à sa demande, aux pouvoirs de contrôle et d'enquête de l'administration (services de l'État, autorités indépendantes) vis-à-vis des entreprises et des citoyens.

L'étude part du constat du besoin d'harmoniser les pouvoirs d'enquête et de contrôle de l'administration, d'en donner des définitions communes et facilement accessibles, d'en simplifier le système devenu touffu et peu compréhensible et, enfin, de la nécessité de mieux connaître ce système qui s'est développé sans vision d'ensemble et que l'on ne parvient plus à appréhender. L'étude procède, dans sa première partie, à un recensement des activités actuelles de contrôle et d'enquête de l'administration, plongeant dans notre histoire administrative, jusqu'à l'Ancien Régime, pour comprendre où s'enracinent les règles et les pratiques contemporaines. La deuxième partie s'attache à la description et à l'analyse des pouvoirs dont il est aujourd'hui malaisé de mesurer l'usage effectif. C'est de ce recensement, de ces constats de disparités, de mauvaise connaissance, de redondances, étayés par de nombreux échanges avec des acteurs de la société civile, que sont nées les recommandations de l'étude, présentées en troisième partie.



Ces propositions sont regroupées en trois objectifs : harmoniser, simplifier, connaître. L'harmonisation doit conduire, en s'inspirant des meilleures procédures, à la définition d'un socle commun de règles qui s'imposent à tout contrôle d'un administré : l'information préalable (sous réserve de la nécessité de contrôles inopinés), les modalités de déroulement ainsi que les suites du contrôle, pour inscrire ce socle dans le code des relations entre le public et l'administration. Les deux autres objectifs imposent de remédier à certains défauts ou à certains manques. L'étude rappelle ainsi la nécessité de supprimer les pouvoirs inutiles, disproportionnés, voire jamais mis en oeuvre dont sont aujourd'hui dotées certaines administrations ou autorités qui n'en n'ont ni le besoin ni la maîtrise. Dans cette perspective, l'impératif de mieux connaître les pouvoirs de contrôle et, dans ce but, d'imposer aux autorités de contrôle de rendre compte de leur usage, doit enfin permettre de parvenir à une bonne évaluation de l'action administrative.

 Consulter l'étude

■ Conditions de ressources dans les politiques sociales : 15 propositions pour simplifier et harmoniser leur prise en compte

En 2021, le Conseil d'État a remis au Premier ministre une étude consacrée aux conditions de ressources dans les politiques sociales.

L'étude relève que s'il existe en France de nombreux dispositifs d'aides sociales au niveau national et local, leurs règles d'attribution sont aujourd'hui complexes et manquent d'une vision d'ensemble. Pénalisant les plus fragiles qui y ont droit, elles rendent également difficile le travail des administrations chargées d'attribuer près de 120 milliards d'euros de prestations par an. Partant de ce constat, les travaux menés par le Conseil d'État, auxquels les administrations concernées, les associations d'élus comme celles engagées dans le champ de la lutte contre l'exclusion ont été étroitement associées, soulignent la nécessité de simplifier et d'harmoniser la prise en compte des ressources dans le calcul des différentes aides sociales.

L'étude formule 15 propositions pour simplifier et harmoniser la prise en compte des ressources dans le calcul des différentes aides sociales, regroupées en 5 grands axes : améliorer le pilotage du système d'évaluation des ressources ; mieux prendre en compte les revenus tirés d'une activité salariée ; rendre plus équitables les règles de prise en compte des revenus du patrimoine et le patrimoine non productif des revenus ; favoriser la prise en compte d'informations plus récentes pour les revenus issus d'une activité indépendante ; harmoniser les règles pour les pensions alimentaires et les autres transferts. Enfin, les propositions s'appuient sur 3 principes : combiner, autant que possible, simplicité d'usage et lisibilité des règles ; appliquer le principe de proportionnalité des réformes proposées ; favoriser les critères de justification fondés sur les données récupérables auprès des autres administrations nationales et territoriales, selon le principe du « dites-le nous une fois » (DLNUF).



1.2. Les suites données aux études

1.2.1. Les suites données aux études annuelles du Conseil d'État

■ L'étude annuelle 2015, *L'action économique des personnes publiques*

➔ [Consulter l'étude](#)

➔ [Consulter le guide des outils de l'action économique](#)

Dans le cadre de son étude annuelle 2015, consacrée à l'action économique des personnes publiques, le Conseil d'État a proposé l'élaboration d'un *Guide des outils d'action économique*, « *mécanismes génériques utilisables par la personne publique lorsqu'elle élabore, dans un domaine et un contexte donnés, une mesure particulière pour atteindre un objectif microéconomique.* ». Ce guide, qui recense 24 outils d'action économique (Fonds d'investissement, Marques publiques, marchés publics, urbanisme économique...), a été actualisé en 2021. Il est consultable sur le site internet du Conseil d'État.

■ L'étude annuelle 2018 *La citoyenneté, être (un) citoyen aujourd'hui*

Le Conseil d'État a consacré son étude annuelle de 2018 au thème *La citoyenneté. Être (un) citoyen aujourd'hui*.

➔ [Consulter l'étude](#)

Analysant les différentes manifestations de la crise du civisme qui contribuent à un affaiblissement de l'esprit civique dans la France contemporaine, le Conseil d'État soulignait notamment **l'émergence de nouvelles interrogations sur la laïcité**. Celle-ci est pourtant, à côté du triptyque liberté-égalité-fraternité, l'un des éléments structurants de la citoyenneté française. Avec la laïcité, la République garantit la liberté de conscience et de culte tout en interdisant toute forme de prosélytisme dans l'espace public. L'étude relevait qu'après plusieurs décennies d'apaisement, les questions religieuses avaient fait leur retour dans le débat public, en raison des évolutions sociologiques et de l'apparition de nouveaux fondamentalismes : « les espaces publics, l'école, les services publics, mais aussi parfois les entreprises, sont parcourus de nouvelles tensions qui sont autant de remises en cause, involontaires ou délibérées, des règles de la laïcité. Certaines d'entre elles sont le révélateur de la contestation de la légitimité même de la loi républicaine par de nouveaux fondamentalismes religieux convaincus du primat des préceptes religieux sur le droit institutionnel. La montée en puissance d'un islam radical soulève notamment des questions spécifiques, qui n'avaient évidemment pas été abordées dans la loi de 1905 ». Le Conseil d'État insistait sur la nécessité de « *consolider la laïcité pour*

préserver le sentiment général d'appartenance à la citoyenneté française » et il préconisait l'organisation d'« une pédagogie volontariste de la laïcité destinée à rétablir, dans toute la mesure du possible, la sérénité de l'application de ce volet sensible de la citoyenneté française ».

Un ambitieux projet de loi déposé par le Gouvernement en décembre 2020 a abouti à la **loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République**, dont les dispositions tendent notamment à la réaffirmation de la laïcité et de la neutralité du service public. Elle élargit à cet effet l'application de ces principes aux salariés des titulaires de contrats de marchés publics, des concessionnaires, des bailleurs sociaux et des organismes qui ont une mission de service public comme la SNCF, la RATP, Aéroports de Paris. Elle prévoit, à l'initiative des parlementaires, la désignation d'un référent laïcité dans les administrations et l'organisation d'une journée de la laïcité le 9 décembre de chaque année.

Le contrôle de légalité sur les actes des collectivités locales qui porteraient gravement atteinte à la laïcité ou à la neutralité dans un service public (cantines, équipements sportifs...) est adapté. Un nouveau délit de séparatisme vient protéger par ailleurs les élus et agents publics contre les menaces ou violences ayant pour objet d'obtenir une exemption ou une application différenciée des règles du service public. Les agents publics pourront, par ailleurs, signaler par un dispositif d'alerte, les menaces ou atteintes à l'intégrité physique dont ils sont victimes. En réponse à l'assassinat terroriste de l'enseignant Samuel Paty, la loi crée un délit d'entrave à la fonction d'enseignant.

Les associations ou fondations qui demandent une subvention publique devront s'engager à respecter le caractère laïc et les principes de la République (égalité femme-homme, dignité humaine, fraternité...) dans un «**contrat d'engagement républicain**». En cas de non-respect de cette obligation, les subventions devront être remboursées. De façon plus générale, le respect du contrat devient une condition pour l'obtention d'un agrément ou la reconnaissance d'utilité publique.

Le contrôle par l'État des associations sportives et des fédérations sportives est par ailleurs renforcé et les associations agréées seront elles aussi soumises au contrat d'engagement républicain.

Les fonds de dotation, outils de financement du mécénat, seront mieux contrôlés par les préfets et l'administration fiscale pourra vérifier que seules les associations qui remplissent les conditions prévues par la loi bénéficient du régime fiscal applicable à la générosité du public.

Parallèlement à ces nouvelles dispositions législatives, le Gouvernement a lancé, à la rentrée scolaire de septembre 2021, un **plan pluriannuel de formation des personnels de l'éducation nationale à la laïcité et aux valeurs de la République**. 1 000 formateurs issus de toutes les académies et de tous les départements ont vocation à bénéficier d'une formation renforcée qui fera l'objet d'une reconnaissance sous forme d'un certificat de spécialisation délivré par le CNAM, partenaire dans sa mise en œuvre. Ce nouveau réseau de formateurs doit être composé de professeurs, de conseillers principaux d'éducation, de formateurs,



de personnels de direction, d'inspecteurs, de personnels administratifs, sociaux et de santé ou encore de psychologues de l'éducation nationale. Ils seront chargés par la suite des formations dans chaque établissement scolaire. Une centaine de ces mille formateurs auront la possibilité de suivre une formation renforcée de 120 à 150h en vue d'un diplôme universitaire. Ils pourront ensuite, en appui des services académiques spécialisés, accompagner des équipes éducatives confrontées à des situations requérant une expertise particulière.

Dans un autre domaine, le Conseil d'État soulignait, dans l'étude, **l'importance que revêt le service civique** pour le développement de l'esprit d'engagement qui est l'une des composantes essentielles de la citoyenneté. Ce dispositif contribue également au renforcement de la cohésion nationale et de la mixité sociale, comme le prévoient les dispositions du code du service national qui le régissent. L'étude proposait que la montée en puissance du service civique soit regardée comme une priorité des autorités françaises. Dans son **plan « Un jeune, une solution »**, présenté en juillet 2020 et prolongé en 2021, pour répondre aux épreuves traversées par les jeunes Français du fait de la pandémie, le Gouvernement a ouvert 100 000 missions de service civique supplémentaires pour permettre à un grand nombre de jeunes de s'engager dans des associations. L'occasion qui leur est ainsi donnée de servir une cause utile doit également leur permettre d'acquérir une expérience valorisante et un accompagnement pour leur entrée sur le marché du travail.

Ce même plan « Un jeune, une solution » intègre depuis mars 2021, dans sa plateforme internet, une bourse de stages comprenant 30.000 offres réparties sur tout le territoire, destinée à faciliter l'accessibilité de ces offres. Cette innovation répond à la proposition n°9 que faisait le Conseil d'État dans son étude, visant à « définir et mettre en œuvre une politique publique destinée à **assurer l'effectivité du principe d'égalité pour l'accès à un stage** et la transition vers l'emploi.

■ L'étude annuelle 2019, *Le sport : quelle politique publique ?*

➔ [Consulter l'étude](#)

Le Conseil d'État a consacré son étude annuelle de 2019 à la politique publique du sport, politique large et transversale, au carrefour de plusieurs autres politiques publiques (économie, santé publique, intégration, citoyenneté, cohésion sociale, urbanisme et aménagement du territoire)¹⁷. Il a formulé de nombreuses propositions autour de trois axes - rassembler et responsabiliser les acteurs de la politique publique du sport ; démocratiser les activités physiques et sportives pour répondre aux besoins sanitaires, éducatifs et culturels ; garantir l'unité du sport et développer la filière économique. Plusieurs de ses propositions ont reçu des suites concrètes en 2021 et au tout début 2022, notamment dans la loi n°2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France

17 Conseil d'État, Etude annuelle pour 2019, *Le sport : quelle politique publique ?*, Paris, La Documentation française, 2019, avant-propos du vice-président B. Lasserre, p. 9.

Premier axe : rassembler et responsabiliser les acteurs de la politique publique du sport

Proposition n°1 :

- **Préserver la détermination par le Gouvernement de la politique publique et de la stratégie nationale et internationale en matière de sport de haut niveau, de haute performance sportive et de développement de la pratique sportive pour le plus grand nombre.**
- **Prévoir la signature par l'État et l'Agence d'une convention d'objectifs inscrivant la mise en œuvre de la politique publique du sport par l'Agence dans le cadre de la stratégie arrêtée par l'État.**

En application de l'article L. 112-10 du code du sport, issu de la loi n°2019-812 du 1^{er} août 2019 relative à la création de l'Agence nationale du sport, une convention d'objectifs et de moyens a été signée en 2021 entre l'État et l'Agence. Elle inscrit l'action de celle-ci dans le cadre des orientations prioritaires de l'État en matière de sport : développer la place du sport dans la société, accompagner la transition écologique du sport, garantir un cadre sécurisé de pratique de l'activité physique et sportive, améliorer la performance sportive et le sport de haut niveau et son rayonnement international, adapter l'encadrement du sport aux nouveaux enjeux et besoins, accompagner les acteurs dans le cadre de la nouvelle gouvernance territoriale.

Proposition n°4 : Fonder la gouvernance partagée du sport à l'échelle territoriale sur la cohérence des interventions des acteurs publics, du mouvement sportif et du secteur économique. Organiser la concertation à l'échelle la plus pertinente (régionale, interdépartementale) et formaliser une stratégie et des projets communs, assortis d'engagements financiers, en adaptant et en approfondissant ce qui a été engagé par les régions qui ont élaboré des schémas régionaux de développement du sport.

La loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France prévoit que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent « établir un plan sportif local afin de formaliser et d'ordonner les orientations et actions visant à la promotion et au développement de la pratique des activités physiques et sportives sur leur territoire ». Ceux-ci associent notamment à l'élaboration du plan les représentants du mouvement sportif, les représentants des services de l'État compétents en matière de conduite des politiques de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, et les organisations professionnelles représentatives du monde économique. Le plan sportif local, dont l'élaboration doit prendre en compte le projet sportif territorial défini par la conférence régionale du sport, peut donner lieu à la conclusion de contrats pluriannuels avec une ou plusieurs des personnes physiques ou morales consultées pour son élaboration. Ces contrats déterminent les actions et les ressources que leurs signataires peuvent engager afin d'atteindre les objectifs fixés par le plan sportif local. De plus, la loi ajoute l'accès au sport aux objectifs de la politique de la ville, fixés par la loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, autorise le Comité national olympique et sportif français, le Comité paralympique et sportif français et les fédérations sportives agréées à signer des contrats de ville et prévoit que les futurs contrats définiront des actions stratégiques dans le domaine du sport.



Proposition n°6 :

- **Prévoir l'élection des instances dirigeantes des fédérations sportives agréées au suffrage direct par les clubs et limiter à trois le nombre de mandats successifs de leurs présidents.**
- **Assurer la consultation des représentants des sportifs professionnels lorsque les fédérations prennent des décisions qui les concernent.**

La loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France limite à trois le nombre de mandats de plein exercice des présidents des fédérations sportives agréées, de leurs organes régionaux et des ligues professionnelles. Elle dispose également que les statuts des fédérations sportives délégataires prévoient les modalités selon lesquelles les sportifs de haut niveau participent aux instances dirigeantes de la fédération et créent à cet effet une commission des sportifs de haut niveau, composée de membres élus par leurs pairs, qui désigne deux représentants, un homme et une femme, pour siéger dans les instances dirigeantes fédérales avec voix délibérative.

Proposition n°8 : Faire de la responsabilisation du mouvement sportif en matière d'éthique et de transparence un élément de l'héritage des JOP 2024. Inciter le CNOSF à mettre en place un dispositif indépendant d'évaluation de l'éthique dans le sport. Intégrer des exigences renforcées de prévention de la corruption et des comportements répréhensibles dans les conventions conclues avec les fédérations délégataires.

Dans cette perspective, la loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France renforce le rôle du comité que les fédérations délégataires doivent instituer, en application de l'article L. 131-15-1 du code du sport, pour veiller à l'application de leur charte d'éthique et de déontologie. Elle le qualifie de « comité d'éthique », prévoit que les fédérations garantissent son indépendance et lui attribue compétence pour déterminer la liste des membres des instances dirigeantes des fédérations et ligues professionnelles qui doivent lui adresser une déclaration d'intérêts. De plus, la loi prévoit que le Comité national olympique et sportif français veille, outre au respect de la déontologie, à celui de l'éthique dans le sport qu'il définit dans une charte.

Deuxième axe : démocratiser les activités physiques et sportives pour répondre aux besoins sanitaires, éducatifs et culturels

Proposition n°10 : Sensibiliser les enseignants et éducateurs aux stéréotypes qui peuvent faire obstacle à la pratique sportive des femmes et promouvoir la mixité dans l'éducation sportive, en s'appuyant sur les enjeux de lien social, de santé et de bien-être, plus que sur la recherche de performance.

Plusieurs mesures ont été prises en 2021 pour lutter contre les violences sexuelles dans le sport. En juin 2021, le ministère des sports a lancé un plan de prévention de ces violences et diffusé, à cet effet, un kit de sensibilisation destiné aux encadrants sportifs. En outre, le contrat d'engagement républicain à la signature duquel la loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République subordonne désormais l'octroi de l'agrément aux fédérations et associations sportives doit comporter l'engagement de ces dernières de veiller à la protection de l'intégrité physique et morale des personnes, en particulier des



mineurs, vis-à-vis notamment des violences sexistes et sexuelles. Enfin, la loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France prévoit de compléter les programmes de formation aux professions des activités physiques et sportives par « un enseignement sur la prévention et la lutte contre toutes formes de violence et de discrimination dans le cadre des activités physiques et sportives, en particulier contre les violences sexuelles ».

Proposition n°12 : Rendre systématique le contrôle, par l'intermédiaire des services de l'État, de l'honorabilité des éducateurs sportifs bénévoles, sur le modèle de la procédure applicable aux éducateurs rémunérés. Sensibiliser les fédérations sportives à la nécessité de signaler les comportements de radicalisation.

Le décret n°2021-379 du 31 mars 2021 prévoit le recueil par les fédérations sportives des données des personnes soumises aux obligations des articles L. 212-9 et L. 322-1 du code du sport en vue du contrôle de leur honorabilité par les services de l'État. La loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République étend les obligations d'honorabilité prévues par l'article L. 212-9 du code du sport aux personnes exerçant, à titre rémunéré ou bénévole, des fonctions d'arbitres, de juges sportifs et de surveillance des baignades et piscines, ainsi qu'à celles intervenant auprès de mineurs au sein des établissements d'activités physiques et sportives. Cette loi intègre également, dans la formation des arbitres et des juges par les fédérations agréées, une sensibilisation ou une action de prévention sur les principes de la République, la laïcité ainsi que la prévention et la détection de la radicalisation, et dans les programmes de formation aux professions des activités physiques et sportives, un enseignement sur ces mêmes sujets.

Proposition n°14 : Mobiliser tous les acteurs intéressés pour développer le sport santé, en s'appuyant sur la dynamique des JOP 2024 : diffuser très largement les connaissances relatives à l'impact de la pratique fréquente et régulière d'activités physiques et sportives adaptées sur la santé, favoriser une action coordonnée et complémentaire des professions médicales, paramédicales et sportives, inscrire dans le socle des études médicales l'usage des activités physiques et sportives à des fins de prévention et de thérapie.

La loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France contient plusieurs dispositions pour développer l'accès à l'activité physique et sportive à des fins de santé : inscription de l'offre d'activités physiques et sportives et d'activités physiques adaptées parmi les missions d'intérêt général des établissements sociaux et médico-sociaux, dans lesquels un référent pour l'activité physique et sportive devra être désigné ; extension de la prescription d'activités physiques adaptées aux personnes atteintes de maladies chroniques, présentant des facteurs de risques ou en perte d'autonomie ; encadrement des maisons sport-santé, lancées en 2019, pour assurer des activités d'accueil, d'information et d'orientation du public concernant la pratique des activités physiques et sportives à des fins de santé et des activités physiques adaptées, mettre en réseau et former les professionnels de santé, du social, du sport et de l'activité physique adaptée.



Proposition n°16 : Promouvoir un urbanisme favorable à l'activité physique et sportive (inciter à des aménagements urbains propices aux déplacements actifs, prévoir des installations sportives ouvertes à tous les modes de pratiques) en confiant à l'ANS l'élaboration de lignes directrices. Intégrer dans les projets sportifs territoriaux le sport nature comme vecteur de sensibilisation aux politiques environnementales.

Dans cette perspective, la loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France fait obligation aux collectivités territoriales d'aménager un accès indépendant aux équipements sportifs des établissements scolaires lors de leur construction ou d'une rénovation importante. Enfin, le dispositif Pass'Sport, par lequel l'État verse une aide financière d'un montant forfaitaire de 50 euros à une association ou à un club de sport pour réduire le coût d'inscription à une activité sportive d'un jeune, âgé de 6 à 18 ans, bénéficiaire de l'allocation de rentrée scolaire ou de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, a été déployé en 2021 dans le cadre du plan égalité des chances. Il a été prolongé jusqu'au 28 février 2022 et élargi aux adultes handicapés, âgés de 18 à 30 ans, et bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés. Il contribue ainsi aux objectifs de démocratisation du sport et de relance du mouvement sportif amateur touché par les effets de la crise sanitaire.

Troisième axe : garantir l'unité du sport et développer la filière économique

Proposition n°20 : Protéger les retransmissions d'événements sportifs contre le piratage, en dotant les organisateurs de compétitions de droits voisins du droit d'auteur spécifiques et en renforçant les prérogatives de l'autorité de régulation en charge de la diffusion des œuvres et de la protection des droits sur internet.

La loi n°2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique met en place un dispositif pour lutter contre la retransmission illicite des manifestations et compétitions sportives. Elle ouvre aux titulaires des droits d'exploitation audiovisuelle d'une manifestation ou compétition sportive, aux ligues sportives professionnelles qui commercialisent les droits d'exploitation audiovisuelle de compétitions sportives professionnelles, et aux entreprises de communication audiovisuelle ayant acquis un droit à titre exclusif sur une manifestation ou compétition sportive, un recours devant le président du tribunal judiciaire, statuant selon la procédure accélérée au fond ou en référé, pour obtenir toutes mesures proportionnées propres à prévenir ou faire cesser les atteintes graves et répétées à leurs droits par un service de communication au public en ligne, telles que des mesures de blocage, de retrait ou déréférencement. La loi étend également les prérogatives de la nouvelle Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique¹⁸ pour constater les faits susceptibles de constituer des atteintes aux droits d'exploitation audiovisuelle et faire respecter les mesures ordonnées par le président du tribunal judiciaire.

¹⁸ L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique est née de la fusion par la loi du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet.



1.2.2. Les suites données aux études réalisées à la demande du Premier ministre

■ L'étude *Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne* (2010)

En 2010, le Conseil d'État a conduit, à la demande du Premier ministre, une étude sur le développement de la médiation dans le cadre des travaux préparatoires à la transposition de la [directive 2008/52/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale. La directive s'appliquait aux médiations judiciaires et extra-judiciaires des litiges transfrontaliers en matière civile et commerciale. Le gouvernement souhaitait étendre les règles issues de sa transposition aux médiations intervenant dans des litiges dépourvus de caractère transfrontalier, la coexistence de régimes distincts de médiation selon la nature des litiges ne lui paraissant pas souhaitable.

L'étude du Conseil d'État détermine d'abord les critères d'un régime de médiation satisfaisant aux exigences de la directive. Elle constate notamment que « *la matière civile et commerciale* », au sens du droit de l'Union européenne, comprend « *la matière administrative non régaliennne* », soit celle dans laquelle l'autorité administrative ne met pas en œuvre de prérogatives de puissance publique. L'étude procède ensuite au recensement des processus de médiation dans le droit national et à leur classement à l'aune des critères précédemment dégagés. Elle formule enfin des propositions concrètes pour la transposition de la directive, et aussi pour une meilleure garantie de la qualité de la médiation et une meilleure information du public.

La directive du 21 mai 2008 a été transposée par l'ordonnance n°2011-1540 du 16 novembre 2011 et le décret d'application n°2012-66 du 20 janvier 2012. S'inspirant de l'étude, l'ordonnance donne pour la première fois en droit français une définition de la médiation : « *tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par le juge saisi du litige* ».

Depuis la transposition de la directive du 21 mai 2008, de nombreux autres textes ont été adoptés en matière de médiation, notamment pour régir le règlement extra-judiciaire en ligne des litiges de consommation et favoriser le recours à la médiation devant la juridiction administrative.

Plus récemment, la loi n°2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire et son décret d'application n°2022-245 du 25 février 2022 favorisant le recours à la médiation comportent des dispositions importantes pour la pratique de la médiation.

Dans son étude, le Conseil d'État estimait utile d'ajouter le critère de l'indépendance aux trois critères d'efficacité, impartialité et compétence, énoncés par la directive du 21 mai 2008 pour qualifier le médiateur. Il considérait que « *ce critère conforte celui de l'impartialité (...), implique que le médiateur ne soit pas, en principe, lié à l'une des*

parties au différend par des rapports d'ordre hiérarchique ou financier susceptibles d'entacher, objectivement ou subjectivement, son impartialité ou la présomption d'impartialité nécessaire à l'accomplissement de sa mission ». En ce sens, la loi du 22 décembre 2021 complète l'article 21-2 de la loi n°95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative sur les qualités (impartialité, compétence et diligence), dont le médiateur doit faire preuve en accomplissant sa mission, en ajoutant celle d'indépendance.

La loi crée un conseil national de la médiation, placé auprès du ministre de la justice, et composé de personnalités qualifiées ainsi que des représentants des associations intervenant dans le champ de la médiation, des administrations, des juridictions et des professions du droit. Ce conseil est notamment chargé de proposer un recueil de déontologie applicable à la pratique de la médiation, de proposer des référentiels nationaux de formation des médiateurs et faire toute recommandation sur la formation, d'émettre des propositions sur les conditions d'inscription des médiateurs sur la liste prévue auprès de chaque cour d'appel. Ces missions exercées par le nouveau conseil de la médiation s'inscrivent dans la ligne des recommandations de l'étude sur la déontologie et la formation des médiateurs pour garantir la qualité des médiations.

La loi pérennise la procédure de médiation obligatoire en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux, préalable à la saisine du juge administratif, qui avait fait l'objet d'une expérimentation entre le 1^{er} avril 2018 et le 31 décembre 2021. Elle prévoit que le coût de cette procédure est supporté exclusivement par l'administration qui a pris la décision attaquée, que la saisine du médiateur interrompt le délai de recours contentieux et suspend les délais de prescription jusqu'à l'achèvement de la médiation, et que le Défenseur des droits et les centres de gestion des collectivités territoriales peuvent assurer des missions de médiation préalable obligatoire dans les domaines relevant de leur compétence. La loi contribue ainsi au développement de la médiation dans la sphère administrative dont l'étude du Conseil d'État avait souligné l'intérêt.

La loi confère enfin force exécutoire à l'accord issu d'une médiation, dès lors qu'il est contresigné par les avocats des parties et revêtu de la formule exécutoire par le greffe de la juridiction compétente.

■ **L'étude Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ? (2018)**

À la demande du Premier ministre, le Conseil d'État a conduit une étude, adoptée le 28 juin 2018 par son assemblée générale, pour contribuer à la réflexion sur la révision de la loi de bioéthique, comme il l'avait déjà fait lors de l'élaboration des précédentes lois de 1994, 2004 et 2011, ainsi que de la loi du 20 décembre 1988 relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales¹⁹.

Dès lors que les choix à faire sur certaines des questions semblaient dictés plus par des considérations socio-politiques que juridiques, le Conseil d'État a jugé

¹⁹ Loi n°88-1138 du 20 décembre 1988 dite Huriet relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales.



préférable de retenir dans l'étude une logique de scénarios. En effet, il ne s'agissait en aucun cas de se substituer au débat public citoyen ni à la décision des autorités politiques sur des choix collectifs, de société, mais d'éclairer ces choix au mieux.

L'étude a considéré pourtant sur deux questions que des motifs de droit ou de « *bonne administration* » imposent une solution. D'abord en ce qui concerne la gestation pour autrui, le Conseil d'État a estimé qu'elle est contraire aux principes juridiques d'indisponibilité du corps humain et de l'état des personnes. Ensuite en ce qui concerne la fin de vie, il s'est prononcé contre une modification du cadre juridique en vigueur. L'étude soulignait en effet qu'il est issu d'une loi très récente, la loi Claeys - Leonetti du 2 février 2016, adoptée au terme d'un débat approfondi. Elle considérait qu'il faut laisser cette loi trouver sa pleine application et évaluer sa mise en œuvre, avant de la modifier. L'étude insistait aussi sur la nécessité de garantir à tous l'accès à des soins palliatifs de qualité, préalable à toute réflexion éthique sur la fin de vie. Le 5^e plan national pour les soins palliatifs, présenté par le gouvernement pour 2021-2024, va dans ce sens en se fixant comme objectif que plus un seul département ne soit dépourvu de structures de soins palliatifs à l'horizon 2024.

L'étude du Conseil d'État a été utilisée par le Gouvernement pour l'élaboration du projet de loi soumis au Parlement.

En outre, le Conseil d'État a rendu le 18 juillet 2019, dans l'exercice de sa fonction de conseiller du gouvernement, un avis sur ce projet. De manière tout à fait inédite, il a été saisi de deux propositions alternatives, sur le droit d'accès aux origines et sur l'établissement de la filiation dans le cadre de l'assistance médicale à la procréation par recours à un tiers donneur, sur lesquelles le gouvernement souhaitait connaître sa préférence avant d'arrêter le texte définitif du projet de loi.

Les solutions recommandées par le Conseil d'État dans son avis sont cohérentes avec les analyses et propositions de l'étude. Il préconise d'une part de subordonner l'accès d'une personne majeure née d'un don de gamètes à l'identité du donneur à la condition que ce dernier y consente au moment où elle en fait la demande, plutôt que de subordonner le don de gamètes au consentement préalable du donneur à l'accès à son identité. Il recommande d'autre part d'instituer une filiation par déclaration de volonté pour les seuls couples de femmes ayant recours à l'assistance médicale à la procréation avec tiers donneur. Dans le projet de texte déposé à l'Assemblée nationale, le gouvernement a suivi les préconisations du Conseil d'État sur l'établissement de la filiation, mais pas sur le droit d'accès aux origines. Ces points ont été particulièrement débattus au Parlement.

L'étude a été également utilisée par les parlementaires lors de l'examen du projet de texte de loi de bioéthique. Des membres du groupe de travail du Conseil d'État ont ainsi été auditionnés par des députés et par des sénateurs.

Que reste-t-il des propositions, de l'esprit, de l'approche de l'étude dans le texte final de la loi de bioéthique ?²⁰ Cette question se présente plus subtilement que d'habitude, dans la mesure où l'étude n'a que rarement pris position.

20 Loi n°2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique. La loi a été promulguée après le rejet par le Conseil constitutionnel du recours en inconstitutionnalité (CC, [décision n°2021-821 DC](#) du 29 juillet 2021).

Sur les questions qui se posent indépendamment des évolutions scientifiques et techniques :

Conformément aux positions de l'étude, la loi de bioéthique ne procède ni à la légalisation de la gestation pour autrui ni à la modification du cadre juridique applicable à la fin de vie.

- Sur l'ouverture de l'assistance médicale à la procréation

L'étude constatait qu'elle est un choix socio-politique, relevant de l'appréciation souveraine du législateur, dans la mesure où le droit ne commande ni le *statu quo* ni l'évolution. La loi fait le choix d'étendre le bénéfice de l'assistance médicale à la procréation aux couples de femmes et aux femmes seules. Elle maintient l'exclusion de l'assistance médicale à la procréation *post mortem*, qu'elle applique aux couples de femmes.

L'étude préconisait, quel que soit le choix retenu, de fixer une limite d'âge, non dans la loi, mais par une recommandation de l'Agence de la biomédecine. La loi s'en inspire en prévoyant la fixation de cette limite d'âge par décret en Conseil d'État, après avis de l'Agence. Le décret n°2021-1243 du 28 septembre 2021 fixant les conditions d'organisation et de prise en charge du parcours d'assistance médicale à la procréation prévoit des limites d'âge différentes pour la femme ayant vocation à porter l'enfant et pour le membre du couple n'ayant pas vocation à porter l'enfant²¹.

La loi suit les recommandations de l'étude sur l'établissement de la filiation des enfants nés par assistance médicale à la procréation avec tiers donneur. Elle simplifie le recueil préalable du consentement des bénéficiaires en le confiant aux seuls notaires. Elle crée un mode d'établissement de la filiation *ad hoc* pour les couples de femmes. Celles-ci reconnaissent conjointement l'enfant à naître lors du recueil de leur consentement à l'assistance médicale à la procréation. La filiation est établie par la naissance de l'enfant à l'égard de la femme qui accouche et par la reconnaissance conjointe à l'égard de l'autre femme. Celle-ci est remise à l'officier d'état civil qui l'indique dans l'acte de naissance.

Parmi les différentes options envisagées, celle-ci était privilégiée par l'étude. Elle permet un établissement simple et simultané des deux filiations maternelles de l'enfant à sa naissance. Elle ne modifie pas le régime d'établissement de la filiation pour les couples hétérosexuels, ce qui préserve leur traitement égal, sans faire de distinction selon qu'ils ont eu ou n'ont pas eu recours à un tiers donneur, et leur ménage la possibilité de ne pas révéler à l'enfant les conditions de sa conception.

La loi prévoit la prise en charge des actes et traitements liés à l'assistance médicale à la procréation par l'assurance maladie comme le recommandait l'étude en application du principe de solidarité.

21 Ces limites d'âge sont respectivement de 45 et de 60 ans. Dans son avis sur le projet de décret, la section sociale a estimé que la fixation de limites d'âge différentes est justifiée au regard des risques médicaux de la procréation liés à l'âge ainsi que de l'intérêt de l'enfant à naître, conformément à l'intention du législateur.



- La reconnaissance d'un droit d'accès aux origines

Suivant les préconisations de l'étude, la loi préserve le principe d'anonymat du don de gamètes au moment où il est effectué tout en instaurant un nouveau droit d'accès aux origines des personnes nées de ce don. Elle précise également que ce droit d'accès aux origines n'a aucune conséquence juridique en matière de filiation.

Toutefois, la forme que prend ce droit d'accès dans la loi ne retient pas le même équilibre que celui de l'étude. La loi subordonne, pour l'avenir, l'utilisation des gamètes au consentement exprès et préalable des donneurs à la communication de leur identité et de leurs données non identifiantes (âge, état général au moment du don, caractéristiques physiques, situation familiale et professionnelle, pays de naissance et motivation du don) aux personnes majeures nées de leurs dons qui en feraient la demande. Pour le passé, lorsque les gamètes ont été utilisées dans le cadre d'une assistance médicale à la procréation avant l'entrée en vigueur du nouveau droit d'accès aux origines, la loi subordonne la communication de l'identité et des données non identifiantes des donneurs à leur consentement exprès à la date de la demande.

- L'ouverture de l'autoconservation ovocytaire

L'étude recommandait de supprimer l'autoconservation ovocytaire en contrepartie d'un don d'ovules et envisageait son ouverture aux femmes qui ont un projet procréatif sans être en mesure de le réaliser immédiatement. Elle estimait que si le législateur faisait ce choix, il devrait traiter les questions des délais et de la prise en charge. Dans cette perspective, la loi choisit d'ouvrir l'autoconservation ovocytaire en vue de la réalisation ultérieure d'une assistance médicale à la procréation, tout en prévoyant que des conditions d'âge sont fixées par décret après avis de l'Agence de la biomédecine, et que les frais, à l'exception de ceux afférant à la conservation des gamètes, sont pris en charge par l'assurance maladie. Le décret du 28 septembre 2021 fixant les conditions d'organisation et de prise en charge du parcours d'assistance médicale à la procréation met en œuvre ces dispositions.

- L'encadrement juridique des dons d'organes, de tissus et de cellules

La loi s'inspire de l'étude pour faciliter le don croisé d'organes en augmentant le nombre de paires jusqu'à six, en mettant fin à l'exigence de simultanéité des opérations de prélèvement (un délai maximal de 24 heures est fixé pour l'ensemble de ces opérations) et en autorisant le recours à un organe prélevé sur une personne décédée. La possibilité que la chaîne de dons puisse être initiée par un don d'organes d'une personne vivante, un « bon samaritain », a été écartée dès le projet initial du gouvernement, conformément à l'avis réservé du Conseil d'État dans son étude, eu égard aux difficultés d'établir le caractère réellement altruiste de ce don ainsi qu'au risque d'arrangement illicite et de pression financière.

La loi suit aussi l'étude pour autoriser, en l'absence d'autre solution thérapeutique appropriée, le don de cellules souches hématopoïétiques d'un mineur ou d'un majeur protégé à ses parents ou à la personne chargée de la mesure de protection.



- La situation des enfants dits « intersexes »

La loi suit les préconisations de l'étude à ce sujet. D'une part, elle confie la prise en charge des enfants présentant une variation du développement génital aux centres de référence des maladies rares spécialisées qui disposent d'équipes pluridisciplinaires. D'autre part, elle autorise le report de la mention du sexe de l'enfant à l'état civil pendant une durée de trois mois suivant la déclaration de la naissance. Enfin, elle prévoit que le consentement du mineur au traitement doit être systématiquement recherché s'il est apte à exprimer sa volonté et à participer à la décision.

Sur les questions posées par les évolutions scientifiques et techniques :

- L'information génétique

L'étude relevait que les progrès du séquençage du génome conduisaient à s'interroger sur la pertinence du maintien de l'interdiction des tests génétiques hors du cadre médical. Elle estimait qu'un éventuel assouplissement de cet interdit devait rester sans incidence sur l'interdiction faite aux employeurs et aux assureurs de demander et d'utiliser des tests génétiques. La loi fait le choix de réaffirmer que l'examen des caractéristiques génétiques constitutionnelle d'une personne ne peut être entrepris qu'à des fins médicales ou de recherche scientifique.

L'étude constatait que le développement du séquençage nouvelle génération posait la question de l'information à apporter au patient. Elle recommandait de ne lui communiquer que les informations ayant une valeur informative scientifiquement avérée et un intérêt médical. Dans une même perspective, la loi organise la transmission de l'information génétique à des fins médicales à la parentèle biologique, et en particulier entre les donneurs de gamètes et les personnes nées de ces dons.

L'étude estimait nécessaire, avant de modifier la législation sur les affections susceptibles d'être recherchées lors d'un diagnostic préimplantatoire, de conduire une étude biomédicale sur l'efficacité et l'utilité d'une évolution ainsi qu'une étude médico-économique sur les coûts. En ce sens, les propositions des commissions spéciales de l'Assemblée nationale et du Sénat sur l'extension du diagnostic préimplantatoire aux maladies chromosomiques n'ont pas été retenues car la pertinence de cette extension est actuellement évaluée dans un programme de recherche.

L'étude s'interrogeait sur le cadre juridique applicable aux recherches utilisant des données génétiques. Elle soulignait que les données génétiques ont vocation à être utilisées pour de multiples recherches qui n'étaient pas nécessairement anticipées au moment où l'individu a consenti à ce que ses données soient collectées. Elle envisageait ainsi différents scénarios pour concilier le développement de la recherche génomique avec le respect du consentement de l'individu. La loi prévoit que la réalisation d'une étude secondaire en génétique est subordonnée à l'information préalable de l'individu sur le programme de recherche, défini comme « un ensemble d'activités de recherche organisées en vue de faciliter et d'accélérer les découvertes dans un domaine scientifique déterminé, défini par un organisme exerçant des activités de recherche ou en assurant la promotion », et à son absence d'opposition à l'utilisation de ses données.



- La recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires

La loi met en œuvre la recommandation de l'étude d'assouplir le régime applicable à la recherche sur les cellules souches embryonnaires humaines en le différenciant de celui applicable à la recherche sur l'embryon. Elle substitue au régime d'autorisation un régime de déclaration préalable à l'Agence de la biomédecine. La directrice générale de l'Agence s'oppose à la réalisation des protocoles de recherche s'ils n'ont pas une finalité médicale ni celle d'améliorer la connaissance de la biologie humaine, si leur pertinence scientifique n'est pas établie, ou s'ils ne respectent pas les principes fondamentaux du respect du corps humain fixés par le code civil ou les principes éthiques du code de la santé publique applicables à la recherche sur les cellules souches embryonnaires humaines et à l'utilisation des produits du corps humain. La recherche sur les cellules souches embryonnaires n'est donc plus subordonnée à la preuve de l'absence d'une solution alternative en l'état des connaissances scientifiques.

Le régime de la recherche sur les cellules souches pluripotentes induites humaines (dites cellules iPS), qui, à la différence des cellules souches embryonnaires, ne proviennent pas d'un embryon et constituent de simples matériaux biologiques, est encore plus souple, puisqu'il n'impose une déclaration préalable à l'Agence de la biomédecine que lorsque les protocoles de recherche ont pour objet la différenciation de ces cellules en gamètes, l'obtention de modèles de développement embryonnaire *in vitro* ou l'insertion de ces cellules dans un embryon animal dans le but de son transfert chez la femelle.

La loi fixe aussi une durée maximale de culture *in vitro* de l'embryon de 14 jours. L'étude, sans se prononcer sur la durée elle-même (7 ou 14 jours), estimait nécessaire la détermination de cette durée par le droit positif, comme garantie effective de la recherche sur l'embryon, compte-tenu des progrès techniques de culture de l'embryon. Elle jugeait préférable que le législateur fixe lui-même cette limite plutôt que de laisser à l'Agence de la biomédecine la responsabilité de ce choix délicat sur le plan éthique.

La loi fixe en outre à cinq ans la durée maximale de conservation des embryons donnés à la recherche, dont le stockage est coûteux, suivant ainsi une autre recommandation de l'étude.

La loi supprime l'interdiction de la création d'embryon transgénique. L'étude soulignait l'inadéquation de cette interdiction à l'évolution des techniques d'édition génique. Celles-ci permettent désormais, outre le remplacement ou l'insertion d'une nouvelle séquence d'ADN, la suppression ou l'inactivation d'un fragment du génome. Or si l'interdiction de la création d'embryon transgénique faisait obstacle à la première technique, elle ne s'appliquait pas à la seconde. L'étude recommandait d'abandonner cet interdit asymétrique et incohérent, soit en l'élargissant pour y inclure l'ensemble des techniques d'édition génique, soit en le levant pour la recherche sur l'embryon. C'est ce dernier choix que le législateur retient et que le Conseil constitutionnel n'a pas jugé contraire au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, eu égard aux garanties effectives



dont la recherche sur l'embryon est entourée²². Il est à souligner que l'interdiction de la création d'embryon chimérique, par adjonction de cellules animales à un embryon humain, demeure et est réaffirmée par la loi.

- L'intelligence artificielle

La loi pose, suivant une recommandation de l'étude et de la CNIL²³, une exigence d'explicabilité du fonctionnement des traitements algorithmiques, utilisés par les professionnels de santé, par leurs concepteurs. En revanche, elle n'énonce pas expressément l'interdiction d'un diagnostic établi uniquement par un système d'intelligence artificielle, comme l'y invitait l'étude. La loi s'inspire également de certaines des analyses et préconisations de l'étude sur l'information génétique et l'intelligence artificielle.

Sur la révision des lois de bioéthique :

La loi prévoit que le comité consultatif national d'éthique (CCNE) organise, en plus des états généraux précédant chaque réforme de la loi de la bioéthique, des débats publics annuels sur un ou plusieurs problèmes éthiques et des questions de société en lien avec les espaces de réflexion éthique régionaux. Elle met ainsi en œuvre une recommandation de l'étude sur la révision des lois de bioéthique.

■ **L'étude *Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger* (2016)**

Par une lettre de mission du 17 juillet 2015, le Premier ministre avait demandé au Conseil d'État d'« *étudier la notion d'alerte éthique, son utilité, son articulation avec l'alerte préalable des responsables compétents, ses limites ainsi que les sanctions applicables en cas d'alerte abusive* », et de faire des « *propositions utiles pour préciser ce mécanisme et assurer la protection des intéressés mais aussi éviter les excès et protéger les personnes physiques ou morales, d'« alertes » abusives ou malveillantes* ». Les propositions de l'étude du Conseil d'État, adoptée le 25 février 2016 par l'assemblée générale plénière, ont largement inspiré les dispositions introduites par le législateur au cours de l'examen de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi Sapin 2, qui a créé un statut unifié du lanceur d'alerte. Ce régime donne une définition du lanceur d'alerte, organise des procédures graduées de signalement et prévoit des mesures de protection des lanceurs d'alerte.

Un rapport d'information, sur l'évaluation de l'impact de la loi du 9 décembre 2016, présenté par deux députés, a été remis le 7 juillet 2021. Il constate que, si la loi constitue « *une avancée considérable sur le plan des droits* », le dispositif mis en place n'est pas suffisamment efficace, en pratique, pour la protection des lanceurs d'alerte, comme pour le recueil et le traitement des signalements. Les rapporteurs font différentes propositions pour l'améliorer à l'occasion de la transposition de la [directive \(UE\) 2019/1937](#) du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 [sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union](#).

²² CC, décision du 29 juillet 2021 préc., points 25 à 36.

²³ CNIL, *Comment permettre à l'homme de garder la main ? Les enjeux éthiques des algorithmes et de l'intelligence artificielle*, décembre 2017, cité par l'étude, *op. cit.*, p. 186.



À la suite de ce rapport, une proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte et une proposition de loi organique renforçant le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte ont été déposées au Parlement et examinées au cours du deuxième semestre de l'année 2021. Elles ont fait l'objet de deux avis du Conseil d'Etat du 4 novembre 2021. Les lois ont été promulguées le 21 mars 2022²⁴, après vérification de leur conformité à la Constitution par le Conseil constitutionnel²⁵.

Ces textes transposent la directive européenne et étendent le niveau de protection qu'elle offre aux lanceurs d'alerte au-delà de son champ d'application à celui de la loi du 9 décembre 2016, en prévoyant son application aux signalements effectués en dehors du cadre professionnel et à ceux portant sur la violation de toute norme juridique, y compris les normes non visées par la directive. Dans son avis sur la proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, le Conseil d'État « *approuve le choix de préserver la clarté et l'intelligibilité du dispositif de protection des lanceurs d'alerte en évitant, autant que possible, de poser des règles distinctes selon la nature des violations signalées* ».

La proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte modifie la définition du lanceur d'alerte notamment en substituant la condition d'absence de contrepartie financière directe au critère du désintéressement. Elle étend le bénéfice de la protection des lanceurs d'alerte aux facilitateurs, soit aux personnes morales et physiques qui les aident à effectuer un signalement, ainsi qu'à leurs proches et aux entités juridiques qu'ils contrôlent, pour lesquelles ils travaillent ou avec lesquelles ils sont en lien.

Dans son étude, le Conseil d'État recommandait d'instituer une gradation des canaux (internes, externes) susceptibles d'être utilisés par les lanceurs d'alerte et de n'envisager la divulgation publique qu'en cas de dernier recours (proposition n°2). La proposition de loi modifie l'articulation des canaux internes et externes de signalement, fixée par la loi du 9 décembre 2016, en prévoyant que le signalement externe peut être effectué soit après un signalement interne, soit directement. Elle dispose que la divulgation publique ne peut intervenir qu'après l'échec d'un signalement externe effectué après un signalement interne ou directement, ou en cas de danger grave ou imminent, de risque de représailles, ou de dissimulation ou destruction de preuves, de danger imminent ou manifeste pour l'intérêt général, notamment en cas de risque de préjudice irréversible.

L'étude du Conseil d'État préconisait également d'instaurer et garantir la stricte confidentialité de l'identité des auteurs de l'alerte, ainsi que, avant la confirmation de son bien-fondé, des personnes qu'elle vise et des informations recueillies par ses destinataires (proposition n°5). La proposition de loi renforce les garanties de confidentialité, prévues par la loi du 9 décembre 2016, notamment en transposant les dispositions de la [directive du 23 octobre 2019](#), précise la durée de la conservation des signalements et rappelle l'obligation de respecter le règlement général sur la

24 Loi n°2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte ; loi organique n°2022-400 du 21 mars 2022 visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte

25 Conseil constitutionnel, décisions n°2022-839 et 2022-838 DC.

protection des données pour la conservation des données personnelles des alertes faisant l'objet d'un traitement.

La proposition de loi renforce enfin la protection des lanceurs d'alerte, en les exonérant de leur responsabilité civile du fait des dommages causés par les signalements, et de leur responsabilité pénale en raison de la soustraction, du détournement ou de recel de documents ou tout autre support contenant les informations qui font l'objet des signalements et dont ils ont eu connaissance de manière licite. Elle permet au juge, à l'occasion de toute instance, pouvant être regardée comme engagée contre un lanceur d'alertes, à titre de représailles, de lui allouer une provision destinée à couvrir ses frais d'instance.

L'étude du Conseil d'État proposait d'étendre les compétences du Défenseur des droits à la protection, dès le lancement de l'alerte, des lanceurs d'alerte s'estimant victimes de mesures de représailles (proposition n°15). Dans cette perspective, la loi organique n°2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte lui a donné de nouvelles compétences pour orienter les lanceurs d'alerte vers les autorités compétentes pour recevoir leurs signalements, et veiller à leurs droits et libertés. La proposition de loi organique renforçant le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte étend ses missions à l'information et au conseil des lanceurs d'alerte, à la défense de leurs droits et libertés, à la réception de leurs signalements et à la certification, sous forme d'un avis, de leur qualité de lanceurs d'alerte, pour faciliter leur accès aux mesures de protection prévues par la proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte. Elle prévoit en outre la remise tous les deux ans par le Défenseur des droits d'un rapport public sur le fonctionnement global de la protection des lanceurs d'alerte. Pour permettre au Défenseur des droits d'assurer efficacement ces nouvelles missions, la proposition de loi organique le dote d'un nouvel adjoint « *chargé de l'accompagnement des lanceurs d'alerte* ».

■ **L'étude 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous (2020)**

En 2020, le Conseil d'État a rendu, à la demande du Premier ministre, une étude formulant 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous, afin de garantir aux étrangers un droit effectif à contester les décisions de l'administration et assurer un meilleur traitement des recours dans un souci de bonne administration de la justice.

Par sa **proposition n°5**, il recommandait de « *poser le principe selon lequel l'administration procède à un examen exhaustif du droit au séjour du demandeur, qui a l'obligation de présenter l'ensemble des éléments susceptibles de lui permettre de bénéficier d'un titre de séjour* ». Estimant que la mise en œuvre de cette proposition « *implique des changements considérables de méthode et d'organisation de travail en préfecture* », le ministère de l'intérieur a engagé la conduite d'une expérimentation sur l'examen des demandes de renouvellement de titres de séjour par la préfecture de Maine-et-Loire, qui se déroulera du 1^{er} janvier au 30 juin 2022. La réalisation d'un point d'étape est prévue à mi-parcours.



1.3. La contribution du Conseil d'État à la simplification du droit

Le Conseil d'État accorde depuis de nombreuses années une attention particulière aux effets négatifs de la complexification du droit. Il y a consacré, en vingt-cinq ans, trois de ses études annuelles : *De la sécurité juridique* en 1991, *Sécurité juridique et complexité du droit* en 2006 et *Simplification et qualité du droit* en 2016.

La simplification du droit constitue un objectif pour les plus hautes autorités de l'État. Le Président de la République l'a souligné lors de son discours du 3 juillet 2017 devant le Congrès et le Premier ministre a pris, le 26 juillet 2017, une [circulaire](#) relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact. Le Conseil d'État en fait un fil directeur de l'ensemble de ses travaux.

• • • Dans le cadre de l'examen des textes dont elles sont saisies, les sections administratives opèrent trois types de contrôle qui contribuent à la **simplification du droit** :

1- l'appréciation juridique portée par la section a pour objet de garantir la sécurité juridique des projets du Gouvernement et, le cas échéant, celle des propositions de loi d'origine parlementaire. Plus largement, il s'agit de contribuer à la qualité de l'architecture juridique française. Le contrôle du Conseil d'État s'exerce sur **le respect de la hiérarchie des normes**, celui des domaines respectifs de la loi ordinaire, de la loi organique et des lois financières ainsi que ceux de la loi et du règlement. Ce contrôle porte également sur **la cohérence et la sécurité de la norme juridique**.

2- s'agissant de la qualité rédactionnelle des textes, les sections administratives veillent à la clarté et à la précision des termes employés et **au respect de l'objectif constitutionnel d'intelligibilité et d'accessibilité de la norme**.

3- si les sections administratives n'ont pas à se prononcer sur les objectifs politiques qui sont à l'origine du texte examiné, elles peuvent toutefois porter une appréciation sur **les questions de bonne administration**. Elles peuvent s'assurer de **l'efficacité et du réalisme du dispositif**, notamment en ce qui concerne son calendrier de mise en œuvre.

Enfin, le Conseil d'État peut « **appeler l'attention des pouvoirs publics sur les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qui lui paraissent conformes à l'intérêt général** » en vertu des dispositions de [l'article L. 112-3](#) du code de justice administrative. Une sélection de quelques exemples relevés au cours de l'année 2020 illustre cette contribution et permet d'apprécier cet aspect important du travail du Conseil d'État.



1. Satisfaire à l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme

■ Écarter la mise en place de procédures administratives inutiles et source de confusion

(ADM - 31 mars 2021 – 402109) – Saisi d'un projet de décret relatif aux échanges d'informations et de données entre administrations dans le cadre des démarches administratives, le Conseil d'État (section de l'administration) n'a pu donner un avis favorable aux dispositions (dernier alinéa de l'article 1^{er} du projet) venant compléter l'article R. 114-9-3 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Cet article fixe, pour l'application des articles L. 114-8 et L. 114-9 de ce code, la liste des informations que les administrations, lorsqu'elles en ont besoin au titre de procédures concernant les particuliers et relevant des domaines énumérés à l'article R. 114-9-4, doivent obtenir elles-mêmes, de sorte que les usagers n'aient pas à les fournir, ainsi que la liste des administrations qui disposent de ces informations. Par l'alinéa en cause, le projet du Gouvernement entendait ajouter à cette liste la mention du bulletin n° 2 du casier judiciaire et celle du service du casier judiciaire national. Mais le Conseil d'État a relevé que l'accès aux différentes parties du casier judiciaire est, de longue date, organisé par les dispositions du code de procédure pénale, notamment ses articles 776 et 777-3, complétés par les articles R. 79 et R. 80, qui prévoient déjà très précisément à quelles autorités et administrations le bulletin n° 2 est délivré, pour quelles finalités et à quelles conditions. Ces dispositions organisent un régime juridique complet distinct de celui prévu par les articles L. 114-8 et L. 114-9 du CRPA, lesquels poursuivent des finalités d'allègement des tâches administratives pesant sur les usagers présentant une demande ou une déclaration qui ne trouvent pas à s'appliquer au bulletin n° 2 du casier judiciaire, puisque celui-ci n'est accessible qu'aux seules administrations. Dans ces conditions, l'introduction d'une mention du bulletin n° 2 du casier judiciaire à l'article R. 114-9-3 du CRPA n'avait pas d'objet et ne faisait que créer de la confusion, étant précisé d'ailleurs qu'une loi serait nécessaire pour modifier les modalités d'accès aux informations figurant dans le casier judiciaire, si telle était la volonté du Gouvernement. Le Conseil d'État a noté au demeurant que cette mention avait été introduite dans le projet de décret qui lui avait été soumis malgré le désaccord exprimé par les services compétents du ministère de la justice et sans qu'un arbitrage ait été obtenu ni même sollicité sur ce point.

■ Endiguer le flux des textes et renforcer la cohérence des dispositions législatives et réglementaires applicables

(ADM – 403637 – 14/09/2021) – A l'occasion de l'examen du projet de décret relatif au contrat de projet ou d'opération de recherche prévu à l'article L. 431-4 du code de la recherche, le Conseil d'État (section de l'administration) constate que le Gouvernement a pris le parti de rédiger un projet de décret par type de contrat. Cette segmentation de dispositions réglementaires relevant d'une même démarche législative et traitant de sujets similaires fait cependant obstacle à toute vision d'ensemble et ne facilite pas l'accessibilité et la lisibilité du droit. Il estime



encore plus dommageable, de ce point de vue, que ces dispositions ne puissent être codifiées dans le code de la recherche, où figurent comme il a été dit les dispositions législatives qu'elles mettent en œuvre en raison de l'absence de partie réglementaire de ce code plus de dix-sept ans après l'adoption de sa partie législative. Le Conseil d'État considère que ce retard, ou cet abandon, pour lesquels aucune explication ne lui a été fournie, sont regrettables. Il suggère qu'une réflexion soit entreprise sur la possibilité de reprendre et de mener à bien ces travaux.

(ADM – 401920 – 401921 – 26/01/2021) – Le Conseil d'État (section de l'administration), saisi d'un projet de décret relatif aux élections des représentants étudiants au conseil d'administration du Centre national des œuvres universitaires et scolaires et d'un projet de décret relatif aux élections des représentants étudiants au conseil d'administration des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, donne un avis favorable à ces projets, qu'il propose de fusionner en un seul.

➡ **V. supra, in 2.4., « consultations obligatoires », p. 209**

■ Recourir à la codification, vecteur de simplification

La codification constitue un vecteur privilégié de la simplification du droit. Elle s'attache tant à la clarté formelle de la norme qu'à son caractère lisible et compréhensible pour le plus grand nombre : le Conseil constitutionnel a fait un lien entre la codification et la simplification du droit et les objectifs d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi dans ses décisions [n° 99-421 DC](#) du 16 décembre 1999 et [n° 2004-506 DC](#) du 2 décembre 2004. Le Conseil d'État encourage pour sa part les administrations à recourir à la codification du droit afin de « *présenter d'une manière claire, cohérente et accessible les règles en vigueur, à les purger et les consolider, en faisant disparaître les archaïsmes et les dispositions implicitement abrogées, mais aussi en supprimant celles qui sont contraires aux règles constitutionnelles ou conventionnelles* » (*Simplification et qualité du droit*, Étude annuelle 2016, p. 70).

➡ **V. supra, in 2.4., « codification », p. 215**

2. Renforcer l'évaluation des projets envisagés

■ Mieux évaluer la complexité des projets envisagés

(FIN – 404549 – 11/01/2022 et FIN – 404555 – 01/02/2022) – Le Conseil d'État (section des finances), a été saisi d'un projet d'ordonnance relatif à l'organisation du réseau des chambres d'agriculture à l'échelle régionale, pris sur le fondement du 5° du I de l'article 79 de la loi n°2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique dite loi ASAP, qui institue un nouveau mode d'organisation, aux fins de rationalisation et mutualisation des moyens, autour d'une chambre de région issue de la fusion entre une chambre régionale et une ou plusieurs chambres (inter)départementales de sa circonscription dont tout ou partie peuvent se transformer en chambres territoriales, assemblées d'élus, dépourvues de personnalité juridique et rattachées à l'établissement fusionné. Un projet de décret relatif aux chambres de région, également soumis à l'examen

du Conseil d'État tire les conséquences de cette réorganisation, précise les règles relatives à l'institution, aux attributions, à la composition, au régime électoral, au fonctionnement et au régime financier des chambres d'agriculture de région et des chambres territoriales qui leur sont, le cas échéant, rattachées. L'article L. 512-4 du code rural et de la pêche maritime modifié par l'ordonnance du 20 janvier 2022, en vue de la rationalisation et mutualisation des moyens au niveau régional, prévoit désormais :

- d'une part, que la constitution d'une chambre de région peut concerner tout ou partie des chambres de niveau infra-régional ; au sein d'une même région, des chambres (inter)départementales peuvent ainsi demeurer en dehors du projet, la chambre de région jouant à leur égard le rôle d'une chambre régionale classique ;
- d'autre part, que les chambres infra-régionales favorables peuvent soit disparaître (modèle préexistant des chambres de région), soit se transformer en chambres territoriales rattachées à la chambre de région (nouveau modèle de chambre de région), étant précisé que le choix entre l'un ou l'autre modèle relève de l'initiative de la chambre de région à l'origine du projet.

Il résulte ainsi de ce qui précède que plusieurs configurations sont possibles :

- chambre de région avec fusion complète sur l'ensemble de la région ;
- chambre de région avec fusion complète sur une partie seulement de la région, certaines chambres départementales / interdépartementales continuant à exister ;
- chambre de région avec constitution de chambres territoriales sur l'ensemble de la région ;
- chambres de région avec constitution de chambres territoriales sur une partie seulement de la région, certaines chambres départementales / interdépartementales continuant à exister.

Le décret pris pour l'application de ces nouvelles dispositions a vocation à couvrir l'ensemble de ces configurations. Si le régime des chambres d'agriculture de région et des chambres territoriales est pour l'essentiel défini par renvoi aux règles applicables aux chambres départementales ou aux chambres régionales, la partie réglementaire du code rural et de la pêche maritime relative aux chambres de région se trouve néanmoins substantiellement complétée afin de répondre à cette variété des situations. S'agissant en particulier de la composition et du régime électoral des chambres de région, différents régimes coexistent désormais, s'appuyant selon les cas sur les règles régissant l'échelon départemental, sur celles régissant l'échelon régional, ou sur de nouvelles règles spécifiquement instituées (pour le cas de la chambre d'agriculture de région créée par fusion de l'ensemble des chambres infra-régionales). Ainsi l'ordonnance et le décret auront-ils moins pour effet la rationalisation et la mutualisation des moyens *a priori* recherchées, que la préservation d'une grande latitude pour les acteurs locaux, avec la mise en place d'un dispositif à la carte permettant de s'adapter aux spécificités de chaque territoire. Le Conseil d'État (section des finances) attire néanmoins l'attention sur la complexité et le manque de lisibilité d'un nouveau dispositif, initialement annoncé comme une mesure de simplification de l'action publique.



- Limiter la coexistence de plusieurs organismes situés dans les mêmes champs de compétence

(ADM – 402829 – 01/06/2021) – Saisi d'un projet de décret modifiant les dispositions transitoires du décret n° 2020-1545 du 9 décembre 2020 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) et des directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETSPP), le Conseil d'État (section de l'administration) n'a pu donner un avis favorable aux dispositions de ce projet prévoyant que le comité technique spécial des anciennes directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) « *demeur(ait) compétent* » pour connaître des questions transversales intéressant les DREETS et des DDETS. En effet, les DIRECCTE ayant disparu à compter du 1^{er} avril 2021, par application du 2° du XI de l'article 28 du décret du 9 décembre 2020 abrogeant le décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009, ce comité technique de réseau a été, en l'absence de toute mesure expresse de prorogation le concernant dans ce même décret, privé d'existence depuis cette date, alors même que chacun des comités techniques des DIRECCTE avaient, quant à eux, été maintenus.

3. Simplifier les formalités et les procédures administratives

- Simplification des formalités au sein de l'administration

(ADM – 403228 – 27/07/2021) – A l'occasion de l'examen du projet de décret modifiant les dispositions du code de la commande publique relatives aux accords-cadres et aux marchés publics de défense ou de sécurité le Conseil d'État (section de l'administration) a donné un avis favorable au relèvement de 40.000€ à 100.000€ HT du seuil fixé à l'article R. 2322-14 en deçà duquel les marchés de défense ou de sécurité peuvent être passés sans publicité ni mise en concurrence.

➡ V. *supra*, commande publique, p xx

- Simplification des relations entre le public et l'administration

Les articles L. 112-9 et L. 112-10 du code des relations entre le public et l'administration relative à la mise en place des téléservices ne s'appliquent pas aux demandes de procuration en matière électorale, le recours aux téléservices dans ce domaine étant régi par les seules dispositions du code électoral (INT – 402039 – 16/02/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret modifiant les dispositions du code électoral relatives au vote par procuration et instituant une télé-procédure lui donne un avis favorable. Le recours à la télé-procédure est, dans le projet, une faculté offerte à l'électeur, celui-ci restant libre de formuler sa demande en personne. Le Conseil d'État considère que ne font pas obstacle à ce que cette procédure soit une simple faculté pour l'électeur les articles L. 112-9 et L. 112-10 du code des relations entre

le public et l'administration qui prévoient que lorsque l'administration met en place un téléservice, elle ne peut plus, en principe, être régulièrement saisie que par ce moyen. En effet, ces dispositions ne sont pas applicables à la procédure d'établissement des procurations de vote, qui est régie par les seules dispositions du code électoral²⁶.

La mise en place d'un téléservice destiné à permettre aux étrangers de demander l'acquisition de la nationalité française nécessite au préalable une modification de la loi (L. 142-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) pour ajouter cette finalité à l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF2) à laquelle ce service sera intégré (INT – 403148 – 06/07/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret relatif à la saisine de l'administration par voie électronique pour les procédures d'acquisition de la nationalité française, lui donne un avis favorable. Il attire cependant l'attention du Gouvernement sur la nécessité de donner une base légale au téléservice, dénommé Natali, qui permettra aux étrangers de demander l'acquisition de la nationalité française par voie électronique. En effet, le ministère de l'intérieur envisage d'intégrer ce téléservice au traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France » (AGDREF2). Or, selon l'article L. 142-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le traitement AGDREF2 a pour finalités de « *garantir le droit au séjour des personnes en situation régulière et de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France* ». Les demandes d'acquisition de la nationalité française n'entrent donc pas dans le champ des finalités poursuivies par ce traitement. Il appartient en conséquence au Gouvernement, avant la mise en service du téléservice Natali, de faire adopter une disposition législative donnant une base légale à ce dernier.

■ Simplification des relations entre les entreprises et l'administration

Substitution, dans quarante-deux procédures administratives prévues par décret en Conseil d'État, de l'exigence de production d'un extrait d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers, par la communication à l'administration du numéro unique d'identification / Les données que ce numéro d'identification permet aux administrations de recueillir sont des informations inscrites au registre national du commerce et des sociétés ou au répertoire national des métiers, qui ont le caractère de données publiques, que les administrations peuvent dès lors librement consulter (INT – 402299 – 29/03/2021) – Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret relatif à la suppression de l'exigence de présentation par les entreprises d'un extrait d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers dans leurs démarches administratives, lui donne un avis favorable, sous réserve des observations suivantes. Ce texte remplace, dans quarante-deux procédures administratives prévues par décret en Conseil d'État, l'exigence de production d'un extrait d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés,

²⁶ Rapp. CE, 31 janvier 2020, Élections des représentants au Parlement européen, n° 431143, au Recueil, jugeant que l'article L. 114-5 du code des relations entre le public et l'administration n'est pas applicable aux déclarations de candidatures à des élections.



au répertoire des métiers ou au registre des entreprises tenu par les chambres de métiers d'Alsace et de Moselle, par la communication à l'administration chargée de traiter la demande ou la déclaration du numéro unique d'identification prévu par l'article 3 de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 et délivré par l'Institut national de la statistique et des études économiques. Ce numéro unique d'identification permet à l'administration de recueillir, par l'intermédiaire d'un système électronique, les données relatives à l'auteur de la demande ou de la déclaration qui lui sont nécessaires et qui sont issues, selon le cas, du registre national du commerce et des sociétés tenu par l'Institut national de la propriété industrielle ou du répertoire national des métiers tenu par CMA France. Le Conseil d'État estime que les informations inscrites au registre national du commerce et des sociétés ou au répertoire national des métiers ont le caractère de données publiques, que les administrations peuvent dès lors librement consulter. Elles n'entrent pas dans la catégorie des échanges de données entre administrations dont le régime juridique est défini par les articles L. 114-8 à L. 114-10-1 du code des relations entre le public et l'administration.



1.4. L'activité de publication

1.4.1. Les publications du Conseil d'État

■ Les publications sur le site internet du Conseil d'État

4 février 2021 : *les chiffres clés de la juridiction administrative*

⇒ [Consulter les chiffres clés de l'année 2020](#)

1^{er} avril 2021 : *Recueil de jurisprudence (Le petit Combarrous)*

⇒ [Consulter le recueil](#)

16 juin 2021 : *Le rapport d'activité de la juridiction administrative et le bilan annuel*

⇒ [Consulter le rapport public 2021](#)

⇒ [Consulter le bilan d'activité](#)

20 juillet 2021 : l'étude réalisée à la demande du Premier ministre sur *Les pouvoirs d'enquête de l'administration*

⇒ [Consulter l'étude](#)

⇒ [V. supra Suite des études](#)

29 septembre 2021 : l'étude annuelle sur *Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes*

⇒ [Consulter l'étude](#)

⇒ [V. supra L'étude annuelle publiée en 2021](#)

10 novembre 2021 : l'étude réalisée à la demande du Premier ministre sur les *Conditions de ressources dans les politiques sociales : 15 propositions pour simplifier et harmoniser leur prise en compte*

⇒ [Consulter l'étude](#)

⇒ [V. supra L'étude annuelle publiée en 2021](#)

20 décembre 2021 : la mise à jour du *Guide des outils d'action économique*

⇒ [Consulter le guide](#)

⇒ [V. supra L'étude annuelle publiée en 2021](#)

■ Les publications des actes de colloques à La Documentation française

Collection « Droits et Débats » n° 32, *Vers un nouveau droit du travail ? Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation (170 pages)* -- Cet ouvrage analyse la façon dont le droit du travail s'est adapté aux mutations de notre époque, et continue de devoir le faire, pour répondre à la fois aux besoins de flexibilité des contrats de travail, et de protection de l'emploi et du salarié. La première table ronde s'intéresse aux nouveaux défis du monde du travail que le droit doit prendre en compte (nouvelles relations de travail, prédominance apparente du droit civil ou commercial, contrats de courtes durées, précarité, dumping social). La deuxième table ronde porte sur le rôle du juge dans le contrôle et la mise en

œuvre des accords collectifs qui ont pris, en conséquence de l'importance accrue donnée à la flexibilité, une place prééminente au sein des normes applicables. Enfin, contrepoints nécessaires de cette flexibilité, la troisième table ronde aborde les nombreuses questions de gestion de l'emploi et de protection des salariés, pour permettre à notre modèle de relations sociales d'évoluer vers une conciliation plus optimale entre performances économique et sociale.

Collection « Droits et Débats » n° 33, *Concessions et privatisations : quelle articulation ?* (171 pages) -- L'ouvrage questionne le recours de plus en plus fréquent à des opérateurs privés dans les secteurs dont la gestion relève d'un régime de concessions. La première table ronde pose la question de savoir « pourquoi recourir à des opérateurs privés ? » tant la gestion des grandes infrastructures est souvent transférée des opérateurs publics aux opérateurs privés par différents mécanismes (suppression de droits exclusifs, attribution de concessions, privatisation d'opérateurs titulaires de droits exclusifs ou de concessions), comme le montre l'exemple emblématique de la loi « PACTE » qui organise la privatisation d'Aéroports de Paris. La seconde table ronde s'interroge, une fois la privatisation réalisée, pour savoir « comment préserver les équilibres ? » entre intérêt général, qualité du service rendu aux usagers et incitations données aux entreprises concessionnaires, le tout dans le respect à la fois du cadre contractuel, du suivi et de la gestion du contrat, du droit de la concurrence et, le cas échéant, de la régulation sectorielle.

Collection « Droits et Débats » n° 34, *Les professions de santé demain* (185 pages) -- Cet ouvrage traite des enjeux actuels auxquels sont confrontées les professions de santé. La première table ronde s'intéresse aux nouvelles professions de santé et aux exercices nouveaux des professions, dont le rôle évolue laissant place à des partages de compétences entre professions de santé et à de nouvelles formes de coopération au niveau des territoires, dans un contexte marqué à la fois par les changements démographiques et sociaux, l'évolution des progrès médicaux et la révolution technologique. La deuxième table ronde porte sur les nouveaux enjeux de la rémunération ; la rémunération à l'acte, principe fondateur de l'exercice libéral, reculant devant de nouvelles formes de rémunérations (forfaitaire, versée en fonction d'objectifs et/ou finançant des structures). Enfin, la troisième table ronde aborde les enjeux de la médecine de ville et de l'accès aux soins des usagers, notamment à travers les problématiques de régulation des installations médicales et de lutte contre les inégalités territoriales de santé.

■ La lettre de la juridiction administrative

La **Lettre de la justice administrative (LJA)**, publication dématérialisée depuis 2016, a fait l'objet de quatre publications en 2021. Cette lettre compte aujourd'hui 22 687 abonnés. Elle restitue de manière périodique les temps forts de la vie de la juridiction administrative à travers des rubriques consacrées à ses activités contentieuse, consultative, évènementielle et internationale.

➞ [Retrouvez toutes les publications de la LJA](#)

1.4.2. Les publications des juridictions administratives

■ Les lettres des juridictions administratives

De nombreuses juridictions administratives publient plusieurs fois par an des *lettres de jurisprudence* qui ont pour objectif de faire connaître aux spécialistes de droit administratif (avocats, services contentieux des collectivités publiques, universitaires) mais également à un public plus large (élus, membres d'associations ou de syndicats, étudiants ou tout citoyen à la recherche d'informations) leurs principaux jugements. Les *lettres de jurisprudence* sont accessibles en format dématérialisé sur les sites internet des juridictions. Quelques illustrations en sont données ci-dessous.

Les publications de la cour administrative d'appel de Paris -- La cour administrative d'appel de Paris étant souvent amenée, en raison des spécificités du contentieux de la région parisienne, à prendre position sur des questions inédites et à rendre des décisions intervenant dans des domaines sensibles, la valorisation de sa jurisprudence revêt une importance essentielle. La Lettre de la cour administrative d'appel de Paris répond à cet objectif en assurant la diffusion (sous forme exclusivement numérique) de la jurisprudence de la juridiction auprès d'un vaste public de responsables administratifs et de praticiens du droit public. Son numéro 140 été diffusé et mis en ligne sur le site internet de la juridiction le 5 janvier 2021. En complément de la Lettre et conformément à l'un des objectifs que la cour s'était fixés dans son projet de juridiction pour les années 2012 à 2015, a été créée, en 2014, une Chronique de jurisprudence fiscale de la cour administrative d'appel de Paris. Présentant la particularité d'être élaborée par la juridiction elle-même et consistant en des commentaires, à visée essentiellement explicative, d'une sélection d'arrêts rendus par la Cour, cette chronique est publiée, selon une périodicité annuelle, par la Revue de droit fiscal. Sa huitième édition, consacrée à la jurisprudence rendue au cours de l'année juridictionnelle 2020-2021, a été publiée dans le numéro 47 de cette revue du 25 novembre 2021.

Enfin, les magistrats de la cour publient régulièrement des contributions dans des revues juridiques (conclusions, commentaires d'arrêts, articles ou études portant sur des thèmes juridiques d'ordre plus général, interviews), et les arrêts de la cour sont fréquemment commentés.

La juridiction administrative a publié de nombreuses *Lettres de jurisprudence*. Quelques illustrations :

CAA de Douai et TA d'Amiens, Lille et Rouen : > [Lire la lettre de jurisprudence](#)

CAA de Nantes : > [Lire les cahiers de jurisprudence](#)

CAA de Lyon et TA de Clermont-Ferrand, Lyon, Dijon et Grenoble > [Lire la revue de jurisprudence](#)



2. Les colloques, conférences et partenariats

La section du rapport et des études a organisé ou co-organisé, en 2021, **onze manifestations**, soit 7 colloques et 4 conférences inscrites au sein de l'un des cycles organisés par la section, dans un but d'ouverture des travaux du Conseil d'État sur des thèmes concernant des développements récents de sa jurisprudence ou des réflexions issues de sa fonction consultative.

Le cycle de conférences sur le thème *Les états d'urgence*, inauguré en 2020, s'est achevé en juin 2021 au terme de sa quatrième conférence ; celui engagé en octobre 2021 sur le thème *Les réseaux sociaux*, thème également retenu pour la prochaine étude annuelle du Conseil d'État (à paraître en 2022) a tenu ses deux premières conférences.

Les cycles des *Entretiens du Conseil d'État* se sont poursuivis avec succès : un colloque a été organisé, au titre des *Entretiens en droit social* (10^e édition), un autre au titre des *Entretiens du contentieux* (6^e édition) et un dernier au titre des *Entretiens en droit public économique* (16^e édition).

Les partenariats scientifiques ont été dynamiques en 2021 : le Conseil d'État a en effet poursuivi sa coopération scientifique, sur des thématiques d'intérêt commun, avec la Cour de cassation d'une part, la Cour des comptes d'autre part, mais aussi avec le Centre de droit et d'économie du sport (CDES) de l'université de Limoges et le Comité national olympique et sportif français (CNOSF).

À cette activité, s'ajoute enfin celle du Comité d'histoire du Conseil d'État qui a poursuivi en 2021 l'organisation de ses colloques et conférences sur l'histoire de la juridiction administrative.

2.1. Les colloques

Chaque année des colloques d'une demi-journée à une journée sont élaborés par la section du rapport et des études. Organisés dans le cadre des trois *cycles d'Entretiens du Conseil d'État*, en droit public économique, en droit social et en contentieux, ils sont préparés en étroite association par la section du rapport et des études, les sections administratives des travaux publics, des finances et la section sociale ainsi que la section du contentieux et plus particulièrement le Centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État.

2.1.1. Les indicateurs d'activité

Ces manifestations contribuent au dialogue que noue le Conseil d'État avec les autres partenaires du droit : l'Université, les praticiens, les partenaires économiques et sociaux, les fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités territoriales. En 2021, **142 intervenants** ont participé aux activités événementielles du Conseil d'État. La programmation des manifestations est annoncée en amont sur le site internet du Conseil d'État, de même que sur ses comptes Twitter (200 000 abonnés) et LinkedIn (80 000 abonnés).

La poursuite de la crise sanitaire en 2021 a conduit le Conseil d'État à **systématiser le recours à la retransmission en direct et en vidéo (streaming)** de ses manifestations sur son site internet et ses réseaux sociaux (YouTube et Twitter), ce qui lui a permis de démultiplier son audience. Ainsi, en 2021, 47 306 auditeurs (sur un total de 47 667 personnes) se sont connectés à la retransmission en direct, ce qui fait une moyenne de 4 333 connections²⁷ par manifestation. La possibilité de visionner les manifestations en différé a également été systématisée, la captation intégrale de chaque colloque ou conférence demeurant en libre accès sur le site internet du Conseil d'État. **11 captations vidéo** intégrales ont ainsi été mises en ligne en 2021, auxquelles s'ajoutent **18 courtes interviews** réalisées par les intervenants, en lien avec les colloques et les conférences. Le programme ainsi que la documentation thématique des colloques restent aussi en libre accès sur le site internet du Conseil d'État.

2.1.2. Les colloques organisés en partenariat scientifique

Le Conseil d'État veille dans l'organisation de ces colloques à la diversité et à la qualité des partenariats scientifiques et opérationnels qu'il noue à cette occasion. En 2021, la section du rapport et des études a poursuivi les partenariats institués avec la **Cour de cassation**, la **Cour des comptes** et avec le **Centre de droit et d'économie du sport (CDES)** de l'université de Limoges et le **Comité national olympique et sportif français (CNOSF)**.

Le sixième colloque organisé conjointement par le **Conseil d'État et la Cour de cassation** le 21 mai 2021 a eu pour thème **L'environnement : les citoyens, le droit, les juges**. Partant du constat du caractère global du droit de l'environnement, ce colloque a porté sur sa conciliation avec d'autres branches du droit, notamment les droits fondamentaux, en interrogeant la place de la protection de l'environnement dans le débat démocratique. Il a également abordé le rôle du juge dans la protection de l'environnement, en examinant successivement l'accès aux juges, leur contrôle, et enfin l'effectivité de la solution juridictionnelle apportée. Cette manifestation s'est déroulée à la Cour de cassation et a été diffusée en direct sur les sites internet et les réseaux sociaux de la Cour de cassation et du Conseil d'État. 5 542 internautes ont suivi le direct.

Voir la [vidéo et la documentation](#) du colloque

²⁷ Il s'agit de moyenne annuelle, les audiences pouvant substantiellement varier d'une manifestation une autre, en raison de multiples facteurs (dates, conjoncture, thème).



La sixième édition du partenariat entre le **Conseil d'État**, le **Centre de droit et d'économie du sport (CDES)** de l'université de Limoges, le **Comité national olympique et sportif français (CNOSF)** et la **Cour de cassation** a eu pour ambition d'apporter une analyse sur la gestion de la crise de la Covid-19 par les institutions publiques et privées du sport. Le colloque qui s'est déroulé le 24 novembre 2021 avait pour thème ***Crise(s) sanitaire (s) & et régulation juridique du sport***. Il a permis de dresser un bilan et de s'interroger sur les mesures à adopter pour prévenir une prochaine crise et faire évoluer l'organisation et le modèle du sport en France. La manière dont le droit et les juges se sont adaptés pour protéger la santé de nos concitoyens, tout en tenant compte des spécificités de l'activité sportive et des institutions qui l'encadrent et qui l'organisent, a également été abordée. Une cinquantaine de personnes ont suivi le colloque depuis la salle d'assemblée générale, tandis que 400 internautes se sont connectés à la diffusion en direct.

Voir la [vidéo](#) du colloque

En 2021, le Conseil d'État a également poursuivi le partenariat initié en 2016 avec la **Cour des comptes**, en organisant conjointement, le 1^{er} décembre, un colloque sur le thème ***L'enjeu de l'évaluation des politiques publiques territoriales et partagées***. Ce colloque a eu pour objectif de démontrer, qu'avec l'imbrication croissante des compétences de l'État et des différentes collectivités territoriales dans de nombreux champs de l'action publique, seule une démarche d'évaluation conjointe et croisée des politiques publiques permet d'en mesurer véritablement l'efficacité, tout en légitimant le rôle des différents niveaux de collectivités. Après un état des lieux de l'évaluation des politiques territoriales et partagées, avec un focus sur le cas concret de la politique de la ville et l'attractivité des 1 514 quartiers prioritaires de cette politique, ce colloque a également permis d'aborder les leviers d'amélioration à mettre en œuvre pour renforcer les démarches d'évaluation, au niveau territorial : définition d'outils communs méthodologiques et statistiques, mobilisation des ressources existantes, accessibilité des données, rôle du Parlement... 80 personnes ont suivi le colloque en salle d'assemblée générale, tandis que près de 2 000 internautes se sont connectés à la diffusion en direct.

Voir la [vidéo](#) et la [documentation](#) du colloque

2.1.3. Les Entretiens du Conseil d'État

Des *Entretiens* sont organisés chaque année par la section du rapport et des études en étroite collaboration avec les sections sociale d'une part, des travaux publics et des finances d'autre part et enfin avec la section du contentieux. Un dossier documentaire est remis au public lors de chaque manifestation, appelé « dossier du participant » comprenant des notes de problématique et des références bibliographiques et jurisprudentielles. Ce dossier est également disponible sur le site internet du Conseil d'État.



■ Les Entretiens en droit social

La dixième édition des *Entretiens en droit social* organisés par la section sociale et la section du rapport et des études, le 12 février 2021, a porté sur le thème **Gouvernance et financement de la protection sociale**. L'évolution de la protection sociale au cours des dernières décennies s'est traduite par une importance grandissante de l'État dans la gouvernance et le financement de la couverture des risques sociaux liés à la famille et la santé mais également à l'emploi, au vieillissement et au handicap. Le colloque a ainsi abordé les principes de bonne gouvernance à adopter pour assurer, demain, la légitimité et la soutenabilité de notre système de protection sociale. Il a par ailleurs examiné les transformations affectant la structure du financement de la protection sociale. 1 847 internautes se sont connectés à la diffusion en direct.

Voir la [vidéo et la documentation](#) du colloque

■ Les Entretiens du contentieux

L'objectif de ces *Entretiens* est de mettre en discussion un thème identifié au regard des évolutions récentes de la jurisprudence du Conseil d'État, afin de favoriser sa diffusion et d'enrichir sa compréhension et son analyse. Organisés par la section du contentieux et la section du rapport et des études, en partenariat avec l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, la sixième édition de ces Entretiens s'est déroulée le 29 octobre 2021 sur le thème **Etre accessible, utile et compris : l'efficacité du juge administratif**. Comme il l'a encore montré durant la crise sanitaire en répondant, dans l'urgence, à la demande de justice, le juge administratif cherche constamment à améliorer l'efficacité de son action. Le juge doit pouvoir être saisi, sans formalisme inutile, par tout justiciable y ayant objectivement intérêt, de sorte qu'il puisse dans toute la mesure nécessaire soumettre l'action administrative au droit. Les règles d'examen des requêtes doivent ensuite lui permettre d'adopter, avec célérité, des décisions à la fois nourries des réalités concrètes et dotées d'une force contraignante réelle. Enfin, le juge ne saurait se dispenser d'être entendu, au-delà de la communauté des juristes, par les citoyens eux-mêmes. Le colloque est revenu sur ces enjeux en prenant notamment pour exemple le contentieux contractuel qui illustre les efforts déployés par le juge administratif pour assurer, à chacune de ces étapes, l'efficacité de son intervention. Une cinquantaine de personnes ont suivi le colloque dans la salle d'assemblée générale et 3 138 internautes se sont connectés au direct.

Voir la [vidéo et la documentation](#) du colloque

■ Les Entretiens en droit public économique

Ces Entretiens ont pour objectif de restituer l'action du Conseil d'État au cœur des débats économiques et d'entretenir un dialogue suivi avec les acteurs du droit public économique. La seizième édition, organisée par les sections des travaux publics, des finances et du rapport et des études, le 5 novembre 2021, a eu pour thème **Quel financement pour une économie durable ?** Les mesures prises par les États pour répondre à la pandémie de Covid 19 et parer à ses conséquences économiques et



sociales ont mis en lumière, une nouvelle fois, l'importance du recours à la dette publique et le recours aujourd'hui massif à cet instrument, au niveau national comme au niveau européen, pose des questions nouvelles, notamment quant à la soutenabilité de la dette et à la possibilité d'alternatives. Mais la pandémie de Covid 19 a aussi remis en cause quelques certitudes quant au fonctionnement de l'économie et a bouleversé certains secteurs. La relance semble une occasion saisie par les autorités publiques européennes et nationales pour réorienter l'économie vers le développement durable. Qu'en est-il réellement ? Comment se situent les grands acteurs publics et les opérateurs économiques ? Pour quels secteurs de l'économie le financement doit-il être prioritairement orienté et avec quels outils ? Telles sont les questions qui ont été abordées à l'occasion de ce colloque qu'une soixantaine de personnes ont pu suivre dans la salle d'assemblée générale, tandis que 1 625 internautes se sont connectés à la diffusion en direct.

Voir la [vidéo et la documentation](#) du colloque

2.2. Les cycles de conférences

Le Conseil d'État organise depuis 2010 des cycles de conférences conçus dans un cadre annuel ou pluriannuel. Chaque débat, d'une durée de deux heures, réunit en moyenne trois intervenants autour d'un modérateur, pour aborder une thématique particulière qui donnera lieu à des échanges avec le public. Des cycles de conférences sont également animés par les cours administratives et les tribunaux administratifs, certains étant fortement inscrits dans des partenariats locaux ou des traditions de dialogue et d'échanges avec d'autres juridictions, l'Université, les professions du droit ou les services locaux de l'État.

2.2.1. Poursuite et clôture du cycle de conférences sur Les états d'urgence (2020-2021)

Lancé en octobre 2020 par la section du rapport et des études, ce cycle a été conçu pour venir en appui aux travaux d'élaboration de l'étude annuelle du Conseil d'État pour 2021, afin que des pistes de réflexion puissent nourrir de façon concrète et utile son contenu. Quatre conférences thématiques de deux heures ont été programmées, dont les deux dernières se sont tenues en 2021 : *Les états d'urgence : pour quoi faire ?* (14 octobre 2020), *Les états d'urgence : quelles leçons de l'histoire ?* (9 décembre 2020), *Les états d'urgence : comment les pouvoirs publics s'y adaptent-ils ?* (3 mars 2021), *Les états d'urgence : comment en sort-on ?* (16 juin 2021).

Voir le [cycle de conférences en vidéo](#)



2.2.2. Le cycle de conférences sur Les réseaux sociaux (2021-2022)

Pour la douzième édition de son cycle de conférences, le Conseil d'État a une nouvelle fois choisi, de retenir pour thème celui de son étude annuelle 2022 : *Les réseaux sociaux*. Les personnalités qualifiées choisies pour intervenir permettront d'enrichir ses réflexions au-delà du champ juridique en direction par exemple de l'économie ou de la sociologie. En 2021-2022, quatre sujets ont été identifiés dans le champ de l'étude : *Les réseaux sociaux, vecteurs de transformation de la vie en société et du débat public* (27 octobre 2021), *Les réseaux sociaux, vecteurs de transformation de l'économie et du travail* (15 décembre 2021), *Les réseaux sociaux, vecteurs de transformation de l'action publique* (23 mars 2022), *Les réseaux sociaux, enjeux de régulation* (8 juin 2022).

Voir la [première](#) et la [deuxième](#) conférences en vidéo

2.3. La « Nuit du droit » 2021

Instituée en 2017 par le président du Conseil constitutionnel, la Nuit du droit a pour ambition, en commémoration de la Constitution de 1958, de consacrer chaque année la soirée du 4 octobre pour célébrer le droit. Depuis 2018, cette initiative est partagée et mise en œuvre par de nombreux acteurs sur le territoire national. La juridiction administrative prend toute sa part à cette Nuit du droit, pour en faire un temps fort de son engagement à « mieux faire connaître le droit, ses principes, ses institutions, ses métiers ».

Pour la session 2021, le Conseil d'État, avec le concours du tribunal administratif de Paris et de la cour administrative d'appel de Paris, a fait le choix d'un format renouvelé, en proposant une **émission en plateau TV**, animée par la journaliste Corinne Audouin et diffusée en direct sur son site internet et ses réseaux sociaux. La soirée qui avait pour thème *L'écologie par le droit ?* a débuté par le récit d'une chronique ludique de jurisprudence administrative prononcée par les secrétaires de la Conférence du stage des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Des acteurs reconnus pour leur expertise ou leur engagement, et parfois leurs opinions divergentes, ont ensuite participé à quatre tables rondes pour évoquer successivement le changement climatique, la biodiversité, la pollution de l'air et des eaux, ainsi que la participation du public. La soirée a été clôturée par un grand débat portant sur la contribution du droit à la cause écologique. L'événement a comptabilisé un peu plus de 32 000 connexions en direct.

Regarder l'émission



2.4. Les colloques, conférences et partenariats organisés par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel

En 2021, la poursuite de la crise sanitaire a limité la tenue des événements que les juridictions administratives avaient programmés en partenariat. Néanmoins, la majorité des échanges a été maintenue, démontrant la grande capacité d'adaptation des juridictions

2.4.1. Les échanges avec les barreaux, l'université, les juridictions et professions judiciaires sur des thèmes d'intérêt commun

■ La « Nuit du Droit » 2021

L'édition 2021 de la « Nuit du Droit » s'est tenue le 4 octobre 2021 dans toute la France. Initiée en 2018 par le Conseil constitutionnel, son objectif est de mieux faire connaître le droit, ses principes, ses institutions et ses métiers à l'occasion de manifestations relayées sur l'ensemble du territoire par tous les acteurs du droit. La juridiction administrative a largement élargi à cette édition. Sept cours administratives d'appel et dix-neuf tribunaux administratifs se sont mobilisés pour l'organisation de manifestations sous des formes diverses, ludiques ou pédagogiques, le plus souvent en partenariat avec les tribunaux judiciaires, les barreaux, l'École de droit ou encore l'université, telles que :

- des **portes ouvertes** : visites des juridictions et échanges avec les magistrats et agents (tribunaux administratifs de Lille, Nîmes, Nantes, Châlons-en-Champagne)
- des **colloques et conférences** sur des thèmes variés : « La judiciarisation des enjeux environnementaux » (cour administrative d'appel de Bordeaux) ; « Comprendre les enjeux de la future présidence de l'Union européenne » (cour administrative d'appel de Lyon) ; « Le droit est votre avenir » (cour administrative d'appel de Douai) ; La justice climatique (tribunal administratif de Lyon) ; « Présentation de la clinique du droit en Seine-Saint-Denis » (tribunal administratif de Montreuil) ; « Les compétences du juge judiciaire et du juge administratif en matière de protection des libertés individuelles » (tribunal administratif de Limoges) ;
- des **procès fictifs**, (tribunal administratif de Nancy et cour administrative d'appel de Nancy, cour administrative d'appel de Nantes, tribunaux administratifs de Grenoble et de Poitiers) ;
- des **représentations théâtrales** en jeux de rôle (tribunal administratif, de Rennes)

- des **expériences immersives sous forme d'escape game** juridique au coeur d'un procès administratif (tribunal administratif de Rouen, tribunal administratif de Besançon)
- une émission de radio, suivie d'un débat sur le thème de l'indépendance de la justice (tribunal administratif d'Orléans).

➡ Consulter le site internet de la Nuit du Droit

■ Actualité du droit

Sur la crise sanitaire et les états d'urgence

La cour administrative d'appel et le tribunal administratif de Versailles ont organisé conjointement, les 18 et 19 novembre 2021, un colloque sur le thème « Vingt années de procédure d'urgence en référé - Bilan et perspectives à la lumière de l'expérience de l'état d'urgence sanitaire », dans le cadre de la conférence des présidents des juridictions administratives.

A Lyon, la Cour administrative d'appel a organisé, en partenariat avec l'association des juges administratifs européens (AEAJ) un colloque sur le thème « Aides d'État et Covid-19 », les 14 et 15 octobre 2021.

Le tribunal administratif de Martinique a pris part au séminaire organisé en visio-conférence par l'Association des juristes en droit des Outre-mer sur le thème « Santé et Outre-mer : État des lieux en période de crise sanitaire », en partenariat avec l'université de Bordeaux, l'Agence française de développement, l'université de Nouvelle-Calédonie et l'université de Polynésie française.

En matière d'environnement

Le tribunal administratif de Lyon a renouvelé sa participation à la « Green Week » organisée par la Commission européenne. Pour l'édition 2021, la session avait pour thème « Zéro pollution : pour une population et une planète en meilleure santé ». Dans ce cadre, le tribunal administratif et l'université catholique de Lyon ont organisé un procès fictif sur le thème des enjeux relatifs à la pollution de l'air dont l'audience s'est tenue à huis clos le 22 avril 2021 au tribunal administratif. Le cas traité cette année portait sur un refus opposé par la municipalité de Lyon à une personne demandant des restrictions de circulation routière supplémentaires afin d'atteindre, pour son appartement, les normes fixées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en matière de qualité de l'air.

Le tribunal administratif de Guyane et l'université de la Guyane ont organisé, le 18 novembre 2021, une journée d'étude sur le droit et l'environnement en Guyane. Au cours de cette journée, des magistrats, des universitaires, des agents de l'administration territoriale et d'autres professionnels ont dressé un état des lieux du droit français puis évoqué de manière pragmatique la protection pénale de l'environnement, la sensibilisation des citoyens aux questions environnementales et la mise en œuvre de cet enjeu de politique publique. Cette journée d'étude a également permis d'entendre des représentants du monde associatif, du monde



économique mais aussi des populations autochtones qui, à court et moyen terme, expriment des points de vue différents sur les questions de développement et de protection mais s'accordent toutefois sur la nécessité d'aller vers un développement durable et respectueux du territoire.

En matière de fiscalité

La cour administrative d'appel de Bordeaux a organisé en partenariat avec la délégation régionale Aquitaine de l'Institut des avocats conseils fiscaux et l'ordre des avocats du barreau de Bordeaux, le 16 septembre 2021, la première édition des « Entretiens du droit fiscal ». Ces rencontres ont permis devant un public de professionnels et d'étudiants, un dialogue entre avocats, professeur et magistrats, autour des derniers arrêts marquants des chambres fiscales de la cour.

La cour administrative d'appel de Paris a organisé en collaboration avec la direction générale des finances publiques, la Fédération nationale pour le droit de l'entreprise et l'Institut des avocats conseils fiscaux (IACF), l'attribution des « Prix Maurice Cozian » décernés aux meilleurs étudiants en droit fiscal des centres universitaires de formation au diplôme de juriste conseil d'entreprise (DJCE).

■ Les partenariats avec le monde étudiant

La cour administrative d'appel de Nantes, le tribunal administratif de Nantes et la faculté de droit et de sciences politiques de l'université de Nantes ont signé, le 16 février 2021, une convention de partenariat visant la conception et la mise en œuvre d'activités de formation universitaire et de recherche, dans l'objectif commun d'une meilleure connaissance mutuelle et de rayonnement de la justice administrative.

Le tribunal administratif de Montpellier a signé, le 17 septembre 2021, avec la faculté de droit et de science politique de l'université de Montpellier, une convention instaurant un mentorat destiné à mettre les étudiants de troisième année de licence en relation avec un membre du tribunal, magistrat ou agent du greffe, pour les aider dans leur choix d'orientation professionnelle. Le tribunal a également participé le 9 décembre 2021 à la Journée de rencontre avec les professionnels pour les étudiants. Cela a été l'occasion pour les étudiants présents de mieux appréhender la juridiction administrative et de confirmer ou ouvrir des perspectives concrètes d'orientation. Les métiers de magistrat et de greffier ont été présentés dans le cadre d'une table ronde.

Le 6 décembre 2021, le tribunal administratif de Versailles et le rectorat de l'académie de Versailles ont signé leur première convention « Parcours citoyen ». Cette convention s'inscrit dans le cadre de la politique menée par la juridiction administrative en faveur de la diversité et de l'égalité des chances ainsi que de la lutte contre les discriminations. Elle a pour objectif d'offrir la possibilité à des élèves issus de classes de troisième des collèges concernés par la politique d'éducation prioritaire ou situés en milieu rural, de découvrir la juridiction administrative et ses métiers en les incitant à la poursuite d'éventuelles études supérieures.



2.4.2. Le renforcement des engagements pour la mise en œuvre de la médiation en matière de litiges administratifs

De nombreuses juridictions ont pris part à des initiatives en vue de renforcer la médiation administrative telles que la signature de conventions ou l'organisation de manifestations sur cette thématique.

■ Signature de conventions

La cour administrative d'appel de Nantes, le tribunal administratif de Rennes ont signé avec les 4 préfets de la région Bretagne, le 2 avril 2021, une convention de partenariat pour le développement de la médiation comme mode de règlement des litiges administratifs, sur le modèle de la convention qui avait été conclue le 28 juin 2018 entre ces juridictions et les bâtonniers représentant les avocats de l'ensemble des barreaux bretons. Cette nouvelle convention prévoit qu'un service de l'État qui prend une décision administrative peut indiquer à l'administré dans la notification de cette décision qu'il est prêt à s'engager dans une médiation ; si cette proposition est acceptée par l'administré, il pourra être procédé à la désignation d'un médiateur par le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel. L'administré peut lui-même solliciter auprès de l'administration la mise en œuvre d'une médiation dès la naissance d'un litige avec celle-ci. Par ailleurs, les juridictions administratives peuvent elles-mêmes proposer une médiation dans certains litiges dont elles sont saisies.

De la même façon, la cour administrative d'appel de Lyon et les tribunaux administratifs de Clermont-Ferrand, Grenoble et Lyon ont signé, le 9 juin 2021, avec les préfets des douze départements de la région Auvergne Rhône-Alpes une convention relative à la mise en œuvre de la médiation par l'État. Cette convention qui s'applique tant devant le juge de première instance que devant le juge d'appel, a vocation à favoriser l'engagement de médiations à l'initiative des parties ou de celle du juge, dans la plupart des litiges relevant de la compétence du juge administratif.

A Nancy, la cour administrative d'appel, le tribunal administratif et la ville de Nancy ont signé, le 9 décembre 2021, une convention qui permet de déterminer les actions par lesquelles elles entendent promouvoir la médiation en vue de parvenir à une solution amiable dans le règlement des différends dont les juridictions administratives ont à connaître.

A Nice, une convention de « Médiation » a également été signée entre le tribunal administratif, la ville de Nice et la Métropole Nice Côte d'Azur. Cette convention met à disposition du tribunal administratif le service Médiation Nice Côte d'Azur, permettant ainsi aux juges d'utiliser cette voie de recours complémentaire.

La cour administrative d'appel de Bordeaux, les tribunaux administratifs de la Guadeloupe, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy et les barreaux du ressort de ces trois tribunaux ont signé le 12 novembre 2021 une convention cadre destinée à favoriser le développement de la médiation dans le ressort des trois tribunaux.



A Montpellier, le tribunal administratif et la caisse d'allocations familiales de l'Hérault ont signé fin janvier 2021, avec 35 autres partenaires, le renouvellement triennal d'une convention-cadre relative à la mise en œuvre de la médiation dans le ressort du tribunal administratif de Montpellier. Or, jusqu'à ce jour, peu de médiations ont été engagées dans les contentieux sociaux où la question du coût est centrale puisque les litiges concernent des personnes démunies, qui, pour la majorité, ne peuvent faire face aux frais d'un médiateur, tandis que la caisse d'allocations familiales ne saurait supporter un coût, en argent et en temps, qui serait en inadéquation avec les avantages qu'elle peut en retirer par rapport à un traitement juridictionnel des affaires. Aussi, le 30 mars 2021, le tribunal et la caisse d'allocations familiales sont convenus d'expérimenter, pour un an, un dispositif spécifique, à la fois complémentaire et dérogoire à la convention-cadre, pour les contentieux sociaux.

■ Organisation de manifestations

Le succès grandissant de la médiation a suscité l'organisation de nombreuses manifestations dont l'objectif était de dresser un état des lieux à partir des retours d'expérience des parties concernées, et d'envisager des perspectives d'amélioration. Les quelques illustrations ci-dessous en témoignent :

- le Forum de la médiation, organisé par le tribunal administratif de Montpellier le 30 janvier 2021, avec le concours de la Faculté de droit et de sciences politiques de Montpellier et l'École des avocats Centre Sud ;
- un colloque sur le thème « 50 nuances de médiation » organisé dans le cadre des 7èmes rencontres corses de droit et contentieux administratifs, le 1^{er} octobre 2021, organisé par le tribunal administratif de Bastia en partenariat avec l'équipe méditerranéenne de recherche juridique de l'université de Corse ; un autre colloque sur le thème « Regards croisés sur la médiation » organisé le 3 décembre 2021 par la cour administrative d'appel de Bordeaux en partenariat avec les barreaux de Bordeaux et de Pau ;
- une conférence-débat sur le thème de la médiation organisé le 8 octobre 2021 par le tribunal administratif d'Orléans avec le barreau d'Orléans et l'association « Oval'médiation », dans le cadre des « Petits déjeuners du droit » ; une autre conférence-débat sur le thème « La médiation administrative, bilan et perspectives » organisé par le tribunal administratif de Poitiers, le 18 octobre 2021, en partenariat avec l'association nationale de la médiation (ANM) ;
- les rencontres de la médiation, le 11 octobre 2021, aux cours desquelles la cour administrative d'appel de Lyon a présenté aux avocats du barreau de Lyon son dispositif et la cellule médiation de la cour ;
- la participation du référent médiation de la cour administrative d'appel de Bordeaux à la « Semaine mondiale de la médiation » organisée par l'association nationale des médiateurs le 14 octobre 2021.



3. Les relations européennes et internationales

Les échanges internationaux constituent une activité croissante pour le Conseil d'État et la juridiction administrative. Ils permettent de mieux faire connaître, en Europe et dans le monde, le droit public français et contribuent au rayonnement international du droit continental et du droit public européen.

La délégation au droit européen et la délégation aux relations internationales sont chargées, au sein de la section du rapport et des études, de mener les actions d'expertise, de veille juridique, d'échanges et de coopération au soutien des relations européennes et internationales de l'institution.

3.1. La mission d'expertise et de veille juridique en droit européen

La délégation au droit européen de la section du rapport et des études exerce une veille permanente sur le droit européen. Elle remplit également une mission d'alerte et de conseil à l'intention des sections administratives du Conseil d'État, en amont de l'élaboration des normes nationales et européennes.

■ Les publications mensuelles

-- Le Bulletin des jurisprudences européennes (BJE) – La délégation au droit européen diffuse tous les mois un Bulletin des jurisprudences européennes (BJE) à destination des membres du Conseil d'État. Ce Bulletin analyse les jurisprudences des juridictions de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme. Sa diffusion a été maintenue malgré les contraintes liées à la Covid-19.

Le Bulletin relève les arrêts comportant des points intéressant le droit de l'Union ou le droit de la Convention européenne des droits de l'Homme. Les arrêts sont présentés de façon thématique, les juridictions administratives susceptibles d'être intéressées par leur portée sont identifiées et des commentaires particuliers ciblent les décisions sur lesquelles la délégation souhaite attirer plus particulièrement l'attention des membres du Conseil d'État. Les questions préjudicielles intéressant le Conseil d'État y sont clairement identifiées.

➡ *V. partie 1 du rapport, activité juridictionnelle du Conseil d'État, p. 33*



Le Bulletin paraît dans les dix premiers jours de chaque mois. Les arrêts ou les textes cités figurent en lien hypertexte, dans la mesure où la diffusion de la publication s'opère par voie dématérialisée. Cette pratique s'est avérée particulièrement adaptée aux méthodes de travail déployées pendant la période de la crise sanitaire, sans créer de rupture avec les pratiques antérieures. Un répertoire des sommaires des BJE est diffusé en début d'année et facilite ainsi la recherche des jurisprudences pertinentes récentes pour le traitement des dossiers contentieux ou des sections administratives. A l'automne 2021, un commentaire des grandes tendances de la jurisprudence de l'UE et de la Cour EDH a été diffusé à l'ensemble des magistrats administratifs.

Le Bulletin peut être complété ponctuellement par des « alertes flash » diffusées dans la journée ou le lendemain d'un arrêt particulièrement important ou d'une information qu'il apparaît nécessaire de porter à la connaissance des membres du Conseil d'État très rapidement.

-- Le Bulletin des législations européennes -- Le Bulletin des législations européennes présente des synthèses sur les textes en cours de négociation dans le cadre de l'Union, sur les communications de la Commission européenne et sur les consultations organisées par cette dernière. Il rappelle les procédures d'infractions ouvertes à l'encontre de la France par la Commission européenne. La diffusion de ce bulletin est assurée par la délégation au droit européen aux membres des sections administratives du Conseil État concernés spécifiquement par le texte commenté.

-- Les « guides » -- Des guides explicatifs et opérationnels sur les grands thèmes rencontrés notamment par les membres des sections administratives du Conseil d'État sont publiés régulièrement. La délégation au droit européen a ainsi établi une compilation de la jurisprudence de la Cour de justice et de la Cour européenne des droits de l'Homme, en matière de droit des étrangers. A été également publié un guide sur le droit des aides d'État à destination des membres du Conseil d'État. Ce guide regroupe les jurisprudences de la juridiction de l'Union et de décisions de la Commission européenne récentes ainsi que des points relatifs à certaines questions techniques de cette matière. Ces guides continueront à faire l'objet de mises à jour régulières. Deux nouveaux mémos ont été publiés, en 2021, sur le droit de l'environnement, ou vont l'être sur le droit de la santé en 2022.

■ La réponse aux questions des membres du Conseil d'État dans le domaine européen

La principale charge de la délégation au droit européen consiste à répondre aux questions posées par les membres des sections consultatives lors de l'examen des textes qui leur sont soumis, questions relatives à l'application du droit de l'Union ou du droit de la Convention européenne des droits de l'Homme.

La délégation au droit européen a été consultée lors des travaux ayant précédé l'adoption d'études commandées au Conseil d'État par le Gouvernement.

Le délégué au droit européen peut par ailleurs contribuer à l'examen en section administrative d'un projet de loi ou de décret posant des difficultés juridiques en

matière de droit de l'Union ou de la Cour EDH. Cette présence s'effectue dans le cadre de l'article R. 123-6 du CJA.

Enfin le délégué au droit européen assiste aux assemblées générales et intervient sur les questions relatives à l'application du droit de l'Union ou de la Convention EDH.

■ La participation aux formations en droit européen

La délégation au droit européen apporte son concours aux formations aux questions juridiques relatives au droit de l'Union, au droit de la Convention européenne des droits de l'Homme ainsi qu'à l'intégration du droit international en droit interne à l'attention des membres du Conseil d'État et, depuis 2016, au bénéfice des nouveaux magistrats des tribunaux administratifs. Des interventions sont également réalisées par le délégué au droit européen devant les sections administratives sur des thématiques centrées sur les préoccupations spécifiques à chacune desdites sections, notamment en relation avec les projets législatifs dont elles sont saisies.

3.2. L'activité internationale des juridictions administratives

L'activité internationale du Conseil d'État et de la juridiction administrative a pour but d'apprendre des systèmes juridiques étrangers et de diffuser le modèle de la juridiction administrative française. Elle participe à l'influence de sa jurisprudence et au rayonnement de ses principes juridiques. Cette activité, repose notamment sur l'accueil de visites ou de stages d'études au sein de la juridiction administrative, sur des rencontres bilatérales ou multilatérales et des missions d'expertise. Le vice-président et les membres du Conseil d'État, ainsi que les magistrats administratifs, participent à l'expansion des relations institutionnelles que le Conseil d'État entretient avec les juridictions étrangères homologues et les groupes et institutions multilatéraux (organisations internationales, associations, universités).

Les différents volets de l'action internationale du Conseil d'État répondent aux objectifs fixés dans le schéma stratégique des relations internationales adopté en novembre 2018 et ont vocation à se déployer principalement dans les pays susceptibles de constituer des relais d'influence pour le modèle juridictionnel français.

En 2021, l'activité internationale du Conseil d'État a fluctué en fonction des évolutions de la situation sanitaire. Moins dense lors du premier semestre, les rencontres, sommets et séminaires prévus à l'étranger ou en France pendant la période de crise ont pu être reportés au second semestre. Par ailleurs, le recours à la visioconférence s'est maintenu. Ainsi en 2021, **10 séminaires juridiques**



bilatéraux²⁸ et **2 dans un cadre multilatéral**²⁹ ont été organisés en collaboration avec des institutions partenaires. Ce niveau d'activité des séminaires est similaire à celui que nous pouvions observer avant la crise sanitaire. Les stages d'études et visites de professionnels du droit ou étudiants étrangers n'ont en revanche pas repris le niveau précédent.

L'effectivité de ce rayonnement international repose en outre sur l'accessibilité linguistique du droit public français aux non-francophones. Ainsi, **la politique de traduction** des décisions contentieuses a conduit à la mise en ligne depuis 2014, sur le site internet du Conseil d'État, d'un nombre significatif de décisions intégralement traduites en anglais, en allemand, en espagnol, en chinois et en arabe. Ce corpus s'est enrichi **en 2021 de 27 traductions**³⁰, correspondant moins à des décisions historiques, déjà disponibles, qu'à des décisions récentes. La politique de traduction des décisions a particulièrement suivi l'actualité en procédant à la traduction de décisions en lien avec la crise sanitaire. Trois nouvelles analyses de jurisprudence sont parues à la *Revue française de droit administratif (RFDA)* et à la *Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NZwV)* sur des thèmes déterminés en commun par le Conseil d'État et la Cour administrative fédérale d'Allemagne dans le cadre de **publications croisées**. Par ailleurs, en 2021 la délégation a mis en avant l'actualité du Conseil d'État par la **traduction systématique des communiqués de presse** relatifs aux décisions contentieuses. Ainsi, plus de **50 publications** sont venues enrichir le site du Conseil d'État dans sa version anglaise.

En 2021, l'activité internationale du Conseil d'État a pris la forme d'une coopération bilatérale (I). Elle s'est également déployée au sein des instances multilatérales, européennes ou mondiales (II).

3.2.1. Coopération bilatérale

3.2.1.1. Séminaires juridiques bilatéraux

Les séminaires bilatéraux constituent un vecteur privilégié de dialogue entre le Conseil d'État et ses partenaires étrangers. À l'occasion de ces rencontres de haut niveau, les délégations, conduites par leur président, échangent sur des sujets d'intérêt commun et renforcent la connaissance réciproque de leurs systèmes juridiques. Ces séminaires permettent de valoriser et d'approfondir l'usage du droit comparé.

Les séminaires prévus en 2020 avec nos homologues grecs, anglais et israéliens, reportés en raison de la crise sanitaire, ont pu se produire en 2021 selon des modalités adaptées au respect du protocole sanitaire.

28 Espagne, Allemagne, Grèce, CEDH, Belgique, Israël, CJUE, Luxembourg, Italie, Royaume-Uni

29 Franco-British-Irish Judicial Cooperation Committee, ACA-Europe : association européenne regroupant la Cour de justice de l'union européenne et les Conseils d'État ou juridictions administratives suprêmes de chacun des États membres de l'Union.

30 Ce chiffre moins élevé que les années passées s'explique par la traduction de décisions particulièrement longues (par exemple la décision d'assemblée *French Data Network* relative à la conservation des données de connexion traduite en anglais et en espagnol).

■ En France

En juillet, le vice-président a accueilli une délégation de la Cour administrative fédérale d'Allemagne (*Bundesverwaltungsgericht*) conduite par le Président Klaus Rennert, pour un séminaire de travail **bilatéral franco-allemand**. Les discussions réparties en quatre tables rondes ont porté sur l'oralité, la pandémie, le réchauffement climatique et la médiation. En septembre le séminaire bilatéral de travail **franco-hellénique** a lui abordé la question du rôle consultatif du Conseil d'État dans le cadre des grands projets d'urbanisme et d'aménagement du territoire, l'oralité et la responsabilité de l'État du fait des décisions de justice. Les 2 et 3 décembre s'est tenu un séminaire bilatéral **franco-italien** avec une délégation du *Consiglio di Stato* menée par son président Filippo Patroni Griffi, qui a également représenté la présidence italienne de l'ACA-Europe lors du séminaire à Paris le 6 décembre.

■ À l'étranger

Le vice-président du Conseil d'État, accompagné de quelques membres, a été reçu pour des séminaires de travail bilatéraux sur des thèmes variés par le *Tribunal supremo* et le *Consejo de Estado* espagnols en juillet, par le Conseil d'État de Belgique et la Cour suprême d'Israël en octobre, par le Conseil d'État et la Cour administrative du Grand-Duché luxembourgeois ainsi que la Cour suprême du Royaume-Uni en novembre.

Les visites et les journées d'études constituent d'autres formats de relations bilatérales.

En avril a eu lieu la journée d'étude de la Fondation Vittorio Occorsi sur le thème du juge administratif face à la pandémie.

Les journées juridiques franco-croates permettent au Conseil d'État d'entretenir des relations avec la Croatie et avec le monde universitaire. Leur quinzième édition s'est tenue en novembre à Split sur le thème des libertés publiques et individuelles à l'épreuve du Covid-19. Le Conseil d'État a participé à ces journées par visio-conférence.

En septembre, le vice-président s'est rendu à Helsinki pour une visite bilatérale à la Cour suprême de Finlande dans le but notamment de préparer la future présidence finlandaise (2023-2025) de l'ACA-Europe.

■ Avec les Cours européennes

En 2021, une délégation du Conseil d'État menée par le vice-président a participé à un séminaire de travail à la **Cour européenne des droits de l'Homme** en septembre et à la **Cour de justice de l'Union européenne** en novembre. Ces séminaires sont l'occasion de débattre des sujets d'actualité qui ont pu être portés devant les Cours européennes, tels la liberté d'expression à Strasbourg et le droit de l'environnement à Luxembourg.



États-Unis – Du 13 au 18 septembre, le vice-président s’est rendu à Washington DC et Boston pour la première visite d’un vice-président dans la capitale américaine depuis plus de quarante ans. La visite était organisée autour de cinq thèmes : le contrôle juridictionnel des décisions publiques, la fabrique de la loi, la protection des données et les enjeux de sécurité, le déploiement dans le monde de projets relatifs à la justice administrative, et la justice climatique. Le vice-président a notamment été reçu au Congrès et a été l’invité du *think tank Atlantic Council* pour un webinaire. Il s’est entretenu avec plusieurs juges fédéraux du circuit de Washington DC ainsi qu’avec Stephen Breyer, juge à la Cour suprême.

3.2.1.2. Échanges protocolaires

Les relations bilatérales s’entretiennent et se nouent également par des visites de travail de haut niveau, en comité plus restreint.

En 2021, on note une activité accrue avec les ambassades. En février M. Hans-Dieter Lucas, ambassadeur d’Allemagne en France, et M. Martin Schmidt, consul d’Allemagne à Paris, se sont entretenus avec le vice-président. Le vice-président a également reçu les ambassadeurs en France du Japon, d’Inde et de Tunisie.

Le Conseil d’État entretient des relations étroites avec les institutions juridiques étrangères. À ce titre, le vice-président s’est entretenu en octobre avec Mme Mária Kolíková, ministre de la Justice de la République slovaque. En novembre, le vice-président a renouvelé avec le ministre de la Justice du Vietnam une convention bilatérale de coopération signée pour la première fois en 2014.

C’est également dans ce cadre que le délégué aux relations internationales a reçu M. Sardor Rustambaev, ambassadeur d’Ouzbekistan en France, M. Komiljon Karimov, président de l’université de l’économie mondiale et de la diplomatie, M. Isa Khamedov, directeur du centre d’études juridiques internationales et de droit comparé, et M. Sardor Salimov, attaché de l’Ambassade. Une présentation du rôle du Conseil d’État dans l’élaboration de la loi a été effectuée pour une délégation de parlementaires libyens.

Enfin en décembre, M. Khalaf, directeur de l’organisation non-gouvernementale Al-Noor, a été reçu dans le cadre du Programme d’invitation des personnalités d’avenir (PIPA) du ministère de l’Europe et des Affaires étrangères.

3.2.1.3. Missions d’expertise

Les membres du Conseil d’État sont régulièrement sollicités pour leur expertise, que ce soit pour le soutien à des processus de réformes institutionnelles ou dans le cadre de sessions de formations des fonctionnaires et magistrats administratifs. En 2021, après le report de nombreuses missions en 2020 au plus fort de la crise sanitaire, l’activité d’expertise a repris grâce à une utilisation plus importante de la **visioconférence**.

Ainsi, en mars, une table ronde s’est tenue en visioconférence avec le Conseil d’État égyptien sur la réduction des délais de procédure. En mars également, le séminaire international de droit administratif comparé (SIDAC) a eu lieu avec Saint-Domingue

sur les perspectives et défis du droit administratif en période de pandémie en visioconférence. En juin, un webinaire visant au renforcement des compétences juridiques des magistrats marocains s'est tenu avec Rabat sur l'exposé des motifs dans la pratique législative française et leur rédaction.

En septembre, des membres du Conseil d'État ont participé à un colloque en visioconférence avec la Colombie sur la gestion de la crise sanitaire par les juridictions administratives, ainsi qu'à un colloque avec le Luxembourg sur les Conseils d'État en Europe dans leurs fonctions consultative et législative.

En octobre, un webinaire sur la codification a été organisé avec l'Ambassade de France au Vietnam.

En mai, un webinaire franco-italo-belge de droit comparé sur les Conseils d'État a eu lieu autour de la publication de D. Renders et B. Gors, *Le Conseil d'État*. En mai également, le Conseil d'État a participé à un colloque en visioconférence à Rome avec le *Consiglio di Stato* dans le cadre du *Fundamental Rights in Court and regulation (FRICoRe)* sur le thème de la santé et des droits fondamentaux.

En avril, le vice-président a effectué une visite officielle à Riga lors de laquelle il a rencontré M. Egils Levits, président de la République de Lettonie. La Lettonie ne disposant pas aujourd'hui d'une institution indépendante de conseil juridique, le Conseil d'État participe à la réflexion sur la création d'un tel organe inspiré du modèle français.

En novembre, une mission de formation à Porto-Novo au Bénin a été organisée dans le cadre de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (réseau l'AA-HJF).

Assistance de la Banque mondiale en Irak – Le 1^{er} juillet, le Conseil d'État a participé à un colloque en visioconférence organisée par la Banque mondiale avec l'Irak sur l'exécution des décisions de justice. Le 8 juillet, un autre colloque en visioconférence a permis au Conseil d'État d'aborder les études d'impact. Lors du déplacement aux États-Unis du vice-président, un entretien à la Banque mondiale a été l'occasion de revenir sur ces projets de coopération en Irak.

3.2.1.4. Visites d'étude

L'intérêt des visiteurs étrangers pour le Conseil d'État, ses missions et son organisation reste constant en dépit du contexte sanitaire. Le Conseil d'État a accueilli, pour de courtes visites de présentation de ses fonctions, des magistrats et professionnels du droit. Il a ainsi accueilli une délégation roumaine sur le thème de la codification des relations entre l'administration et le public et un groupe de juges allemands sur le thème du chantier de numérisation et digitalisation de la justice.

■ Visites d'études mises en œuvre dans un cadre européen

Le Conseil d'État a participé au projet mis en place par le Conseil de l'Europe sur l'amélioration de la capacité de la justice administrative et le renforcement de la capacité institutionnelle du Conseil d'État en Turquie. Le Conseil de l'Europe fournit



un soutien aux autorités turques dans leurs démarches de réforme du système de justice administrative en s'appuyant en particulier sur les bonnes pratiques. Après avoir participé à un webinaire sur le sujet en mai, le Conseil d'État a reçu une délégation turque au Palais-Royal. L'efficacité notoire du système français a également mené la délégation turque dans d'autres institutions et juridictions administratives pour comprendre le fonctionnement de la justice administrative française.

3.2.1.5. Stages d'étude

Le Conseil d'État permet aux professionnels du droit un approfondissement de leur connaissance de la juridiction administrative au travers de stages d'étude d'une ou deux semaines, organisés soit au Conseil d'État, soit dans une juridiction. L'impact de la crise sanitaire sur les stages d'études s'est ressenti quantitativement en 2021 également.

■ Stages mis en œuvre par une organisation multilatérale

Deux magistrats appartenant à des juridictions étrangères ont ainsi bénéficié de stages d'étude organisés au long de l'année, en provenance d'Espagne et d'Allemagne. Le Conseil d'État participe au programme d'échange de ses partenaires institutionnels multilatéraux que sont le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ) et l'ACA-Europe (Association des Conseils d'État et juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne). Dans le cadre du REFJ, une magistrate espagnole, a été reçue en octobre pendant une semaine pour un stage consacré au droit de l'environnement.

Un membre du Conseil d'État qui devait effectuer un stage d'étude financé par l'ACA-Europe à Leipzig en 2020 a pu effectuer son séjour d'études en décembre au *Bundesverwaltungsgericht*.

■ Stages mis en œuvre dans un cadre bilatéral

Comme chaque année depuis 2018, le Conseil a offert la possibilité à un jeune référendaire allemand d'effectuer un stage d'une durée de 3 mois dans le cadre de sa formation professionnelle aux fonctions de juge administratif en Allemagne. Ce stage a été intégralement réalisé en distanciel en raison de la situation sanitaire.

3.2.1.6. Relations avec les établissements de formation

La juridiction administrative entretient des relations institutionnelles avec le monde universitaire afin de diffuser ses pratiques auprès des étudiants en droit et de promouvoir la doctrine administrative française.

Un groupe de l'École de guerre a été accueilli, en mars, ainsi qu'un groupe d'étudiants du programme de droit franco-allemand des universités Assas à Paris, Humboldt à Berlin et Ludwig-Maximilians à Munich, en octobre.

En octobre s'est tenu un colloque en visioconférence sur la protection des libertés individuelles en droit administratif dans le cadre du partenariat entre les universités de Naples en Italie et de Novossibirsk en Sibérie occidentale. Enfin, un groupe d'élèves-magistrats de Rhénanie-Palatinat été reçu au Conseil d'État.

Universités américaines – L’année 2021 a été l’occasion pour le Conseil d’État de nourrir ses relations avec plusieurs universités américaines. En février, le vice-président est intervenu dans un webinaire avec l’université de Yale sur la décision *Grande Synthe*. En juillet, le vice-président s’est entretenu avec M. Mitchel Lasser, professeur de droit comparé et de droit international à la Cornell Law School. En octobre, un webinaire a été organisé avec l’université de Columbia sur la justice climatique. En décembre, il a tenu un webinaire avec Cornell sur le recrutement des juges en Europe.

3.2.2. Coopération multilatérale

3.2.2.1. À l’échelle européenne

■ Liens avec les institutions européennes

La coopération avec les institutions européennes compte au nombre des priorités du Conseil d’État. S’agissant des liens avec les juridictions européennes, comme chaque année, une délégation du Conseil d’État conduite par le vice-président a assisté à la rentrée solennelle de la Cour européenne des droits de l’Homme (CEDH) en septembre. En septembre également s’est tenu le séminaire de travail bilatéral avec la CEDH organisé tous les deux ans.

En septembre, une visite d’étude à la Cour de justice de l’Union européenne (CJUE) a dû être annulée en raison de la crise sanitaire. En novembre, en revanche, se sont tenus le forum des magistrats ainsi qu’un séminaire de travail bilatéral avec la CJUE.

■ Liens avec les associations européennes

Association des Conseils d’État et des juridictions administratives suprêmes de l’Union européenne (ACA-Europe) – L’ACA-Europe est une association qui regroupe la Cour de justice de l’Union européenne et les Conseils d’État ou juridictions administratives suprêmes de l’Union européenne. Elle constitue un cadre d’échanges privilégiés entre les magistrats européens via diverses manifestations qu’elle organise – séminaires, échanges de magistrats, création d’une base de données juridiques. L’ACA-Europe permet également d’avoir un point de vue global et comparatiste des différents ordres juridiques nationaux à l’aide de questionnaires dont l’exploitation mène à la publication d’études transversales disponibles sur le site de l’association, www.aca-europe.eu. Leurs résultats sont exposés lors de séminaires dédiés ou lors de l’assemblée générale qui se tient chaque année dans le pays assurant la présidence tournante de l’association.

L’assemblée générale de l’ACA-Europe qui devait se tenir en 2020 a eu lieu le 31 mai à Leipzig. Le vice-président, ainsi que la présidente de la section du rapport et des études, commissaire aux comptes de l’ACA, y ont participé en visioconférence. Le 12 mars, également, s’est tenu le séminaire de documentation juridique de l’ACA-Europe. Les 3 et 4 octobre, le délégué aux relations internationales a participé au



séminaire ACA-Europe à Fiesole sur le thème « Droit, tribunaux et lignes directrices pour l'administration publique » et y a fait une présentation. Enfin, le 6 décembre, le Conseil d'État a accueilli les représentants de dix-sept juridictions membres de l'ACA-Europe pour le deuxième séminaire organisé sous la présidence italienne sur le thème du contentieux des actes de régulation.

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) – En avril, un membre du Conseil d'État a participé à un colloque en visioconférence avec l'OSCE sur le thème « Renforcer le débat démocratique et l'impact législatif : des assemblées de citoyens aux évaluations d'impact ».

3.2.2.2. À l'échelle mondiale

Franco-British-Irish Judicial Cooperation Committee (FBIJCC) – En juin, la présidente de la section du rapport et des études et le président de la section du contentieux ont participé à un colloque en visioconférence à Belfast du FBIJCC.

Association internationale des hautes juridictions administratives (AIHJA) – Fondée en 1983, l'Association internationale des hautes juridictions administratives regroupe les juridictions administratives suprêmes de 86 pays (58 membres, 28 observateurs) réparties sur tous les continents. Reflétant la diversité des cultures juridiques, ces juridictions ont en commun d'exercer le contrôle juridictionnel de l'action administrative.

Le Conseil d'État a participé en mai à un webinaire sur le thème « La juridiction administrative et le Covid-19 : gestion de la crise et préparation de la nouvelle normalité au Moyen-Orient et en Afrique du Nord », puis en juin à un autre webinaire sur le thème *Mesurer la performance des juridictions administratives* tous deux organisés dans le cadre du réseau justice de la Banque mondiale pour le monde arabe en partenariat avec l'AIHJA.

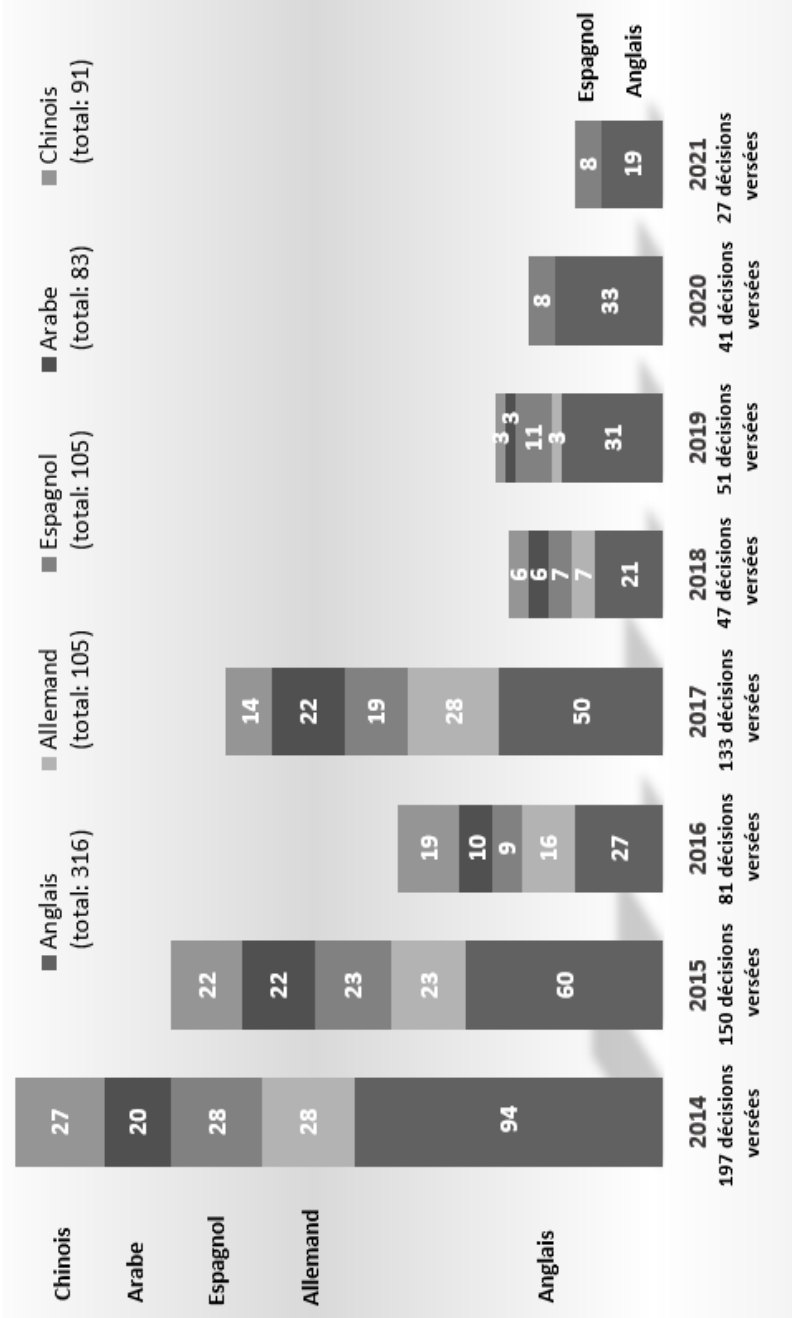
Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) – En octobre, un membre du Conseil d'État s'est rendu à Podgorica au Monténégro pour un colloque sur l'apatridie dans le cadre du HCR.

Union arabe de l'ordre administratif : Deux conseillers d'État ont participé en novembre à une conférence de l'Union arabe de l'ordre administratif sur le thème du rôle de la justice administrative dans la protection du climat et de l'environnement. Ces rencontres sont l'occasion de nouer des liens précieux avec les juridictions administratives du monde arabe et d'y encourager l'usage du français.

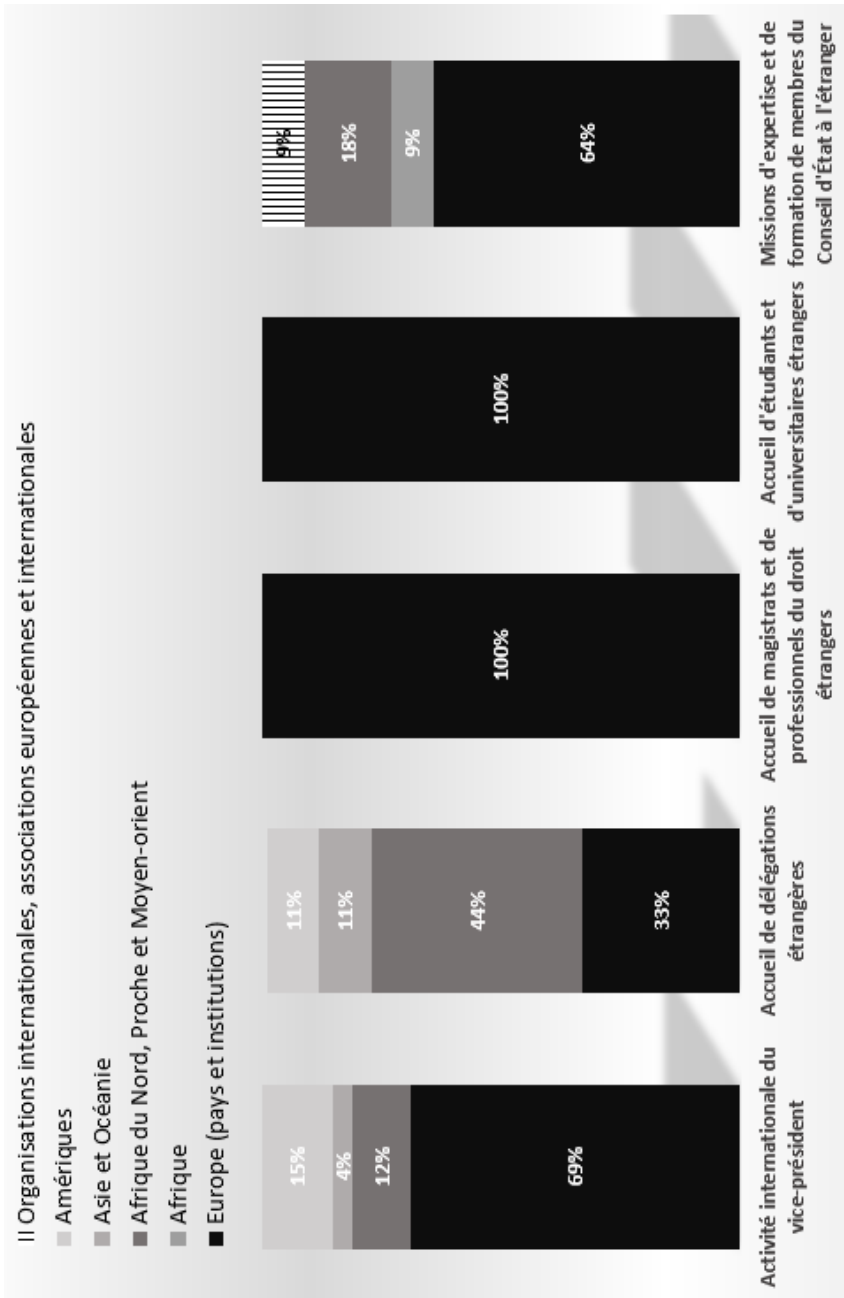


3.2.3.Statistiques

Graphique 1 - Ventilation des traductions de décisions du Conseil d’État figurant sur le site internet du Conseil d’État en 2021, par langue étrangère



Graphique 2 - Activité internationale du Conseil d'État par zone géographique



L'activité de gestion de la juridiction administrative





Observations générales

Un secrétariat général au service d'une justice administrative efficace et accessible

Grâce à ses 300 agents, le secrétariat général est chargé de fournir à la justice administrative les moyens lui permettant de remplir ses missions sur l'ensemble du territoire, en matière de ressources humaines et budgétaires mais aussi dans les domaines de l'équipement, de la documentation, de la formation ou encore de l'informatique et de la communication. Il est aussi chargé de conduire, sous l'autorité du vice-président, les projets de réforme et de modernisation du service public de la justice administrative. Le secrétariat général du Conseil d'État est composé de huit services ou directions :

- le cabinet ;
- la direction de la bibliothèque et des archives (DBA) ;
- la direction de l'équipement (DE) ;
- la direction de l'information et de la communication (DIRCOM) ;
- la direction de la prospective et des finances (DPF) ;
- la direction des ressources humaines (DRH) ;
- la direction des systèmes d'information (DSI) ;
- le centre de formation de la juridiction administrative (CFJA).

En 2021, le secrétariat général du Conseil d'État a particulièrement œuvré pour améliorer encore l'accessibilité physique et numérique de la justice et ancrer les juridictions administratives dans la cité, au plus proche des préoccupations des Français. Il a également redoublé d'efforts pour renforcer l'exemplarité du Conseil d'État en tant qu'employeur public.



1. Faciliter l'accès des citoyens à la justice administrative

Moderniser ses outils et ses locaux, faciliter le dépôt des recours, la saisine du juge et le dialogue entre les citoyens, les avocats et la justice administrative... autant de chantiers que le secrétariat général a mené en 2021 pour faciliter l'accès de tous à la justice administrative.

1.1. De nouveaux locaux pour un meilleur service aux citoyens

Le grand chantier de l'année 2021 a été l'ouverture d'une neuvième cour administrative d'appel à Toulouse, inaugurée en décembre. L'objectif de cette création est de renforcer la présence de la justice administrative sur l'ensemble du territoire, mais aussi de faire face à l'augmentation des recours devant les cours de Bordeaux et Marseille. Désormais, ces cours se verront déchargées des appels provenant des tribunaux administratifs de Toulouse, Nîmes et Montpellier. La nouvelle cour a tenu ses premières audiences en mars 2022.

Installée au 3, rue Montoulieu-Saint-Jacques, la cour occupe les anciens locaux du rectorat de l'académie de Toulouse. D'une superficie d'environ 2 600 m², elle est équipée aux dernières normes d'accessibilité et de sécurité. Les travaux de réhabilitation et de restructuration du bâtiment attenant à l'Hôtel de Lestang ont permis d'offrir des espaces d'accueil adaptés aux requérants et de maîtriser les coûts environnementaux. La performance énergétique du bâtiment a ainsi été améliorée de 45% par rapport à la réglementation thermique des bâtiments existants.

Autre chantier mené en 2021, le déménagement du tribunal administratif de Marseille qui a quitté ses anciens locaux rue Breteuil pour s'installer dans les anciens ateliers techniques de la Société nationale Corse-Méditerranée (SNCM), situés rue Jean-François Leca, dans le quartier de la Joliette. Restaurés en préservant l'esprit de cet ancien site industriel, les locaux du tribunal sont désormais plus spacieux et plus fonctionnels. Le nouveau site de 3 500 m², réparti sur deux étages, est désormais doté de trois salles d'audience, permettant d'accueillir plus de requérants et d'organiser un plus grand nombre d'audiences chaque semaine.

Inauguré en décembre dernier, le tribunal a par ailleurs été pensé pour offrir des espaces dédiés aux avocats et aux citoyens. Les avocats disposent désormais d'un vaste lieu pour échanger, travailler et préparer leurs audiences. Quant aux citoyens,

ils bénéficient désormais d'un point d'accès au droit, où ils peuvent obtenir des consultations gratuites et confidentielles sur les recours qu'ils souhaitent engager. Une grande salle des pas perdus facilite les échanges entre l'ensemble des acteurs du monde de la justice et les citoyens.

Nouveau déménagement, cette fois-ci en Outre-mer, avec un nouvel espace pour le tribunal administratif de la Guadeloupe. Auparavant à l'étroit dans les anciens locaux de la Chambre de commerce de d'industrie de la Guadeloupe, le tribunal occupe désormais les anciens locaux de l'Insee, à Basse-Terre. L'objectif de ce déménagement était de respecter les normes de sécurité, de répondre de manière plus efficace aux attentes des justiciables et d'économiser des frais en occupant des bâtiments appartenant à l'État.

Avec une surface brute de 1 112 m² et une surface utile de 468 m², le tribunal administratif est désormais doté d'une grande salle d'audience (80 m²) pouvant accueillir 49 personnes. Cette salle est équipée de systèmes vidéo permettant de tenir des audiences par visioconférence, pour répondre à la demande des requérants résidant à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy ou pour tenir des audiences de la Cour nationale du droit d'asile.

Parmi les autres équipements pour améliorer le service rendu aux citoyens, le tribunal dispose désormais de locaux accessibles aux personnes à mobilité réduite, d'une grande salle pouvant être utilisée comme deuxième salle d'audience en cas de besoin et d'un espace destiné aux avocats.

1.2. Le numérique pour rendre toujours plus efficace l'accès à la justice

Depuis de nombreuses années, la justice administrative mise sur le numérique pour faciliter l'accès au juge et aux décisions qu'elle rend.

Ainsi, l'application Télérecours, accessible depuis 2013, continue sa modernisation avec l'amélioration du dépôt de requête pour les avocats et les administrations, qui ont l'obligation de passer par l'outil (excepté les communes de moins de 3 500 habitants). L'objectif de cette évolution, menée grâce à des clubs utilisateurs, est de faciliter le dépôt de requêtes et le suivi des dossiers avec la mise en œuvre de plus de fonctionnalités, qui seront progressivement mises à disposition des avocats en 2022.

Quant à l'application Télérecours citoyens, qui permet à tous les citoyens de saisir la justice administrative en ligne à tout moment, elle a fait l'objet de réflexions en 2021 dans le but de refondre l'outil pour renforcer l'accessibilité du juge. L'objectif de cette refonte est d'améliorer l'accessibilité et la fluidité du parcours utilisateur afin que le justiciable puisse avoir une meilleure visibilité sur l'instruction de



son affaire. La refonte permettra aussi de donner les clés au citoyen pour mieux appréhender la justice administrative, de mieux expliciter les termes juridiques et de faciliter l'accès à la justice administrative aux personnes en situation de handicap.

Le 30 septembre 2021, le Conseil d'État a mis à disposition du public toutes ses décisions de justice rendues à compter de cette même date, en format ouvert, sur la nouvelle plateforme opendata.conseil-etat.fr, offrant ainsi un accès transparent à l'ensemble des décisions qu'il rend au nom du peuple Français. Les décisions des cours administratives d'appel seront versées à compter du 31 mars 2022 et celles des tribunaux administratifs à partir du 30 juin 2022.

1.3. Une accessibilité à la justice renforcée pour tous les publics

Pour que chacun puisse savoir dans quels cas et comment saisir la justice administrative, le Conseil d'État s'est associé à l'Unapei, première fédération française d'associations de représentation et de défense des intérêts des personnes handicapées mentales et de leurs familles. Avec elle, il a entrepris l'élaboration de documents de présentation de la justice administrative en français « facile à lire et à comprendre » (FALC).

Réalisée avec le concours de l'établissement et service d'aide par le travail (ESAT) « Avenir Apei », la première brochure produite en 2021 propose une version très simplifiée de la procédure pour contester une décision de l'administration devant le juge administratif. La plaquette est disponible à l'accueil des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'État ainsi que dans les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), mais également téléchargeable sur les [sites des juridictions administratives](#).

Cette première brochure sera bientôt suivie par 3 autres plaquettes expliquant aux requérants le déroulement de différents types d'audience.

2. Une justice administrative au cœur de la vie de la cité

La justice administrative ouvre ses portes : accueil de stagiaires, d'élèves et d'étudiants en son sein, partenariats avec des établissements scolaires et des rectorats, événements publics avec des associations, entreprises ou le monde du droit, journées européennes du patrimoine... De nombreuses actions sont menées pour favoriser l'ouverture de la justice administrative et les échanges avec la société civile, les jeunes, les citoyens.

2.1. Accueillir les citoyens de demain et contribuer à l'égalité des chances

Grâce aux nombreux partenariats signés avec des établissements scolaires, des associations et des rectorats, la justice administrative a multiplié les actions pour accueillir et faire connaître son activité et ses métiers auprès de collégiens et de lycéens et ainsi contribuer à leur formation civique et susciter des vocations.

Dans le cadre des labels « Égalité - diversité » obtenus en mars 2020, le Conseil d'État met en place des partenariats avec des associations ayant pour objectif de favoriser l'égalité des chances pour des collégiens et lycéens moins favorisés et d'encourager l'accès aux filières d'excellence peu connues de ces élèves. Une convention a ainsi été conclue avec trois associations : L'envol, Ambition Campus et La ligue de l'enseignement.

Le Conseil d'État propose aux jeunes accompagnés par ces associations un parcours découverte visant à développer leurs connaissances institutionnelles et à leur faire connaître la fonction publique et ses métiers. Ce parcours-découverte se déroule en 3 étapes : d'abord l'intervention d'un binôme de personnels du Conseil d'État auprès des jeunes de l'association pour une présentation générale de l'activité de la juridiction administrative et de ses métiers. Les jeunes visitent ensuite le Conseil d'État et assistent à une séance de jugement. Enfin, des stages de découverte d'une semaine leur sont proposés au sein de l'institution. En 2021, plus de 100 lycéens et 80 collégiens ont participé à ce projet.

Le Conseil d'État comme les autres juridictions administratives sont également mobilisés pour accueillir des stagiaires de 3^e, notamment dans le cadre de conventions avec des établissements scolaires situés au sein des réseaux d'éducation prioritaire (REP). Des conventions ont par ailleurs été signées avec plusieurs académies afin de formaliser et pérenniser l'accueil des stagiaires au cours des années à venir.



Ainsi, le Conseil d'État, les tribunaux administratifs de Paris, de Versailles et la cour administrative d'appel de Paris ont signé, avec des collèges « REP », une convention « Parcours citoyen », qui permet à chaque élève de construire un jugement moral et civique, d'acquérir un esprit critique et une culture de l'engagement. Plusieurs stagiaires ont été accueillis par ces juridictions au cours de l'année. À Rouen, le tribunal administratif a également signé en janvier 2021 une convention avec le rectorat de Normandie, convention qui a notamment débouché sur l'accueil de quatorze élèves de 3^e le temps d'une semaine. Ces stagiaires ont pu découvrir le système judiciaire français, le fonctionnement du tribunal et l'instruction des dossiers. Ils ont également été les acteurs d'une audience fictive, avant d'échanger avec les membres du tribunal.

Ces actions se multiplient dans l'ensemble de la juridiction, avec des actions menées à la CNDA, la cour administrative d'appel de Nantes ou encore au tribunal administratif de Besançon.

Enfin, le Conseil d'État a également signé une convention avec l'institut d'études politiques de Toulouse en lien avec l'institut régional d'administration (IRA) de Bastia, afin d'accueillir des élèves du programme de préparation au concours des IRA. Des stagiaires ont ainsi pu découvrir le Conseil d'État et les métiers de la justice administrative, mais aussi mieux appréhender l'administration en général afin de réussir le concours.

2.2. Des interactions avec tous les publics

Pour que sa mission soit toujours mieux comprise par les citoyens, le Conseil d'État a durant l'année 2021 renforcé et développé ses interactions avec la société et le grand public.

Rencontrer les citoyens et leur présenter la justice administrative

S'agissant du grand public, le Conseil d'État et les juridictions administratives, qui rendent déjà la justice portes ouvertes, ont une nouvelle fois participé aux journées européennes du patrimoine. À Rouen, Nantes, Bordeaux, Amiens, Poitiers ou Grenoble, de nombreux tribunaux et cours administratives d'appel ont ouvert leurs portes à l'occasion des journées européennes du patrimoine organisées en septembre 2021, pour faire découvrir leurs installations mais également faire mieux comprendre au public la place et les missions de la justice administrative en France.

Au Conseil d'État, les personnels se sont mobilisés pour guider 3000 visiteurs tout au long d'un parcours balisé permettant au public d'appréhender de près les missions de l'institution et leurs métiers.



Répondre à la presse et la sensibiliser à l'actualité de la justice administrative

Parce que les journalistes sont des relais importants vers les citoyens, le Conseil d'État et les juridictions ont encore renforcé leurs liens avec la presse en 2021. Objectif : aider les journalistes à mieux appréhender les sujets techniques qui peuvent faire l'objet d'audiences et de décisions de justice et qui soulèvent parfois des questions de droit complexes ou de libertés fondamentales.

Ainsi en 2021, le Conseil d'État a accueilli plus de 150 journalistes à ses audiences, a fait parvenir 3 000 décisions, répondu à 800 sollicitations presse et proposé des communications pédagogiques sur plus de 70 de ses décisions de justice. Une vingtaine de rencontres ont également eu lieu avec les journalistes, dans des formats formels ou plus informels, pour assurer un échange direct et constant, une transparence sur les actions de la justice administrative, et un décryptage des décisions et des études du Conseil d'État.

Interagir avec le public en ligne

Le Conseil d'État utilise également les potentialités du numérique pour échanger directement avec ses différents publics. Il a retransmis en direct sur YouTube et Twitter ses colloques et conférences, en mettant à disposition un outil de tchat permettant à chacun de soumettre des questions aux différents intervenants.

Outre ces événements, une centaine de vidéos ont été mises à disposition du public sur la chaîne YouTube et les réseaux sociaux du Conseil d'État, notamment des interviews de personnels de la juridiction et d'experts extérieurs, des contenus pédagogiques sur les missions de la justice administrative.

Le compte Twitter du Conseil d'État a dépassé les 200 000 abonnés, avec plus de 20 000 nouveaux abonnés en un an, qui ont interagi à près de 50 000 reprises avec les publications de l'institution (partages, likes, retweets). Concernant LinkedIn, qui a permis de renforcer les liens notamment avec le public juridique et universitaire, ses abonnés ont presque doublé en 2021, atteignant 75 000 abonnés au total.

2.3. Des parutions pédagogiques pour mieux faire comprendre l'activité de la juridiction

En 2021, le Conseil d'État a par ailleurs refondu et modifié en profondeur le bilan d'activité de la juridiction administrative, afin de présenter l'action du Conseil d'État et les enjeux au cœur de son activité de juge comme de conseiller juridique.

L'activité du Conseil d'État y a été présentée autour de grandes thématiques parlantes pour tous (libertés publiques, santé, environnement, données personnelles, économie, droits sociaux...) en adoptant un discours accessible et



en présentant de manière pédagogique ce que les décisions de justice et avis juridiques du Conseil d'État avaient changé dans la vie quotidienne des Français.

Une place importante a aussi été accordée aux personnalités extérieures qui ont regardé l'action du juge administratif (avocats, universitaires, parlementaires...) ainsi qu'aux acteurs de l'institution qui se sont investis pour relever les défis de la crise sanitaire.

Une plateforme digitale est venue compléter cette publication papier en regroupant vidéos et images dans un format didactique afin de présenter l'action du Conseil d'État sous un jour nouveau.

3. Un employeur qui agit pour être exemplaire et responsable

Par leurs décisions et leur jurisprudence, le Conseil d'État et les juridictions administratives ont participé à la définition des grands principes de l'égalité et de la non-discrimination. Cette histoire, mais également son statut d'employeur et de service public, imposent à la justice administrative d'être exemplaire au sein de sa communauté de travail comme dans son rapport avec les usagers qui la saisissent. En 2021, le secrétariat général a poursuivi son engagement pour offrir aux 4 000 agents de la juridiction administrative, aux expériences et horizons divers, un environnement inclusif.

Les résultats du deuxième baromètre social, organisé par le secrétariat général à l'été 2021, ont d'ailleurs montré un très bon niveau de satisfaction globale du personnel de la juridiction administrative à l'égard de son employeur avec 7 collaborateurs sur 10 qui se disent satisfaits (91% au Conseil d'État se déclarent satisfaits, 65% dans les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel). Le baromètre a permis également de mettre en lumière des points de satisfaction, comme la fierté de travailler au sein de la justice administrative, l'ambiance de travail ou encore la gestion de la crise sanitaire, mais aussi des points de vigilance comme la charge de travail, estimée difficilement compatible avec le temps de travail par deux tiers des magistrats.



3.1. Un accord inédit pour plus d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

En juillet 2021, au terme d'une négociation inédite, la juridiction administrative et 8 organisations syndicales ont signé un accord sur l'égalité professionnelle engageant concrètement la justice administrative dans un plan d'action ambitieux sur le long terme. Après l'obtention, en 2020, des labels « Égalité » et « Diversité » délivrés par l'Afnor, ce sont désormais 94 nouvelles actions, réparties en six thématiques, qui seront mises en œuvre dans toute la juridiction administrative pour renforcer l'égalité entre les femmes et les hommes.

- Assurer l'égalité effective dans les parcours professionnels
- Favoriser l'articulation entre activité professionnelle et vie personnelle et familiale
- Prévenir et lutter contre les discriminations, les actes de violence, le harcèlement moral ou sexuel et les agissements sexistes
- Garantir l'égalité salariale entre les femmes et les hommes
- Diffuser une culture commune en matière d'égalité professionnelle

Renforcer la gouvernance de la politique d'égalité professionnelle au sein de la juridiction administrative

3.2. Un engagement pour l'environnement renforcé

Rattachée au cabinet, la mission développement durable a été créée en 2021 afin d'engager une stratégie pérenne de développement durable au Conseil d'État. L'objectif est de transformer durablement l'institution dans son fonctionnement courant tout en sensibilisant et mobilisant le personnel autour de pratiques et de gestes plus responsables dans le cadre professionnel.

Un diagnostic interne a permis d'identifier les enjeux les plus importants au regard de l'activité du Conseil d'État et d'élaborer un plan d'action développement durable pour la période 2021-2023. A l'appui de la réglementation et des mesures du dispositif SPE - « Services Publics Ecoresponsables », ce plan d'action fixe des objectifs ambitieux et transversaux en matière environnementale sur les six thématiques suivantes : la performance énergétique et environnementale des bâtiments, les économies de ressources et la réduction des déchets, les mobilités durables, les achats responsables et l'économie circulaire, ainsi que le développement d'une culture partagée autour du développement durable.



3.3. De nouvelles modalités de recrutement pour les membres du Conseil d'État

Dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique adoptée par ordonnance en juin 2021, deux auditeurs ont été recrutés par la voie du détachement. Ces nouvelles modalités de recrutement prévoient que celui-ci est réalisé parmi des candidats qui ont au moins deux ans d'expérience professionnelle à haut niveau dans l'administration – ministères, préfectures, collectivités territoriales, hôpitaux, Sénat, Assemblée nationale etc. Cette nouvelle voie d'accès, mise en œuvre dès 2021-2022 en complément du recrutement à la sortie de l'ENA/INSP, deviendra l'unique voie de recrutement des auditeurs à compter de 2023.

Cette réforme de la haute fonction publique offre la possibilité au Conseil d'État d'être davantage acteur de sa politique de recrutement. Les mois à venir devront lui permettre de définir ses objectifs en termes de diversité de profils et d'ouverture, indispensable au bon fonctionnement de l'institution.



Table des matières

■ ÉDITORIAL	9
■ INDICATEURS D'ACTIVITÉ 2021	
■ INDICATEURS DE L'ACTIVITÉ DU CONSEIL D'ÉTAT	
ET DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES EN 2021.....	13
1.1. L'activité de la juridiction administrative en 2021.....	15
– L'activité juridictionnelle	15
– L'activité consultative du Conseil d'État	16
– L'activité d'étude	16
– L'activité internationale.....	16
– L'activité de colloque et de cycle de conférences	17
– L'activité de publication	17
1.2. Panorama de la juridiction administrative en 2021	18
– La carte des juridictions administratives.....	18
– L'organigramme du Conseil d'État.....	19
– Le Conseil d'État et le numérique.....	20
1.3. Les dates clés de la juridiction administrative en 2021.....	20
1.4. L'activité de gestion de la juridiction administrative en 2021	30
■ PREMIÈRE PARTIE – ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE	33
1. Bilan d'activité statistique de la juridiction administrative	35
1.1. Bilan d'activité des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'État	35
– Statistiques agrégées en données nettes	35
– Questions prioritaires de constitutionnalité (QPC).....	40
– Questions préjudicielles posées à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)	44
1.2. Activité des tribunaux administratifs	45
– Bilan d'activité de l'année 2021	45
– Statistiques	47
1.3. Activité des cours administratives d'appel.....	50
– Bilan d'activité de l'année 2021	50
– Statistiques	52
1.4. Activité de la section du contentieux du Conseil d'État	53
– Bilan d'activité de l'année 2021	53
– Statistiques	56
1.5. Bilan d'activité des juridictions administratives spécialisées	68
– Activité de la Cour nationale du droit d'asile	71
– Activité des juridictions spécialisées en matière de discipline professionnelle	82
– Activité des juridictions spécialisées en matière sociale	84
– Activité de la commission du contentieux du stationnement payant.....	84



2. Analyse d'une sélection de décisions, d'arrêts et de jugements.....	86
2.1. L'année contentieuse 2021 du Conseil d'État	86
2.2. Analyse d'une sélection d'arrêts et de jugements marquants des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs	108
2.3. Éléments de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile	144
3. Les missions qui concourent à l'activité juridictionnelle : aide juridictionnelle, exécution des décisions de justice, inspection des juridictions administratives	150
3.1. Bilan d'activité du bureau d'aide juridictionnelle	150
3.2. Bilan d'activité de l'exécution des décisions de la juridiction administrative	155
– Un exemple de difficulté d'exécution : l'affaire du contournement de Beynac-et-Cazenac	157
– Les apports de la jurisprudence en matière d'exécution	157
– Les caractéristiques générales de l'activité de la juridiction administrative en matière d'exécution en 2021	161
– Statistiques	162
3.3. Mission permanente d'inspection des juridictions administratives	165
– Missions d'inspection des juridictions administratives.....	165
– Participation à la gestion du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel	167
■ DEUXIÈME PARTIE – ACTIVITÉ CONSULTATIVE.....	169
1. Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État	173
– L'activité consultative en 2021 : nombre de séances, nombre et nature des textes examinés	173
– Évolution de l'activité consultative : 2015-2021.....	177
2. Observations d'ordre général.....	181
2.1. Activité consultative en 2021 : statistiques et procédures	181
– Sections administratives : 1141 textes examinés en 510 séances	181
– Assemblée générale : 44 textes examinés en 25 séances.....	184
– Commission permanente : 10 textes examinés en 10 séances.....	184
– Délais moyens d'examen	185
2.2. Publication par le Gouvernement des avis sur projets de loi	185
2.3. Conseil du Parlement.....	188
2.4. Questions communes relatives à l'examen des projets de texte soumis au Conseil d'État.....	200
– Les conditions de saisine des projets de texte	201
– La qualité des études d'impact et des évaluations préalables	204
– Le respect des obligations en matière de consultations	209
– Les règles de codification des textes.....	215
– Le recours aux expérimentations.....	222

3. Sélection d'avis rendus en 2021	225
3.1. Actes et respect de la hiérarchie des normes	225
– Accords internationaux.....	225
– Application dans le temps des lois et des actes administratifs	226
– Autorités disposant du pouvoir réglementaire	229
– Domaines respectifs de la loi et du règlement	234
– Lois d'habilitation et ordonnances de l'article 38 de la Constitution	238
3.2. Associations et fondations	242
– Statuts.....	242
3.3. Budget et comptabilité publique	248
– Budget de l'État	248
3.4. Collectivités territoriales	252
– Communes.....	252
3.5. Commerce, industrie, interventions économiques de la puissance publique.....	253
– Réglementation des activités économiques	253
– Aides d'État.....	255
– Régime des directives « services » et « règles techniques et services de la société de l'information »	256
3.6. Culture et patrimoine	257
– Monuments historiques	257
3.7. Défense et sécurité	258
– Organisation de la défense nationale	258
– Renseignement	258
– Sécurité publique	259
3.8. Élections et référendum	260
– Élections présidentielles	260
– Élections locales.....	261
– Élections professionnelles.....	262
– Élections étudiantes.....	262
– Opérations électorales.....	262
3.9. Énergie	263
– Énergies renouvelables.....	263
3.10. Enseignement et recherche	263
– Enseignement supérieur.....	263
– Enseignement agricole.....	264
3.11. Environnement	265
– Information et participation du public	265
– Code de l'environnement.....	267
– Déchets	269
– Eau	270
– Mines et carrières.....	273
3.12. Fiscalité	274
– Administration fiscale	274
– Cotisations	274
– Impôts sur les revenus.....	274



3.13. Fonction publique	275
– Code de la fonction publique.....	275
– Qualité de fonctionnaires	275
– Cadre, corps, grade et emploi.....	278
– Recrutement	280
– Avancement	282
– Positions.....	283
– Droits et obligations des fonctionnaires (articles 8 <i>bis</i> à 8 <i>nonies</i> nouveaux de la loi du 13 juillet 1983) : négociation et accords collectifs.....	284
– Organes consultatifs de la fonction publique	286
3.14. Justice	287
– Organismes à caractère juridictionnel	287
– Magistrats	288
– Professions, charges et offices	289
– Droit pénal	291
– Médiation	291
3.15. Libertés et droits fondamentaux	292
– Droits civils et individuels	292
– Droit de propriété	296
– Principe d'égalité	298
3.16. Logement	299
– Trêve hivernale	299
– Performance énergétique	300
3.17. Outre-mer	301
– Répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales d'outre-mer.	301
– Applicabilité outre-mer des dispositions législatives et réglementaires.....	301
– Nouvelle-Calédonie	302
3.18. Police	304
– Lutte contre le travail illégal.....	304
3.19. Pouvoirs publics, autorités indépendantes, organisation et gestion de l'administration	304
– Conseil économique, social et environnemental (CESE)	304
– Autorités consulaires	305
– Autorités indépendantes	306
– Etablissements publics et groupements d'intérêt public.....	306
3.20. Protection des données à caractère personnel	309
– Questions générales	309
– Questions propres à certaines catégories de données.	316
3.21. Santé publique, sécurité sociale et aide sociale	321
– Santé publique	321
– Sécurité sociale	323
3.22. Sport et jeux.....	326
3.23. Transports	327
– Transports terrestres	327
3.24. Travail et emploi.....	329
– Droit du travail	329

3.25. Union européenne	331
Directives européennes	331
3.26. Urbanisme et aménagement du territoire.....	34
Autorisations d'utilisation des sols	334
4. Avis du Conseil d'État sur questions	337
Avis sur questions posées par le Gouvernement	337
Avis sur questions posées par les autorités d'outre-mer	338
 ■ TROISIÈME PARTIE – ÉTUDES, DÉBATS, PARTENARIATS, COOPÉRATION	
EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE.....	339
 1. L'activité d'étude et de publication.....	341
1.1. Les études de 2021	342
– L'étude annuelle publiée en 2021, <i>Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes</i>	342
– L'étude annuelle engagée en 2021 sur les réseaux sociaux (publication 2022) ..	342
– Les études réalisées à la demande du Premier ministre	343
1.2. Les suites données aux études	345
– Les suites données aux études annuelles du Conseil d'État	345
– Les suites données aux études réalisées à la demande du Premier ministre ..	352
1.3. La contribution du Conseil d'État à la simplification du droit	362
1. Satisfaire à l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme.....	363
2. Renforcer l'évaluation des projets envisagés.....	364
3. Simplifier les formalités et les procédures administratives	366
1.4. L'activité de publication	369
– Les publications du Conseil d'État	369
– Les publications des juridictions administratives	371
 2. Les colloques, conférences et partenariats	372
2.1. Les colloques	372
– Les indicateurs d'activité	373
– Les colloques organisés en partenariat scientifique	373
– Les Entretiens du Conseil d'État	374
2.2. Les cycles de conférences	376
– Poursuite et clôture du cycle de conférences sur Les états d'urgence (2020-2021)	376
– Le cycle de conférences sur Les réseaux sociaux (2021-2022)	377
2.3. La « Nuit du droit » 2021	377
2.4. Les colloques, conférences et partenariats organisés par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel	378
– Les échanges avec les barreaux, l'université, les juridictions et professions judiciaires sur des thèmes d'intérêt commun	378
– Le renforcement des engagements pour la mise en œuvre de la médiation en matière de litiges administratifs	381



3. Les relations européennes et internationales	383
3.1. La mission d'expertise et de veille juridique en droit européen	383
3.2. L'activité internationale des juridictions administratives	385
– Coopération bilatérale	386
– Coopération multilatérale	391
– Statistiques	393
 ■ QUATRIÈME PARTIE – L'ACTIVITÉ DE GESTION DE LA JURIDICTION	
ADMINISTRATIVE	395
1. Faciliter l'accès des citoyens à la justice administrative	398
1.1. De nouveaux locaux pour un meilleur service aux citoyens	398
1.2. Le numérique pour rendre toujours plus efficace l'accès à la justice	399
1.3. Une accessibilité à la justice renforcée pour tous les publics	400
2. Une justice administrative au cœur de la vie de la cité	401
2.1. Accueillir les citoyens de demain et contribuer à l'égalité des chances	401
2.2. Des interactions avec tous les publics.....	402
2.3. Des parutions pédagogiques pour mieux faire comprendre l'activité de la juridiction.....	403
3. Un employeur qui agit pour être exemplaire et responsable	404
3.1. Un accord inédit pour plus d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.....	405
3.2. Un engagement pour l'environnement renforcé	405
3.3. De nouvelles modalités de recrutement pour les membres du Conseil d'État	406



