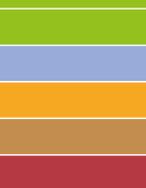




CONSEIL D'ÉTAT

Rapport public 2024

**Activité juridictionnelle
et consultative des
juridictions administratives
en 2023**



La Documentation
française

CONSEIL D'ÉTAT

RAPPORT PUBLIC 2024

**Activité juridictionnelle
et consultative des juridictions
administratives en 2023**

En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur.
Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© Direction de l'information légale et administrative, Paris 2024.
ISBN : 978-2-11-174030-3

Les rapports du Conseil d'État

Fondateur

René CASSIN

Comité de direction

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

Martine DE BOISDEFFRE, Rémi BOUCHEZ, Christophe CHANTEPY, Edmond HONORAT, Thierry TUOT, Francis LAMY, Philippe JOSSE, présidents de section,

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

Fabien RAYNAUD, président adjoint et rapporteur général de la section des études, de la prospective et de la coopération.

Directrice de la publication : Martine DE BOISDEFFRE, présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération.

Secrétaire de rédaction : Laurène FRANÇOIS, secrétaire de la section des études, de la prospective et de la coopération.

Ce rapport a été délibéré en assemblée générale le 28 mars 2024.



Publications du Conseil d'État

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

- Le droit souple, n° 64, 2013
- Le numérique et les droits fondamentaux, n° 65, 2014
- L'action économique des personnes publiques, n° 66, 2015
- Simplification et qualité du droit, n° 67, 2016
- Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation », n° 68, 2017
- La citoyenneté – Être (un) citoyen aujourd'hui, n° 69, 2018
- Le sport : quelle politique publique ?, n° 70, 2019
- Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques, n° 71, 2020
- Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes, n° 72, 2021
- Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique, n° 73, 2022
- L'usager, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique, n° 74, 2023

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
- Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance, 2022

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, 2020



- La régulation économique de la santé, n° 31, 2020
- 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
- Gouvernance et financement de la protection sociale, n° 35, 2022
- L'environnement : les citoyens, le droit, les juges, Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 36, 2022
- Quel financement pour une économie durable ?, n° 37, 2022
- Le vieillissement, un défi social, n° 38, 2023
- La simplification normative, n° 39, 2023

Collection « Histoire et mémoire »

- Conférences « Vincent Wright » – volume 1, n° 1, 2012
- Le Conseil d'État et le développement économique de la France au XIX^e siècle, n° 2, 2014
- Faire des choix ? Les fonctionnaires dans l'Europe des dictatures, 1933-1948, n° 3, 2015
- Conférences « Vincent Wright » – volume 2, n° 4, 2015
- Le Conseil d'État et la Grande Guerre, n° 5, 2017
- Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État, n° 6, 2018
- Conférences « Vincent Wright » – volume 3, n° 7, 2019
- Qu'est-ce qu'un grand commis de l'État ? Passé et avenir, n° 8, 2022
- Conférences « Vincent Wright » et table ronde « la loi du 24 mai 1872, 150 ans après », n° 9, 2022
- Petite histoire de la galerie historique du Palais-Royal vers 1830-1848, n° 10, 2023

Collection « Jurisprudences » (Le « *Petit Combarrous* » sur le site internet du CE)

- Jurisprudence du Conseil d'État 2020
- Jurisprudence du Conseil d'État 2021
- Jurisprudence du Conseil d'État 2022



• Éditorial du vice-président	11
• Index des principales abréviations	15
• Indicateurs de l'activité du Conseil d'État et des juridictions administratives en 2023	17
1.1. L'activité de la juridiction administrative en 2023.....	19
1.2. Panorama de la juridiction administrative en 2023	23
1.3. Les dates clés de la juridiction administrative en 2023.....	26
1.4. L'activité de gestion de la juridiction administrative en 2023.....	33
• PREMIÈRE PARTIE	
Activité juridictionnelle	35
1. Bilan d'activité statistique de la juridiction administrative	37
1.1. Bilan d'activité des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'État	37
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. Activité des juridictions administratives spécialisées	66
2. Analyse d'une sélection de décisions, d'arrêts et de jugements	81
2.1. L'année contentieuse 2023 du Conseil d'État	81
2.2. Analyse d'une sélection d'arrêts et de jugements marquants des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs	90
2.3. Éléments de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile.....	131
3. Les missions qui concourent à l'activité juridictionnelle : aide juridictionnelle, exécution des décisions de justice, inspection des juridictions administratives	145
3.1. Bilan d'activité du bureau d'aide juridictionnelle.....	145
3.2. Bilan d'activité de l'exécution des décisions de la juridiction administrative.....	149
3.3. Bilan d'activité de la mission d'inspection des juridictions administratives	164
• DEUXIÈME PARTIE	
Activité consultative	169
1. Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État	173
1.1. L'activité consultative en 2023 : nombre de séances, nombre et nature des textes examinés	173
1.2. Évolution de l'activité consultative de 2017 à 2023	178



2. Observations d'ordre général	181
2.1. Activité consultative en 2023 : statistiques et procédures	181
2.2. Publication par le Gouvernement des avis sur projets de loi	185
2.3. Conseil du Parlement	187
2.4. Questions communes relatives à l'examen des projets de texte soumis au Conseil d'État.....	200
3. Sélection d'avis rendus en 2023	225
3.1. Actes et respect de la hiérarchie des normes	225
3.2. Agriculture et forêts	242
3.3. Associations et fondations.....	243
3.4. Budget et comptabilité publique	248
3.5. Collectivités territoriales	254
3.6. Commerce, industrie, interventions	256
3.7. Contributions et taxes	260
3.8. Culture et patrimoine	261
3.9. Défense et sécurité	262
3.10. Droits civils et individuels	265
3.11. Élections et référendum	269
3.12. Énergie	270
3.13. Enseignement et recherche	272
3.14. Établissements publics et groupements d'intérêt public.....	274
3.15. Étrangers.....	276
3.16. Expropriation pour cause d'utilité publique	277
3.17. Fonction publique	278
3.18. Justice.....	293
3.19. Logement	294
3.20. Marchés et contrats administratifs	295
3.21. Mines et carrières	298
3.22. Nature et environnement	300
3.23. Outre-mer	305
3.24. Police.....	316
3.25. Pouvoirs publics, autorités indépendantes, organisation et gestion de l'administration.....	320
3.26. Presse	321
3.27. Protection des données à caractère personnel	322
3.28. Radio et télévision.....	331
3.29. Répression.....	332
3.30. Santé publique et sécurité sociale	335
3.31. Transports	343
3.32. Travail et emploi	345
3.33. Union européenne	346
3.34. Urbanisme et aménagement du territoire	349
4. Avis du Conseil d'État sur questions	351
4.1. Avis sur questions posées par le Gouvernement.....	351
4.2. Avis sur questions posées par les autorités d'outre-mer.....	353



- TROISIÈME PARTIE
 - Études, débats, partenariats, coopération européenne et internationale** 355
 - 1. L'activité d'étude et de publication** 357
 - 1.1. L'étude de 2023 358
 - 1.2. Les suites données aux études 362
 - 1.3. La contribution du Conseil d'État à la simplification du droit 411
 - 1.4. L'activité de publication 420
 - 2. Les colloques, conférences et partenariats** 425
 - 2.1. Les colloques 428
 - 2.2. Les cycles de conférences 434
 - 2.3. La « Nuit du droit » 2023 437
 - 2.4. Les événements organisés par les tribunaux administratifs et les cours 439
 - 3. Les relations européennes et internationales** 447
 - 3.1. La mission d'expertise et de veille juridique en droit européen 449
 - 3.2. L'activité internationale des juridictions administratives 452
- QUATRIÈME PARTIE
 - L'activité de gestion de la juridiction administrative** 463
 - Introduction 465
 - 1. Moderniser et adapter les moyens de la juridiction administrative** .. 467
 - 1.1. Des outils repensés pour faciliter le travail des juges 467
 - 1.2. Adapter les formations aux missions des juges et des greffiers 468
 - 1.3. Adapter les locaux aux évolutions de l'activité des juridictions 468
 - 2. Garantir l'accessibilité de la justice administrative** 469
 - 2.1. Garantir l'accessibilité des bâtiments 469
 - 2.2. Faciliter l'accès au juge 469
 - 2.3. Améliorer l'accessibilité de nos décisions 470
 - 2.4. Garantir l'accessibilité de tous nos supports numériques 470
 - 3. Être un employeur responsable et exemplaire, engagé et inclusif** 471
 - 3.1. Lutter pour l'égalité et contre toutes les formes de discrimination 471
 - 3.2. Améliorer les conditions de vie au travail 472
 - 3.3. De nouvelles instances de dialogue social 473
 - 3.4. Veiller à la bonne gestion des deniers publics 473
 - 4. Être ouvert aux enjeux de société, se rapprocher des citoyens** 475
 - 4.1. S'engager résolument dans la transition écologique 475
 - 4.2. Des partenariats pour promouvoir l'égalité des chances 475
 - 4.3. Le sport, vecteur de citoyenneté 476
 - 4.4. Sensibiliser les plus jeunes aux enjeux de la démocratie 476
 - 4.5. Innover pour toucher le plus grand nombre 477



Didier-Roland Tabuteau,

vice-président du Conseil d'État

Par son rapport annuel, le Conseil d'État rend compte aux pouvoirs publics, comme à la communauté juridique et à l'ensemble des citoyennes et citoyens de son activité consultative et contentieuse et de celle des autres juridictions administratives au cours de l'année écoulée. Il dessine également le panorama des études et travaux qui ont jalonné l'année pour éclairer la puissance publique et dresse un bilan des manifestations organisées par la juridiction administrative, qui témoignent de sa contribution aux débats qui traversent notre société.

*

* *

L'année 2023 est restée marquée par les tumultes du temps, de la guerre qui se maintient sur notre continent, par les tensions et les conflits qui ne cessent de s'étendre, par la crise climatique toujours plus pressante. Pour la juridiction administrative, des attaques physiques, par voie de presse ou sur les réseaux sociaux ont visé de façon inacceptable ses membres et les locaux dans lesquels est rendue la justice. Des atteintes qui sont autant de menaces pour l'État de droit et l'indépendance de la justice en France.

Dans ce contexte, les institutions doivent maintenir leur plein engagement et remplir avec une détermination sans faille les missions que la Constitution et la loi leur assignent.

C'est ce qu'a fait la juridiction administrative.

S'agissant de la fonction contentieuse, la juridiction a répondu à la forte demande de justice qui s'exprime dans tous les champs de notre société. Le nombre d'affaires enregistrées par les tribunaux administratifs a crû en 2023 de plus de 6 % par rapport à l'année précédente, année aux statistiques historiquement hautes, avec plus de 250 000 requêtes. Cette augmentation comprend celle, très significative, du nombre de référés, passé de 30 000 en 2018, à 50 000 en 2023. Le nombre d'affaires enregistrées a également augmenté et atteint le chiffre de 64 000 pour la Cour nationale du droit d'asile et celui de 31 500 pour les cours administratives d'appel. Le flux des affaires portées devant le Conseil d'État, qui s'est établi à 9 500, a marqué un léger repli, ce qui a, de nouveau, permis de traiter plus d'affaires qu'il n'en a été enregistré. Enfin, pour la Commission du contentieux du stationnement payant, qui relève pleinement en gestion du Conseil d'État depuis le 1^{er} janvier 2024, le nombre d'entrées est resté supérieur à 160 000 requêtes. Ces chiffres très



élevés marquent la grande confiance qui se porte sur le service public de la justice administrative. Ils soulignent l'exigence de la mission que chacun, agent, magistrat, ou membre, assume quotidiennement au sein de la Commission du contentieux du stationnement payant, de la Cour nationale du droit d'asile, des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel, et du Conseil d'État. Pour répondre à cette demande de justice, la juridiction administrative a encore, grâce à l'engagement de sa communauté de travail, pu déployer de larges efforts qui permettent de garantir la bonne administration de la justice et de statuer dans des délais raisonnables tout en répondant aux exigences de proximité et de qualité des décisions.

S'agissant de la fonction consultative du Conseil d'État, l'activité est également restée très chargée. Ont ainsi été rendus 922 avis, dont 71 sur des projets de loi, dans des domaines variés, du projet de loi pour le plein emploi à celui relatif à l'industrie verte, ou encore à celui visant à sécuriser et réguler l'espace numérique. Le Conseil d'État s'est prononcé sur 25 projets d'ordonnance, ainsi que sur 2 propositions de loi, marquant à nouveau les relations confiantes entretenues avec le Parlement. Les sections consultatives, l'assemblée générale et la commission permanente ont chaque fois, dans les délais souvent très courts qui leur étaient imposés, veillé à la sécurité juridique des textes qu'elles examinaient et contribué à leur clarté, à leur cohérence et à leur effectivité au regard des objectifs poursuivis par leurs auteurs. Par ailleurs, 16 avis ont été rendus par le Conseil d'État pour répondre à des interrogations que le Gouvernement lui a transmises, par exemple sur la question essentielle de la continuité des institutions en Nouvelle-Calédonie. Le Conseil d'État a rempli sa mission consultative avec toujours la même indépendance et la même rigueur, en prenant en compte les contraintes, notamment temporelles, de l'activité gouvernementale.

S'agissant de la fonction d'étude et de prospective, le Conseil d'État a présenté lors de sa rentrée, en septembre, son étude sur le dernier kilomètre des politiques publiques. Il s'est attaché à analyser les politiques publiques à l'aune de la perception qu'en ont les usagers qui en bénéficient ou souhaiteraient en bénéficier. Des constats qu'il a pu dresser, en particulier s'agissant de la distance qui s'est installée au fil du temps entre les usagers et l'administration, il a tiré douze propositions visant à mettre effectivement les usagers au cœur de l'action publique. Faisant de la confiance, de la proximité et du pragmatisme les maîtres mots de cette conception, il a recommandé que les politiques publiques s'inspirent davantage des retours des acteurs de terrain et s'engagent avec toujours plus de détermination dans la voie de la simplification des normes et des dispositifs administratifs. Il a préconisé de conduire les réformes en prenant le temps nécessaire pour lever les obstacles et prendre en compte la diversité des points de vue des administrations et des autres acteurs qui mettent en œuvre l'action publique ainsi que des usagers qui doivent en bénéficier.

La juridiction administrative a également, comme au cours des précédentes années, partagé son expertise et échangé dans le cadre de manifestations, de séminaires et de colloques. Le Conseil d'État s'est notamment interrogé avec la Cour de cassation sur le rôle du juge dans le cadre du développement des mécanismes de « compliance », sur la proximité et la qualité des services rendus aux citoyens avec la Cour des comptes, sur l'effet moteur ou limitant de la norme en matière de logement, ou encore sur la notion d'intérêt général dans la jurisprudence actuelle du juge administratif. Le



Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative a également organisé un colloque pour revenir sur l'histoire des tribunaux administratifs à l'occasion des 70 ans de leur création.

Le rayonnement du Conseil d'État et de la juridiction administrative ne saurait s'arrêter aux frontières nationales. La politique de coopération internationale a encore été activement poursuivie en 2023 par des séminaires de travail bilatéraux avec les juridictions suprêmes étrangères et les juridictions européennes, ainsi que par la participation suivie aux travaux de l'ACA-Europe et de l'Association internationale des hautes juridictions administratives (AIHJA).

Dans sa quatrième mission, la gestion de la juridiction administrative, le Conseil d'État a pour premiers objectifs de garantir l'accessibilité de la justice administrative et l'unité de la juridiction administrative. L'année 2023 a été marquée par l'institution d'un serment, prévu par la loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la Justice et inscrit désormais à l'article L. 12 du code de justice administrative. Ce serment, marque solennelle de la déontologie et de l'engagement de ceux qui exercent leurs fonctions dans la juridiction administrative, doit être prêté par tous les magistrats administratifs et les membres du Conseil d'État nommés à compter du 1^{er} janvier 2024. Il peut l'être par ceux nommés auparavant qui souhaiteraient répéter ainsi celui qu'ils se sont fait, en conscience, lorsqu'ils ont rejoint la juridiction. Ce serment rappelle les valeurs qui régissent l'exercice de nos fonctions : l'indépendance, la probité et l'impartialité, l'obligation de garder le secret des délibérations et de se conduire en tout avec honneur et dignité.

L'unité de la juridiction administrative se traduit également par les valeurs communes affirmées dans la gestion quotidienne afin d'assurer toujours au mieux la qualité de vie au travail, et de faire de notre politique de ressources humaines et de formation un vecteur d'égalité, de diversité, d'inclusion et d'accompagnement des situations de handicap. Avec le souci constant de placer le dialogue social au cœur de notre démarche pour construire des solutions collectives et répondre aux défis que la juridiction administrative doit relever.

L'accessibilité passe par la proximité du service public de la justice administrative. Pour lui donner toujours plus de réalité, conformément aux recommandations de l'étude sur le dernier kilomètre, une plateforme de dialogue sera prochainement lancée, afin de recueillir l'avis des requérants sur la manière dont ils saisissent la juridiction administrative et dont ils appréhendent le déroulement de la procédure.

*

* *

Les actions et les résultats évoqués témoignent de l'intensité de l'activité de la juridiction durant l'année écoulée et de l'engagement de tous ses agents, magistrats et membres. Par ses avis, ses décisions juridictionnelles, ses études et ses échanges avec la société, la juridiction administrative entend contribuer à éclairer ou à trancher,



toujours en toute indépendance, les débats et problématiques contemporains qui traversent, et parfois divisent, notre société, afin d'assurer le respect de la loi, l'exercice des droits et libertés de chacun, tout en garantissant les conditions d'une régulation efficace des défis contemporains par l'action publique.

La juridiction poursuivra cet effort en 2024 avec constance, détermination et rigueur, au bénéfice de l'État de droit dans notre pays.



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
SEPCO	Section des études, de la prospective et de la coopération (anc. SRE)
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 2023**

1.1. L'activité de la juridiction administrative en 2023

1.1.1. L'activité juridictionnelle

Les chiffres indiqués sont en données nettes

Les tribunaux administratifs

Affaires enregistrées	257 329
Affaires jugées	243 089
Affaires en stock	214 292
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	10 mois 17 jours

Les cours administratives d'appel

Affaires enregistrées	31 586
Affaires jugées	32 144
Affaires en stock	28 303
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	10 mois 17 jours

Le Conseil d'État

Affaires enregistrées	9 574
Affaires réglées	9 746
Affaires en stock	5 205
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	6 mois 12 jours

La Cour nationale du droit d'asile

Affaires enregistrées	64 685
Affaires jugées	66 358
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	4 mois 22 jours

Décisions du juge des référés du Conseil d'État

496 décisions rendues par le juge des référés

Dématérialisation des procédures juridictionnelles

252 028 recours déposés sur Télérecours dont 39 717 sur Télérecours citoyens

Médiations

1 819 médiations dont 48 % ont abouti à un accord

1.1.2. L'activité consultative du Conseil d'État

Sections administratives : 922 textes et rapports examinés en 483 séances

2 propositions de loi ; 71 projets de loi ; 18 projets de loi du pays

25 projets d'ordonnance

788 projets de décret dont 546 décrets réglementaires

16 avis sur question du Gouvernement

2 projets de rapport et d'étude

Assemblée générale : 32 textes examinés en 21 séances

96 % des textes examinés en moins de 2 mois

Commission permanente : 9 textes examinés en 7 séances

Totalité des textes examinés en moins de 2 mois

1.1.3. L'activité d'étude

L'étude annuelle 2023 adoptée par le Conseil d'État à son initiative

L'usager, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique

1.1.4. L'activité internationale

Échanges internationaux

Agenda du vice-président : 9 rencontres bilatérales et 2 multilatérales

35 autres rencontres bilatérales et 18 multilatérales avec la participation des membres du Conseil d'État

15 accueils de magistrats étrangers en stage long

19 accueils de groupes d'étudiants étrangers

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

48 décisions juridictionnelles traduites sur le site internet du Conseil d'État

Publication sur le site internet du Conseil d'État de nouvelles décisions en langue étrangère :
36 en anglais, 12 en espagnol



1.1.5. L'activité de colloques et de conférences

L'activité de colloques et de cycles de conférences : 7 colloques et 8 conférences organisés au Conseil d'État, 173 intervenants, près de 1 400 participants en présentiel et 18 000 à distance (dont 4 700 en direct).

1 colloque du cycle des Entretiens en droit social du Conseil d'État :
Pour un usager acteur dans le domaine sanitaire et social

1 colloque du cycle des Entretiens du contentieux du Conseil d'État : *L'intérêt général*

1 colloque du cycle des Entretiens en droit public économique du Conseil d'État :
La norme, frein ou moteur pour le logement ?

1 colloque organisé en partenariat avec la Cour de cassation : *De la régulation à la compliance : quel rôle pour le juge ?*

1 colloque organisé en partenariat avec la Cour des comptes : *La proximité et la qualité des services rendus au citoyen*

La *Nuit du droit* organisée au Conseil d'État sur : *Le numérique et le droit, liaisons vertueuses ?*

1 colloque organisé pour le 70^e anniversaire de la création du Service juridique de la Commission européenne : *Un juriste méconnu au cœur du système européen*

3 conférences du cycle « Le dernier kilomètre des politiques publiques » :

- *Comment adapter les politiques publiques à leurs destinataires ?* (22 février 2023)
- *Action et agents publics mis au défi du dernier kilomètre* (12 avril 2023)
- *Penser le dernier kilomètre dès le premier* (24 mai 2023)

1 conférence du cycle « La souveraineté » : *Les fondements de la souveraineté* (14 novembre 2023)

1 colloque organisé par le Conseil d'État en partenariat avec le comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative : *60 ans d'exécution des décisions du juge administratif*

4 conférences du comité d'histoire du Conseil d'État et de la justice administrative :

- *Aux sources impériales de la démocratie libérale : l'œuvre jurisprudentielle en matière électorale du Conseil d'État sous Napoléon III*
 - *Yannick Moreau, de Nantes au Palais-Royal vers...*
 - *Les 30 ans de l'arrêt Bianchi*
 - *70^e anniversaire des tribunaux administratifs. Histoire d'une juridictionnalisation*
-



1.1.6. L'activité de publication

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

- Le [rapport d'activité](#) des juridictions administratives et le [bilan d'activité](#) pour l'année 2022
- [L'étude annuelle 2023](#) sur *L'usager, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique*
- Le recueil de jurisprudence pour l'année 2022 (Le « [Petit Combarneus](#) »)
- La mise à jour du [Guide des outils d'action économique](#) (janvier 2023)
- La mise à jour des [Recueils de jurisprudence associations et fondations](#) (ARUP – FRUP) (juin 2023)

Collection « Droits et Débats », à la Documentation française :

- *Le vieillissement, un défi social*, n° 38, 2023 (actes du [colloque](#))
- *La simplification normative*, n° 39, 2023 (actes du [colloque](#))

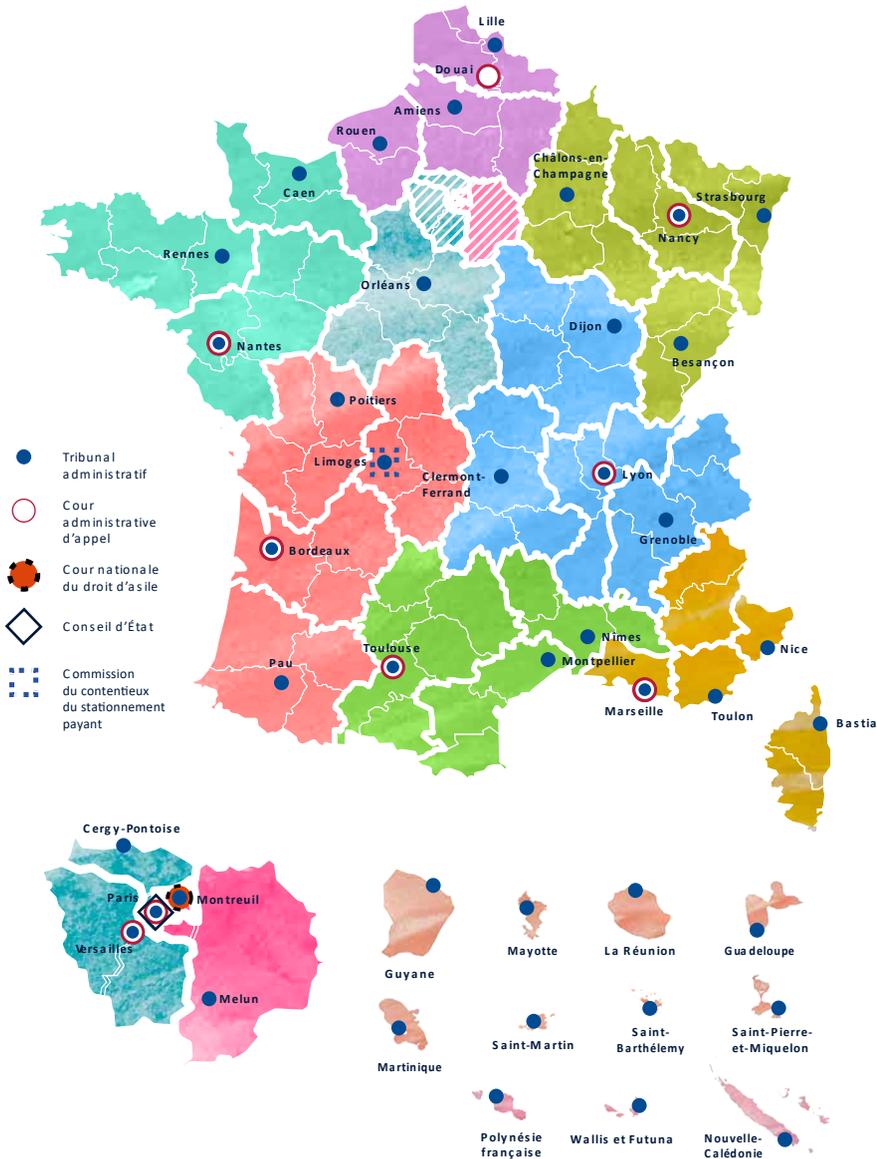
Collection « Histoire et mémoire », à la Documentation française :

- *Petite histoire de la galerie historique du Palais-Royal vers 1830-1848*, n° 10, 2023

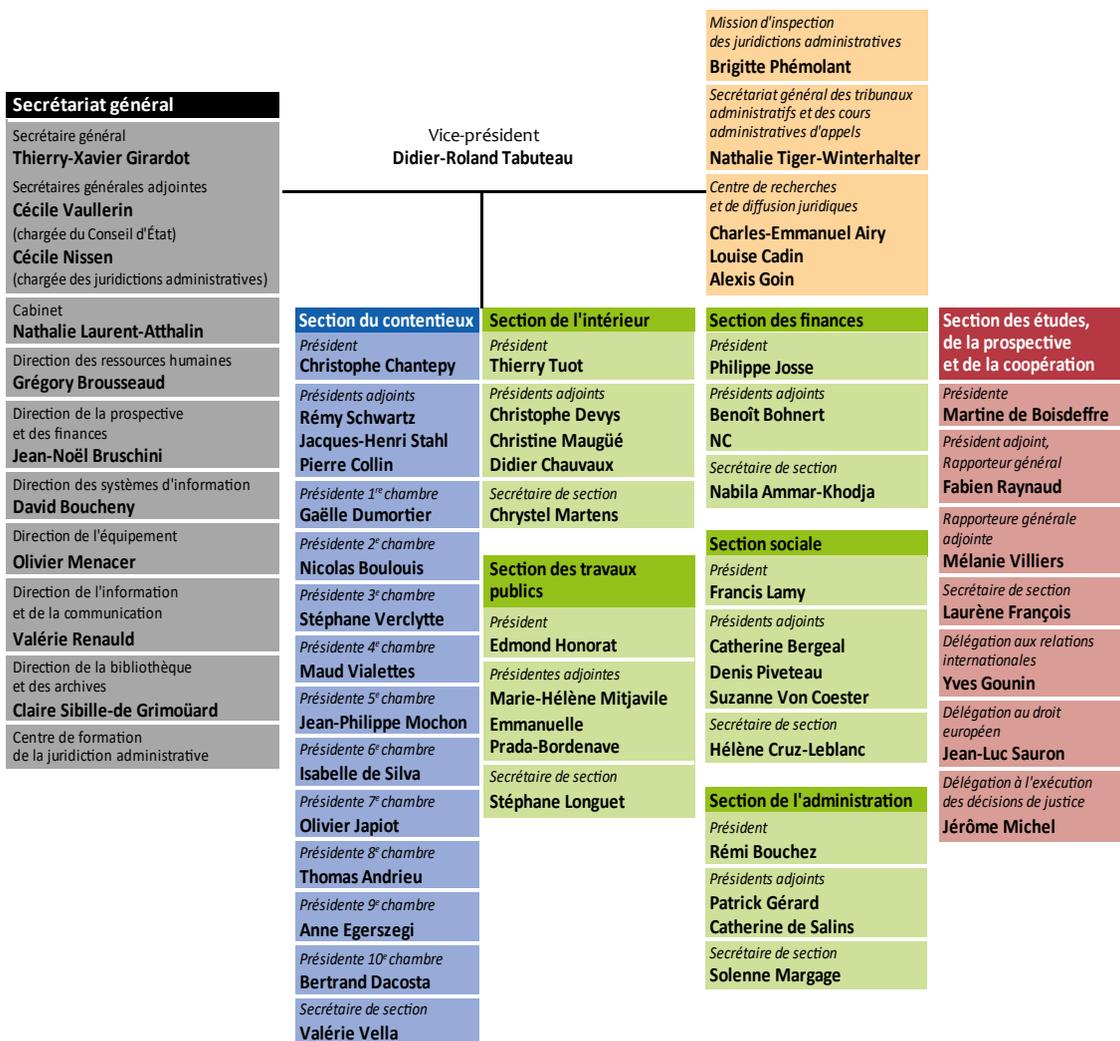


1.2. Panorama de la juridiction administrative en 2023

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

● **site internet**

4,4 millions de visites pour 8,5 millions de pages vues en 2023.

[Cinq rubriques](#) proposées aux visiteurs :

- Qui sommes-nous ?
- Décisions de justice
- Avis consultatifs
- Publications & colloques
- Nouveauté : la rubrique « Vos démarches »

● **réseaux sociaux**

YouTube

- 6 000 abonnés
- 74 vidéos publiées en 2023
- 122 000 vues

X (anciennement Twitter)

- 223 000 abonnés
- 250 tweets publiés
- 6 millions de vues

LinkedIn

- 141 000 abonnés
- 240 publications vues
- 5,2 millions de vues

Instagram

- 4 000 abonnés
- 96 publications



1.3. Les dates clés de la juridiction administrative en 2023

• janvier 2023

3 janvier – [PUBLICATIONS](#) – Le guide des outils d'action économique est actualisé.

17 janvier – [PUBLICATIONS](#) – Déontologie : publication du rapport annuel 2022.

• février 2023

3 février – [CONTENTIEUX](#) – Énergie : l'augmentation exceptionnelle du volume d'électricité nucléaire vendu en 2022 par EDF à ses concurrents est légale (décision n° [462840](#)).

6-7 février – [EUROPE](#) – Séminaire bilatéral : le Conseil d'État se rend à la Cour fédérale des finances allemande à Munich.

10 février – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Journée de travail et d'échanges sur « *IA et mégadonnées, comment vont-elles révolutionner la recherche et la pratique médicales de demain ?* ».

22 février – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Cycle de conférences sur l'étude annuelle 2023 : « *Le dernier kilomètre : comment adapter les politiques publiques à leurs destinataires ?* ».

28 février – [PUBLICATIONS](#) – Mise à jour des recueils de jurisprudence sur les statuts des ARUP-FRUP au 1^{er} janvier 2023.

• mars 2023

1^{er} mars – Assemblée plénière de la [Conférence nationale du droit](#) au Conseil d'État.

9-10 mars – [EUROPE](#) – Séminaire bilatéral franco-néerlandais au Conseil d'État.

13 mars – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative - Conférence Vincent Wright : « *Aux sources impériales de la démocratie libérale : l'œuvre jurisprudentielle en matière électorale du Conseil d'État sous Napoléon III* ».

20 mars – [CONTENTIEUX](#) – Captures accidentelles de dauphins et marsouins : le Gouvernement doit agir sous 6 mois pour garantir leur survie dans le golfe de Gascogne (décision n° [449788](#)).

21 mars – [CONTENTIEUX](#) – Plan de sauvegarde de l'emploi, rupture conventionnelle collective : le Conseil d'État précise les règles (décisions n^{os} [450012](#), [459626](#) et [460660](#), [460924](#)).



23 mars – [CONTENTIEUX](#) – La transformation de commerces sur rue en *dark stores* est un changement de destination, auquel la Ville de Paris pouvait s’opposer (décision n° [468360](#)).

24 mars – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Les Entretiens en droit social : « *Pour un usager acteur dans le domaine sanitaire et social* ».

• avril 2023

7 avril – [CONTENTIEUX](#) – Pêche : certaines périodes de pêche de l’anguille en mer sont temporairement suspendues (ordonnances n°s [472401](#) et [472213](#)).

9 avril – [CONTENTIEUX](#) – Gel des biens immobiliers russes : le fait de prévoir la publication des noms des personnes morales propriétaires est légal (décision n° [465879](#)).

12 avril – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Cycle de conférences sur l’étude annuelle 2023 : « *Action et agents publics mis au défi du dernier kilomètre* ».

13-14 avril – [EUROPE](#) – Séminaire bilatéral franco-suédois au Conseil d’État.

14 avril – [CONTENTIEUX](#) – Le tableau « *Fuck abstraction !* » de Miriam Cahn peut rester exposé au Palais de Tokyo (ordonnance n° [472611](#)).

14 avril – [CONTENTIEUX](#) – Jeux d’argent et de hasard : le monopole de la Française des Jeux est justifié par des motifs d’ordre public et de maîtrise des risques de dépendance (décisions n°s [436434 et autres](#) et [436439 et autres](#)).

19 avril – [CONTENTIEUX](#) – Autoroute A69 : l’abattage des alignements d’arbres est suspendu jusqu’à septembre (ordonnance n° [457560](#)).

• mai 2023

3 mai – [CONTENTIEUX](#) – Néonicotinoïdes : pas de dérogation possible à l’interdiction européenne (décision n° [450155](#)).

3 mai – [CONSULTATIF](#) – Avis sur un projet de loi organique relatif à l’ouverture, la modernisation et la responsabilité de la magistrature.

3-6 mai – [EUROPE](#) – Séminaire bilatéral franco-allemand à la cour administrative fédérale d’Allemagne à Leipzig.

9 mai – [CONTENTIEUX](#) – Rénovation de lycées dans les années 1990 : les nouveaux dirigeants de la région Île-de-France ont saisi la justice dans les délais, compte tenu de la date à laquelle ils ont acquis une connaissance suffisamment certaine de l’étendue des pratiques de leurs prédécesseurs (décisions n°s [451710 et autres](#) et [451817 et autres](#)).

9 mai – [PUBLICATIONS](#) : « *Tout savoir...* », une plateforme pédagogique pour expliquer le droit et la justice administrative.

10 mai – [CONTENTIEUX](#) – Émissions de gaz à effet de serre : le Gouvernement doit prendre de nouvelles mesures et transmettre un premier bilan dès la fin de cette année (décision n° [467982](#)).



10 mai – [CONSULTATIF](#) – Avis sur un projet de loi visant à sécuriser et réguler l’espace numérique.

11 mai – [CONTENTIEUX](#) – Hôpital : le juge des référés du Conseil d’État maintient l’encadrement de la rémunération des médecins intérimaires (ordonnance n° [472988](#)).

12 mai – [INTERNATIONAL](#) – Séminaire franco-israélien organisé au Conseil d’État, conjointement avec le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation.

15 mai – [CONTENTIEUX](#) – Prison de La Talaudière à Saint-Étienne : le juge des référés du Conseil d’État ordonne 7 mesures supplémentaires pour améliorer les conditions de détention (ordonnance n° [472994](#)).

15 mai – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – « Yannick Moreau : de Nantes au Palais-Royal, vers... ».

17 mai – [CONSULTATIF](#) – Avis sur un projet de loi relatif à l’industrie verte.

24 mai – [CONTENTIEUX](#) – Emploi de drones à des fins de maintien de l’ordre : le juge des référés du Conseil d’État rejette la demande de suspension du décret du Gouvernement (ordonnance n° [473547](#)).

24 mai – [CONSULTATIF](#) – Avis sur un projet de loi portant transposition de l’accord national interprofessionnel relatif au partage de la valeur au sein de l’entreprise.

24 mai – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Clôture du cycle de conférences sur l’étude annuelle 2023 : « *Penser le dernier kilomètre dès le premier* ».

• juin 2023

1^{er} juin – [PUBLICATIONS](#) – Le Conseil d’État dresse le bilan de l’activité de la justice administrative en 2022.

1^{er} juin – [CONSULTATIF](#) – Avis relatif au traitement fiscal de revenus provenant d’un trust, en application de la convention fiscale franco-américaine du 31 août 1994.

2 juin – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Regards croisés du Conseil d’État et de la Cour de cassation : « *De la régulation à la compliance : quel rôle pour le juge ?* ».

7 juin – [CONSULTATIF](#) – Avis sur un projet de loi pour le plein emploi.

26-27 juin – [EUROPE](#) – Assemblée générale de l’ACA-Europe, association des juges administratifs européens dont le Conseil d’État est membre, à Naples.

29 juin – [CONTENTIEUX](#) – Le Conseil d’État maintient l’interdiction par la fédération française de football du port pendant les matchs de « *tout signe ou tenue manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale* » (décision n^{os} [458088](#), [459547](#) et [463408](#)).



• juillet 2023

6-7 juillet – [EUROPE](#) – Séminaire bilatéral franco-polonais au Conseil d’État.

13 juillet – [CONTENTIEUX](#) – Le juge des référés du Conseil d’État maintient l’interdiction de vente aux particuliers des seuls articles pyrotechniques susceptibles de créer un risque pour la sécurité publique (ordonnance n° [475817](#)).

17 juillet – [CONSULTATIF](#) – Avis sur le projet de loi relatif à l’accélération de la reconstruction des bâtiments dégradés ou démolis au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 et au traitement des copropriétés dégradées.

17 juillet – [CONTENTIEUX](#) – Le juge des référés du Conseil d’État suspend l’interdiction des tenues manifestant une appartenance religieuse sur les plages de Mandelieu-la-Napoule (ordonnance n° [475636](#)).

21 juillet – [CONSULTATIF](#) – Avis relatif à la possibilité de cumuler la qualité de fonctionnaire ou de magistrat français avec celle de fonctionnaire de l’Union européenne.

• août 2023

11 août – [CONTENTIEUX](#) – Le juge des référés du Conseil d’État suspend la dissolution des Soulèvements de la Terre (décision n° [476385](#)).

• septembre 2023

6 septembre – [RENTRÉE 2023 du Conseil d’État](#).

7 septembre – [CONTENTIEUX](#) – Laïcité : le Conseil d’État rejette le référé contre l’interdiction du port de l’abaya à l’école (ordonnance n° [487891](#)).

12 septembre – [CONSULTATIF](#) – Avis portant sur la contribution de certaines sociétés titulaires de contrats de concession ou de contrats assimilés au financement des investissements publics.

12 septembre – [CONSULTATIF](#) – Avis portant sur la sécurisation des mesures permettant d’assurer une meilleure prise en compte de l’intérêt public dans l’équilibre des contrats de concession autoroutière.

16 et 17 septembre – [JOURNÉES EUROPÉENNES DU PATRIMOINE](#) – Le Conseil d’État a accueilli plus de 2 500 visiteurs à l’occasion des Journées européennes du patrimoine.

20 septembre – [PRIX DE THÈSE](#) – Attribution du prix de thèse 2023 du Conseil d’État en droit public.

27 septembre – [EUROPE](#) – Une délégation du Conseil d’État s’est rendue à Split à l’occasion des Journées juridiques et administratives franco-croates sur le thème « *La fonction publique, entre statut et contrat* ».

28 septembre – [CONSULTATIF](#) – Avis sur un projet de loi portant mesures d’urgence pour lutter contre l’inflation concernant les produits de grande consommation.



• octobre 2023

2-3 octobre – [INTERNATIONAL](#) – Le Conseil d’État a participé au conseil d’administration, suivi d’un séminaire, de l’association internationale des hautes juridictions administratives (AIHJA), à Ankara.

4 octobre – [LA NUIT DU DROIT](#) – Le Conseil d’État, en collaboration avec l’Ordre des avocats au Conseil d’État et à la Cour de cassation, a proposé une émission spéciale diffusée en direct du Palais-Royal sur le thème du droit et du numérique.

4 octobre – [CONTENTIEUX](#) – Artificialisation des sols : le dispositif réglementaire d’application de la loi est annulé sur la définition de l’échelle des zones artificialisées (décisions n^{os} [465341](#) et [465343](#)).

9 octobre – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Les Rencontres des acteurs publics 2023 au Conseil d’État : « *Les politiques publiques parviennent-elle encore à réussir leur dernier kilomètre ?* ».

11 octobre – [CONTENTIEUX](#) – Un magistrat honoraire peut être légalement nommé au Conseil supérieur de la magistrature (décision n° [472669](#)).

11 octobre – [CONTENTIEUX](#) – Forces de l’ordre : le Conseil d’État enjoint au Gouvernement de garantir le port effectif et la lisibilité du numéro d’identification individuel (décision n^{os} [467771](#) et [467781](#)).

11 octobre – [CONTENTIEUX](#) – Contrôles d’identité discriminatoires : la détermination d’une politique publique ne relève pas du juge administratif (décision n° [454836](#)).

16 octobre – [EUROPE](#) – Séminaire de travail avec une délégation de la Cour de justice de l’Union européenne au Conseil d’État.

18 octobre – [CONTENTIEUX](#) – Manifestations de soutien à la cause palestinienne : il revient aux préfets d’apprécier, au cas par cas, si le risque de troubles à l’ordre public justifie une interdiction (ordonnance n° [488860](#)).

20 octobre – [EUROPE](#) – Le Conseil d’État participe aux Rencontres franco-helléniques de droit administratif, aux côtés d’une délégation de l’université de Tours, organisées par le Conseil d’État grec et l’université de droit d’Athènes.

24 octobre – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – « *60 ans d’exécution des décisions du juge administratif* ».

27 octobre – [DUODAY 2023](#) : une journée pour découvrir les métiers de la juridiction administrative.



• novembre 2023

8 novembre – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Les Entretiens en droit public économique : « *La norme, frein ou moteur pour le logement ?* ».

9 novembre – [CONTENTIEUX](#) – Soulèvements de la Terre, GALE, Alvarium, CRI : le Conseil d'État précise les critères justifiant la dissolution d'une association ou d'un groupement. En conséquence, il annule la dissolution des Soulèvements de la Terre et valide celle de GALE, Alvarium et CRI (décisions n^{os} [4763874](#), [464412](#), [460457](#) et [459704](#)).

14 novembre – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Conférence inaugurale du cycle sur la souveraineté, sujet de l'étude annuelle 2024 : « *Les fondements de la souveraineté* ».

17 novembre – [CONSULTATIF](#) – Avis sur un projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole.

17 novembre – [CONSULTATIF](#) – Avis sur un projet de loi visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires et la répression des emprises mentales gravement dommageables.

24 novembre – La finale du [Hackathon](#) du Conseil d'État.

24 novembre – [CONTENTIEUX](#) – Pollution de l'air : le Conseil d'État condamne l'État à payer deux astreintes de 5 millions d'euros (décision n^o [428409](#)).

27 novembre – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Rentrée solennelle de la conférence du stage des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

28 novembre – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Les Entretiens du contentieux : « *L'intérêt général* ».

• décembre 2023

1^{er} décembre – [CONTENTIEUX](#) : Le Conseil d'État confirme l'utilité publique du projet de stockage de déchets radioactifs Cigéo (décision n^o [467331](#)).

1^{er} décembre – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – 70^e anniversaire du Service juridique de la Commission européenne : « *Un juriste méconnu au cœur du système européen* ».

6 décembre – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – « *Les 30 ans de l'arrêt Bianchi* ».

11 décembre – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Présentation de l'étude annuelle 2023 sur le dernier kilomètre de l'action publique au Conseil économique, social et environnemental (CESE).

12 décembre – [CONSULTATIF](#) – Avis sur un projet de loi constitutionnelle relatif à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse.

12 décembre – [CONSULTATIF](#) – Avis sur un projet de loi relatif à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.



13 décembre – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Le Conseil d’État et la Cour des comptes ont organisé un colloque sur « *La proximité et la qualité des services rendus au citoyen* ».

15 décembre – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – 70^e anniversaire des tribunaux administratifs : « *Histoire d’une juridictionnalisation* ».

22 décembre – [CONSULTATIF](#) – Avis sur un projet de loi relatif à l’organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire.

22 décembre – [CONTENTIEUX](#) – Pêche : Le juge des référés du Conseil d’État suspend les dérogations à la fermeture de la pêche dans le Golfe de Gascogne (ordonnance n^{os} [489926](#), [489932](#) et [489949](#)).

26 décembre – [CONSULTATIF](#) – Avis relatif à la continuité des institutions en Nouvelle-Calédonie.

26 décembre – L’année 2023 du Conseil d’État en quelques [moments clés](#).

31 décembre – [PUBLICATIONS](#) – Découvrez ce que font le Conseil d’État et la justice administrative pour vous au quotidien.



1.4. L'activité de gestion de la juridiction administrative en 2023

Le budget de la juridiction administrative

501,3 millions d'euros exécutés en 2023, répartis ainsi :

- Rémunération : 400,8 millions d'euros
- Fonctionnement : 73,1 millions d'euros
- Investissement : 27,4 millions d'euros

Les effectifs de la juridiction administrative

237 membres en activité au Conseil d'État

- 1 238 magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel
- 438 agents du Conseil d'État
- 1 480 agents des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel
- 654 agents de la Cour nationale du droit d'asile

Les recrutements dans la juridiction administrative

- 19 membres du Conseil d'État
- 98 magistrats
- 210 agents du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile
- 184 agents de greffe des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel

La formation dans la juridiction administrative

- 7 160 jours-personnes de formation continue dispensés (hors formation initiale des magistrats)
- 2 228 personnes ayant suivi au moins une action de formation continue
- 893 actions de formation continue proposées
- 1,71 jours de formation continue 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

Tribunaux administratifs (TA)	2019	2020	2021	2022	2023
Affaires enregistrées	231 280	210 514	241 384	241 187	257 329
	+ 8,6 %	- 8,9 %	+ 14,7 %	- 0,1 %	+ 6,7 %
Affaires réglées	223 229	200 411	233 254	232 332	243 089
	+ 6,5 %	- 10,2 %	+ 16,4 %	- 0,4 %	+ 4,6 %
Affaires en stock	173 792	182 713	191 053	200 093	214 292
	+ 4,6 %	+ 5,1 %	+ 4,6 %	+ 4,7 %	+ 7,1 %

Cours administratives d'appel (CAA)	2019	2020	2021	2022	2023
Affaires enregistrées	35 684	30 229	34 012	30 446	31 586
	+ 5,7 %	- 15,3 %	+ 12,5 %	- 10,5 %	+ 3,7 %
Affaires réglées	34 260	30 706	34 006	31 981	32 144
	+ 4,3 %	- 10,4 %	+ 10,7 %	- 6 %	+ 0,5 %
Affaires en stock	30 892	30 455	30 514	28 845	28 303
	+ 4,9 %	- 1,4 %	+ 0,2 %	- 5,5 %	- 1,9 %

Conseil d'État	2019	2020	2021	2022	2023
Affaires enregistrées	10 216	10 034	11 313	9 772	9 574
	+ 6,8 %	- 1,8 %	+ 12,7 %	- 13,6 %	- 2 %
Affaires réglées	10 320	9 671	11 633	9 833	9 746
	+ 7,7 %	- 6,3 %	+ 20,3 %	- 15,5 %	- 0,9 %
Affaires en stock	5 323	5 861	5 562	5 387	5 205
	+ 1,3 %	+ 10,1 %	- 5,1 %	- 3,1 %	- 3,4 %



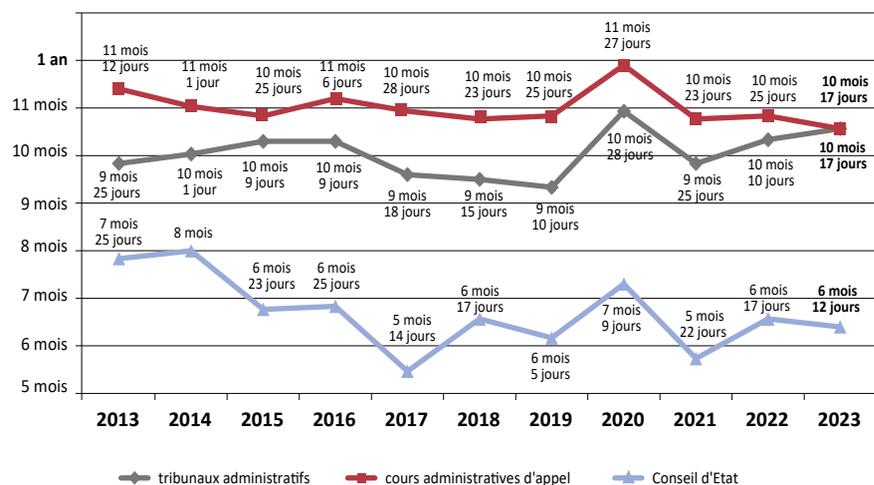
■ Évolution des délais de jugement

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).

	2019	2020	2021	2022	2023
Tribunaux administratifs	9 mois	10 mois	9 mois	10 mois	10 mois
	10 jours	28 jours	25 jours	10 jours	17 jours
Cours administratives d'appel	10 mois	11 mois	10 mois	10 mois	10 mois
	25 jours	27 jours	23 jours	25 jours	17 jours
Conseil d'État	6 mois	7 mois	5 mois	6 mois	6 mois
	5 jours	9 jours	22 jours	17 jours	12 jours

2 – Évolution du délai prévisible moyen de jugement 2013-2023 (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 Conseil d'État. La définition des affaires ordinaires a été modifiée dans les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel en 2020, pour désormais comptabiliser les ordonnances (les délais de l'année 2019 ont été recalculés pour les prendre en compte).

	2019	2020	2021	2022	2023
	1 an				
Tribunaux administratifs	3 mois	4 mois	4 mois	4 mois	4 mois
	14 jours	17 jours	13 jours	8 jours	25 jours
Cours administratives d'appel	11 mois	1 an	11 mois	11 mois	11 mois
	6 jours	14 jours	27 jours	28 jours	26 jours
Conseil d'État	1 an	1 an	1 an	11 mois	11 mois
	6 jours	23 jours	11 jours	17 jours	12 jours

■ Principaux domaines de contentieux

Les données présentées entre parenthèses indiquent le nombre total d'affaires enregistrées et de décisions rendues ou d'affaires réglées en 2022 en données nettes.

1 – Affaires enregistrées dans les principaux domaines de contentieux

	TA (257 329)	CAA (31 586)	CE (9 574)
Étrangers	111 473	17 929	1 622
<i>en % du total</i>	43,3 %	56,8 %	16,9 %
Logement	21 415	151	316
<i>en % du total</i>	8,3 %	0,5 %	3,3 %
Fonctionnaires et agents publics	21 203	2 776	925
<i>en % du total</i>	8,2 %	8,8 %	9,7 %
Aide sociale<	14 640	118	518
<i>en % du total</i>	5,7 %	0,4 %	5,4 %
Police	14 124	329	479
<i>en % du total</i>	5,5 %	1 %	5 %
Urbanisme et aménagement	13 862	2 107	822
<i>en % du total</i>	5,4 %	6,7 %	8,6 %
Fiscal	11 170	2 190	1 035
<i>en % du total</i>	4,3 %	6,9 %	10,8 %
Droits des personnes et libertés publiques	7 754	551	829
<i>en % du total</i>	3 %	1,7 %	8,7 %
Marchés et contrats	5 342	698	228
<i>en % du total</i>	2,1 %	2,2 %	2,4 %
Éducation et recherche	5 276	202	196
<i>en % du total</i>	2,1 %	0,6 %	2 %
Travail	3 908	639	311
<i>en % du total</i>	1,5 %	2 %	3,2 %
Domaine et voirie	3 820	365	147
<i>en % du total</i>	1,5 %	1,2 %	1,5 %



■ Décisions rendues dans les principaux domaines de contentieux

	TA (243 089)	CAA (32 144)	CE (9 746) *
Étrangers	105 758	17 543	1 678
<i>en % du total</i>	41,1 %	55,5 %	17,5 %
Fonctionnaires et agents publics	20 727	2 813	991
<i>en % du total</i>	8,1 %	8,9 %	10,4 %
Logement	20 425	134	339
<i>en % du total</i>	7,9 %	0,4 %	3,5 %
Aide sociale	13 085	136	596
<i>en % du total</i>	5,1 %	0,4 %	5,9 %
Police	12 855	375	456
<i>en % du total</i>	5 %	1,2 %	4,8 %
Urbanisme et aménagement	12 792	1 962	871
<i>en % du total</i>	5 %	6,2 %	9,1 %
Fiscal	11 789	2 857	1 053
<i>en % du total</i>	4,6 %	9 %	11 %
Droits des personnes et libertés publiques	6 036	417	891
<i>en % du total</i>	2,5 %	1,3 %	9,3 %
Éducation et recherche	4 926	217	222
<i>en % du total</i>	2 %	0,7 %	2,3 %
Marché et contrats	4 732	843	207
<i>en % du total</i>	1,8 %	2,7 %	2,2 %
Travail	4 368	727	303
<i>en % du total</i>	1,7 %	2,3 %	3,2 %
Santé publique	3 396	617	171
<i>en % du total</i>	1,4 %	1,9 %	1,8 %

* 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	2019	2020	2021	2022	2023
Affaires enregistrées					
Premier ressort, dont :	150	1 005	644	332	200
<i>Référé-suspension (art. L. 521-1 CJA)</i>	110	280	305	190	110
<i>Référé-liberté (art. L. 521-2 CJA)</i>	33	708	313	127	67
<i>Autres référés</i>	7	17	26	15	23
Appel (art. L. 521-2 et autres CJA)	260	238	261	200	299
Total	410	1 243	905	532	499



Conseil d'État	2019	2020	2021	2022	2023
Décisions rendues					
Premier ressort, dont :	152	972	672	334	201
<i>Référé-suspension (art. L. 521-1 CJA)</i>	110	272	313	186	114
<i>Référé-liberté (art. L. 521-2 CJA)</i>	33	684	336	130	66
<i>Autres référés</i>	9	16	23	18	21
Appel (art. L. 521-2 et autres CJA)	319	236	264	193	295
Total	472	1 208	936	527	496

Cours administratives d'appel	2019	2020	2021	2022	2023
Affaires enregistrées					
Référé-suspension (art. L. 521-1 CJA)	322	281	263	237	233
Autres référés	470	380	462	383	520
Total	792	661	725	620	753
Décisions rendues					
Référé-suspension (art. L. 521-1 CJA)	311	295	265	247	242
Autres référés	472	408	450	405	430
Total	783	703	715	652	672

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

	2019	2020	2021	2022	2023
Affaires enregistrées					
Sursis à exécution (art. R. 811-14 à 17 CJA)	840	892	929	858	1 035
Décisions rendues					
Sursis à exécution (art. R. 811-14 à 17 CJA)	881	843	991	834	989

Tribunaux administratifs	2019	2020	2021	2022	2023
Affaires enregistrées					
Référé-suspension (art. L. 521-1 CJA)	13 805	12 552	16 842	16 809	18 919
Référé-liberté (art. L. 521-2 CJA)	6 955	5 568	8 928	9 880	9 078
Autres référés	14 316	13 414	21 032	20 754	21 719
Total	35 076	31 534	46 802	47 443	49 716
Décisions rendues					
Référé-suspension (art. L. 521-1 CJA)	13 733	12 455	16 802	16 851	18 562
Référé-liberté (art. L. 521-2 CJA)	6 975	5 556	8 890	9 882	9 077
Autres référés	14 172	12 953	20 328	21 203	20 751
Total	34 880	30 964	46 020	47 936	48 390



1.1.2. Questions prioritaires de constitutionnalité

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

Tribunaux administratifs	2019	2020	2021	2022	2023
QPC en instance au 1 ^{er} janvier	159	249	160	247	133
QPC enregistrées	662	516	547	315	266
QPC traitées	572	605	460	429	225
Transmission au Conseil d'État	25	23	23	16	17
<i>Taux de transmission (en %)</i>	4,4 %	4,5 %	5 %	3,7 %	7,6 %
QPC en stock au 31 décembre	249	160	247	133	174

Cours administratives d'appel	2019	2020	2021	2022	2023
QPC en instance au 1 ^{er} janvier	24	274	32	134	29
QPC enregistrées	347	645	215	112	115
QPC traitées	97	887	113	217	92
Transmission au Conseil d'État	9	5	9	5	4
<i>Taux de transmission (en %)</i>	9,3 %	0,8 %	8 %	2,3 %	4,3 %
QPC en stock au 31 décembre	274	32	134	29	52

■ QPC devant le Conseil d'État

	2019	2020	2021	2022	2023
1 – QPC enregistrées par mode de saisine	161	219	212	158	156
Saisine directe du Conseil d'État	123	183	178	135	134
QPC transmises par les TA et les CAA	34	28	32	21	21
QPC transmises par les juridictions administratives spécialisées	4	8	2	2	1

	2019	2020	2021	2022	2023
2 – QPC traitées par sens de décision	159	173	185	148	160
Renvoi au Conseil constitutionnel	44	25	39	33	19
<i>Taux de renvoi (en %) *</i>	36,7 %	27,5 %	27,3 %	28,9 %	14,7 %
Non renvoi	76	66	104	81	110
Autres (non-examen de la QPC en cas d'irrecevabilité, non-lieu, désistement...)	39	82	42	34	31

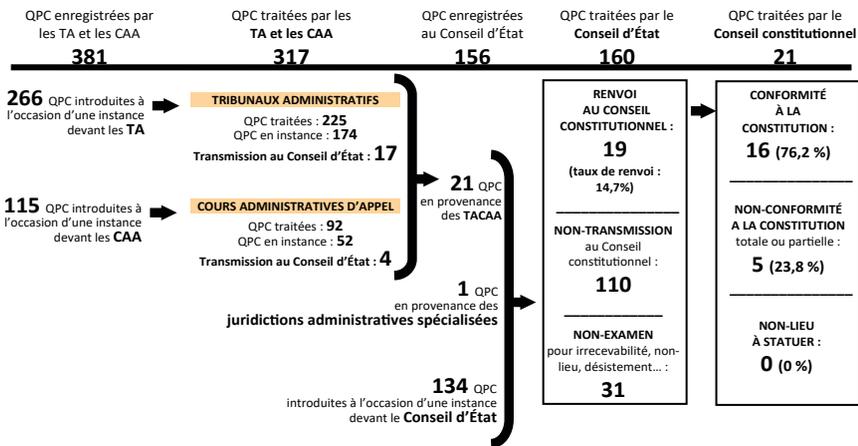
* Hors irrecevabilité, non-lieu, désistement



	2019	2020	2021	2022	2023
3 – QPC en stock au 31 décembre	47	77	66	67	42

	2019	2020	2021	2022	2023
4 – Sens des décisions rendues par le Conseil constitutionnel	39	25	29	48	21
Conformité	25	16	19	37	16
<i>Part (en %)</i>	64 %	64 %	66 %	77,1 %	76,2 %
Non-conformité	14	8	9	10	5
<i>Part (en %)</i>	35,9 %	32 %	31 %	20,8 %	23,8 %
Non-lieu à statuer	-	1	1	1	-
<i>Part (en %)</i>	-	4 %	3 %	2,1 %	-

■ QPC 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	2019	2020	2021	2022	2023
	13	5	10	9	4
Par le Conseil d'État	11	5	7	9	4
Par les TA	2	0	1	0	0
Par les CAA	0	0	2	0	0

2 – Décisions de la CJUE	2019	2020	2021	2022	2023
	15	9	10	6	10
Sur QP du Conseil d'État	11	9	8	4	10
Sur QP des TA	2	0	2	0	0
Sur QP des CAA	2	0	0	2	0

3 – Décisions au fond rendues sur décisions de la CJUE	2019	2020	2021	2022	2023
	15	8	15	3	9
Par le Conseil d'État	12	7	13	2	8
Par les TA	1	1	2	0	0
Par les CAA	2	0	0	1	1



1.2. Activité des tribunaux administratifs

1.2.1. Bilan d'activité de l'année 2023

■ Affaires enregistrées

En 2023, les tribunaux administratifs ont enregistré 257 329 affaires nouvelles en données nettes et 258 507 en données brutes. Les entrées en net progressent de 6,7 % par rapport à 2022 et de 11,3 % par rapport à 2019.

On observe une forte augmentation (+ 7,5 %) des entrées dans les TA de métropole et une diminution des entrées dans les TA ultramarins (– 6,9 %), essentiellement due à la situation des TA de La Réunion et de Mayotte. Leurs entrées, qui avaient augmenté de 21 % en 2022, ont diminué de 22 % en 2023.

Parmi les 7 principaux contentieux, qui représentent 83 % des entrées, quatre contentieux sont en hausse :

- Le contentieux des étrangers représente globalement 43 % des entrées. Il a augmenté de 6 % par rapport à 2022 et de 18 % par rapport à 2019. Les OQTF « 3 mois » représentent 20 % des entrées de ce contentieux et diminuent de 6 % par rapport à 2022, les « OQTF 6 semaines » (18 %) augmentent de 3 % par rapport à 2022, les procédures « 96 heures » (11 %) augmentent de 26 % par rapport à 2022, et le contentieux de l'asile (6 %) augmente de 11 % par rapport à 2022 ;
- 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 14 % des affaires enregistrées. Ils ont augmenté globalement de 13 % par rapport à 2022 et de 19 % par rapport à 2019. Au sein de ces contentieux, par rapport à 2022, le DALO (42 %) augmente de 5 %, le RSA (14 %) de 6 % et l'aide sociale aux personnes handicapées (13 %) de 39 % ;
- Le contentieux de la police, qui représente 6 % des entrées, augmente de 8 % par rapport à 2022 et de 4 % par rapport à 2019. Le contentieux des permis de conduire qui représente près de la moitié du contentieux de la police augmente de 6 % par rapport à 2022 ;
- Le contentieux des marchés et contrats, qui représente 2 % des entrées, augmente de 22 % par rapport à 2022 et de 3 % par rapport à 2019.

Un contentieux est stable :

- Le contentieux de la fonction publique, qui représente 8 % de l'ensemble des entrées, est stable par rapport à 2022 et diminue de 3 % par rapport à 2019. Au sein de ce contentieux, par rapport à 2022, le contentieux des fonctionnaires de l'État (33 % du contentieux de la fonction publique) diminue de 3 %, celui des fonctionnaires territoriaux (33 % du contentieux de la fonction publique) augmente de 3 % et celui des fonctionnaires des établissements hospitaliers (19 % du contentieux de la fonction publique) diminue de 9 %.



Deux contentieux sont en baisse :

- Le contentieux de l’urbanisme et de l’environnement, qui représente 6 % des entrées, diminue de 1 % par rapport à 2022 et augmente de 10 % par rapport à 2019. Par rapport à 2022, le contentieux des installations classées (19 % du contentieux de l’environnement) augmente de 36 %, celui des autorisations d’occupation du sol (78 % du contentieux de l’urbanisme) diminue de près de 3 % ;
- Le contentieux fiscal, qui représente 4 % des entrées, diminue de 3 % par rapport à 2022 et de 33 % par rapport à 2019.

L’évolution globale des entrées est contrastée selon les juridictions.

Les entrées ont progressé dans 32 juridictions : les plus fortes progressions concernent la Nouvelle-Calédonie (+ 51 %), Besançon (+ 20 %), Nîmes (+ 20 %), Orléans (+ 19 %), la Guyane (+ 18 %) et Limoges (+ 18 %).

Elles ont diminué dans 5 juridictions : les plus fortes des baisses concernent La Réunion/Mayotte (– 22 %) et Montreuil (– 13 %).

■ Affaires réglées

Le nombre d’affaires jugées par les tribunaux administratifs en 2023 augmente, par rapport à 2022, de 4,6 % en données nettes et de 5,5 % en données brutes avec 243 089 sorties nettes et 251 280 sorties brutes.

La progression est de 8,9 % par rapport à 2019 en données nettes et de 6 % en données brutes.

29 tribunaux ont des sorties qui progressent par rapport à 2022 et 8 ont des sorties en diminution.

La Guyane, Caen, la Nouvelle-Calédonie, Limoges, Toulon, Toulouse, Nîmes, Melun, Clermont-Ferrand ont jugé entre 15 % et 32 % de dossiers supplémentaires par rapport à 2022.

■ Taux de couverture et stock d’affaires en instance

Le taux de couverture au niveau national diminue de 1,8 point. Il passe de 96,3 % à 94,5 %.

- 9 tribunaux enregistrent un taux de couverture de plus de 100 % dont Cergy-Pontoise, Grenoble, Limoges, Nancy, Nice, Rouen, la Guyane, la Martinique et la Guadeloupe/Saint-Barthélemy/Saint-Martin ;
- 18 ont un taux de couverture compris entre à 90 % et 100 % ;
- 10 ont un taux de couverture inférieur à 90 % (Bastia, Besançon, Dijon, Lille, Nantes, Orléans, Poitiers, Nouvelle-Calédonie, Polynésie Française, La Réunion/Mayotte).

Le taux de couverture global inférieur à 100 % a pour conséquence une augmentation du stock d’affaires en instance. Au 31 décembre 2023, ce stock atteint 214 292 dossiers en données nettes, soit une augmentation de 7,1 % par rapport à la situation observée au 31 décembre 2022 et de 23,3 % par rapport à 2019.

La part des affaires de plus de 24 mois augmente de 23,8 % et s’établit à 12 %, soit 25 625 affaires en net.



Les TA dont les affaires de plus de 24 mois représentent plus 10 % du stock global sont au nombre de 13 en 2023 : Bastia, Cergy-Pontoise, Clermont-Ferrand, Grenoble, Lille, Limoges, Marseille, Melun, Nantes, Nice, Orléans, Toulouse et Toulon.

■ Délais de jugement

Le délai prévisible moyen a augmenté par rapport à 2022 de 7 jours pour s'établir à 10 mois et 17 jours. Par rapport à 2019, cela représente une augmentation de 1 mois et 7 jours.

Le délai moyen de jugement constaté pour les affaires ordinaires a augmenté de 17 jours par rapport à 2022 et de 1 mois et 11 jours par rapport à 2019. Il s'établit à 1 an 4 mois 25 jours.

Le délai moyen constaté (toutes affaires confondues) est stable par rapport à 2022 et augmente de 15 jours par rapport à 2019 pour s'établir à 9 mois et 20 jours.

■ Questions prioritaires de constitutionnalité

Les tribunaux ont été saisis en 2023 de 266 questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) soit 6 034 depuis 2010. Le contentieux fiscal représente 24 % des entrées, celui des étrangers et de la police 8 %. Au 31 décembre 2023, les tribunaux avaient examiné 225 QPC et en avaient transmis 17 au Conseil d'État soit un taux de transmission de 7,6 %.

1.2.2. Statistiques

■ Affaires enregistrées, traitées et en instance au 31 décembre 2023

	Données brutes			Données nettes		
	2022	2023	Évolution 2023/2022	2022	2023	Évolution 2023/2022
Affaires enregistrées						
TA de métropole	229 823	246 032	+ 7,1 %	227 809	244 868	+ 7,5 %
TA d'outre-mer	13 861	12 475	- 10 %	13 378	12 461	- 6,9 %
Total	243 684	258 507	+ 6,1 %	241 187	257 329	+ 6,7 %
Affaires traitées						
TA de métropole	225 210	239 668	+ 6,4 %	219 326	231 507	+ 5,6 %
TA d'outre-mer	13 013	11 612	- 10,8 %	13 006	11 582	- 10,9 %
Total	238 223	251 280	+ 5,5 %	232 332	243 089	+ 4,6 %
Affaires en instance						
TA de métropole	213 490	220 049	+ 3,1 %	192 967	206 282	+ 6,9 %
TA d'outre-mer	7 621	8 490	+ 11,4 %	7 126	8 010	+ 12,4 %
Total	221 111	228 539	+ 3,4 %	200 093	214 292	+ 7,1 %
<i>(dont > 2 ans)</i>	38 229	37 418		20 694	25 625	



■ Délais moyens de jugement en 2023

	Données brutes	Données nettes
Délai prévisible moyen de traitement des affaires en stock	10 mois 27 jours	10 mois 17 jours
Délai moyen de jugement des affaires, de l'enregistrement à la notification ou « délai constaté global »	11 mois 21 jours	9 mois 20 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) ou « délai constaté des affaires ordinaires »	1 an 8 mois 12 jours	1 an 4 mois 25 jours

■ Stock et flux par juridiction, pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2023 (données nettes, juridictions classées par ordre alphabétique)

	Affaires enregistrées		Affaires traitées		Affaires en instance	
	2023	Évolution 2023/2022	2023	Évolution 2023/2022	2023	Évolution 2023/2022
Amiens	4 466	+ 10,9 %	4 097	- 0,1 %	3 388	+ 9,9 %
Bastia	1 607	+ 2,1 %	1 225	- 0,7 %	2 137	+ 23,6 %
Besançon	2 441	+ 19,5 %	2 175	+ 6 %	1 716	+ 18 %
Bordeaux	7 015	+ 4,5 %	6 886	+ 3,5 %	5 360	+ 2,5 %
Caen	3 319	+ 17,2 %	3 191	+ 32 %	2 781	+ 3,1 %
Cergy-Pontoise	16 100	+ 0,5 %	16 151	+ 6,9 %	12 533	- 0,5 %
Châlons-en-Champagne	2 981	+ 0,2 %	2 858	+ 0,5 %	1 892	+ 6,8 %
Clermont-Ferrand	2 945	+ 7,9 %	2 804	16,2 %	3 006	+ 4,9 %
Dijon	3 673	+ 9,7 %	3 290	- 5,2 %	2 280	+ 20,1 %
Grenoble	8 272	- 2,2 %	8 313	+ 5 %	9 297	+ 0,1 %
Lille	11 517	+ 15 %	10 123	+ 2,5 %	10 685	+ 15 %
Limoges	2 218	+ 18,4 %	2 251	+ 27,3 %	2 058	- 1,5 %
Lyon	11 137	+ 16,2 %	10 105	+ 9,4 %	7 783	+ 15,4 %
Marseille	12 199	+ 11,5 %	11 268	+ 8,4 %	11 331	+ 11,7 %
Melun	13 829	+ 12,6 %	13 111	+ 17,1 %	12 917	+ 6,3 %
Montpellier	7 625	+ 13,8 %	7 096	+ 9,7 %	6 205	+ 9,3 %
Montreuil	14 766	- 13,2 %	14 284	- 13,4 %	11 894	+ 3,2 %
Nancy	3 657	- 0,3 %	3 673	- 1,9 %	2 165	+ 0,9 %
Nantes	19 251	+ 13,7 %	16 352	+ 10,2 %	21 802	+ 15,2 %
Nice	6 421	+ 6 %	6 738	+ 10,6 %	6 343	- 4,2 %

	Affaires enregistrées		Affaires traitées		Affaires en instance	
	2023	Évolution 2023/2022	2023	Évolution 2023/2022	2023	Évolution 2023/2022
Nîmes	4 812	+ 19,6 %	4 486	+ 17,6 %	4 050	+ 8,8 %
Orléans	5 254	+ 19,4 %	4 662	+ 11,6 %	4 913	+ 13,7 %
Paris	29 069	+ 7,8 %	27 527	+ 0,5 %	17 535	+ 9,7 %
Pau	3 286	+ 14,7 %	3 225	+ 13,5 %	3 429	+ 1,7 %
Poitiers	3 511	+ 8,3 %	3 000	+ 5,8 %	3 690	+ 16 %
Rennes	6 715	+ 3,3 %	6 666	+ 3,2 %	5 952	- 3,9 %
Rouen	5 086	- 3,6 %	5 415	- 5,3 %	3 462	- 8,7 %
Strasbourg	9 305	+ 8,9 %	8 731	+ 4,7 %	6 141	+ 10,2 %
Toulon	4 101	+ 15,2 %	3 876	+ 18,8 %	5 107	+ 4,8 %
Toulouse	7 818	+ 6,2 %	7 744	+ 17,9 %	7 517	+ 1,3 %
Versailles	10 472	+ 12,7 %	10 184	+ 6,2 %	6 913	+ 4,6 %
<i>Total métropole</i>	244 868	+ 7,5 %	231 507	+ 5,6 %	206 282	+ 6,9 %
Guadeloupe, St Barthélemy et St Martin	1 840	+ 14,3 %	1 806	+ 3,9 %	1 319	+ 3 %
Guyane	2 233	+ 18,3 %	2 386	+ 32,4 %	1 629	- 8,7 %
La Réunion et Mayotte	6 385	- 21,6 %	5 544	- 28,1 %	4 070	+ 26 %
Martinique et Saint-Pierre et Miquelon	771	+ 2,4 %	778	+ 2,4 %	405	- 1,2 %
Nouvelle Calédonie et Wallis et Futuna	631	+ 51,3 %	532	+ 24,6 %	288	+ 53,2 %
Polynésie Française	601	+ 5,8 %	536	- 6 %	299	+ 27,8 %
<i>Total outre-mer</i>	12 461	- 6,9 %	11 582	- 10,9 %	8 010	+ 12,4 %
Total général	257 329	+ 6,7 %	243 089	+ 4,6 %	214 292	+ 7,1 %



1.3. Activité des cours administratives d'appel

1.3.1. Bilan d'activité de l'année 2023

■ Affaires enregistrées

En 2023, les entrées des CAA augmentent de 3,7 %, en net, avec 31 586 dossiers, et de 3,8 % en brut, avec 31 852 dossiers.

Par rapport à 2019, les entrées diminuent de 11,5 % en données brutes et nettes.

Parmi les principaux contentieux en CAA, qui représentent 84 % des entrées, trois sont en augmentation par rapport à 2022 :

- Le contentieux des étrangers, qui reste de très loin le premier contentieux des cours avec 57 % des entrées, a augmenté de 5 % par rapport à 2022 et diminué de 1 % par rapport à 2019 ;
- Le contentieux de la fonction publique, qui représente 9 % des entrées, a augmenté de 2 % par rapport à 2022 et diminué de 13 % par rapport à 2019 ;
- Le contentieux de l'urbanisme et de l'environnement, qui représente 9 % des entrées, a augmenté de 17 % par rapport à 2022 et diminué de 8 % par rapport à 2019.

Un contentieux est stable :

- Le contentieux des marchés, qui représente 2 % des entrées, est stable par rapport à 2022 et diminue de 31 % par rapport à 2019.

Un contentieux est en diminution :

- Le contentieux fiscal, qui représente 7 % des entrées, a diminué de 12 % par rapport à 2022 et de 47 % par rapport à 2019.

Quatre cours ont des entrées en diminution : Douai (– 11 %), Nantes (– 6 %), Paris (– 4 %) et Versailles (– 1 %).

Cinq cours ont des entrées en augmentation : Toulouse (+ 34 %), Nancy (+ 22 %), Bordeaux (+ 7 %), Marseille (+ 5 %) et Lyon (+ 4 %).

■ Affaires réglées

Avec 32 144 décisions en données nettes, et 32 373 en données brutes, les sorties des cours ont augmenté de 0,5 % en net et 0,1 % en brut.

Par rapport à 2019, les sorties sont en diminution de 6 %.

En 2023, les sorties ont progressé dans 3 cours : Nancy, Nantes et Toulouse. Elles ont diminué dans les autres cours.



■ Taux de couverture et affaires en instance

Le taux de couverture s'établit au niveau national à 102 %. Il est en diminution de 3 points par rapport à 2022.

En dehors des cours de Toulouse (91 %) et Nancy (86 %), qui ont un taux inférieur à 100 %, toutes les cours ont un taux de couverture supérieur ou égal à 100 %.

Le nombre d'affaires en stock s'établit au 31 décembre 2023 à 28 303 dossiers en données nettes. Il diminue de 1,9 % par rapport à 2022 et de 8,8 % par rapport à 2019.

Les affaires de plus de 24 mois diminuent de 2,3 %, leur part représente 4,6 % du stock. Seules les CAA de Nancy (12,8 %), Versailles (6,4 %) et Marseille (7,1 %) ont des taux supérieurs à la moyenne.

■ Délais

Le délai prévisible moyen a diminué de 8 jours par rapport à 2022 pour s'établir à 10 mois et 17 jours. Il diminue de 10 jours par rapport à 2019.

Par rapport à 2022, le délai moyen de jugement constaté pour les affaires ordinaires a diminué de 2 jours pour s'établir à 11 mois 26 jours (hors référés – procédures d'urgence). Par rapport à 2019, ce délai a augmenté de 20 jours.

Le délai moyen constaté (toutes affaires confondues) a diminué de 2 jours en CAA pour s'établir à 11 mois et 16 jours (« délai constaté global »). Par rapport à 2019, ce délai a augmenté 20 jours.

■ Questions prioritaires de constitutionnalité

Les cours ont été saisies en 2023 de 115 questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) soit 2 718 depuis 2010. Le contentieux fiscal représente 45 % des entrées. Au 31 décembre 2023 les cours avaient examiné 92 QPC et en avaient transmis 4 au Conseil d'État, soit un taux de transmission de 4,3 %.

1.3.2. Statistiques

■ Affaires enregistrées, traitées et en instance au 31 décembre 2023

	Données brutes			Données nettes		
	2022	2023	Évolution 2023/2022	2022	2023	Évolution 2023/2022
Affaires enregistrées	30 687	31 852	+ 3,8 %	30 446	31 586	+ 3,7 %
Affaires traitées	32 336	32 373	+ 0,1 %	31 981	32 144	+ 0,5
Affaires en stock	29 223	28 734	- 1,7 %	28 845	28 303	- 1,9 %
<i>dont affaires de plus de 2 ans</i>	1 436	1 431	- 0,3 %	1 341	1 310	- 2,3 %



■ Délais moyens de jugement en 2023

	Données brutes	Données nettes
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	10 mois 20 jours	10 mois 17 jours
Délai moyen de jugement des affaires, de l'enregistrement à la notification dit « délai constaté global »	11 mois 17 jours	11 mois 16 jours
Délai moyen de jugement des affaires, de l'enregistrement à la notification (hors référés – procédures d'urgence)	11 mois 27 jours	11 mois 26 jours

■ Stock et flux par juridiction, pour la période du 01/01 au 31/12/2023 (données nettes, juridictions classées par ordre alphabétique)

	Affaires enregistrées		Affaires traitées		Affaires en instance	
	2023	Évolution 2023/2022	2023	Évolution 2023/2022	2023	Évolution 2023/2022
Bordeaux	3 226	+ 6,5 %	3 456	- 7,3 %	3 193	- 6,3 %
Douai	2 393	- 11,1 %	2 512	- 10,4 %	1 825	- 5,9 %
Lyon	3 968	+ 3,7 %	4 020	- 4,8 %	4 062	- 1,1 %
Marseille	3 084	+ 4,9 %	3 730	- 0,7 %	2 401	- 21,1 %
Nancy	3 785	+ 22,1 %	3 248	+ 2,3 %	3 467	+ 18,4 %
Nantes	3 887	- 5,7 %	3 985	+ 1,4 %	2 826	- 3,2 %
Paris	5 309	- 4,3 %	5 485	- 6,4 %	4 120	- 4,9 %
Toulouse	3 059	+ 34 %	2 775	+ 118,7 %	2 911	+ 11,1 %
Versailles	2 875	- 1,1 %	2 933	- 9,2 %	3 498	- 1,5 %
Total général	31 586	+ 3,7 %	32 144	+ 0,5 %	28 303	- 1,9 %



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

1.4.1. Bilan d'activité de l'année 2023

■ Affaires enregistrées

Avec 9 574 dossiers, la section du contentieux observe une légère baisse du nombre d'affaires enregistrées (– 2 % par rapport à 2022) en données nettes, c'est-à-dire hors contentieux sériels et en excluant le nombre exceptionnel de requêtes identiques dirigées contre le même décret, enregistrées à l'été 2023 pour lesquelles une ordonnance de non-lieu à statuer a été rendue en décembre 2023 (10 506 dossiers).

Les affaires se répartissent par type de saisine dans des proportions similaires à 2022 : le contentieux de premier ressort représente 14 % des affaires enregistrées, les saisines en appel 3,2 %, les pourvois en cassation 64,8 %. Les autres dossiers relatifs aux compétences propres du président, aux questions prioritaires de constitutionnalité transmises par les juridictions administratives de droit commun et spécialisées, aux demandes d'avis et divers représentent 18 % des enregistrements.

Le contentieux de premier ressort baisse de 7 % par rapport à 2022 mais augmente de 13,1 % par rapport à 2019. Hors référés, la variation est de 2,8 % par rapport à 2022 et de 10,1 % par rapport à 2019.

Avec 309 dossiers enregistrés, les saisines en appel apparaissent relativement stables en volume par rapport à 2022 (301 dossiers, soit + 2,7 %) mais sont contrastées selon le type de saisine : les appels en référé augmentent de 49,5 % et hors référés, l'appel diminue de 90,1 % du fait de l'assèchement du contentieux électoral.

Les pourvois en cassation baissent de 1,2 % par rapport à 2022. La diminution s'observe pour deux types de saisine : la cassation des décisions des juridictions administratives spécialisées (– 12,8 %) et la cassation des décisions des tribunaux administratifs statuant en premier et dernier ressort hors référés (– 2,1 %). En revanche, la cassation des décisions des cours administratives d'appel augmente (+ 2,9 %) tout comme celle des décisions des tribunaux administratifs statuant en référé (+ 1,5 %).

Cinq contentieux représentent presque 60 % des entrées : le contentieux des étrangers qui représente 16,7 % des entrées diminue de 1,8 point par rapport à 2022 ; le contentieux fiscal qui représente 10,8 % des entrées diminue de 0,4 point ; le contentieux de la fonction publique qui représente 9,7 % des entrées diminue de 0,9 point ; le contentieux des droits des personnes et libertés publiques qui représente 8,7 % des entrées diminue de 0,6 point. Le contentieux de l'urbanisme qui représente 8,6 % des entrées augmente très légèrement (+ 0,3 point).



■ Affaires jugées

Le nombre d'affaires réglées par la section du contentieux, y compris par le président de la section au titre de ses compétences propres, est passé de 9 833 à 9 746 décisions en données nettes (- 0,9 %), légère baisse à corréliser avec celle des entrées (- 2 %). Avec un taux de couverture de 101,8 % (+ 1,2 % par rapport à 2022), la section du contentieux maintient et garantit les grands équilibres en réglant dans l'année plus d'affaires qu'elle n'a enregistré de requêtes.

Sur l'ensemble des décisions, 48,1 % ont été rendues par des formations collégiales, 46,8 % ont été rendues par ordonnances (hors référés) et 5,1 % ont été rendues par ordonnances du juge des référés.

Les décisions contentieuses (8 304) constituent 85,2 % des affaires réglées. En proportion, 56,6 % des décisions contentieuses ont été rendues par une formation collégiale (contre 59 % en 2022). 77,4 % des décisions collégiales ont été rendues par des chambres jugeant seules, 22,1 % l'ont été en chambres réunies, les 0,5 % restant se répartissant entre l'assemblée du contentieux, la section du contentieux et le juge des référés statuant en formation collégiale.

La proportion des décisions juridictionnelles rendues par ordonnance est de 43,4 % (contre 41 % en 2022). Parmi ces ordonnances, celles des présidents représentent 86,6 % de l'ensemble des ordonnances contentieuses, celles du juge des référés 13,4 %.

■ 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 11 mois et 17 jours en 2022 à 11 mois et 12 jours en 2023 (- 5 jours). Ce délai est de 1 an et 2 mois en premier ressort, de 8 mois et 12 jours en appel et de 8 mois et 18 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, il est de 6 mois et 12 jours en 2023 (- 5 jours par rapport à 2022).

■ Stock

Le stock des affaires en instance constitué de 5 205 affaires représente un peu plus de la moitié du nombre d'affaires jugées en 2023. Il est constitué à 70,4 % de pourvois en cassation (contre 72 % en 2022).

Le stock baisse de 3,4 % par rapport à 2022 et est en volume au niveau le plus bas observé ces 5 dernières années.

Au 31 décembre 2023, 86,9 % des affaires en stock ont moins d'un an contre 84,9 % en 2022. Le nombre des dossiers de plus de 2 ans représente 1,8 % de l'ensemble du stock, soit un niveau équivalent à celui de 2021, inférieur de 0,5 point par rapport à 2022.



■ Questions prioritaires de constitutionnalité

Le nombre de questions prioritaires de constitutionnalité enregistrées devant la section du contentieux (156) est proche de celui de 2022 (158) en données nettes.

Le contentieux fiscal reste le principal pourvoyeur de questions prioritaires de constitutionnalité (18 %).

Hors cas d'irrecevabilité, de non-lieu, de désistement et non-examen, 19 questions ont fait l'objet d'un renvoi au Conseil constitutionnel soit 14,7 % des questions soulevées.

■ Référés

En 2023, la section du contentieux a enregistré 499 référés dont 40,1 % en premier ressort et 59,9 % en appel. La diminution des entrées en référé se confirme (- 6,2 % par rapport à 2022). Pour rappel, les référés avaient atteint un niveau exceptionnel en 2020 (1243) et 2021 (905). Les entrées en référé restent cependant en hausse de 21,7 % par rapport à 2019.

Les requêtes en premier ressort diminuent en 2023 de 39,8 % par rapport à 2022 et augmentent de 33,3 % par rapport à 2019. Le contentieux des droits des personnes et libertés publiques (33 %) et le contentieux de la fonction publique (13 %) sont les deux principaux domaines de saisine en premier ressort.

Avec 299 affaires enregistrées en 2023, les saisines en appel augmentent de 49,5 % par rapport à 2022 sous l'effet de contentieux plus nombreux dans certaines matières, notamment les contentieux « étrangers » et « aide sociale » incluant les questions d'hébergement.

■ Les compétences propres du président

Le volume des dossiers enregistrés relevant des compétences propres du président de la section (règlement des questions de compétence au sein de la juridiction administrative et recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle) diminue légèrement passant de 1 399 en 2022 à 1370 en 2023 (- 2,1 %). Les recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle établi près le Conseil d'État, au nombre de 973, représentent 71 % de ces entrées. Le nombre de dossiers relatifs au règlement des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative est de 397, soit proche de la moyenne observée sur les années 2019-2022 (399 dossiers).

Le président de la section du contentieux a, au titre de ses compétences propres, eu à connaître d'un net accroissement de son activité : le nombre d'ordonnances qu'il a rendues à ce titre est en effet passé de 1 329 en 2022 à 1 442 en 2023 (+ 8,5 %).



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 2019 à 2023 (données brutes et nettes)

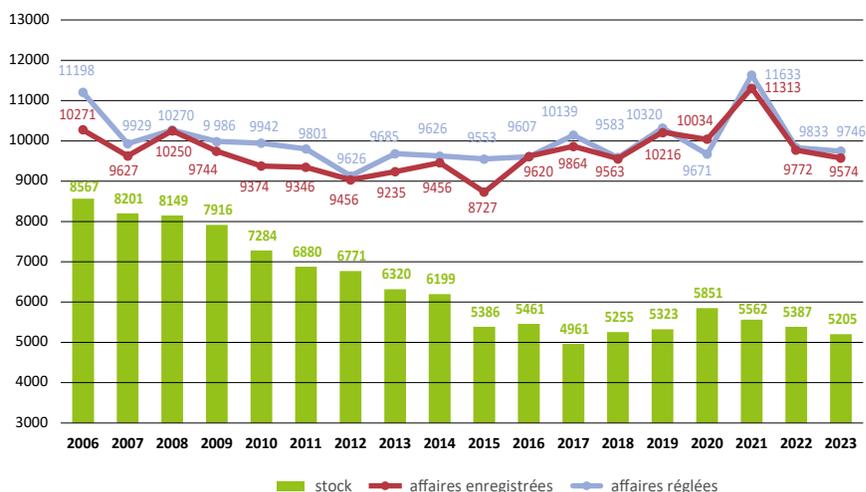
	2019	2020	2021	2022	2023
Données brutes					
Affaires enregistrées	10 541	11 007	11 732	10 081	20 459
Décisions rendues	10 575	10 127	12 616	10 535	20 771
Affaires réglées	10 402	10 017	12 486	10 433	20 682
Affaires en stock au 31/12	5 631	6 648	5 978	5 651	5 462
Données nettes					
Affaires enregistrées	10 216	10 034	11 313	9 772	9 574
Décisions rendues	10 493	9 780	11 757	9 934	9 835
Affaires réglées	10 320	9 671	11 633	9 833	9 746
Affaires en stock au 31/12	5 323	5 851	5 562	5 387	5 205
Données nettes après déduction des ordonnances du président section du contentieux ^(c)					
Affaires enregistrées	8 598	8 869	9 832	8 373	8 204
Décisions rendues	8 508	8 442	10 114	8 504	8 304

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

(b) Affaires définitivement terminées

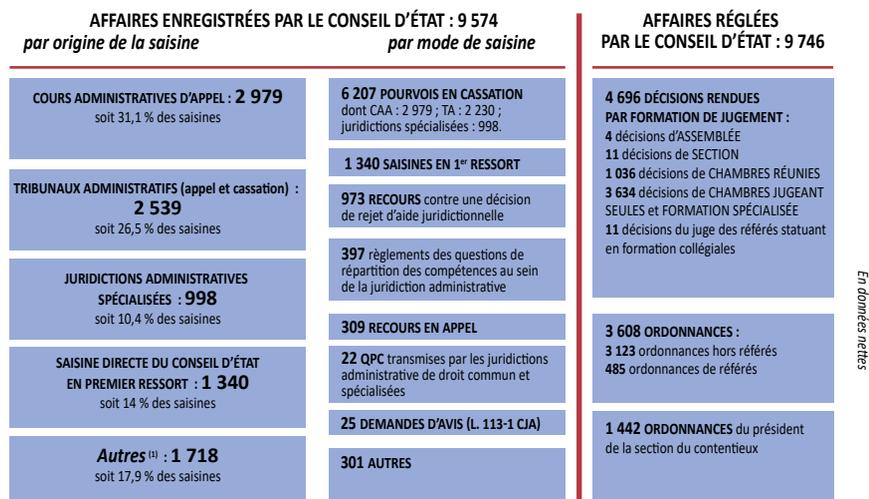
(c) Prises au titre de ses compétences propres (règlement des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative et des recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle)

Graphique 1 – Évolution des affaires enregistrées, des affaires réglées et des affaires en stock de 2006 à 2023 (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 2023 (données nettes)



⁽¹⁾ Dont recours contre les décisions de rejet d'aide juridictionnelle (973), recours en révision, recours en rectification d'erreur matérielle, demandes de sursis à exécution, demandes d'avis art. L. 113-1 du CIA, QPC (transmissions des juridictions), questions préjudicielles...

⁽²⁾ Ces QPC sont déposées à l'occasion d'un recours introduit devant le Conseil d'État en premier ressort, en appel ou en cassation, ou à l'occasion d'une procédure d'urgence devant le juge des référés statuant en première instance ou en appel.

■ Évolution des affaires enregistrées

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

	2019	2020	2021	2022	2023
Premier ressort	1 185	2 210	2 030	1 441	1 340
Appel	302	600	489	301	309
Cassation	6 845	5 920	7 156	6 285	6 207
1. Cassation des décisions des CAA	3 224	2 941	3 276	2 896	2 979
2. Cassation des décisions des TA statuant en référé	763	811	1 027	939	953
3. Cassation des décisions des TA statuant en premier et dernier ressort hors référés	1 593	1 274	1 400	1 305	1 277
4. Cassation des décisions des juridictions administratives spécialisées	1 265	894	1 453	1 145	998

	2019	2020	2021	2022	2023
Autres	1 884	1 304	1 638	1 745	1 718
1. Compétences propres du président, dont :	1 592	1 105	1 322	1 399	1 370
<i>Recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle</i>	1 179	740	844	1 058	973
<i>Règlement des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative</i>	413	365	478	341	397
2. QPC transmises par les juridictions administratives de droit commun et spécialisées	39	30	28	26	22
3. Demandes d'avis (art. L. 113-1 du CJA)	28	18	26	21	25
4. Divers ^(a)	225	214	262	299	301
Total	10 216	10 034	11 313	9 772	9 574

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

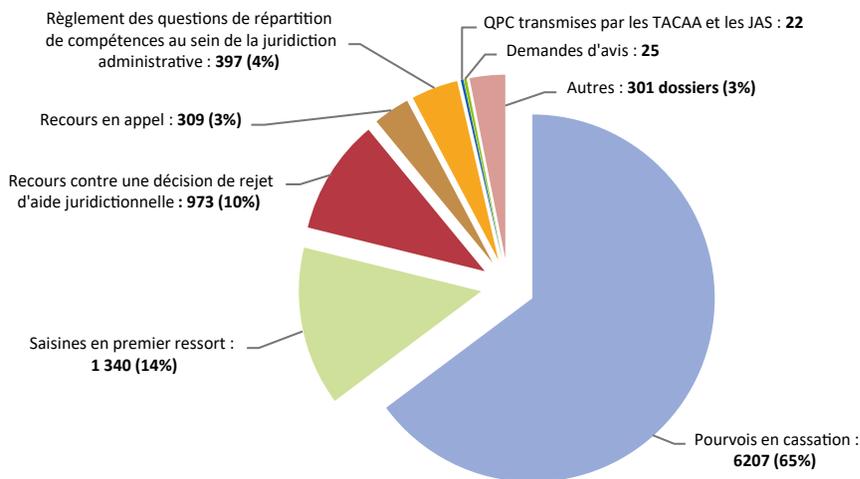


Tableau 3 – Affaires enregistrées par domaine de contentieux (données nettes sur 5 ans)

	2019	2020	2021	2022	2023
01 Agriculture	108	118	128	91	153
02 Aide sociale	547	474	508	433	518
03 Armées	32	17	24	19	17
04 Collectivités territoriales	140	100	129	120	120
05 Comptabilité publique	16	12	12	4	1
06 Contentieux fiscal	1 397	1 247	1 179	1 094	1 035

	2019	2020	2021	2022	2023
07 Culture	8	12	22	13	10
08 Décorations	0	7	1	0	2
09 Domaine et voirie	162	126	122	124	147
10 Droits des personnes et libertés publiques	558	860	1 182	902	829
11 Économie	103	153	123	136	113
12 Éducation et recherche	139	161	202	215	196
13 Élections	82	453	320	167	36
14 Environnement	251	257	363	316	306
15 Établissements publics	5	11	4	9	7
16 Étrangers	2 083	1 366	1 975	1 829	1 622
17 Expropriation	48	29	27	26	34
18 Fonctionnaires et agents publics	1 163	1 149	1 323	1 036	925
19 Juridictions	70	114	191	92	125
20 Logement	264	196	257	274	316
21 Marchés et contrats	259	205	280	197	228
22 Pensions	235	155	191	208	176
23 Police	425	413	486	442	479
24 Postes et télécommunications	5	46	10	24	12
25 Professions	344	243	416	395	487
26 Radiodiffusion et télévision	23	13	38	30	29
27 Rapatriés	9	8	5	10	10
28 Santé publique	196	340	249	227	178
29 Sécurité sociale et mutuelles	75	69	72	80	89
30 Sports	61	79	48	26	36
31 Transports	36	26	40	29	37
32 Travail	356	607	373	253	311
33 Travaux publics	73	69	125	95	72
34 Urbanisme et aménagement	914	866	812	810	822
35 Divers	29	33	76	46	96

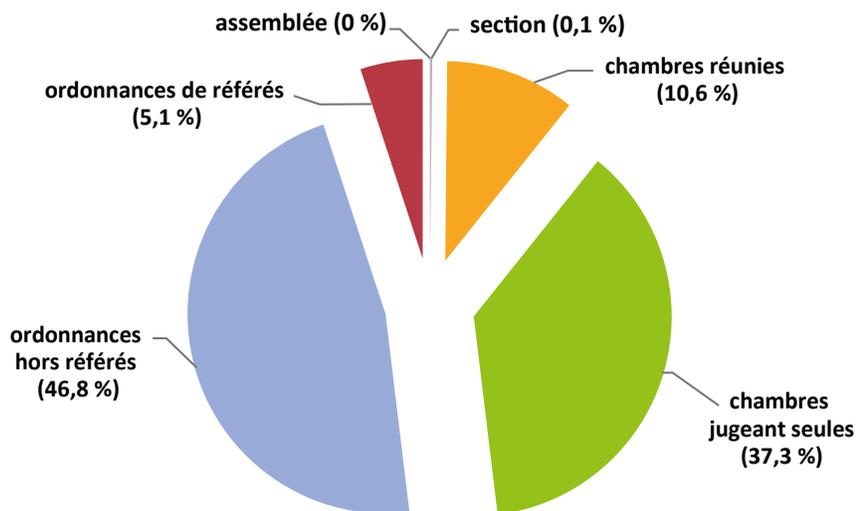


■ Évolution des affaires réglées par formation de jugement

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

	2019	2020	2021	2022	2023
Total des décisions rendues	10 320	9 671	11 633	9 833	9 746
Décisions juridictionnelles rendues en formation collégiale					
Assemblée du contentieux	8	8	7	0	4
Section du contentieux	21	6	4	14	11
Chambres de la section du contentieux (y compris la formation spécialisée)	4 870	4 602	5 545	4 985	4 670
1. en chambres réunies	1 269	1 207	1 210	1 159	1 036
<i>Dont en premier ressort</i>	426	369	444	492	384
<i>Dont appel</i>	7	5	73	17	5
<i>Dont cassation</i>	753	787	627	594	594
<i>Autres</i>	83	46	66	56	53
2. en chambres jugeant seules	3 601	3 395	4 335	3 826	3 634
<i>Dont en premier ressort</i>	351	310	457	485	384
<i>Dont appel</i>	11	40	368	60	22
<i>Dont cassation</i>	3 104	2 943	3 387	3 170	3 090
<i>Autres</i>	135	102	123	111	138
Juge des référés statuant en formation collégiale	16	32	12	18	11
<i>Dont en premier ressort</i>	12	26	8	9	8
<i>Dont appel</i>	4	6	4	9	3
Total	4 915	4 648	5 568	5 017	4 696
En % du total des décisions rendues	47,7 %	48,1 %	47,9 %	51 %	48,2 %

Décisions juridictionnelles rendues par ordonnance					
Ordonnances des présidents (hors référés)	3 165	2 618	3 623	2 978	3 123
1. Ordonnances des présidents de chambre et du président de la formation spécialisée	3 131	2 597	3 591	2 912	3 062
2. Ordonnances du président de la section du contentieux rendues en application des articles R. 122-12 et R. 822-5 CJA	34	21	32	66	61
Ordonnances du juge des référés	461	1 176	924	509	485
Total	3 626	3 794	4 547	3 487	3 608
En % du total des décisions rendues	35,1 %	39,2 %	39,1 %	35,5 %	37 %
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	1 779	1 229	1 518	1 329	1 442
Total	1 779	1 229	1 518	1 329	1 442
En % du total des décisions rendues	17,2 %	12,7 %	13 %	13,5 %	14,8 %



■ 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).

2019	2020	2021	2022	2023
6 mois 5 jours	7 mois 9 jours	5 mois 22 jours	6 mois 17 jours	6 mois 12 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.

2019	2020	2021	2022	2023
1 an 6 jours	1 an 23 jours	1 an 11 jours	11 mois 17 jours	11 mois 12 jours

Tableau 7 – Durée moyenne de l'instance des 9 746 affaires réglées par les formations contentieuses du Conseil d'État en 2023 (données nettes)

Moins de 1 an	8 122
Entre 1 et 2 ans	1 327
Entre 2 et 3 ans	251
Plus de 3 ans	46



■ 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)

	2019	2020	2021	2022	2023
Premier ressort	903	1 250	1 255	1 114	1 208
Appels des jugements des tribunaux administratifs	6	283	20	40	16
Cassation, dont :	4 130	4 100	4 074	3 879	3 664
1. Cassation des décisions des cours administratives d'appel	2 505	2 340	2 246	2 166	2 132
2. Cassation des décisions des tribunaux administratifs statuant en référé	286	388	475	439	356
3. Cassation des décisions des tribunaux statuant en premier et dernier ressort hors référés	888	953	816	798	705
4. Cassation des décisions des juridictions administratives spécialisées	451	416	537	476	471
Autres	284	228	213	354	317
Total	5 323	5 861	5 562	5 837	5 205

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
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 %	1,6 %	0,2 %
2022	Ancienneté des 5 387 affaires en instance	84,9 %	12,8 %	1,8 %	0,5 %
2023	Ancienneté des 5 205 affaires en instance	86 %	12,2 %	1,5 %	0,3 %

■ Activité juridictionnelle de la section du contentieux du Conseil d'État par mode de saisine : – 1 l'activité du juge de premier ressort (hors référé)

Tableau 10 – Nombre d'affaires réglées en premier ressort et issue par rapport à la demande (données nettes sur 5 ans)

	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre d'affaires réglées	1 050	872	1 264	1 217	1 013
Satisfaction totale ou partielle	174 16,6 %	138 15,8 %	250 19,8 %	176 14,5 %	122 12 %
Rejet	725 69 %	591 67,8 %	812 64,2 %	872 71,7 %	730 72,1 %
Renvoi au tribunal administratif	31 3 %	9 1 %	11 0,9 %	11 0,9 %	5 0,5 %
Autres (désistement, non-lieu)	120 11,4 %	134 15,4 %	191 15,1 %	158 13 %	156 15,4 %



Tableau 11 – Délai constaté de jugement des affaires de premier ressort (hors référé)

2019	2020	2021	2022	2023
1 an 22 jours	10 mois 27 jours	1 an 1 mois 7 jours	11 mois 19 jours	1 an 2 mois

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

Tableau 12 – Nombre de dossiers enregistrés (données nettes sur 5 ans)

2019	2020	2021	2022	2023
43	93	499	89	31

Tableau 13 – Délai constaté de jugement des affaires d'appel (hors référés et ordonnances)

2019	2020	2021	2022	2023
4 mois 8 jours	4 mois 2 jours	6 mois 20 jours	7 mois 1 jour	8 mois 12 jours

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

Tableau 14 – Pourvois en cassation enregistrés et réglés par les chambres de la section du contentieux (données nettes sur 5 ans)

	2019	2020	2021	2022	2023
Pourvois en cassation enregistrés par type de décision attaquée					
Décisions des cours administratives d'appel	3 224	2 941	3 276	2 896	2 979
Décisions des TA statuant en référé	763	812	1 027	939	953
Décisions des TA statuant en premier et dernier ressort hors référés	1 593	1 273	1 400	1 305	1 277
Décisions des juridictions administratives spécialisées	1 265	894	1 453	1 145	998
Total	6 845	5 920	7 156	6 285	6 207
Affaires réglées sur pourvois en cassation par type de décision attaquée					
Décisions des cours administratives d'appel	3 167	3 238	3 360	2 869	3 006
Décisions des TA statuant en référé	686	715	940	974	1 036
Décisions des TA statuant en premier et dernier ressort hors référés	1 567	1 189	1 527	1 280	1 318
Décisions des juridictions administratives spécialisées	1 183	931	1 334	1 204	1 004
Total	6 603	6 073	7 161	6 327	6 364



Tableau 15 – Évolution des taux d'admission (données nettes sur 5 ans)

Par type de décision attaquée	2019	2020	2021	2022	2023
Décisions des CAA	32 %	28,4 %	23,5 %	26,5 %	27,2 %
Décisions des TA statuant en référé	26,5 %	25,5 %	25,1 %	25,5 %	21,9 %
Décisions des TA statuant en premier et dernier ressort hors référés	24,4 %	26,7 %	24 %	23,6 %	27,3 %
Décisions des juridictions administratives spécialisées	10,8 %	11,8 %	11,8 %	9,3 %	12,1 %

Tableau 16 – Issue des pourvois après admission en cassation : affaires admises, affaires réglées, taux de renvoi et taux d'annulation (données nettes sur 5 ans)

	2019	2020	2021	2022	2023
Total de décisions rendues après admission	1 636	1 552	1 585	1 503	1 425
Total de décisions prononçant la cassation	939	931	940	876	904
Taux de cassation après admission	57,4 %	60 %	59,3 %	58,3 %	63,4 %
Taux de renvoi après cassation	39,2 %	42,9 %	39,8 %	39,3 %	36,3 %

Tableau 17 – 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)

	2019	2020	2021	2022	2023
9 mois	10 mois	8 mois	8 mois	8 mois	
2 jours	14 jours	12 jours	23 jours	10 jours	

Tableau 18 – 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.

	2019	2020	2021	2022	2023
Affaires enregistrées					
Référé-liberté	81	131	151	112	136
Référé-suspension	549	546	627	659	640
Référé « mesures utiles » et autres référés	87	65	185	118	135
Référé-provision	62	10	7	3	11
Référé en matière de contractuelle	54	56	57	46	31
Référé fiscal	1	3	1	1	0
Total	778	811	1 028	939	935

Décisions rendues					
Référé-liberté	77	124	159	110	130
Référé-suspension	488	462	616	672	732
Référé « mesures utiles » et autres référés	94	56	111	130	135
Référé-provision	57	9	7	6	8
Référé en matière contractuelle	56	61	49	52	29
Référé fiscal	2	3	0	1	1
Total	774	715	942	971	1 035

Tableau 19 – Délai moyen de traitement des pourvois en cassation présentés contre les décisions rendues au titre des référés par les tribunaux administratifs

2019	2020	2021	2022	2023
4 mois	6 mois	4 mois	5 mois	5 mois
18 jours	9 jours	25 jours	20 jours	10 jours



1.5. 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 justiciables concernés.

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.

Ces juridictions bénéficient d'un ensemble d'attributions et de prérogatives attachées à l'exercice de leur mission juridictionnelle. Elles sont soustraites au pouvoir

1. CE, 13 février 1980, *Nal*, nos [09323 et 10591](#), Rec., p. 82, concernant des commissions d'indemnisation des greffiers.

2. CE, Sec., 20 novembre 1970, *Bouez et UNEF*, nos [77133 et 77297](#), Rec., p. 690, *AJDA* 1971, p. 483.

3. CE, Ass., 12 décembre 1953, *de Bayo*, n° [9405](#), Rec. p. 544.



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 qu'elles causent éventuellement 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. 1121](#) du CJA. Elle peut ainsi être appelée à diligenter des missions de contrôle auprès des juridictions administratives spécialisées.

➤ *Voir « 3.3. Mission permanente d'inspection des juridictions administratives ».*

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



Le domaine social a longtemps été un secteur privilégié des juridictions administratives spécialisées. Mais, après la suppression de la Commission centrale d'aide sociale fin 2018, les [articles 56](#) et [60](#) de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 prévoient la suppression des tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale et, en appel, de la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale, au 31 décembre 2024, et le transfert de leurs contentieux 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.

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

En 2023, la Cour nationale du droit d'asile a dû faire face à une nouvelle augmentation du nombre des recours dont elle est saisie.

Avec 64 685 recours enregistrés en 2023, le nombre de recours augmente de 5 % par rapport à l'année 2022, et atteint le plus haut niveau enregistré avant la pandémie de Covid-19.

Avec 66 358 décisions, le nombre d'affaires jugées s'est maintenu à un niveau équivalant à celui des quatre dernières années, et s'est accompagné d'une réduction de près de moitié du nombre de recours en attente de jugement depuis plus d'un an au sein de la juridiction ramené à 8,6 % fin 2023 contre 16,7 % fin 2022.

Le taux de couverture s'élève à 103 %, ce qui a permis de réduire à nouveau le nombre d'affaires en attente d'être jugées. Avec 26 132 affaires en instance fin 2023, la Cour dispose désormais de l'équivalent de moins de 5 mois d'activité.

Les délais de jugement ont continué à évoluer favorablement en 2023.

Le délai prévisible moyen (DPM) s'établit à 4 mois et 22 jours, soit une baisse de 7 jours par rapport à 2022.

Le délai moyen constaté (DMC), seul indicateur pertinent pour évaluer l'atteinte des objectifs tels que fixés par le législateur, s'établit à 6 mois et 3 jours contre 6 mois et



16 jours fin 2022. Le DMC par type de procédure s'élève à 6 mois et 26 jours pour les affaires à juger selon la procédure normale, contre 7 mois et 5 jours fin 2022 et à 4 mois et 29 jours pour les affaires à juger selon la procédure accélérée, contre 5 mois et 8 jours fin 2022.

Reflète du contexte géopolitique mondial, la Cour a été confrontée une nouvelle fois à des questions délicates. Elle a dû prendre parti sur l'évolution des conflits armés en Ukraine, en Afghanistan, au Soudan, en Somalie, dans les pays du Sahel ou encore à Haïti. Elle a statué sur des questions juridiques complexes comme le traitement des demandes d'asile familiales, la possibilité pour un tiers de contester une décision accordant une protection internationale, ou encore le statut des Russes refusant la conscription dans le cadre de l'invasion de l'Ukraine au regard des risques de commettre des crimes de guerre.

La Cour nationale du droit d'asile continuera, en 2024, à s'adapter pour répondre aux enjeux du droit d'asile en s'appuyant sur les valeurs qui la portent depuis plus de 70 ans, notamment ceux induits par la réforme pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration.

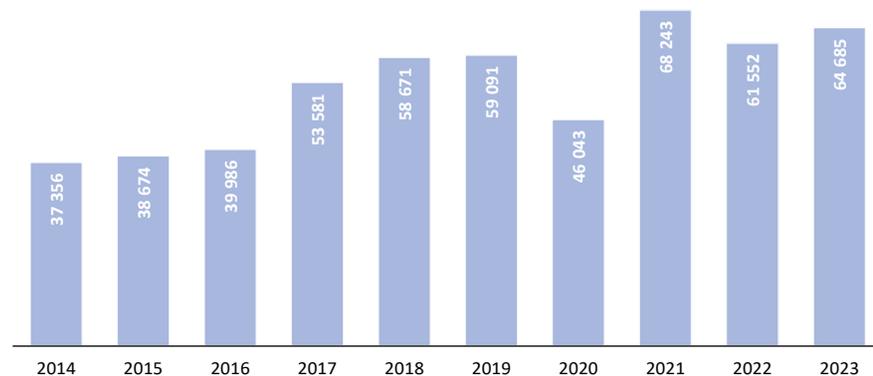
1. Les recours

Avec 64 685 recours enregistrés en 2023, le nombre de recours augmente de 5 % par rapport à l'année 2022 et atteint, par la même occasion, le plus haut niveau enregistré avant la pandémie de Covid-19.

• Évolution du nombre de recours

	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre	59 091	46 043	68 243	61 552	64 685
Évolution	+ 1 %	- 22 %	+ 48 %	- 10 %	+ 5 %

Graphique – Évolution des recours 2014-2023



Taux de recours contre les décisions de l'OFPRA

2019	2020	2021	2022	2023
84,9 %	84,1 %	81 %	81 %	88 %

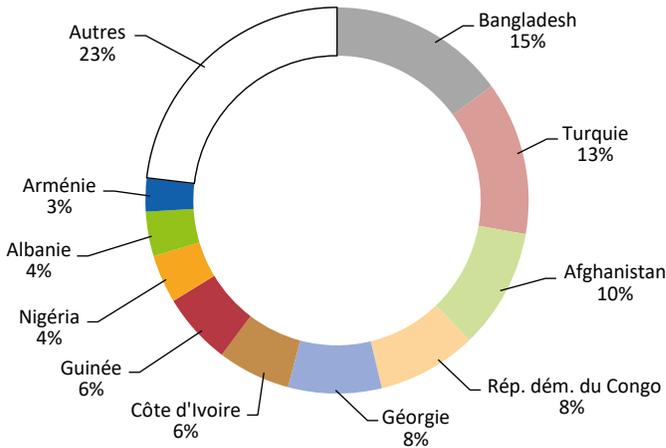
• Principaux pays de provenance des demandeurs d'asile devant la Cour

Pays (par ordre décroissant 2023)	Entrées 2023	Part dans le total des entrées	Évolution 2023/2022
Bangladesh	8 125	12,6 %	+ 39,7 %
Turquie	7 004	10,8 %	+ 31,2 %
Afghanistan	5 496	8,5 %	+ 28,1 %
Rép. dém. du Congo	4 547	7 %	+ 64,8 %
Géorgie	4 294	6,6 %	+ 37,5 %
Côte d'Ivoire	3 345	5,2 %	- 10,2 %
Guinée	3 280	5,1 %	+ 18,5 %
Nigéria	2 199	3,4 %	- 42,3 %
Albanie	2 037	3,1 %	- 24,6 %
Arménie	1 526	2,4 %	+ 64,3 %
Pakistan	1 519	2,3 %	- 16,9 %
Sri Lanka	1 470	2,3 %	+ 52,6 %
Russie	1 362	2,1 %	+ 73,1 %
Mauritanie	1 054	1,6 %	- 23,2 %
Somalie	879	1,4 %	- 63,6 %
Congo	874	1,4 %	+ 7,4 %
Haïti	803	1,2 %	- 10,9 %
Colombie	779	1,2 %	+ 28,1 %
Soudan	759	1,2 %	- 33,8 %
Comores	746	1,2 %	- 21,7 %
Autres	12 587	19,5 %	- 13,2 %
Total général	64 685	100 %	+ 5,1 %

Les dix premiers pays concentrent, à eux seuls, 65 % de l'activité contentieuse de la Cour et les vingt premiers pays 81 %.



Graphique – Les 10 principaux pays en 2023



2. L'activité juridictionnelle

Le nombre de décisions est resté stable avec 66 358 affaires jugées, à un niveau équivalant à celui des quatre dernières années.

	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre	66 464	42 025	68 403	67 142	66 358
Évolution	+ 40,5 %	- 37 %	+ 63 %	- 2 %	- 1 %

• Répartition des décisions par modalité de jugement

	TOTAL	Part sur l'ensemble des décisions
Décisions prises après audience collégiale ⁽¹⁾	34 956	53 %
Décisions prises après audience à juge unique	10 249	15 %
Ordonnances (prises par un juge unique sans audience)	21 152	32 %
<i>dont ordonnances rendues sur des « recours à 5 semaines »</i>	15 461	23 %
TOTAL	66 358	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. 532-7 du CESEDA). 501 décisions de renvoi ont été prises en 2023.

Décisions collégiales : Les formations de jugement ont rendu en 2023, 34 956 décisions à la suite de 5 255 audiences, ce qui représente 53 % de l'activité globale de la Cour.

Décisions prises après audiences à juge unique : 10 249 décisions ont été rendues au cours de 789 audiences à juge unique, ce qui représente 15 % de l'activité globale de la Cour en baisse de 1 point par rapport à 2022 (10 432 décisions en 2021).

Ordonnances : 21 152 ordonnances ont été prises, représentant 32 % de l'activité globale de la Cour, un taux en hausse par rapport à 2022 (27 %). 73 % des ordonnances prises ont été rendues sur des « recours à 5 semaines ».



- **Pourcentage d'octroi d'une protection**

Taux de protection : En 2023, la CNDA a reconnu le statut de réfugié ou octroyé la protection subsidiaire à 13 606 personnes soit 20,5 % des requérants, contre 21,5 % en 2022.

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

Pays	Affaires traitées en 2022	2023							Évolution du taux de protections accordées par rapport à 2022
		Affaires traitées en 2023	Affaires traitées hors non-lieux, forclusions, et désistements	Protections accordées	Taux de protection	dont protections subsidiaires	Annulations et renvois à l'OFPRA	Taux d'annulation	
Turquie	4 767	7 558	7 331	1417	18,7 %	72	21	19 %	- 27,7 %
Bangladesh	6 734	6 168	6 091	690	11,2 %	157	5	11,3 %	- 1,8 %
Afghanistan	3 933	5 496	5 444	2230	40,6 %	630	47	41,4 %	- 18,3 %
Géorgie	2 628	4 270	4 115	118	2,8 %	65	9	3 %	- 1,9 %
Rép. dém. Congo	3 376	3 765	3 709	718	19,1 %	329	3	19,2 %	- 7 %
Côte d'Ivoire	4 335	3 359	3 310	902	26,9 %	204	27	27,7 %	+ 7,4 %
Guinée	3 977	2 841	2 802	650	22,9 %	109	10	23,2 %	+ 9,9 %
Nigéria	5 172	2 834	2 774	508	17,9 %	76	21	18,7 %	- 5,6 %
Somalie	1 776	2 334	2 323	901	38,6 %	668	7	38,9 %	- 18,7 %
Albanie	2 453	2 306	2 250	132	5,7 %	103	0	5,7 %	- 9,4 %
Arménie	847	1 526	1 497	71	4,7 %	38	3	4,8 %	- 17,9 %
Sri Lanka	1 382	1 504	1 442	345	22,9 %	41	4	23,2 %	- 18,9 %
Pakistan	2 101	1 397	1 344	120	8,6 %	22	1	8,7 %	+ 25,3 %
Mauritanie	1 486	1 133	1 111	176	15,5 %	24	3	15,8 %	+ 20,9 %
Russie	1 215	1 055	1 039	304	28,8 %	51	5	29,3 %	- 14 %
Tchad	1 203	1 054	1 030	175	16,6 %	40	5	17,1 %	- 3 %
Cameroun	633	1 019	1 004	265	26 %	63	2	26,2 %	- 4,8 %
Soudan	1 123	951	938	538	56,6 %	306	1	56,7 %	+ 31,8 %
Mali	1 723	916	896	185	20,2 %	83	3	20,5 %	+ 45,6 %
Congo	610	900	884	99	11 %	44	0	11 %	- 25,4 %
Autres	15 668	13 972	13 571	3062	21,9 %	1019	26	22,1 %	- 8,6 %
Total général	67 142	66 358	64 905	13 606	20,5 %	4 144	203	20,8 %	- 4,7 %

3. Délai moyen de jugement

Le délai prévisible moyen de jugement (DPM) diminue : fin 2023, il a atteint 4 mois et 22 jours contre 4 mois et 29 jours fin 2022.

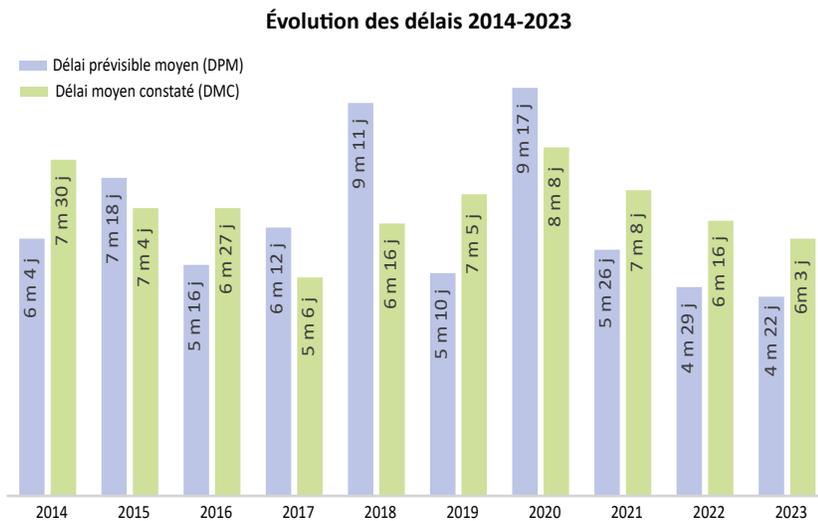
Le délai moyen constaté (DMC) s'est à nouveau amélioré en 2023. Il baisse de 13 jours par rapport à 2022 et passe à 6 mois et 3 jours.

	2019	2020	2021	2022	2023
Délai prévisible moyen (DPM) ^(a)	5 mois, 9 jours	9 mois, 17 jours	5 mois, 25 jours	4 mois, 29 jours	4 mois, 22 jours
Délai moyen constaté (DMC) ^(b)	7 mois, 5 jours	8 mois, 8 jours	7 mois, 8 jours	6 mois, 16 jours	6 mois, 3 jours
Délai moyen constaté pour les « recours à 5 mois »	9 mois, 20 jours	10 mois, 19 jours	8 mois, 16 jours	7 mois, 5 jours	6 mois, 26 jours
Délai moyen constaté pour les « recours à 5 semaines »	3 mois, 29 jours	3 mois, 21 jours	4 mois	5 mois, 8 jours	4 mois, 29 jours

(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), 2014-2023



4. Un nombre d'affaires en instance contenu

Le taux de couverture de 103 % a permis de réduire le nombre d'affaires en instance qui est passé de 27 763 en 2022 à 26 132 en 2023, soit moins de cinq mois d'activité pour la Cour.

	2019	2020	2021	2022	2023
Stock au 31/12	29 495	33 513	33 353	27 763	26 132

5. Taux de renvoi

La part des renvois des affaires enrôlées effectivement et renvoyées est de 25,8 % en 2023 contre 33 % en 2022.

	2019	2020	2021	2022	2023
Taux de renvoi	24,1 %	39,4 %	32,3 %	33 %	25,8 %

6. Évolution de la représentation des parties

	2019	2020	2021	2022	2023
Toutes décisions	90,4 %	89,3 %	93,6 %	88 %	87,2 %
<i>dont au titre de l'AJ</i>	<i>84,6 %</i>	<i>82,6 %</i>	<i>82,3 %</i>	<i>80 %</i>	<i>78,3 %</i>
Décisions prises en audience	97,3 %	96 %	97,7 %	91 %	89,6 %
<i>dont au titre de l'AJ</i>	<i>87 %</i>	<i>85,6 %</i>	<i>84,4 %</i>	<i>81 %</i>	<i>78,1 %</i>

7. Évolution de l'aide juridictionnelle (AJ)

	2019 94 %*	2020 94,8 %*	2021 95,4 %*	2022 94,2 %*	2023 97,1 %*
	Nombre et évolution 2019/2018	Nombre et évolution 2020/2019	Nombre et évolution 2021/2020	Nombre et évolution 2022/2021	Nombre et évolution 2023/2022
Demandes d'AJ	51 891 + 6,7 %	39 788 - 23,3 %	61 015 + 53,4 %	58 665 - 3,9 %	55 979 - 4,6 %
Décisions rendues	51 888 + 11,3 %	42 261 - 18,5 %	62 890 - 48,8 %	58 256 - 7,4 %	61 183 + 5 %
Dont admission	48 789 + 8,5 %	40 105 - 17,8 %	59 981 + 49,5 %	55 250 - 7,9 %	59 415 + 7,5 %

*Taux d'admission à l'aide juridictionnelle



8. Pourvois en cassation devant le Conseil d'État

En 2023, 652 décisions rendues par la Cour nationale du droit d'asile ont fait l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État (810 décisions en 2022), dont 45 pourvois introduits par l'OFPPRA et 607 pourvois introduits par des requérants.

	2019	2020	2021	2022	2023
	Nombre et évolution 2019/2018	Nombre et évolution 2020/2019	Nombre et évolution 2021/2020	Nombre et évolution 2022/2021	Nombre et évolution 2023/2022
Nombre d'affaires enregistrées par le Conseil d'État	905 +8,3 %	614 - 32,2 %	1 051 +71,2 %	810 - 22,9 %	652 - 19,5 %
dont issues du directeur de l'OFPPRA	22 - 4,3 %	17 - 22,7 %	36 + 111,8 %	22 - 38,9 %	45 +104,5 %
dont issues des requérants	883 + 8,6 %	597 - 32,4 %	1 015 + 70 %	788 - 22,4 %	607 - 22,9 %
Nombre de décisions rendues par le Conseil d'État	866 + 2,5 %	644 - 25,6 %	933 + 44,9 %	835 - 10,5 %	668 - 43,4 %
dont pourvois admis partiellement ou totalement	49 + 44,1 %	42 - 14,3 %	51 + 21,4 %	52 + 2 %	62 + 19,2 %
Décisions rendues après admission en cassation	38 + 35,7 %	49 + 28,9 %	59 + 20,4 %	42 - 28,8 %	49 + 16,6 %
dont donnant satisfaction partielle ou totale	26 + 8,3 %	30 + 15,4 %	38 + 26,7 %	35 - 7,9 %	40 + 14,3 %
dont rejets, non-lieux et désistements	12 + 200 %	19 + 58,3 %	21 + 10,5 %	7 - 66,7 %	9 + 28,6 %

À l'issue de la procédure d'admission, le Conseil d'État s'est prononcé sur 62 pourvois (contre 52 en 2022) et a censuré 40 décisions (contre 35 en 2022), 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	46	30	29

■ **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
5	1	2	4

■ **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 2023

	Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
Conseil national de l'ordre des médecins				
Chambre disciplinaire nationale	512	539	425	626
Section des assurances sociales	60	17	32*	45
Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes				
Chambre disciplinaire nationale	109	123	140	92
Section des assurances sociales	44	17	45	16
Conseil national de l'ordre des pharmaciens				
Chambre de discipline nationale	147	100	97	150
Section des assurances sociales	8	8	8	8
Conseil national de l'ordre des sages-femmes				
Chambre disciplinaire nationale	1	11	7	5
Section des assurances sociales	0	0	0	0
Conseil national de l'ordre des infirmiers				
Chambre de discipline nationale	172	136	62	246
Section des assurances sociales	30	12	0	42
Conseil national de l'ordre des masseurs kinésithérapeutes				
Chambre disciplinaire nationale	108	101	98	111
Section des assurances sociales	11	9	7	13
Conseil national de l'ordre des pédicures podologues				
Chambre de discipline nationale	8	19	0	27
Section des assurances sociales	0	0	0	0
Autres ordres				
Chambre nationale de discipline de l'ordre des vétérinaires	27	23	23	27
Chambre nationale de discipline des architectes	13	25	7	31
Chambre nationale de discipline de l'ordre des experts-comptables	20	6	6	21
Conseil supérieur de l'ordre des géomètres-experts	46	35	25	56

*Concernant la section des assurances sociales des médecins : le chiffre de 32 dénombre 3 ordonnances de désistements ou de rejet conformément à l'article L 145-9 du code de la sécurité sociale.



▪ **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
64	43	35	72

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 ([articles R. 351](#) et suivants).

Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
19	38	15	42

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 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
183 429	164 134	130 686*	216 877**

* Dont 43 458 requêtes placées en renonciation à action automatique.

** L'attention est appelée sur le caractère provisoire des chiffres communiqués lié à une évaluation elle-même provisoire de l'activité du mois de décembre 2023.



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

2.1. L'année contentieuse 2023 du Conseil d'État

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

Une fois de plus, comme c'est sa mission et son devoir, la juridiction administrative a répondu en 2023 au besoin de justice des citoyens. Elle a rendu au total 284 979 décisions (243 089 pour les tribunaux administratifs, 32 144 pour les cours administratives d'appel, 9 746 pour le Conseil d'État), ce qui représente une hausse de 3,9 % par rapport à 2022. Les délais moyens de jugement ont été de 9 mois et 20 jours devant les tribunaux, 11 mois et 16 jours devant les cours et 7 mois et 8 jours devant le Conseil d'État. Ces délais sont en baisse sur la période 2013-2023 : – 17 % devant les tribunaux, – 8 % devant les cours et – 29 % devant le Conseil d'État. Cette performance mérite d'être soulignée, particulièrement lorsque des voix se font entendre pour déplorer la durée excessive des procédures. Il faut ajouter à cela les 66 358 décisions rendues par la Cour nationale du droit d'asile et les 130 686 décisions rendues par la commission du contentieux du stationnement payant.

Les principales matières pourvoyeuses de litiges ont été, comme les dernières années, les contentieux de la fonction publique, de l'urbanisme, des étrangers et les contentieux fiscaux et sociaux. Comme nous l'avions déjà relevé dans cette chronique il y a deux ans, il s'agit pour l'essentiel de contentieux du quotidien.

Parmi les affaires jugées, il faut faire une place particulière aux décisions rendues en référé, par les tribunaux administratifs (39 998), les cours (1 247) et le Conseil d'État (496). Par rapport à la dernière année d'avant-covid, l'année 2019, le nombre d'affaires jugées en référé a considérablement augmenté devant les tribunaux (+ 41,7 %), plus faiblement, mais de façon tout de même significative devant le Conseil d'État (+ 21,7 %). Derrière ces données statistiques, il y a une réalité organisationnelle et humaine : celle de la mobilisation des équipes pour assurer la permanence 365 jours par an et la rapidité de jugement inhérente aux procédures de référé. Que tous les juges des référés en soient remerciés.



L'année 2023 a été celle de la célébration des 70 ans des tribunaux administratifs. Leur création a été la première étape de la construction d'une juridiction administrative complète, le deuxième acte étant la création des cours administratives d'appel en 1987. Avec la création de la cour de Toulouse en 2022, la juridiction administrative couvre désormais harmonieusement la totalité du territoire national, au plus près des justiciables.

*

* *

Les décisions juridictionnelles rendues en 2023 ont couvert, avec les majeures mentionnées plus haut, l'ensemble du spectre des relations entre l'administration et les citoyens. S'agissant du Conseil d'État, le « *Petit Combarrous* », recueil annuel de jurisprudence, reprend, comme chaque année, un certain nombre de décisions notables, engageant la jurisprudence ou tranchant des sujets délicats ou importants.

■ Les contentieux de l'environnement

Ayant constaté il y a plusieurs années un manquement de l'État à ses obligations en matière de limitation de la pollution de l'air, résultant de la directive 2008/50/CE et des dispositions prises pour sa transposition, le Conseil d'État a examiné, à la demande des associations requérantes, à la suite de sa décision pour faire cesser ce manquement, l'efficacité des mesures prises dans le cadre des plans d'action prévus par la directive. Il a ainsi jugé que, si la situation était en voie d'amélioration, elle restait en deçà des exigences fixées par le droit européen à Paris et à Lyon (CE, 24 novembre 2023, *Association Les Amis de la Terre France et autres*, n° [428409](#), Rec.). Il a donc prononcé une astreinte, d'un montant inférieur à celui prononcé les années précédentes (10 M€ pour un an, au lieu de 10 M€ par semestre), compte tenu des progrès réalisés (réduction du nombre des zones en dépassement et, dans celles encore en dépassement, réduction de l'ampleur des dépassements encore constatés).

Dans une nouvelle décision *Commune de Grande-Synthe et autres* (CE, 10 mai 2023, n° [467982](#), Rec.), le Conseil d'État a estimé que le Gouvernement avait adopté un ensemble de mesures conséquent dans de nombreux secteurs émetteurs de gaz à effet de serre, mais que leurs résultats projetés n'étaient pas suffisamment fiables à ce stade pour assurer que la courbe de réduction des émissions soit compatible avec l'objectif de réduction fixé pour 2030 par le législateur ainsi que les étapes intermédiaires définis par le pouvoir réglementaire. Dans ces conditions, et alors que les étapes intermédiaires à venir seront plus exigeantes encore, le Conseil d'État a jugé que sa décision ne pouvait être regardée comme complètement exécutée et a donc enjoint au Gouvernement de prendre les mesures complémentaires nécessaires, sans prononcer d'astreinte.

Saisi par *France Nature Environnement* (CE, 20 mars 2023, n° [449788 et autres](#), Rec.), le Conseil d'État a ordonné au Gouvernement de prendre des mesures, dans un délai de six mois, pour limiter la pêche accidentelle des dauphins dans le golfe de Gascogne et garantir un État de conservation favorable, conformément aux



obligations issues du droit européen de la pêche et de la directive 1992/43/CEE (dite « directive habitats »).

■ Les libertés publiques

Sans compter les nombreuses ordonnances de référé rendues en matière de libertés publiques, le Conseil d'État s'est prononcé sur d'importantes questions relatives aux libertés d'association et de religion.

D'une part, les questions portant sur l'application des nouvelles dispositions issues de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République relatives à la dissolution d'associations ou de groupements provoquant à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens ont alimenté, en 2023, le contentieux (CE, Sect., 9 nov. 2023, *Association Coordination contre le racisme et l'islamophobie et M. Chaambi*, n° [459704](#), Rec. ; CE, Sect., 9 nov. 2023, *Gannat*, n° [460457](#), Rec. ; Sect., 9 nov. 2023, *Festas*, n° [464412](#), Rec. ; CE, Sect., 9 nov. 2023, *Les soulèvements de la Terre*, n° [476684](#), Rec.).

La section du contentieux a ainsi précisé le champ d'application des dispositions de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, considérant que la commission d'agissements violents par des membres de l'organisation n'y entrait pas par elle-même, contrairement au fait de légitimer publiquement des agissements violents présentant une gravité particulière, quels qu'en soient les auteurs, ou à l'absence de modération, de la part du groupement ou de l'association, de provocations explicites à la violence diffusées sur ses services de communication au public en ligne tels que ses réseaux sociaux. La section a en outre jugé que ces dispositions étaient d'interprétation stricte et ne pouvaient être mises en œuvre que pour prévenir des troubles graves à l'ordre public et fait application du triple « test » de contrôle des mesures de police (caractère adapté, nécessaire et proportionné), dont elle a précisé les contours en matière de dissolution.

D'autre part, le Conseil d'État a rendu une décision d'espèce dans le domaine du sport, en jugeant légale et proportionnée l'interdiction, édictée depuis 2016, par les statuts de la Fédération française de football (FFF) et limitée aux temps et lieux des matchs de football, du « *port de signe ou tenue manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale* », de nature à assurer le bon déroulement des matchs et à éviter les affrontements sans lien avec le sport (CE, 29 juin 2023, *Association Alliance citoyenne et autres*, n° [458088 et autres](#), Rec.).

■ Quelques décisions importantes pour la vie économique

En matière de fiscalité, le Conseil d'État a eu l'occasion, en 2023, de préciser l'application du principe de non-déductibilité des sanctions pécuniaires et des pénalités pour le calcul des bénéfices soumis à l'impôt, jugeant qu'il s'appliquait également aux sanctions pécuniaires prononcées par une autorité étrangère à raison de la méconnaissance d'une obligation légale étrangère, sauf si cette sanction a été prononcée en contrariété avec la conception française de l'ordre public international (CE, Plén., 8 décembre 2023, *Ministre de l'économie, des finances et de la relance c/ Société Alder Paris Holdings*, n° [458968](#), Rec.).



Par une autre décision de Plénière, il a également jugé, s'agissant de la retenue à la source pratiquée sur certains revenus, parmi lesquels les dividendes, que l'administration fiscale ne pouvait y soumettre une personne ayant son domicile fiscal ou son siège en France au motif que les sommes correspondantes seraient reversées à une personne non-résidente et qui en serait le bénéficiaire effectif (CE, Plén., 8 déc. 2023, *Fédération bancaire française*, n° [472587](#), Rec.).

Dans le domaine des contrats et à l'occasion de six pourvois en cassation relatifs à l'affaire dite des «marchés des lycées d'Ile-de-France», le Conseil d'État a précisé les règles applicables en matière de prescription de l'action en réparation du préjudice causé par une entente anticoncurrentielle lorsque la victime est une personne publique dont les organes dirigeants ont eux-mêmes participé à cette entente (CE, Sect., 9 mai 2023, *Société Gespace France, Société Spie Batignolles et autres et Société Nord France Boutonnat*, n° [451710 et autres](#), Rec.).

Par ailleurs, confronté à un litige opposant les sociétés Ryanair et Airport marketing services au Syndicat mixte des aéroports de Charente (CE, 17 octobre 2023, n° [465761](#), Rec.), il a réaffirmé le cadre du contrôle exercé par le juge administratif sur les sentences arbitrales rendues en matière d'arbitrage international dégagé par la décision d'assemblée *Fosmax* (CE, Ass. 9 novembre 2016, n° [388806](#), Rec.) et précisé le champ des exceptions au principe d'interdiction du recours à l'arbitrage par les personnes publiques.

Enfin, en matière de travail et d'emploi, le contentieux s'est avéré prodigue en 2023, notamment s'agissant des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE). Le Conseil d'État a ainsi précisé, pour la première fois, l'étendue du contrôle de l'administration ainsi que le contrôle du juge de l'excès de pouvoir sur le respect par l'employeur de ses obligations en matière de prévention des risques pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs dans le cadre de ces plans (CE, 21 mars 2023, *Ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion c/ Syndicat SUD FPA Solidaires et autres*, n° [450012](#), Rec.).

■ Des clarifications en matière de droit des étrangers

Le Conseil d'État a rendu des avis contentieux importants dans le domaine du droit des étrangers. Il a notamment, à la lumière de la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne, précisé les conditions dans lesquelles s'exerce le droit pour un réfugié d'être rejoint, au titre de la réunification familiale, par ses enfants mineurs sans que le bénéfice de ce droit ne soit soumis aux mêmes conditions que le droit au regroupement familial de droit commun des étrangers, en précisant notamment le maniement du critère d'âge prévu par les textes (CE, 29 juin 2023, *Mme E. et autres*, n° [472495](#), Rec.).

Confronté à des questions relatives à la procédure par laquelle un collège de médecins rend un avis préalablement à la décision du préfet de délivrer ou non une carte de séjour à un « étranger malade », il a en outre précisé la portée de la notion de collégialité, laquelle constitue une garantie pour le demandeur et s'entend comme le fait que l'avis ait été rendu par plusieurs médecins, et non par un seul, mais sans



qu'il soit nécessaire qu'il y ait eu discussion ou échanges entre eux (CE, 25 mai 2023, *M. M. et M. J.*, n° [471239](#), Rec.).

*
* *

Mais il est une question qui peut être regardée comme un fil rouge de l'année 2023 : c'est celle de l'office du juge administratif. Non pas que le juge administratif doute de qui il est et de ce qu'est sa mission, mais parce qu'il est important de faire retour régulièrement sur son office, surtout dans les périodes où il est questionné de l'extérieur. Les contentieux portés devant le Conseil d'État ont permis de le préciser.

Deux affaires portées en assemblée du contentieux ont marqué de ce point de vue l'année 2023 (CE, Ass., 11 octobre 2023, *Amnesty International France et autres*, n° [454836](#) ; CE, Ass., 11 octobre 2023, *Ligue des droits de l'Homme et autres et Syndicat de la magistrature et autres*, n° [467771](#) et [467781](#)).

La première de ces deux affaires était une action de groupe, la première dont le Conseil d'État ait été saisi. Elle portait sur la question des contrôles d'identité discriminatoires, sur lesquels différents rapports ont appelé l'attention depuis quelques années. Ces contrôles sont illégaux, leur réalité n'est pas douteuse et l'assemblée du contentieux a jugé qu'ils n'étaient pas que des faits isolés, mais que leur nombre, pour autant qu'on puisse l'estimer, aucune statistique n'étant disponible, traduisait une méconnaissance caractérisée de l'interdiction des pratiques discriminatoires. Dans la seconde était en cause la méconnaissance de l'obligation de port par les forces de l'ordre de leur identifiant individuel (RIO) résultant des dispositions réglementaires en vigueur. L'assemblée du contentieux a jugé que l'obligation de port de cet identifiant était trop souvent méconnue et qu'en outre les caractéristiques de cet identifiant ne permettait pas d'assurer sa lisibilité dans tous les contextes opérationnels. Cette seconde affaire se présentait sous la forme désormais classique de ce qu'on appelle le « REP-injonction », c'est-à-dire d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le refus, souvent implicite, de l'autorité administrative saisie préalablement, de prendre des mesures pour corriger une illégalité, satisfaire à une obligation qui lui incombe ou sortir de l'inaction qui lui est reprochée.

La première affaire a permis à l'assemblée du contentieux de préciser l'office du juge administratif saisi d'une action de groupe à fin de cessation du manquement à l'origine d'un dommage (et non pas de la réparation des préjudices résultant du manquement). Mais dans les deux affaires, c'est un cadre unique d'analyse qui a été retenu, tant le « REP-injonction » et l'action de groupe en cessation du manquement, s'ils se distinguent du point de vue procédural, ont la même finalité : la correction de l'illégalité ou la cessation du manquement illégal.



L'assemblée du contentieux a rappelé d'abord que l'action de l'administration ne peut se déployer que dans le cadre de la légalité : « *il incombe à l'administration d'accomplir ses missions dans le respect des règles de droit qui lui sont applicables. Elle doit, à cet effet, faire disparaître de l'ordonnancement juridique les dispositions qui y contreviennent et qui relèvent de sa compétence. Il lui appartient, en outre, de prendre les mesures administratives d'ordre juridique, financier, technique ou organisationnel qu'elle estime utiles pour assurer ou faire assurer le respect de la légalité* ». C'est dire – ou réaffirmer – que, dans un État de droit, l'administration, certes soumise *a posteriori* au contrôle du juge, doit intérioriser les règles de droit et procéder d'elle-même aux corrections nécessaires en prenant toute mesure à cet effet.

Puis l'assemblée du contentieux a défini l'office du juge : « *Lorsque le juge administratif constate, eu égard notamment à la gravité ou à la récurrence des défaillances relevées, la méconnaissance caractérisée d'une règle de droit dans l'accomplissement de ses missions par l'administration et que certaines mesures administratives seraient, de façon directe, certaine et appropriée, de nature à en prévenir la poursuite ou la réitération, il lui revient (...) d'apprécier si le refus de l'administration de prendre de telles mesures est entaché d'illégalité [ou, pour l'action de groupe : est constitutive d'un manquement]. Cette illégalité [ou ce manquement] ne peut être regardée comme constituée que s'il apparaît au juge qu'au regard de la portée de l'obligation qui pèse sur l'administration, des mesures déjà prises, des difficultés inhérentes à la satisfaction de cette obligation, des contraintes liées à l'exécution des missions dont elle a la charge et des moyens dont elle dispose ou, eu égard à la portée de l'obligation, dont elle devrait se doter, celle-ci est tenue de mettre en œuvre des actions supplémentaires* ». Ces conditions étant remplies, le juge enjoint à l'administration, au titre des pouvoirs d'injonction que le législateur lui a donnés, de prendre les mesures nécessaires pour corriger l'illégalité ou mettre fin au manquement, en laissant le choix de ces mesures à l'administration sauf s'il apparaît qu'une mesure déterminée est incontournable pour y procéder. Cette précision est d'importance, et le Conseil d'État l'avait déjà jugé : même lorsqu'il entre en voie d'injonction, il ne se substitue pas à l'administration dans le choix des mesures correctrices, sauf si une ou plusieurs mesures apparaissent indispensables pour revenir à la légalité.

Mais, si l'assemblée du contentieux a rappelé, ce qui est de jurisprudence constante, que le juge doit agir « dans les limites de sa compétence », c'est-à-dire notamment s'abstenir de s'immiscer dans les relations entre le Parlement et l'exécutif ou dans les relations diplomatiques, il a posé en outre une limite : « *il ne lui appartient pas, dans le cadre de cet office, de se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou de leur enjoindre de le faire* ». Cet apport est essentiel. Si le citoyen peut saisir le juge administratif pour lui demander de censurer une illégalité ou de constater un manquement illégal, et si le juge a le pouvoir, très fort, d'enjoindre à l'administration de prendre les mesures nécessaires au retour à la légalité, il ne peut faire usage de cette prérogative dans le cas où le champ d'action ouvert pour résoudre la méconnaissance ou le manquement est si large que cela devrait le conduire à définir lui-même ou enjoindre à l'administration de définir une politique publique d'ensemble. Car ce n'est pas sa fonction, ce n'est pas son office. C'est au Parlement et au Gouvernement qu'il appartient de définir les



politiques publiques. Cette limite n'est pas une *capitis diminutio*. Cette précision, à la vérité, est moins une innovation qu'une confirmation : elle ne fait en réalité qu'explicitier, qu'actualiser la règle, aussi ancienne que la juridiction administrative elle-même, selon laquelle le juge ne saurait se faire administrateur et bien sûr, *a fortiori*, législateur.

*

* *

La question de l'office du juge administratif a fait l'objet par ailleurs de discussions au sein des trois groupes de réflexion, composés de collègues du Conseil d'État, des cours et des tribunaux, qui ont travaillé au cours de l'année 2023 sous la présidence des trois présidents-adjoints de la section du contentieux sur l'évolution du recours pour excès de pouvoir, le référé et le contentieux de l'urbanisme, ce dernier dans le prolongement des Entretiens du contentieux du 29 novembre 2022. Ces trois groupes de travail sont en train de finaliser leurs rapports conclusifs, qui seront diffusés au sein de la juridiction. Il ne s'agissait pas d'imaginer, dans ces trois domaines, un grand soir, mais de faire, à froid, un point sur les problématiques, les évolutions jurisprudentielles en cours, les pratiques au sein de la juridiction. De façon très pragmatique, et différenciée selon les trois sujets, les groupes de travail ont produit des réflexions et des recommandations qui seront très utiles. La fin de leurs travaux ne signifie pas la fin de la réflexion, et d'ailleurs, le plaisir et l'intérêt qu'y ont trouvés leurs participants, conduiront sans doute à proposer que ce type de travaux puisse se développer à l'avenir.

S'agissant du référé, et sans déflorer les conclusions du groupe qui s'y est consacré, un des sujets que la juridiction administrative doit traiter est celui de la place médiatique prise par lui, au détriment de l'attention prêtée aux décisions au fond, qui pourtant sont seules, à quelques exceptions près, à faire jurisprudence, et donc à imprimer une marque structurelle sur l'action de l'administration. Les procédures de référé ont pris dans l'office du juge administratif une place très importante, du point de vue quantitatif et du point de vue de leur visibilité. La rapidité de la réponse juridictionnelle, même provisoire, sur des litiges qui par construction sont contemporains du jugement, avec des effets immédiatement visibles, contribue à déformer l'image que l'on a, à l'extérieur, de cet office. La juridiction administrative en est consciente, et elle doit, notamment par sa communication, tenter de rectifier cette image.

*

* *

Le thème qui avait été retenu pour les [Entretiens du contentieux](#) du 28 novembre 2023 était « *L'intérêt général* », notion aussi ancienne que fondamentale dans la structuration de l'action publique, et au cœur de l'office du juge administratif. Les débats ont permis notamment de voir en quoi sont vaines les critiques dont le juge administratif fait de loin en loin l'objet, de façon d'ailleurs souvent contradictoire : celle d'avoir perdu de vue l'intérêt général en devenant de plus en plus le juge des libertés fondamentales, et, à l'inverse, celle de sacrifier ces libertés sur l'autel de



l'intérêt général. Mais le juge administratif n'a jamais perdu la boussole de l'intérêt général, sa jurisprudence en témoignant amplement, et l'intérêt général, dans une démocratie, comprend la protection des libertés, sans laquelle il n'existe pas d'État de droit effectif.

*

* *

Au cœur de l'office du juge administratif se trouve en effet la préservation de l'État de droit. Et l'État de droit est consubstantiel à la démocratie. Ces affirmations peuvent paraître des truismes. Mais il n'est hélas peut-être pas inutile aujourd'hui de le redire. On ne saurait sans dommage pour la démocratie elle-même opposer l'État de droit à la volonté populaire. On ne saurait sans dommage pour l'État de droit et la démocratie dénier au juge, en l'espèce au juge administratif, le pouvoir de censurer tel acte de l'administration parce qu'il est contraire à la légalité. Pour dire les choses plus frontalement, agiter l'idée qu'il y aurait aujourd'hui un « gouvernement des juges », parce que les juges sont amenés à annuler des actes administratifs au motif qu'ils sont illégaux, c'est remettre en cause l'édifice démocratique fait, non seulement de l'expression du peuple par le suffrage, mais aussi du contrôle de l'action des pouvoirs publics par un juge indépendant et impartial. La mission du juge administratif, lorsqu'un citoyen le saisit, est d'appliquer le droit. Et de l'appliquer en l'interprétant lorsqu'il y a matière à l'interpréter : s'offusquer de ce que le juge interprète les textes qu'il applique, c'est nier ce qui fait l'essence de la justice.

Nous avons dit l'importance des deux décisions par lesquelles l'assemblée du contentieux a rappelé la borne de l'office du juge administratif. Mais il est une condition pour que le juge n'apparaisse pas ce qu'il ne veut et ne doit pas être, c'est-à-dire un juge administrateur : c'est que l'administration remplisse elle aussi son office, qui est d'agir, mais d'agir dans le respect du droit. Le premier contrôle de la légalité d'un acte administratif à venir, c'est à l'administration elle-même de l'exercer. Si elle ne le fait pas, alors ce sera au juge de faire tout le travail et il sera amené à censurer souvent, trop souvent, car les actes qui lui sont soumis par les citoyens seront trop souvent illégaux. Dans la plupart des cas, heureusement, l'administration fait ce travail et ne prend que des décisions dont elle a vérifié qu'elles devraient être légales. Elle peut se tromper, mais elle ne se trompe pas sciemment. Pendant la période de la Covid, l'administration, même lorsqu'elle prenait des décisions inédites et inouïes, n'a pas perdu la boussole de la légalité. Le juge administratif a été amené à suspendre, censurer, mais dans un nombre de cas raisonnable, qui traduisait non pas, comme on a pu le lui reprocher à l'époque, sa docilité, mais simplement le fait que l'administration n'avait pas oublié qu'au-dessus de l'État d'urgence il y avait toujours un État de droit. Malheureusement, à la fin de l'année dernière, le Conseil d'État a été saisi en référé de certaines décisions dont il apparaissait clairement qu'elles avaient été prises sans examen excessif de leur légalité, et qui d'ailleurs ont toutes été suspendues. Or, si le juge ne doit pas sortir de son rôle, l'administration doit jouer le sien ; à défaut, les citoyens ne savent plus qui administre et qui contrôle, car ils voient le juge contraint de remplir deux offices : le sien et celui de l'administration.



Ensuite, dans un État de droit, l'administration exécute les décisions de justice. Il s'agit là encore d'un truisme. Mais il n'est pas inutile de le rappeler. Et d'ailleurs, le législateur a doté le juge administratif de pouvoirs d'injonction et de celui de prononcer des astreintes, pour contraindre l'administration qui rechignerait à appliquer ses jugements. Ce fut, il y a plus de vingt ans, une avancée démocratique majeure.

Pour bien remplir son office, en toute indépendance, le juge administratif, comme tout juge, a besoin de sérénité. Si ses décisions peuvent légitimement être critiquées, sa fonction et sa mission ne sauraient être remises en cause. Et la mise en cause personnelle insupportable de deux collègues rapporteurs publics a justifié une ferme réaction de la juridiction, sous la signature du vice-président.

Enfin, trop souvent, le temps de la justice est présenté comme une perte de temps, et il est recouru à la suppression d'un degré de juridiction ou à la fixation de délais contraints à peine de dessaisissement du juge. Ces deux expédients, et surtout le second, font fi de ce que le temps pris pour permettre au juge de remplir sereinement son office est un temps utile pour le respect de la légalité. Ils ignorent que le juge administratif déploie toute son énergie, à tous les niveaux, pour réduire les délais de jugement (les statistiques de ces dernières années en témoignent). Et surtout, l'examen sérieux des recours dont la juridiction administrative est saisie est une des conditions pour l'adhésion des citoyens aux règles qui organisent la société et une garantie pour les parties, y compris, d'ailleurs, pour l'administration elle-même.

*

* *

Au dernier trimestre de l'année 2023, un bilan du projet de la section du contentieux 2019-2023 a été dressé. Il en est ressorti que s'il n'a pas été tenu au cours de ces quatre années un relevé notarial des actions entreprises, un très grand nombre des objectifs du projet ont été atteints. Comme le dit le rapport de bilan : « *On se dit finalement que la section a conduit sa mise en œuvre comme M. Jourdain faisait de la prose, sans peut-être trop s'en rendre compte, mais en restant fidèle à ses grandes orientations, qui traduisent des évolutions connues et partagées* ».

La section a décidé d'élaborer un projet 2024-2028. Ce moment d'élaboration lui permettra de faire retour sur ses pratiques et de se projeter vers l'avenir, avec l'objectif central d'améliorer encore la qualité de ses décisions et le service public de la justice administrative.



2.2. Analyse d'une sélection d'arrêtés 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 nouvelle. **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 31/03/2024 (l'exercice de ces voies de recours étant le cas échéant signalé dans le texte), **ni de la confirmation par le Conseil d'État de la solution qu'elles retiennent.**

2.2.1. Actes législatifs et réglementaires

■ **Illégalité des règlements intérieurs de l'Assemblée et du conseil exécutif de Corse en tant qu'ils prévoient le corse comme langue des débats**

L'Assemblée de Corse et le conseil exécutif de Corse ont chacun adopté un règlement intérieur dont l'un des articles prévoit que le corse est au nombre des langues des débats. Le tribunal juge que ces dispositions sont contraires au premier alinéa de l'article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958 selon lequel 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 (TA Bastia, 9 mars 2023, *Préfet de Corse*, n^{os} [2200748](#) et [2200749](#)) *Jugement frappé d'appel*.

■ **Suspension de la délibération de l'assemblée de Martinique reconnaissant la langue créole comme langue officielle de la Martinique**

Saisi d'une délibération de l'assemblée de Martinique dont l'article 1^{er} reconnaît la langue créole comme langue officielle de la Martinique, au même titre que le français, le juge des référés en a prononcé la suspension. Après avoir rappelé les



termes de l'article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958 et de l'article 1^{er} de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, le juge des référés de la cour administrative d'appel de Bordeaux retient qu'il existe un doute sérieux sur la légalité de l'article 1^{er} de la délibération attaquée au regard de ces dispositions. Il ordonne, pour ce motif, la suspension de son exécution jusqu'à ce que le tribunal administratif de la Martinique se soit prononcé au fond sur la demande d'annulation de cette délibération (CAA Bordeaux, JRCAA, 21 novembre 2023, *Préfet de la Martinique*, n° [23BX02571](#)).

■ Rédaction en écriture inclusive d'un texte juridique

Saisi de la légalité de la délibération du 16 juillet 2020 du conseil d'administration de l'université Grenoble Alpes approuvant les statuts du service des langues rédigés en écriture inclusive, le tribunal administratif de Grenoble a d'abord jugé que cette délibération ne constituait pas une mesure d'organisation du service insusceptible de faire l'objet d'un recours contentieux et que M. A., en sa qualité de professeur d'anglais, justifiait d'un intérêt à en demander l'annulation. Il a ensuite estimé que, le caractère technique et efficient d'un texte juridique imposant un niveau de clarté propre à garantir son accessibilité immédiate, la rédaction en écriture inclusive des statuts du service des langues portait atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme auquel doivent satisfaire les actes administratifs (TA Grenoble, JRTA, 11 mai 2023, *M. A.*, n° [2005367](#)).

2.2.2. Agriculture et forêt

■ Compétence pour édicter une réglementation relative à l'élimination des déchets de produits phytosanitaires

Une association environnementale conteste une décision par laquelle l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) a délivré à une société un permis de commerce parallèle pour la commercialisation en France d'un produit phytopharmaceutique autorisé par un autre État membre de l'UE, dont la composition est identique à un produit de référence déjà autorisé en France. Le tribunal juge qu'en application du règlement CE n° 1107/2009 du 21 octobre 2009, lorsque l'identité entre le produit faisant l'objet du permis de commerce parallèle et le produit de référence est établie, le permis de commerce parallèle est valable tant que perdure l'autorisation du produit de référence, et qu'un requérant ne peut utilement invoquer l'existence de risques pour la santé humaine ou l'environnement à l'encontre du permis de commerce parallèle (TA Amiens, 19 janvier 2023, *Association Campagnes écologistes*, n° [2201153](#)).

■ Refus d'autorisation de mise sur le marché de produits phytosanitaires en l'absence d'évaluation par l'État de référence

Saisi d'un refus d'autorisation de mise sur le marché de produits phytosanitaires par la voie de la reconnaissance mutuelle opposé par l'ANSES à une société souhaitant commercialiser en France un fongicide et un herbicide pour les cultures de céréales déjà autorisés dans plusieurs États membres de l'UE, le tribunal administratif de



Melun estime que ces refus peuvent être légalement fondés, pour toute la France, sur le seul constat de l'absence d'évaluation, par l'État de référence, d'études relatives aux résidus chimiques résultant des usages envisagés de ces produits dans la zone Sud de l'Europe à laquelle appartient le Sud de la France, même si une telle évaluation existait pour la zone Nord de l'Europe à laquelle appartient le Nord de la France (TA Melun, 30 novembre 2023, *Sté UPL Europe LTD*, n° [1910312](#)).

2.2.3. Aides sociales

■ **Illégalité d'une délibération d'un conseil municipal autorisant le maire à suspendre l'accès à diverses aides sociales pour sanctionner la carence éducative de certaines familles**

Le tribunal annule une délibération du conseil municipal de Poissy autorisant le maire à suspendre l'accès à diverses aides sociales pour sanctionner la carence éducative de certaines familles. Sans se prononcer sur le bien-fondé du but poursuivi, le juge relève que la sanction ainsi retenue a été définie de manière trop vague et, par suite, méconnaît le principe de légalité des peines et délits qui exige une description précise des types de comportement de nature à justifier une sanction et l'indication précise de la durée de cette sanction. En effet, outre le cas où la famille concernée a refusé l'accompagnement parental proposé par les services sociaux, la délibération retient le cas où un membre mineur de la famille aurait fait l'objet d'un rappel à l'ordre ou d'un jugement définitif à la suite d'une infraction troublant l'ordre public, mais ne précise pas les faits et infractions concernés. Enfin, la délibération ne précise pas davantage la durée de la sanction (TA Versailles, 9 mars 2023, *Ligue des droits de l'Homme*, nos [2102944](#) et [2102985](#)).

2.2.4. Collectivités territoriales

■ **Légalité de l'attribution d'une subvention à une association pour soutenir une action à caractère humanitaire**

La CAA de Bordeaux confirme la légalité d'une subvention de 50 000 euros accordée par la région Nouvelle-Aquitaine à l'association SOS Méditerranée. Elle constate que la région, faisant application de l'article L. 1115-1 du CGCT, a pu légalement accorder une aide au titre de son action internationale humanitaire à cette association, par ailleurs connue par son activisme, dès lors que la délibération précise explicitement que l'aide est destinée aux sauvetages en mer dans les eaux internationales près des côtes libyennes où se produisent la plupart des naufrages (CAA Bordeaux, 7 février 2023, *MM. C. et B.*, n° [20BX04222](#)).

■ **Retrait d'une subvention pour violation du contrat d'engagement républicain**

Par des délibérations des 24 et 27 juin 2022, la commune de Poitiers et la communauté urbaine de Grand-Poitiers ont attribué des subventions à l'association Alternatiba



Poitiers pour l'organisation d'un évènement intitulé Village des Alternatives. Estimant que certains éléments du programme de cette manifestation étaient incompatibles avec le contrat d'engagement républicain conditionnant l'obtention des subventions, le préfet de la Vienne a demandé aux collectivités d'engager la procédure de retrait avant de déférer leurs décisions de refus. Le tribunal a précisé qu'une association ayant bénéficié d'une subvention ne viole son engagement de respecter les lois de la République que si elle a entrepris ou incité à entreprendre des actions, non seulement manifestement contraires à la loi, mais également violentes ou susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre public. Le tribunal a estimé qu'eu égard au contenu de son programme, la manifestation intitulée Village des Alternatives ne visait pas de façon générale à inciter à de telles actions, même si elle comportait un atelier dénommé « résister », consacré à des débats et actions de formation sur le thème de la désobéissance civile. Par ailleurs, si les animateurs d'un débat de l'atelier « résister » ont, lors de celui-ci, revendiqué et encouragé des actions de désobéissance civile, ces propos tenus par des personnes extérieures à l'association Alternatiba Poitiers ne pouvaient être imputés à celle-ci, et ne constituaient pas des provocations à la haine ou à la violence contre des personnes que l'association aurait implicitement cautionnées. En conséquence, le tribunal a rejeté les déférés du préfet de la Vienne (TA Poitiers, 30 novembre 2023, *Préfet de la Vienne*, n° [2202694](#) et [2202695](#)).

■ Absence de carence fautive dans la mise en œuvre par l'État des critères fixés par la loi pour la répartition de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS)

Saisi par quatre communes de la Seine-Saint-Denis, le tribunal a estimé que la mise en œuvre, par le pouvoir exécutif, des critères fixés par la loi pour la répartition de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS) et le surcroît de dépenses occasionné en Seine-Saint-Denis ne révèlent pas une carence fautive de l'État. En effet, les critères d'attribution sont fixés par la loi et le pouvoir exécutif ne peut donc pas y ajouter un correctif permettant une meilleure prise en compte de la population étrangère en situation irrégulière ni utiliser d'autres critères qui permettraient notamment de prendre en compte le niveau des élèves ou les besoins des communes en matière de sécurité, de sorte que sa responsabilité ne peut être engagée du fait de son abstention. S'agissant des dépenses de sécurité, d'éducation et de justice, les communes requérantes estimaient que l'État, du fait de sa mauvaise gestion des effectifs de policiers, d'enseignants, ainsi que de magistrats ou de greffiers en région parisienne, les a obligées à engager des dépenses dans des domaines d'intervention relevant normalement de sa compétence. Mais le tribunal a jugé les éléments avancés insuffisants, notamment en l'absence de transfert formel de compétences, et compte tenu de l'existence d'un plan d'actions « L'État plus fort en Seine-Saint-Denis » lancé en octobre 2019, pour que les collectivités requérantes puissent se prévaloir de la solution de l'avis contentieux *Commune de Poitiers* (CE, 6 avril 2007, n° [299825](#), T.) concernant l'imposition induite de dépenses incombant normalement à l'État (TA Montreuil, 3 février 2023, *Commune de Stains et autres*, n° [2000173](#)) *Jugement frappé d'appel*.



■ **Compétence des établissements publics départementaux en charge des secours et des soins d'urgence**

Plusieurs syndicats de pompiers et la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France contestaient la légalité de l'arrêté portant approbation des dispositions spécifiques du plan Orsec départemental « Secours en Montagne » au motif que le préfet des Alpes-Maritimes avait retiré au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) et à son unité montagne les missions de sécurité civile en montagne qui lui sont dévolues par le CGCT. Le tribunal administratif de Nice a estimé que si les SDIS exercent des missions de sécurité civile, ils n'en ont pas le monopole, ces missions étant également assurées par les services de l'État et les militaires des unités qui en sont investis à titre permanent. Dans ces conditions si, au sein du dispositif litigieux, les sapeurs-pompiers n'apparaissent plus comme une unité spécialisée du secours en montagne, ils restent toujours des acteurs du secours en montagne. Ils peuvent ainsi être sollicités en cas d'opération complexe, assurer la fonction de commandement des opérations en cas d'opération d'envergure et continuer d'intervenir dans l'ensemble du département pour les missions de secours routier et les missions de sauvetage particulières. En outre, le tribunal a considéré que le plan de sécurité civile en litige a mis en place des mesures adaptées, proportionnées et intelligibles pour protéger les populations contre les risques spécifiques liés à la montagne (TA Nice, 14 février 2023, *Syndicat autonome des sapeurs-pompiers...*, n° 2200495).

■ **Conditions du retrait d'une subvention accordée à un organisme de gestion de l'enseignement catholique**

Le tribunal administratif de Nîmes a été saisi de la légalité du retrait d'une subvention d'investissement octroyée par le département du Vaucluse à un organisme de gestion de l'enseignement catholique au titre d'un projet d'aménagement d'un atelier destiné aux élèves d'un établissement d'enseignement privé sous contrat avec l'État. Après avoir rappelé qu'une décision qui a pour objet l'attribution d'une subvention constitue un acte unilatéral qui crée des droits au profit de son bénéficiaire dans la mesure où celui-ci respecte les conditions mises à son octroi, que ces conditions découlent des normes qui la régissent, qu'elles aient été fixées par la personne publique dans sa décision d'octroi, qu'elles aient fait l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire, ou encore qu'elles découlent implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention, le tribunal a annulé pour erreur de droit le retrait de la subvention fondé sur le seul motif tiré d'un commencement d'exécution des travaux d'aménagement antérieurement à l'octroi de la subvention, dès lors qu'aucune disposition légale, réglementaire ou individuelle applicable à l'espèce, ni aucun principe général du droit, ne s'oppose à ce qu'une subvention publique soit versée au titre de travaux engagés entre le dépôt de la demande et l'octroi de la subvention (TA Nîmes, 6 juin 2023, *OGECE Marie Rivier*, n° [2101568](#)).

■ **Incompétence d'une commune pour approuver une « charte de l'urbanisme et du cadre de vie »**

Saisi par le préfet de la Seine-Maritime d'un déféré dirigé contre une délibération du conseil municipal d'une commune approuvant une « charte de l'urbanisme et



du cadre de vie », le tribunal administratif de Rouen a fait droit à cette demande, au motif que la commune, qui ne disposait plus de la compétence en matière de PLU, transférée à la métropole, n'était pas compétente pour fixer des règles impératives en matière d'aménagement de l'espace métropolitain, dont fait partie le territoire communal. Le tribunal a également retenu que la commune ne pouvait, en lieu et place de l'État, imposer aux opérateurs immobiliers des règles impératives relatives à la conception et à la réalisation de projets de construction, celles-ci relevant, par leur nature, du domaine de la loi ou du règlement (TA Rouen, 26 janvier 2023, *Préfecture de la Seine-Maritime*, n° [2202586](#)).

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

■ Publicité indirecte pour des produits financiers risqués

Afin de protéger les épargnants, la loi du 9 décembre 2016 dite « loi Sapin II » a interdit la diffusion de toute publicité directe ou indirecte en faveur des contrats risqués visés par le code monétaire et financier, à peine de sanction pour les annonceurs et diffuseurs. Par une décision du 12 novembre 2020, le tribunal administratif de Paris a jugé que la présence du logo « Trade Plus 500 » sur les maillots des joueurs qui ont disputé la finale de l'Europa League à Lyon le 16 mai 2018, retransmise par la chaîne beIN Sports, était bien de la publicité indirecte. La chaîne beIN Sports a contesté devant le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, l'injonction notifiée par la DGCCRF en vue de faire cesser toute publicité sur son site internet publiant des reportages contenant également ces mêmes logos. Après avoir relevé que cette injonction était une mesure de police administrative et non une sanction, le tribunal a estimé que l'apparition à l'écran de cette marque, en qualité de sponsor maillot, constituait de la publicité indirecte pour des produits financiers risqués au sens du code monétaire et financier. La formation de jugement a ensuite considéré qu'au regard du nombre limité de matches concernés par la mesure, les atteintes à la liberté d'entreprendre, la liberté du commerce et de l'industrie ou encore la liberté de communication n'étaient pas disproportionnées. La formation de jugement a porté la même appréciation s'agissant de l'atteinte à la libre prestation de service au motif que l'injonction contestée est motivée par un objectif d'intérêt général et proportionnée à la réalisation de cet objectif au regard de ses conséquences limitées sur la société beIN Sports France. Au vu de l'ensemble de ces éléments, le tribunal a rejeté la requête de la société beIN Sports France (TA Cergy-Pontoise, 13 juillet 2023, *Société beIN Sports France*, n° [2306997](#)) *Jugement frappé d'appel*.

■ Référencement d'une société exerçant une activité à caractère commercial ne faussant pas le libre jeu de la concurrence

Le tribunal a jugé qu'une société créée par plusieurs chambres d'agriculture et l'établissement public Alliance Elevage Lait de Loir-et-Cher (SAS Pilot'Elevage), proposant des services allant au-delà des simples missions d'intérêt général attribuées aux membres du réseau des chambres d'agriculture, présente dans cette mesure un



caractère commercial et doit être regardée comme intervenant sur le marché. Par conséquent, elle doit alors agir dans des conditions ne faussant pas le libre jeu de la concurrence. En l'espèce, la chambre d'agriculture ayant notamment pour mission de contribuer à l'amélioration de la performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières et d'accompagner, dans son ressort territorial, la démarche entrepreneuriale et responsable des agriculteurs ainsi que la création d'entreprises et le développement de l'emploi, le refus de son président de supprimer sur son site internet le référencement de la société ainsi créée ne fausse pas le libre jeu de la concurrence, dès lors que la société requérante, concurrente de cette société, pouvait demander à y être elle-même référencée (TA Nantes, 5 avril 2023, *Société Icowsoft*, n° [2007222](#)).

2.2.6. Contributions et taxes

■ Communication des éléments pris en compte par l'administration préalablement à l'établissement de l'imposition

En droit national, un contribuable en opposition à un contrôle fiscal est privé de tout droit à la défense jusqu'à la saisine du tribunal administratif. La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reconnaît cependant l'existence de droits de la défense qui sont invocables par tout contribuable imposé en matière de taxe sur la valeur ajoutée. La Cour de justice précise que les droits de la défense impliquent notamment le droit d'accéder à son dossier, en particulier aux éléments pris en considération par l'administration en vue d'adopter sa décision, ce tant lors de la phrase juridictionnelle qu'au cours de la procédure administrative. Le tribunal en déduit que l'administration doit communiquer au contribuable, avant l'établissement des impositions, et malgré son opposition au contrôle fiscal, l'ensemble des documents utilisés afin d'établir les impositions mises à sa charge. Le juge apprécie, à cet égard, si l'absence de communication a pu nuire à la défense du contribuable (TA Amiens, 9 novembre 2023, *M. A.*, n° [2102218](#)).

■ Recevabilité d'une requête après une réclamation préalable obligatoire présentée par courrier électronique

La cour admet la recevabilité d'une requête en matière fiscale après une réclamation préalable obligatoire présentée par courrier électronique. Elle juge que les dispositions des articles R. 190-1 et R. 197-1 et suivants du LPF, relatives à la forme des réclamations, ne font pas obstacle à ce que la réclamation du contribuable soit adressée par courriel à l'administration. En l'espèce, la réclamation a été envoyée à l'adresse électronique de contact du service territorial des impôts des entreprises par l'avocat de la société et l'administration en a immédiatement accusé réception par un courriel de réponse automatique. Ces éléments permettent d'établir la réalité de l'envoi du courriel et de présumer sa réception par le destinataire. Enfin, en l'absence d'invitation du contribuable à signer sa réclamation conformément aux dispositions de l'article R. 197-3 du même livre, la saisine du tribunal administratif a régularisé la réclamation faite par courriel (CAA Toulouse, 9 février 2023, *Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*, n° [20TL03803](#)).

2.2.7. Domaine

■ **Détournement de pouvoir caractérisé par la cession de biens communaux dans le but de régulariser des infractions aux règles d'urbanisme**

Le tribunal annule pour détournement de pouvoir des délibérations par lesquelles le conseil municipal d'Ajaccio a approuvé la cession de terrains communaux. Il considère que la vente par la commune de ces terrains vise à rendre possible la régularisation des villas qui ont été édifiées en violation des règles d'urbanisme et à faire échec aux arrêts par lesquels la cour d'appel de Bastia a condamné les auteurs de ces infractions à mettre les travaux en conformité avec les permis de construire qui leur avaient été délivrés (TA Bastia, 10 janvier 2023, *M. C.*, n^{os} [2100480](#) et [2100481](#)).

■ **Réintégration de parcelles dans le domaine public maritime à l'échéance du délai décennal**

Il résulte de l'article L. 5112-4 du CG3P qu'à l'échéance d'un délai de dix ans, à compter de la date de la cession à titre gratuit, les parcelles qui n'ont pas été utilisées conformément à l'objet qui a justifié cette vente reviennent dans le patrimoine de l'État. En l'espèce, des parcelles ont été cédées à titre gratuit par l'État à la société d'économie mixte d'aménagement de la Guadeloupe (SEMAG) par un acte de vente dans le cadre du régime fixé par les dispositions de l'article L. 5112-4 du code général de la propriété des personnes publiques aux fins de réhabilitation de l'habitat insalubre. À supposer même qu'une cession et l'obtention d'un permis de construire aient été de nature à qualifier une « utilisation » au sens des dispositions précitées, ces parcelles ne pouvaient être regardées comme ayant été utilisées afin de réhabiliter l'habitat insalubre, dès lors que le projet des requérantes consistait en la création de résidences hôtelières. Par suite, les parcelles litigieuses doivent être réintégrées dans le patrimoine de l'État (TA Guadeloupe, 16 mars 2023, *Mme R. et Mme F.*, n^o [2100478](#)).

■ **Désordres non imputables à l'absence de système global de collecte des eaux du secteur et au défaut de raccordement à un réseau d'assainissement collectif**

Saisi par le syndicat des copropriétaires d'une résidence, le tribunal a rejeté la requête tendant à l'annulation de la décision de la commune de Cayenne refusant la réalisation de travaux d'aménagement d'un système de collecte des eaux pluviales et de ruissellement, sur le fondement des articles L. 2224-10-3 du CGCT et L. 211-7 du code de l'environnement, ainsi que le paiement d'une indemnité au titre du préjudice de jouissance. Après avoir jugé qu'il était compétent et que la demande relevait du plein contentieux, il a été constaté que la résidence se trouvait dans un secteur d'assainissement non collectif et dispose de son propre réseau de gestion de ses eaux pluviales rejetées sur une autre parcelle privée. Alors que des carences, notamment lors de la conception et la construction, ont été relevées, il a été jugé que les désordres ne peuvent être regardés comme imputables à l'absence de système global de collecte des eaux du secteur et au défaut de raccordement à un réseau



d'assainissement collectif, ce qu'aucun texte n'impose (TA Guyane, 28 décembre 2023, *Syndicat des coprop. de la résidence J*, n° [2000946](#)).

■ **Montant de l'amende infligée aux personnes morales pour une contravention de grande voirie**

L'article L. 2132-26 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que l'amende prononcée pour les contraventions de grande voirie ne peut excéder le montant prévu par le 5° de l'article 131-13 du code pénal, soit 1 500 euros, sans distinguer entre personnes physiques et personnes morales. Ces dispositions ne renvoient pas explicitement à l'article 131-41 du code pénal qui prévoit que le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques par le règlement qui réprime l'infraction, à la différence des articles 132-11 et 132-15 du même code s'agissant des majorations en cas de récidive. Par suite, la cour juge que le tribunal administratif a méconnu le principe de légalité des peines en fixant à 5 000 euros sur le fondement de l'article 131-41 du code pénal le montant de l'amende infligé à une contrevenante, personne morale, qui n'était pas en situation de récidive (CAA Marseille, 5 mai 2023, *SAS KOS et autre*, n° [22MA00460](#)) *Solution confirmée en cassation : CE, 5 février 2024, Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires c/ SAS Kos*, n° [475508](#), à mentionner aux Tables.

■ **Incorporation au domaine public de l'État de biens immobiliers à la suite de la caducité du bail rural dont ils faisaient l'objet**

Les parcelles composant la ferme du Pinay, exclues du plan d'aménagement de la forêt du domaine national de Chambord pour la période 2015-2034, ont été incorporées au domaine public de l'État. Le bail rural en cours de validité étant ainsi devenu caduc, le directeur général du domaine national de Chambord pouvait à bon droit proposer aux exploitants agricoles la signature d'une convention d'occupation temporaire du domaine public (TA Orléans, 26 octobre 2023, *M. et Mme A.*, n° [2101696](#)).

■ **Désaffectation effective d'un bien à l'usage direct du public ou au service public entraînant son déclassement du domaine public**

À la suite du départ des services de la direction départementale des territoires et de la fermeture de son parking, la désaffectation de l'Hôtel-Dieu à l'usage direct du public ou au service public était effective, permettant à la commune de Blois de procéder à son déclassement du domaine public (TA Orléans, 30 novembre 2023, *Association des amis de l'Hôtel Dieu*, n° [2201784](#)).

■ **Conditions d'une cession avant terme d'un terrain communal donné à bail emphytéotique à une association culturelle**

Par dérogation à la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, la loi permet à une collectivité territoriale de conclure un bail emphytéotique avec une association culturelle, pour permettre l'édification d'un lieu de culte sur un terrain lui appartenant. Le terrain est ainsi loué pour une somme modique pendant une longue période, moyennant quoi la collectivité territoriale devient



propriétaire, en fin de bail, de l'édifice construit. La cour juge que la loi de 1905 ne fait pas obstacle par elle-même à la résiliation anticipée d'un tel bail, permettant à l'association culturelle de devenir propriétaire du terrain et de l'édifice, mais que les conditions financières du dénouement du bail doivent respecter cette loi. En l'espèce, la commune avait accordé à l'association culturelle des facilités de paiement équivalant à l'octroi d'un prêt sans intérêt. La cour en déduit que la commune doit être regardée comme lui ayant versé une subvention interdite par la loi de 1905 et confirme l'annulation de la délibération du conseil municipal (CAA Paris, 22 septembre 2023, *Commune de Bagnolet*, n° [22PA02509](#)).

2.2.8. Droit civils et individuels

■ Caractère de document administratif des rapports d'inspection de la direction départementale de la protection des populations

Par jugement du 9 mars 2023, le magistrat désigné retient que les rapports d'inspection dont la communication était demandée se rattachaient directement à la mission de service public de la direction départementale de la protection des populations et constituent des documents administratifs au sens de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration, communicables en application de l'article L. 311-1 du même code. Il a par suite annulé la décision du préfet de l'Indre en tant qu'elle refusait de communiquer au requérant le rapport d'inspection de chacun des établissements d'expérimentation animale sans occultation des mentions autres que celles permettant l'identification des personnes physiques qui exercent une activité professionnelle dans ces établissements et l'identification des rédacteurs des rapports et des agents ayant exercé les contrôles (TA Limoges, 9 mars 2023, *M. A.*, n° [2001897](#)).

■ Conditions de détention des personnes placées en garde à vue

Saisi par l'ordre des avocats au barreau de Nice aux fins que soient ordonnées des mesures visant à garantir le respect de la dignité et de la vie privée des personnes placées en garde à vue dans les locaux du commissariat Auvare de Nice, les juges des référés ont, après avoir estimé que la condition d'urgence était satisfaite, considéré qu'eu égard au caractère des faits relevés, qui portent atteinte, notamment, à la dignité et à l'intégrité physique des personnes en garde à vue, qu'il y avait lieu d'ordonner diverses mesures telles que procéder à des travaux de réfection des cellules de nature à améliorer les conditions matérielles d'installation des personnes gardées à vue, prendre toutes les dispositions de nature à assurer le nettoyage quotidien des cellules de gardes à vue, des toilettes situées à l'intérieur des cellules, du bloc sanitaire et des espaces communs ainsi que toutes les mesures permettant de contrôler l'effectivité du nettoyage notamment par la tenue d'un registre quotidien, et prendre les dispositions utiles pour garantir que soient systématiquement proposés à chacune des personnes gardées à vue un matelas dans un état satisfaisant, une couverture à usage unique, des kits d'hygiène et une quantité adaptée d'eau potable dans des récipients appropriés aux exigences de sécurité (TA Nice, JRТА, 18 avril 2023, *Ordre des avocats au barreau de Nice*, n° [2301388](#)).



■ Décision du directeur général d'un établissement public de bloquer l'accès d'un usager au compte Twitter de l'établissement

La cour juge que le choix d'une politique active sur les réseaux sociaux pour participer au débat public fait peser des obligations particulières sur l'administration. La protection de l'ordre public et de la réputation d'autrui, y compris la protection des agents, ainsi que le respect des obligations découlant de sa qualité de responsable des contenus publiés, au regard notamment du droit pénal, sont évidemment des objectifs légitimes. Mais les mesures qu'elle prend doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à ces objectifs. La cour annule la décision du directeur de l'Office français de l'immigration et de l'intégration de bloquer l'accès au compte twitter de l'office d'un responsable associatif qui avait commenté ses publications. En effet, l'office a fait le choix d'une politique active de communication sur Twitter. Or le commentaire litigieux n'excédait pas les limites du droit à la libre critique de l'action de la puissance publique dans une société démocratique. La décision de blocage présente dès lors un caractère disproportionné au regard du droit à la liberté d'expression et de communication garanti par la Déclaration de 1789 et par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CAA Paris, 27 mars 2023, *M. X.*, n° [21PA00815](#)).

■ Obligations incombant aux responsables de traitements de données personnelles

Le requérant, ancien donneur de sperme, contestait la décision par laquelle le délégué à la protection des données de l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP) avait refusé, sur le fondement du règlement général sur la protection des données (RGPD), de faire droit à ses demandes d'accès à certaines de ses données personnelles transmises au centre d'étude et de conservation des œufs et du sperme humains (CECOS) de l'hôpital Cochin. Il sollicitait également l'indemnisation des préjudices causés par ce refus. Tout d'abord, le tribunal administratif de Paris a jugé que les articles 38 et 39 du RGPD, relatifs aux fonctions et aux missions du délégué à la protection des données, ne lui donnaient pas compétence pour répondre en cette seule qualité à une demande d'accès et que cette compétence n'incombait en l'espèce qu'au directeur général de l'AP-HP ou à la personne régulièrement désignée par ce dernier dans le cadre d'une délégation de pouvoir ou de signature. Ensuite, il a estimé que si l'article 15 du RGPD confère à la personne concernée le droit d'obtenir du responsable du traitement, l'accès aux données à caractère personnel la concernant ainsi que diverses informations qu'il énumère, ainsi qu'une copie desdites données, son paragraphe 4 prévoit que le droit d'obtenir une telle copie ne doit pas porter atteinte aux droits et libertés d'autrui. En conséquence, il en a déduit que les dispositions de droit interne visant à garantir l'anonymat des dons de gamètes justifiaient de rejeter une demande d'accès à certaines données personnelles d'un donneur détenues par le service public hospitalier (numéro d'identification CECOS du donneur, dates de mise à disposition de ses paillettes de sperme, nombre de paillettes mises à disposition et numéros de paillettes). Faisant application de la jurisprudence *Mme Carliez* (CE, Sect., 19 juin 1981, n° [20619](#), Rec.) selon laquelle, lorsqu'une décision de refus entachée d'une illégalité externe était justifiée sur le fond, le préjudice subi par le destinataire de la décision ne peut être



regardé comme la conséquence du vice dont est entachée la décision annulée, le tribunal a ainsi annulé pour incompétence la décision de refus d'accès opposée au requérant au motif de l'incompétence de son auteur et a rejeté ses conclusions indemnitaires (TA Paris, 10 mars 2023, *M. E.*, n° [2109868/6-1](#)).

■ Arrêté municipal apportant une limitation substantielle et durable à la liberté d'utiliser et d'occuper l'espace public

Par un arrêté du 11 juillet 2023, le maire d'Angoulême a interdit dans cinq secteurs du territoire communal, d'une part, toute occupation abusive et prolongée des espaces publics de nature à porter atteinte à la tranquillité publique et au bon ordre public, et d'autre part, « *la station assise ou allongée lorsqu'elle constitue une entrave à la circulation des piétons et à l'accès aux immeubles riverains des voies publiques, ainsi que la station debout lorsqu'elle entrave manifestement la circulation des personnes, la commodité de passage, la sûreté des voies et espaces publics* ». Saisi d'une demande de suspension de cet arrêté par la Ligue des droits de l'Homme, la juge des référés du tribunal administratif de Poitiers a estimé d'une part qu'il ressortait des pièces du dossier, et en particulier du contenu des nombreuses mains courantes produites, que les troubles à la tranquillité et au bon ordre public mis en avant par la commune étaient établis dans trois des secteurs, dont le centre-ville, mais qu'en revanche, ces mêmes troubles ne l'étaient pas dans les deux autres secteurs et que, par suite, dans ces deux secteurs, les mesures édictées n'étaient pas nécessaires. La juge des référés a estimé d'autre part que l'interdiction visant « *la station assise ou allongée lorsqu'elle constitue une entrave à la circulation des piétons et à l'accès aux immeubles riverains des voies publiques, ainsi que la station debout lorsqu'elle entrave manifestement la circulation des personnes, la commodité de passage, la sûreté dans les voies et espaces publics* » présentait un caractère trop général et insuffisamment précis et, par suite, portait une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir et à la liberté de réunion au regard de l'objectif de sauvegarde de l'ordre public poursuivi. Eu égard à la situation d'urgence créée par la limitation substantielle et durable à la liberté d'utiliser et d'occuper l'espace public apportée par l'arrêté contesté, la juge des référés en a suspendu partiellement l'exécution (TA Poitiers, JRTA, 7 août 2023, *Ligue des droits de l'Homme*, n° [2301892](#)).

■ Manquement par un journaliste aux règles relatives à la protection des accès des zones de sûreté à accès réglementé des aéroports

L'article L. 6342-2 du code des transports soumet à autorisation l'accès aux zones sensibles des aéroports. L'article R. 217-3-2 du code de l'aviation civile donne au préfet de département le pouvoir d'infliger une amende administrative en cas de méconnaissance de ces dispositions. La cour confirme la légalité de l'amende infligée à un journaliste qui s'était introduit sans autorisation dans ces zones pour couvrir une opération conduite par une association voulant dénoncer les problèmes d'accessibilité pour les personnes en situation de handicap. Cette amende, infligée afin de sanctionner de graves manquements à la sûreté aéroportuaire, présente un caractère nécessaire pour atteindre l'objectif de sûreté publique garanti par la loi. Son infraction n'a donc pas méconnu l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Le montant de cette amende n'est



pas disproportionné, eu égard aux circonstances de l'accès sans autorisation sur des pistes de l'aéroport et aux perturbations notables provoquées sur le trafic aérien et la sécurité des personnes, alors que le requérant n'a pas été empêché de publier son travail journalistique (CAA Toulouse, 27 juin 2023, *M. A.*, n° [21TL24111](#)).

2.2.9. Eaux

■ **Contrôle du classement des eaux de baignades**

À la demande de l'association requérante, le tribunal a annulé le refus de l'Agence régionale de santé de Bretagne de modifier le classement des eaux de baignade réalisé à la fin de chaque saison balnéaire à partir des résultats microbiologiques des prélèvements effectués sur les sites de baignade pendant les quatre années précédentes. Censurant la méthodologie retenue par l'agence, il a, conformément à la directive européenne du 15 février 2006 et au code de la santé publique, considéré que les épisodes pluvieux ne pouvaient être qualifiés d'épisodes de pollution de court terme ce qui avait conduit à écarter indument des données à retenir, les échantillons prélevés au cours des périodes de fermetures préventives des sites de baignade résultant de ces épisodes pluvieux. Le tribunal a également rappelé que les prélèvements réalisés après les épisodes de pollution pluviale ne pouvaient pas non plus être intégrés dans le calcul du classement des eaux de baignade (TA Rennes, 22 juin 2023, *Association Eau et Rivières de Bretagne*, n° [2104845](#)).

2.2.10. Élections et référendum

■ **Élection des représentants du personnel de la collectivité de Corse**

Le tribunal annule les élections qui se sont déroulées le 8 décembre 2022 pour la désignation des représentants du personnel au comité social territorial de la collectivité de Corse après avoir constaté que 451 bulletins de votes par correspondance aux élections étaient manquants lors des opérations de dépouillement. En effet, seuls 1 555 votes par correspondance ont été comptabilisés lors du dépouillement des suffrages alors que le bordereau établi par La Poste faisait état d'un nombre de 2006 enveloppes remises (TA Bastia, 27 juin 2023, *Syndicat national des territoriaux CFE-CGC (SNT)*, n° [2201562](#)).

■ **Règles de départage en cas d'égalité entre deux listes lors d'élections au conseil d'administration d'un office public de l'habitat**

Le 4° de l'article R. 421-7 du code de la construction et de l'habitation prévoit que les élections au conseil d'administration d'un office public de l'habitat se déroulent au scrutin de liste à un tour avec représentation proportionnelle au plus fort reste, sans radiation ni panachage. À l'occasion des élections des quatre représentants des locataires au sein du conseil d'administration d'un office public de l'habitat, le dernier siège a été attribué à une liste dont le reste était équivalent à celui d'une liste qui n'a pas obtenu de siège. Dans le silence des textes quant aux règles de



départage entre deux listes ayant obtenu le même nombre de suffrages, le tribunal administratif de Nîmes, faisant application d'un principe traditionnel du droit électoral, applicable tant en matière d'élections politiques qu'administratives, selon lequel en cas d'égalité de suffrages les sièges restant à pourvoir doivent être attribués au bénéfice de l'âge, annule l'élection du dernier candidat élu et proclame élu à sa place, au bénéfice de l'âge, le candidat figurant en tête de la liste ayant obtenu le même reste (TA Nîmes, 30 mars 2023, *Confédération syndicale des familles de Nîmes*, n° [2204069](#)) *Jugement frappé d'appel*.

■ Irrégularité liée à la levée des scellements des urnes en cours de vote

Saisi d'une protestation contre les opérations électorales par voie électronique qui se sont déroulées du 1^{er} au 8 décembre 2022, en vue de la désignation des représentants du personnel au comité social d'établissement du centre hospitalier de la Dracénie, le tribunal administratif de Toulon juge qu'une levée des scellements des urnes en cours de vote, en dehors de tout cadre légal, est une irrégularité, qui compte tenu de l'atteinte qui a été portée aux principes généraux du droit de vote, ne peut qu'entraîner l'annulation des élections, sans qu'il soit besoin de se poser la question de savoir si le contenu du scrutin a été corrompu ou si le résultat des élections a été altéré (TA Toulon, 20 octobre 2023, *Syndicat Sud des Services de santé et services sociaux du département du Var*, n° [2300305](#)).

■ Absence d'obligation de garantir ou de rétablir la parité lors de l'élection de nouveaux adjoints à la suite de la création de postes en cours de mandat

Il résulte de l'article L. 2122-7-2 du CGCT, dans sa rédaction issue 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, qui est d'application stricte, que, lorsque le conseil municipal d'une commune de 1 000 habitants et plus procède à l'élection de deux adjoints ou plus sur des postes nouvellement créés, ceux-ci sont élus au scrutin de liste, composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. En revanche, il ne résulte d'aucune disposition légale ni réglementaire, pas plus que des travaux parlementaires préalables à l'adoption de la loi précitée, que la composition de cette liste devrait prendre en compte l'éventuelle absence de parité entre l'ensemble des adjoints, non plus que l'absence d'alternance entre les adjoints de chaque sexe, qu'elles soient préexistantes ou consécutives à ce scrutin (TA Toulouse, 25 juillet 2023, *M. X. et autres*, n° [2303242](#)).



2.2.11. Enseignement et recherche

■ Sanctions disciplinaires prises contre les élèves d'un établissement d'enseignement supérieur animant un groupe de discussion sur les réseaux sociaux propageant des propos racistes, antisémites et homophobes

Six élèves de l'École Centrale de Lille ont contesté devant le juge des référés du tribunal administratif de Lille les sanctions d'exclusion temporaire prononcées à leur encontre par cet établissement, en raison de leur participation active à un groupe de discussion sur un réseau social diffusant de nombreux messages racistes, antisémites et homophobes. Le juge des référés a suspendu pour deux de ces élèves, dont celui faisant l'objet de la décision citée en référence, l'exécution des sanctions prononcées à leur encontre. Il a d'abord estimé qu'en raison de la durée des exclusions prononcées à leur encontre (exclusions de 12 mois, dont 4 fermes, risquant d'entraîner, quels que soient leurs résultats, leur redoublement en fin d'année universitaire), la condition d'urgence était remplie. Il a ensuite jugé que la commission de discipline qui a décidé de la sanction de ces deux élèves n'était pas régulièrement composée, et qu'en l'état, ce vice de procédure fait naître un doute sérieux sur la légalité des sanctions. S'agissant des quatre autres élèves, le juge des référés a, en revanche, considéré soit qu'en raison de durées d'exclusion temporaire plus courtes, la condition d'urgence n'était pas satisfaite, soit que la procédure de sanction est régulière, la commission ayant statué sur leur cas étant composée différemment (TA Lille, JRTA, 9 novembre 2023, *M. V.*, n° [2308510](#)).

■ Contrôle du juge sur les autorisations d'instruction dans la famille

L'article L. 131-2 du code de l'éducation, issu de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021, a substitué au précédent régime déclaratif un régime d'autorisation préalable pour les demandes d'instruction en famille et prévu quatre motifs d'autorisation : le motif médical, l'itinérance, la pratique sportive et la situation propre à l'enfant motivant le projet éducatif. La cour administrative d'appel de Nantes précise que le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle normal sur le refus d'autoriser l'instruction d'un enfant en famille, opposé par le recteur en raison d'une absence de situation propre à l'enfant motivant le projet pédagogique. La cour retient une conception restrictive de la notion de « situation propre à l'enfant », estimant implicitement qu'une telle situation ne peut être retenue que dans des cas particuliers et limités et que la seule circonstance que les parents aient fait état des particularités de leur enfant ne suffit pas à ouvrir droit à l'autorisation pour l'instruction en famille (CAA Nantes, 9 juin 2023, *Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse*, n° [22NT03860](#)).



2.2.12. Étrangers

■ Refus d'enregistrement des demandes de titre de séjour en cas de demande incomplète

Saisi du refus du préfet de La Réunion d'enregistrer une demande de titre de séjour en raison du caractère incomplet du dossier du demandeur fondé sur l'absence de détention d'une autorisation spéciale délivrée en vertu de l'article L. 441-8 du CESEDA, le tribunal administratif de La Réunion rappelle que cet article, qui subordonne l'accès aux autres départements de l'étranger titulaire d'un titre de séjour délivré à Mayotte à l'obtention de cette autorisation spéciale, fait obstacle à ce que cet étranger, s'il gagne un autre département sans avoir obtenu cette autorisation, puisse prétendre dans cet autre département à la délivrance d'un titre de séjour dans les conditions de droit commun et en particulier de plein droit de la carte de séjour temporaire telle que prévue à l'article L. 423-23 du CESEDA. Le tribunal estime en revanche que dès lors que l'arrêté annexé au code auquel renvoie l'article R. 431 – 11 ne prévoit pas, pour l'obtention d'un titre de séjour sur le fondement de l'article L. 423-23 du même code, l'obligation pour le demandeur de produire l'autorisation spéciale prévue à l'article L. 441-8 du code, alors même qu'il comporte des dispositions propres à Mayotte, une demande de titre de séjour présentée par un demandeur qui ne justifie pas d'une autorisation spéciale ne peut être rejetée au motif qu'elle serait incomplète. Il en conclut que le refus d'enregistrement litigieux est illégal (TA La Réunion, 30 novembre 2023, *Mme X.*, n° [2300168](#)).

■ Conditions d'utilisation des signalements figurant dans le fichier « traitement des antécédents judiciaires »

Pour annuler le refus de séjour et l'obligation de quitter le territoire décidée à l'encontre d'un jeune ressortissant guinéen, la cour relève que, pour motiver sa décision, la préfète s'est fondée sur des signalements figurant dans le fichier « traitement des antécédents judiciaires » (TAJ) sans justifier du respect de la procédure préalable prévue au I de l'article R. 40-29 du code de procédure pénale, qui prévoit qu'une décision administrative défavorable ne peut intervenir sur la base d'informations contenues dans le fichier TAJ qu'après saisine préalable, pour complément d'information, des services de police ou de gendarmerie et du procureur de la République sur les suites judiciaires. La cour souligne que cette procédure a pour objet de protéger les personnes faisant l'objet de mentions dans le fichier TAJ, qui peuvent s'avérer inexactes ou aboutir à une décision de relaxe ou de non-lieu sans que cela figure dans ce fichier, et qu'elle constitue une garantie pour toute personne dont les données à caractère personnel figurent dans ce fichier (CAA Bordeaux, 31 mai 2023, *M. A.*, n° [23BX00139](#)).

■ Illégalité de la suspension de l'accueil physique et de la prise de rendez-vous pour les demandes d'admission exceptionnelle au séjour des étrangers de la pandémie de Covid-19

Dans le cadre de la troisième vague de Covid-19, la sous-préfecture du Raincy a suspendu pendant plusieurs semaines, à compter du 7 avril 2021, l'accueil physique et



la prise de rendez-vous pour les demandes d'admission exceptionnelle au séjour des étrangers. Le tribunal considère que cette restriction à l'accès normal des usagers au service public n'était pas justifiée par l'impossibilité d'assurer le fonctionnement normal de l'accueil des étrangers à la sous-préfecture du Raincy, l'administration n'établissant ni l'absence de certains de ses agents ni l'impossibilité de mettre en place des mesures adaptées de protection sanitaire des personnes. Dans ces circonstances, faute pour le préfet de justifier de la nécessité et, a fortiori, de la proportionnalité de la mesure, la fermeture du dispositif de prise de rendez-vous en ligne et de l'accueil physique pour le dépôt des demandes d'admission exceptionnelle au séjour porte atteinte au principe général du droit de continuité du service public et est, pour ce seul motif, entachée d'illégalité (TA Montreuil, 5 octobre 2023, *CIMADE et autres*, n° [2104989](#)).

■ Responsabilité de l'État en raison de l'exécution forcée, réalisée dans des conditions irrégulières, de mesures d'éloignement régulières

Saisi d'un recours tendant à engager la responsabilité de l'État en raison des conditions de mise à exécution forcée de mesures d'éloignement, le tribunal admet tout d'abord, en l'absence d'atteinte à la liberté individuelle de nature à caractériser l'existence d'une voie de fait, la compétence de la juridiction administrative. Il juge ensuite que le préfet, dès lors que les requérants avaient sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle afin de contester les mesures d'éloignement en cause et que ces dernières pouvaient avoir des conséquences potentiellement irréversibles, a porté atteinte à leur droit au recours effectif, tel que garanti par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme, en procédant à l'exécution forcée des mesures d'éloignement. Le tribunal juge également qu'en l'absence de toute mesure d'assignation à résidence, le préfet ne pouvait, sans porter atteinte à l'inviolabilité du domicile, composante du droit au respect de la vie privée, requérir les forces de l'ordre pour pénétrer au domicile des intéressés et les conduire à l'aéroport aux fins d'exécution des obligations de quitter le territoire français. Le tribunal juge en conséquence que la responsabilité de l'État est engagée et accorde une indemnisation aux requérants (TA Nancy, 7 novembre 2023, *M. et Mme C.*, n° [2101412](#)).

2.2.13. Expropriation pour cause d'utilité publique

■ Contrôle de la dissolution de l'assemblée générale d'une CCIT Utilité publique du projet de création de la ligne de transport par câble, dénommée « Câble A – Téléal », desservant quatre communes de Créteil à Villeneuve-Saint-Georges

Le tribunal administratif de Melun a été saisi de deux requêtes dirigées contre un arrêté par lequel le préfet du Val-de-Marne a déclaré d'utilité publique un projet de création de la ligne de transport par câble desservant quatre communes de Créteil à Villeneuve-Saint-Georges. Il s'agit d'un système novateur de liaison téléphérique créé en milieu urbain et composé de 5 stations et d'une hauteur comprise entre 25 et 40 mètres. Le tribunal a reconnu l'utilité publique du projet dès lors que celui-ci permettra de désenclaver la partie du territoire qu'il est appelé à desservir. S'il est

de nature à porter atteinte à une coulée verte en raison des déboisements que sa réalisation nécessite et d'apporter des nuisances visuelles et acoustiques aux riverains les plus proches, le tribunal a tenu compte dans son appréciation des mesures prévues par le maître d'ouvrage pour les éviter, les réduire ou les compenser (TA Melun, 10 janvier 2023, *Compagnie financière européenne de prise de participation et autres*, n^{os} [1911364](#) et [2006596](#)).

■ **Sursis à statuer, en appel, en vue de permettre la régularisation d'un vice de procédure entachant une déclaration d'utilité publique (DUP)**

La cour reconnaît l'utilité publique du projet de campus hospitalo-universitaire Grand Paris Nord à Saint-Ouen-sur-Seine. Après avoir examiné l'ensemble des moyens dirigés contre la déclaration d'utilité publique emportant mise en compatibilité d'un document d'urbanisme, et précisé, dans un arrêt avant dire droit, les modalités de régularisation du seul vice dont elle est entachée, la cour estime qu'elle peut accorder le sursis à l'exécution du jugement annulant cette décision (CAA Paris, 24 octobre 2023, *AP-HP et ministre de l'enseignement supérieur*, n^{os} [23PA03538](#), [23PA03540](#), [23PA03541](#) et [23PA03542](#)).

2.2.14. Fonctionnaires et agents publics

■ **Refus d'attribution de la médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme**

Le tribunal administratif de Montpellier a statué sur la requête d'un gendarme, affecté à la gendarmerie de Fayaoué sur l'île d'Ouvéa en Nouvelle-Calédonie, capturé le 22 avril 1988 avec des collègues par des indépendantistes. Il contestait le refus du garde des sceaux de lui attribuer la médaille nationale de reconnaissance aux victimes de terrorisme prévue par le décret n^o 2016-949 du 12 juillet 2016. Le tribunal juge que le décret doit être interprété comme réservant l'attribution de cette médaille aux seules personnes reconnues victimes d'actes de terrorisme par les autorités judiciaires compétentes. La juridiction judiciaire n'ayant pas qualifié les événements d'Ouvéa de 1988 d'actes de terrorisme, le tribunal a en conséquence rejeté la requête (TA Montpellier, 13 juillet 2023, *M. D.*, n^o [2101235](#)).

■ **Accident cardiaque survenu sur le lieu, dans le temps du service et à l'occasion de l'exercice des fonctions de l'agent**

Le fonctionnaire hospitalier en activité a droit au régime de réparation des accidents de service prévu par le deuxième alinéa du 2^o de l'article 41 de la loi du 9 janvier 1986 dès lors qu'il a été victime d'un accident survenu dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Toutefois, s'agissant des malaises, accidents cardiaques ou vasculaires cérébraux qui sont au nombre de ces circonstances particulières, il y a lieu, par exception, de rechercher s'il existe un lien direct entre cet accident et les conditions d'exécution du service. Le tribunal a jugé qu'un accident cardiaque survenu sur le lieu, dans le temps du service et à l'occasion de l'exercice des fonctions de l'agent, peut être regardé comme étant en lien direct avec une accumulation



des phénomènes stressants vécus par cet agent dans le cadre de ses fonctions dès lors que celui-ci ne présentait par ailleurs aucun facteur de risque, ni antécédent, ni pathologie cardiaque particulière et n'a plus souffert de malaise cardiaque par la suite (TA Nantes, 8 mars 2023, *Mme X*, n° [1907358](#)).

■ **Légalité du refus du bénéfice d'une rupture conventionnelle**

L'article 72 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 prévoit que l'administration et le fonctionnaire peuvent convenir en commun des conditions d'une cessation définitive de fonctions. Saisi du refus opposé par l'administration de faire droit à la demande de rupture conventionnelle présentée sur ce fondement par un agent des finances publiques, le tribunal administratif de Nîmes écarte comme inopérant le moyen tiré du défaut de motivation de la décision de refus attaquée dès lors que la rupture conventionnelle, qui demeure soumise à un accord entre l'administration et son agent, sans pouvoir être imposée par l'une ou l'autre des parties, ne constitue pas un droit pour les fonctionnaires qui en remplissent les conditions. Le tribunal précise que le dispositif de rupture conventionnelle n'ayant pas pour objectif de permettre de verser aux agents, proches de la retraite, une prime qui équivaldrait à une indemnité de départ, une demande de rupture conventionnelle peut légalement être refusée en raison de considérations liées à une bonne utilisation des deniers publics, en tenant compte notamment du montant prévisionnel du taux plancher de l'indemnité à laquelle l'agent pourrait prétendre en cas d'acceptation de sa demande et de la durée de services lui restant à accomplir avant d'atteindre l'âge d'ouverture de son droit à pension de retraite (TA Nîmes, 3 octobre 2023, *M. R.*, n° [2102232](#)).

■ **Absence de prolongation de mise à disposition auprès d'une société privée délégataire de service public d'un agent public**

Saisi par un agent du département contestant la décision par laquelle le président du conseil départemental a mis fin à sa mise à disposition auprès d'une société privée délégataire de service public, le tribunal administratif de Pau juge que, dans l'hypothèse où la société privée ne souhaite pas prolonger la mise à disposition d'un agent, l'autorité administrative est en situation de compétence liée. L'agent ne peut donc pas utilement critiquer les motifs de la décision de cette société de mettre fin à cette mise à disposition (TA Pau, 11 juillet 2023, *M. D.*, n° [2100970](#)).

■ **Absence d'incidence professionnelle d'une rechute de l'état de santé d'un demandeur de l'allocation temporaire d'invalidité survenue postérieurement à sa radiation des cadres**

Saisi par un ouvrier professionnel titulaire contestant la décision par laquelle le directeur général de la caisse des dépôts a refusé de lui accorder le bénéfice de l'allocation temporaire d'invalidité, le tribunal administratif de Pau juge que la circonstance selon laquelle la rechute de l'état de santé d'un demandeur de cette allocation survient postérieurement à sa radiation des cadres ne peut être regardée comme ayant une incidence professionnelle. Dès lors, le taux d'invalidité permanente partielle consécutif à cette rechute ne peut être pris en considération pour l'ouverture du droit à



l'allocation temporaire dont l'objet est de compenser forfaitairement les conséquences professionnelles de l'accident de service (TA Pau, 5 décembre 2023, *M. E.*, n° [2101036](#)).

■ **Obligation de restitution du matériel de service par les agents publics**

Le matériel électronique et téléphonique confié aux agents publics pour l'exercice de leurs fonctions ne leur appartient pas ; il leur incombe de veiller à sa conservation et aussi de le restituer lorsqu'ils quittent ces fonctions. Certes, une perte ou une dégradation n'oblige pas l'agent à réparer le préjudice alors subi par l'administration si l'évènement même fautif, n'est pas dépourvu de tout lien avec le service et n'en est pas détachable. Mais le refus injustifié d'un agent de restituer son matériel ne relève pas d'un fait de service (TA Rennes, 24 février 2023, *Mme J.*, n° [1905917](#)).

■ **Retenues sur traitement pour absence du service fait**

La cour administrative d'appel de Versailles juge que l'exercice du droit de retrait par certains agents de La Poste dans les toutes premières semaines du premier confinement était justifié, eu égard au caractère anxiogène de cette période, aux incertitudes qui entouraient encore la maladie et aux modalités particulières de leur travail, et ne pouvait donc donner lieu à retenue sur salaire, même en l'absence de faute commise par l'établissement (CAA Versailles, 7 juillet 2023, *SA La Poste*, n° [22VE00860](#)).

2.2.15. Juridictions administratives et judiciaires

■ **Mesures d'injonction visant à améliorer la sécurité incendie et l'hygiène dans un centre pénitentiaire ainsi qu'à respecter la dignité lors des opérations de fouilles dites « intégrales »**

Le juge du référé-liberté a été saisi par la Section française de l'Observatoire international des prisons et divers barreaux et organisations d'avocats sur les conditions de détention à Bois d'Arcy. Il constate les réels progrès depuis la dernière visite de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, en septembre 2022 : mesures mises en œuvre, programmation de travaux et baisse de la population carcérale. Une atteinte grave et manifeste aux libertés fondamentales des détenus est cependant établie ; avec un taux d'occupation de 152,5 % au 1^{er} mars 2023, l'administration est mécaniquement conduite à déroger au principe de l'encellulement individuel et à assurer des conditions dégradées pour les moments de promenade. Le juge enjoint donc à l'administration de prendre dans les 10 jours, 12 mesures pratiques et précises, visant à améliorer la sécurité incendie et l'hygiène et à respecter la dignité lors des opérations de fouilles dites « intégrales » (TA Versailles, JRTA, 17 avril 2023, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, n° [2302657](#)).



2.2.16. Marchés et contrats administratifs

■ Indemnisation par la Métropole européenne de Lille des préjudices divers subis par le constructeur et exploitant du stade Pierre Mauroy après la mise en service de celui-ci

La société Eiffage Lille Stadium Arena (ELISA) a été chargée par la Métropole Européenne de Lille (MEL) de la conception, de la construction, de l'entretien et de l'exploitation du Stade Pierre Mauroy, équipement sportif et culturel majeur de la métropole. Elle a saisi le tribunal d'une demande tendant à ce que la MEL l'indemnise au titre des divers préjudices que cette société estimait avoir subis à l'occasion de la construction et de la mise en service du stade, pour un montant total de 49 937 275,85 euros. Le tribunal donne raison à la société ELISA en ce qui concerne les pénalités de retard qui lui ont été infligées en raison des retards de livraison du stade, qui résultent de causes extérieures au déroulement des travaux. Il annule également une partie des pénalités infligées lors de la réception, que la métropole de Lille n'a pas suffisamment justifiées. Il donne enfin satisfaction à la société requérante en ce qui concerne la remise en cause du mode de calcul retenu unilatéralement par la métropole pour calculer la redevance due au titre de la maintenance et de l'exploitation du stade. En revanche, il rejette les demandes de la société ELISA concernant la prise en charge du prix de travaux divers qui n'ont pas été demandés par la métropole ou qui étaient nécessaires à la réception du stade dans les règles de l'art, ainsi que le remboursement de prestations diverses liées à la tenue des matchs du club de football de Lille dans le stade Pierre Mauroy et à l'accueil des supporters. Le montant de l'indemnité que la métropole doit verser à la société est, ainsi, arrêté à la somme de 28 433 511 euros (TA Lille, 31 août 2023, SAS ELISA, n° [1506261](#)).

■ Possibilité pour l'assureur d'exercer les droits de la victime à l'encontre du tiers responsable

La poursuite de l'exécution du contrat conclu entre la commune de Marseille et une société portant sur l'acquisition d'un dispositif de « vidéo-protection intelligente », marché qui ne procède pas à une délégation illicite d'une mission de police administrative à une société privée, n'est pas manifestement contraire à l'intérêt général dès lors que l'état actuel de l'exécution du marché reste à un stade très éloigné de l'objectif fixé de déployer le dispositif à l'échelle de la totalité des caméras installées sur la voie publique de la commune de Marseille (TA Marseille, 2 juin 2023, Association La Quadrature du Net, n° [2009485](#)).

■ Possibilité pour l'assureur d'exercer les droits de la victime à l'encontre du tiers responsable

Saisie d'un litige relatif à des désordres subis par un maître d'ouvrage lors de travaux de construction d'un mur, la cour a jugé qu'une compagnie d'assurances, subrogée conventionnellement dans les droits du maître d'ouvrage, pouvait, dans la limite de l'indemnité versée tant à la victime qu'à son assurée, exercer l'action en responsabilité contractuelle dont disposait le maître d'ouvrage à l'encontre d'un constructeur.

Après avoir également rappelé que le subrogé ne peut avoir plus de droits que le subrogeant, la cour a jugé que la règle selon laquelle la réception des travaux met fin aux rapports contractuels qui étaient nés du marché et interdit au maître d'ouvrage d'invoquer la responsabilité contractuelle du constructeur, constitue une exception inhérente à la dette qui peut être opposée au subrogé, même si la réception des travaux intervient postérieurement au paiement avec subrogation (CAA Nancy, 28 novembre 2023, *Sociétés Le Bâtiment associé et SMABTP*, n° [21NC00415](#)).

■ Notion d'avantages indus

Le syndicat des Eaux d'Ile-de-France (SEDIF) a lancé une procédure de mise en concurrence en vue de l'attribution d'un contrat de concession portant sur le renouvellement de la délégation de la gestion du service public de l'eau potable dont il a la charge pour une durée de douze ans. Au cours de la procédure de négociations, des fichiers adressés par le SEDIF à la société Suez Eau France *via* une plate-forme sécurisée de mise à disposition de documents, ont également été mis à disposition de la société Veolia, à la faveur d'un dysfonctionnement informatique majeur. En vue de remédier à cette situation le SEDIF a alors mis un terme aux négociations, indiqué que les soumissionnaires ne seraient pas invités à soumettre une offre finale et décidé que l'attribution du contrat de concession s'effectuerait au regard des offres intermédiaires remises par les soumissionnaires, date à laquelle aucune information confidentielle n'avait été portée à la connaissance de Veolia. La société Suez Eau France a alors demandé au juge des référés précontractuels d'annuler la procédure de passation de la concession, en tant que le SEDIF avait renoncé à exclure la candidature de la société Veolia. Les juges des référés ont, en premier lieu, relevé que la société Véolia avait elle-même averti le SEDIF de l'irrégularité commise dès le 12 avril suivant et avait nécessairement renoncé à tirer parti de ces éléments dans le cadre de la procédure. Ils ont jugé, dans les circonstances de l'espèce et en l'état des pièces versées au dossier, que la société Veolia ne pouvait être regardée comme ayant entrepris d'obtenir des informations confidentielles susceptibles de lui donner un avantage indu. Dès lors, le SEDIF, en ne prononçant pas l'exclusion de la société Veolia, n'avait pas méconnu les dispositions de l'article L. 3123-8 du code de la commande publique non plus que celles de l'article 10 du règlement de consultation « phase offres ». En second lieu, les juges des référés ont retenu que si la procédure prévue initialement par le règlement de consultation avait été interrompue avant son terme, les deux entreprises concurrentes avaient disposé d'un très large délai pour présenter leurs offres et les compléter et avaient bénéficié des mêmes temps d'échanges avec l'autorité concédante et d'un volume comparable de questions, propositions d'amendements et commentaires. Par suite, le principe d'égalité entre les concurrents n'avait pas été méconnu. Enfin, les juges des référés ont indiqué qu'à supposer même que les irrégularités commises par la société Veolia devraient être regardées comme entreprises en vue d'obtenir des informations confidentielles susceptibles de lui donner un avantage indu, compte tenu de l'intérêt public attaché à ce que le SEDIF demeure en mesure d'examiner des offres concurrentes en vue de la passation de la délégation, il y avait lieu de faire application des dispositions de l'article L. 551-7 du code de justice administrative et de permettre au SEDIF de poursuivre cette procédure jusqu'à l'attribution de la



concession, sans préjudice de la possibilité pour lui d'exclure la société Veolia à tout moment de la procédure ou de clore la procédure en la déclarant sans suite. La requête a par suite été rejetée (TA Paris, JRTA, 29 novembre 2023, *Société Suez Eau France*, n° [2325466/4-3](#)) *Solution confirmée en cassation : CE, 2 février 2024, Société Suez*, n° [489820](#), à publier au Recueil.

2.2.17. Monuments et sites

■ Refus de radiation de l'inventaire supplémentaire des monuments historiques

Les sociétés propriétaire et exploitante d'un centre de stockage de déchets ont demandé au préfet de la région Picardie de radier la Butte des Zouaves de l'inventaire supplémentaire des monuments historiques où elle était inscrite conformément à l'article L. 621-25 du code du patrimoine. Alors même que les travaux d'historiens font apparaître qu'il n'y a pas eu de zouaves tués sur le site, celui-ci se situait, au cours du premier conflit mondial, entre les tranchées françaises et allemandes et des combats s'y sont déroulés. En 1942, six prisonniers ont été fusillés à proximité et la pierre de commémoration de cet événement est placée au niveau de la butte qui est également le lieu de manifestations commémoratives. Eu égard notamment à ces éléments la cour confirme le refus de radiation de l'inventaire supplémentaire des monuments historiques opposé par le préfet en raison du souvenir d'événements des deux guerres mondiales qui y est attaché et de sa consécration progressive comme lieu de mémoire (CAA Douai, 6 avril 2023, *Ministre de la culture*, n° [22DA00568](#)) *Pourvoi en cassation*.

2.2.18. Nature et environnement

■ Conditions d'autorisation d'exploitation d'une mine aurifère alluvionnaire

Saisi par une association environnementale, le tribunal a rejeté la requête dirigée contre un arrêté préfectoral portant autorisation d'exploiter une mine aurifère alluvionnaire. Il a écarté l'exception d'inconventionnalité au regard de la directive 2000/60/CE en jugeant que les dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement fixent et précisent les différents objectifs de gestion équilibrée de la ressource en eau et que les dispositions des articles R. 181-53 et R. 212-13 du code de l'environnement prévoient une compatibilité des programmes et des autorisations administratives avec l'objectif de la directive. Ces dispositions ont une incidence sur le fond. L'erreur de droit et l'erreur manifeste d'appréciation sont écartées car il n'est pas démontré par l'évocation des impacts généraux de l'orpaillage, légal ou illégal, en Guyane que les mesures prises, évitement et réduction ainsi que les nombreuses prescriptions, ne permettraient pas de prévenir la détérioration de la qualité des eaux sur le site (TA Guyane, 13 avril 2023, *Asso GNE*, n° [2201317](#)) *Jugement frappé d'appel*.



■ Responsabilité des collectivités territoriales compétentes en matière de lutte contre la pollution de l'air et d'organisation de la mobilité

Le simple constat du dépassement des valeurs limites de pollution au dioxyde d'azote fixées, par les dispositions de l'article R. 222-1 du code de l'environnement, en application de la directive 2008/50/CE, ne permet pas d'engager la responsabilité de la métropole de Lyon, quand bien même elle exerce des compétences en matière d'organisation de la mobilité et de lutte contre la pollution de l'air (sur une période antérieure à la date à laquelle les plans climat-air-énergie territoriaux doivent permettre d'atteindre de tels objectifs). Pour apprécier la faute commise par cette même collectivité en raison de l'insuffisance des mesures mises en œuvre pour permettre que les valeurs limites de pollution ne soient pas dépassées, sur un site situé à proximité immédiate d'un important axe routier, il convient de tenir compte des effets potentiels d'une limitation de la circulation routière à cet endroit sur les autres axes routiers, et de la pollution liée à ce report, des effets de telles restrictions sur les autres objectifs poursuivis et de l'efficacité des mesures mises en œuvre, même si elles ne permettent de réduire le niveau de pollution que de manière progressive (TA Lyon, 24 février 2023, *Association Greenpeace France et autres*, n° [2007414](#)).

■ Responsabilité de la puissance publique en raison de la pollution atmosphérique de la région Île-de-France

La cour administrative d'appel de Versailles juge qu'en égard à la carence fautive de l'État à éviter un dépassement des valeurs limites de concentration en particules fines, en dioxyde d'azote et en oxyde d'azote en région parisienne, sa responsabilité peut en principe être engagée. Par un arrêt de sa formation plénière (CAA Versailles, Ass. Plén., 29 janvier 2021, *M. B.* n° 18VE01431), la cour avait adressé une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne. Celle-ci a répondu à cette question préjudicielle par son arrêt de grande chambre (aff. C61/21) du 22 décembre 2022. Conformément à la solution retenue par les juges européens, la cour a estimé que les particuliers ne peuvent invoquer la méconnaissance de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, directive qui n'a pas pour objet de conférer des droits individuels aux particuliers susceptibles de leur ouvrir un droit à réparation à l'égard de l'État. Toutefois, cela ne fait pas obstacle à la mise en jeu de règles spéciales de la responsabilité administrative de l'État en droit français qui seraient moins restrictives. La cour a rejeté les appels dont elle était saisie et confirmé les deux jugements des tribunaux administratifs de Montreuil et Cergy-Pontoise contestés. Tout en admettant l'existence d'une faute de l'État, la cour a jugé qu'en l'espèce l'existence d'un lien de causalité suffisamment direct et certain entre cette faute de l'État et les préjudices allégués par les requérants n'est pas établie (CAA Versailles, 23 mai 2023, *M. A., Mme C.*, n°s [18VE01431](#) et [19VE03054](#)) *Pourvoi en cassation*.

Les requérants sont les parents d'enfants souffrant de maladies respiratoires qu'ils imputent à la pollution atmosphérique de la région Île-de-France. Se prévalant d'une carence fautive de l'État en matière de lutte contre la pollution atmosphérique, ils ont demandé au ministre de la transition écologique et solidaire et au



préfet de police l'indemnisation des préjudices en résultant. Le silence gardé sur ces demandes a fait naître une décision implicite de rejet. Par des jugements avant dire-droit du 7 février 2022, le tribunal a jugé que l'État avait commis une faute de nature à engager sa responsabilité, en ce que les mesures adoptées n'avaient pas permis que les périodes de dépassement des valeurs limites de concentration de polluants dans l'atmosphère de la région Île-de-France soient les plus courtes possibles, méconnaissant les obligations résultant de la directive 2008/50/CE concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe telles que transposées en droit national. Il a, en outre, ordonné une expertise, afin d'apprécier les conséquences des dépassements des seuils de concentration de gaz polluants sur l'état de santé des enfants des requérants et, par suite, l'importance des préjudices en lien avec la faute de l'État. Postérieurement à ce jugement, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu un arrêt, sur renvoi préjudiciel de la cour administrative d'appel de Versailles, concernant la possibilité, pour les particuliers, d'engager la responsabilité de l'État à raison des dépassements des valeurs limites de concentration de polluants dans l'air ambiant telles que prévues par les articles 13 et 23 de la directive 2008/50/CE. Si la Cour, faisant application d'un cadre minimal de responsabilité des États membres à l'égard des particuliers, a jugé que les particuliers ne pouvaient utilement invoquer la méconnaissance de ces articles pour engager la responsabilité d'un État membre, cette solution ne s'oppose pas à la mise en jeu des règles spéciales, moins restrictives, de la responsabilité administrative de l'État en droit français. Dans ce cadre, le tribunal a recherché l'existence d'une probabilité non nulle qu'un lien de causalité existe entre les dépassements des seuils de pollution et les symptômes dont ont souffert les enfants des requérants. Il a constaté, d'une part, que les données scientifiques ainsi que les rapports d'expertise établissent un lien entre la pollution atmosphérique et les affections en question, à savoir otites moyennes, bronchiolites et asthme du nourrisson. D'autre part, il a observé que ces symptômes apparaissaient, chez les enfants des requérants, au moment où après l'exposition aux pics de pollution, dans un délai normal pour ce type d'affection, et qu'ils ne pouvaient être attribués à une autre cause, telle que le tabagisme parental ou l'allergie. Le tribunal a donc jugé qu'une partie des symptômes dont ont souffert les enfants des requérants a été causée par le dépassement des seuils de pollution de la faute de l'État. Il a alloué à chacune des familles concernées 2 000 euros au titre des souffrances endurées. En outre, l'une des familles ayant établi avoir subi des troubles dans ses conditions d'existence, ce préjudice a été indemnisé à hauteur de 1 000 euros (TA Paris, 16 juin 2023, *M. D. et Mme C.*, n° [2019924/4-2](#) et TA Paris, 16 juin 2023, *M. E. et Mme C.*, n° [2019925/4-2](#)).

■ Conditions d'engagement de l'action en réparation du préjudice écologique

L'action en réparation du préjudice écologique prévue par les articles 1246 et suivants du code civil ne peut être engagée que par certaines personnes morales, dont des associations ayant pour objet la défense de l'environnement. Elle ne répare pas les préjudices propres au requérant. Elle doit être exercée dans le délai particulier de prescription de dix ans. Enfin, le juge doit privilégier la réparation en nature et, en cas d'impossibilité ou d'insuffisance des mesures de réparation seulement, accorder



des dommages et intérêts affectés à la réparation de l'environnement. Il en résulte que ces dispositions créent une action spécifique, qui repose sur une cause juridique distincte du droit commun de la responsabilité. Des conclusions fondées sur cette cause, qui n'est pas d'ordre public, ne peuvent dès lors être invoquées pour la première fois en appel (CAA Nancy, 17 octobre 2023, *Fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique de Haute-Saône*, n° [21NC01145](#)).

■ Raison de santé publique autorisant l'atteinte par un projet d'aménagement à la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leurs habitats

Pour préserver la biodiversité, le code de l'environnement prévoit qu'un projet ne peut porter d'atteinte collatérale à des spécimens d'espèces protégées que s'il est motivé par une raison de santé ou de sécurité publiques ou une raison impérative d'intérêt public majeur (économique ou sociale) et obtient une dérogation préfectorale spécifique. La dérogation dont a bénéficié un projet de réhabilitation d'un parc d'une surface de 30 hectares, à l'abandon et dégradé depuis les années 1990 par des excavations et l'apport de grands volumes de déchets, a été contestée par une association de défense de l'environnement, qui constatait que certaines espèces protégées avaient pu s'y développer malgré l'état du site. Le tribunal considère que la raison de santé publique qui a motivé ce projet est suffisante, eu égard au risque de pollution à moyen terme d'une nappe phréatique ainsi qu'aux risques pour la santé des futurs usagers du site (TA Melun, 6 juillet 2023, *Association Renard*, n° [1902099](#)).

■ Prélèvements et abattage de requins-tigres et de requins-bouledogues disproportionnés au regard du but de protection de la vie humaine

Dans le cadre de ses pouvoirs de police et dans un but de protection des populations, la maire de la commune de Nouméa a, d'une part, décidé de poursuivre les campagnes mensuelles de prélèvements des requins-tigres et requins-bouledogues dans la bande littorale de la commune jusqu'à la fin de l'année 2023 et, d'autre part, autorisé la ville de Nouméa à pêcher, ou à faire pêcher par des prestataires, ces mêmes poissons dans un temps limité et dans les périmètres des aires de gestion durable des ressources des îlots situés dans le lagon au large de Nouméa. Saisi par une association écologique, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a annulé ces deux décisions. S'agissant de la première, il a estimé que celle-ci était disproportionnée dès lors qu'elle ne prévoyait comme seule restriction des périodes de pêche mensuelles à durée limitée, mais sans définir ni jamais encadrer les modalités de capture, les lieux de pêche, ni même le nombre de spécimens concernés, alors que ce type d'activité entraîne par lui-même un risque réel et d'ailleurs avéré, de capture accidentelle d'espèces potentiellement protégées. S'agissant de la seconde, le tribunal, après avoir rappelé que, sauf exception, toute pêche était interdite dans le périmètre d'une aire de gestion durable des ressources, a jugé que l'autorisation donnée à la commune d'effectuer des campagnes de prélèvements et d'abattage sans jamais restreindre le nombre de spécimens susceptibles d'être pêchés était disproportionnée par rapport à l'objectif de régulation qui était poursuivi par celle-ci (TA Nouvelle Calédonie, 28 décembre 2023, *Association « Ensemble pour la planète »*, n°s [2300319](#) et [2300337](#)).



■ Sursis à statuer en vue de la régularisation d'un arrêté portant enregistrement d'une installation classée pour la protection de l'environnement

Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un arrêté d'enregistrement d'une installation classée pour la protection de l'environnement, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, même après l'achèvement des travaux, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé, peut, au titre de son office de juge de plein contentieux, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer, jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation (TA Orléans, 5 octobre 2023, *Association Être bien dans le Cher et autres*, n° [2102230](#)).

■ Conditions de création et d'exploitation de réserves de substitution, dites « mégabassines »

Saisi de contestations d'arrêtés préfectoraux autorisant, d'une part, la création de neuf réserves de substitution dans le nord du département de la Charente et le sud du département des Deux-Sèvres et, d'autre part, de six réserves de substitution dans la Vienne, le tribunal administratif de Poitiers a constaté que, dans les deux projets, n'était pas respectée la logique de substitution, qui implique que le dimensionnement de ces réserves soit tel que les prélèvements destinés à les remplir, désormais réalisés en hiver, se substituent à des prélèvements jusqu'alors réalisés en été. En effet, le calcul du volume des réserves projetées reposait sur des données anciennes, datant du début des années 2000, qui ne reflétaient plus le niveau des prélèvements effectivement réalisés en été depuis une quinzaine d'années. Compte tenu du surdimensionnement du projet dans le département de la Vienne et au regard du contexte hydrologique local ainsi que des effets prévisibles du changement climatique, le tribunal a estimé que la préfète avait, en autorisant ce projet, entaché son arrêté d'une erreur manifeste d'appréciation dans la mise en œuvre du principe de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau défini à l'article L. 211-1 du code de l'environnement. S'agissant du projet dans le nord du département de la Charente et le sud du département des Deux-Sèvres, le tribunal a constaté, outre le non-respect de la logique de substitution prévue par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), plusieurs irrégularités dans la composition du dossier au regard duquel l'autorisation a été délivrée, notamment s'agissant de l'étude d'impact qui souffrait de plusieurs insuffisances et inexactitudes empêchant d'apprécier correctement les incidences du projet sur l'environnement (TA Poitiers, 3 octobre 2023, *Association « Poitou-Charentes nature » et autres*, n° [2101394](#) et TA Poitiers, 3 octobre 2023, *Association « Vienne nature » et autres*, n° [2102413](#)).

■ Responsabilité de la puissance publique en raison de la prolifération des algues vertes sur le littoral des Côtes-d'Armor

Devant la prolifération des algues vertes sur le littoral des Côtes-d'Armor et notamment la Baie de Saint-Brieuc, l'association requérante a sollicité la réparation du préjudice écologique résultant de la carence fautive de l'État dans l'exercice de son



pouvoir de conservation de la biodiversité présente dans la réserve naturelle de la Baie de Saint-Brieuc. Le tribunal a relevé l'insuffisance des mesures adoptées, par le préfet concerné, dans l'exercice de ses pouvoirs de police en charge du contrôle des installations classées ou de la conservation du milieu naturel, pour réduire les dangers et inconvénients résultant de l'activité agricole, s'agissant notamment de la nécessité de réduire sensiblement les fuites d'azote agricole vers le milieu maritime, principale cause de la persistance des marées vertes. En conséquence, il a fait injonction de prescrire dans les quatre mois aux établissements concernés des mesures de réduction effective des pratiques culturales en cause mais a également accordé à l'association requérante une indemnisation symbolique de son préjudice moral (TA Rennes, 18 juillet 2023, *Association Sauvegarde du Trégor-Goëlo-Penthièvre*, n° [2101565](#)).

■ Participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement

Le tribunal administratif de La Réunion a jugé que l'arrêté du 13 janvier 2022 par lequel le préfet de La Réunion a fixé les périodes d'ouverture et de fermeture de la chasse aux tangues dans le département de La Réunion pour la saison cynégétique 2022 n'avait pas été précédé d'une procédure régulière de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Il juge également qu'en raison du pic de naissance des tangues à La Réunion qui se situe aux alentours du mois de janvier, l'article R. 424-10 du code de l'environnement qui autorise le préfet de La Réunion à ouvrir la chasse aux tangues sur la période du 15 février au 15 avril est contraire à la loi, qui interdit de porter atteinte aux portées et aux petits mammifères, en tant qu'il permet la chasse de ce mammifère sur la période du 15 février au 15 mars. En conséquence le tribunal annule l'arrêté du 13 janvier 2022 (TA La Réunion, 27 décembre 2023, *Association « One Voice »*, n° [2200290](#)).

■ Droit des générations futures à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (article 1^{er} de la Charte de l'environnement)

Dans sa [décision n° 2023-1066 QPC](#) du 27 octobre 2023, le Conseil constitutionnel a déduit des dispositions de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement que, lorsqu'il adopte des mesures susceptibles de porter une atteinte grave et durable à un environnement équilibré et respectueux de la santé, le législateur devait veiller à ce que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne compromettent pas la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins, en préservant leur liberté de choix à cet égard. Saisi d'une demande de suspension de l'exécution d'un arrêté préfectoral prolongeant pour une durée illimitée une autorisation de stocker des produits dangereux en couches géologiques profondes, le tribunal a jugé que le moyen tiré de la méconnaissance de la Charte, telles qu'interprétée par le Conseil constitutionnel, était propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de cet arrêté (TA Strasbourg, JRTA, 7 novembre 2023, *Association A. N. et autres*, n° [2307183](#)) *Jugement frappé d'appel*.



2.2.19. Pensions

■ Portée du délai de prescription de l'article L. 93 du code des pensions civiles et militaires

Il résulte des dispositions de l'article L. 93 du code des pensions civiles et militaires de retraite, d'une part, que le délai de répétition des sommes indûment payées au titre des pensions s'applique en exécution d'une décision contentieuse, et d'autre part, que le cours du délai de répétition prévu par cet article est suspendu pendant la durée de l'instance contentieuse ayant abouti à cette décision (TA Toulouse, 7 mars 2023, *M. X.*, n° [1907246](#)).

2.2.20. Police

■ Conciliation de la liberté de manifester et de se rassembler avec la sauvegarde de l'ordre public

Par un arrêté du 6 juillet 2023, le préfet du Val-d'Oise a interdit la marche commémorative du décès de M. Adama Traoré et le rassemblement organisés par le comité vérité et justice pour Adama prévus le samedi 8 juillet 2023 à Persan et Beaumont-sur-Oise. Mme Assa Traoré, M. Brakni, le comité vérité et justice pour Adama Traoré et diverses associations ont saisi le tribunal d'un référé-liberté afin de suspendre en urgence cette interdiction. Les juges des référés, statuant en formation collégiale, ont, tout d'abord, rappelé que le respect de la liberté de manifester et de se rassembler, qui a le caractère d'une liberté fondamentale, doit être concilié avec la sauvegarde de l'ordre public. Après avoir relevé que l'arrêté contesté s'inscrit dans le contexte des émeutes qui ont suivi le décès de Nahel Merzouk à Nanterre, les juges des référés ont estimé que, bien que ces violences aient diminué, leur caractère extrêmement récent ne permettait pas de présumer que tout risque de trouble à l'ordre public ait disparu. Ils ont également relevé que le thème même du rassemblement en cause – lié aux violences policières – était de nature à provoquer de nouveaux troubles à l'ordre public. Enfin, ils ont souligné la très forte sollicitation des forces de l'ordre, ainsi que la nécessité qu'elles soient pleinement disponibles pour assurer le maintien de l'ordre dans les communes du département du Val-d'Oise qui pourraient, de nouveau, être touchées par des émeutes. Dans ces conditions, les trois juges des référés ont considéré que le préfet du Val-d'Oise n'avait pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Au vu de l'ensemble de ces éléments, les conclusions à fin de suspension de l'arrêté contesté ont donc été rejetées (TA Cergy-Pontoise, JRTA, 7 juillet 2023, *Mme Assa Traore et autres*, n° [2309243](#)).

■ Refus d'embarquement à bord d'un aéronef

Saisi par un passager qui s'est vu refuser au départ de Cayenne l'embarquement à bord d'un aéronef à destination de Paris pendant cinq jours, dans le cadre de la lutte contre le trafic de cocaïne, le tribunal a rejeté la requête. Après avoir rappelé le cadre juridique, il a été jugé que l'arrêté attaqué a été compétemment signé par le préfet,

qu'il a été édicté en vertu de l'intérêt qui s'attache à la préservation de l'ordre public revêtant le caractère d'une mesure de police administrative excluant l'application des dispositions du code de procédure pénale. En l'espèce, l'intéressé n'a fourni aucun élément en réponse aux questions des agents de la police aux frontières, et n'apporte aucune précision sur les conditions du voyage qu'il envisageait. Eu égard à ces circonstances et aux nécessités particulières du maintien de l'ordre et de la sécurité publics dans le cadre de la lutte contre le trafic de stupéfiants en Guyane, le tribunal a écarté le moyen tiré du caractère disproportionné et de l'erreur d'appréciation (TA Guyane, 23 octobre 2023, *M. Z.*, n° [2201709](#)) *Jugement frappé d'appel*.

■ Conciliation de la liberté de manifester et de se rassembler avec la sauvegarde de l'ordre public

Saisi de la légalité de deux arrêtés de la maire de Nouméa interdisant toute baignade jusqu'au 30 novembre et 31 décembre 2023 dans la bande littorale des 300 mètres de Nouméa, sur l'ensemble du territoire de la commune, à l'exception d'une zone surveillée très limitée, le tribunal de Nouvelle-Calédonie a estimé que cette interdiction matérialisée par deux décisions prises à des périodes différentes, au caractère général et absolu étaient toutes les deux disproportionnées, eu égard, d'une part, aux objectifs de protection des populations, tant dans leur durée que dans leur étendue géographique et, d'autre part, aux libertés publiques, compte tenu des contraintes lourdes et prolongées pendant plus de huit mois imposées à la population résidente ou non, malgré la présence avérée depuis plusieurs années de nombreux requins (TA Nouvelle-Calédonie, 17 mai 2023, *M. C.*, n° [2300167](#) et TA Nouvelle-Calédonie, 21 décembre, 2023, *M. C.*, n° [2300317](#)).

■ Mise en demeure de procéder au retrait de l'épave d'un navire d'un port

Le 9 octobre 2022, le navire « le Corsaire » a coulé dans le port de Papeete. Compte tenu des risques pour la circulation des navires qu'entraîne la présence d'une telle épave, le directeur du port autonome a mis en demeure la SARL TG, la SNC D.& Cie et M. E. D. de prendre les mesures nécessaires au retrait du navire. Saisi du litige, le tribunal s'est notamment prononcé sur la question de savoir si le directeur du port autonome aurait dû plutôt adresser sa décision à l'EURL « T. C. », dès lors que celle-ci avait précédemment acheté « le Corsaire » le 1^{er} novembre 2018. Constatant cependant que ni le vendeur ni l'acquéreur n'avaient effectué les démarches pour que cette vente soit inscrite au registre des douanes et que la fiche matricule du navire indiquait que le navire était principalement la propriété de la SNC D. & Cie, le tribunal a estimé que c'est à bon droit que le directeur du port autonome a, cette vente ne lui étant pas opposable, adressé sa décision au propriétaire mentionné sur la fiche matricule (TA Polynésie française, 9 mai 2023, *SARL T. et autres.*, n° [2201015](#)).

■ Demande de délivrance d'une carte professionnelle d'agent de sécurité privée et procédure contradictoire préalable

En vertu de leurs termes mêmes, les dispositions de l'article L. 121-1 du CRPA ne peuvent pas être utilement invoquées à l'encontre d'une décision de refus de délivrance d'une carte professionnelle en qualité d'agent de sécurité privée, qui est



prise en réponse à une demande formulée par l'intéressé (TA Strasbourg, 17 octobre 2023, M. A., n° [2300916](#))

2.2.21. Presse

■ **Conditions d'habilitation des services de presse en ligne à publier des annonces judiciaires et légales**

Le tribunal précise les conditions d'habilitation des services de presse en ligne à publier des annonces judiciaires et légales posées par l'article 2 de la loi du 4 janvier 1955 modifiée qui énonce désormais que : « *Les publications de presse et services de presse en ligne d'information générale, judiciaire ou technique sont inscrits de droit sur la liste prévue ci-dessous sous les conditions suivantes : (...) 4° Comporter un volume substantiel d'informations originales dédiées au département et renouvelées sur une base au moins hebdomadaire (...)* ». Ces dispositions sont précisées par les lignes directrices sur les annonces judiciaires et légales publiées sur le site internet du ministère de la culture qui fixent en particulier les éléments justificatifs que doivent fournir les éditeurs. Pour la mise en œuvre de ces dispositions, l'appréciation de la condition tenant au volume substantiel d'informations originales, si elle n'autorise pas l'administration à évaluer la qualité de l'information communiquée, fait obstacle à l'inverse à ce que l'administration se borne à un recensement exclusivement quantitatif des articles mis en ligne. Il appartient à l'administration de tenir compte également du contenu de l'information diffusée, indépendamment de sa pertinence ou de sa valeur, pour s'assurer de l'existence d'un traitement journalistique propre de cette information. Tel n'est pas le cas, notamment, d'articles se bornant à relater des informations strictement factuelles sans mise en perspective ni analyse, ou qui ne seraient que la reprise d'une dépêche de presse ou d'un communiqué de presse diffusé par un tiers. En outre, il résulte des lignes directrices précitées que l'administration doit apprécier le critère du volume d'informations en fonction de l'actualité départementale et de l'offre éditoriale qu'il est possible d'attendre de la presse dans le département, ainsi que de la catégorie de presse habilitable à laquelle appartient le titre sollicitant l'habilitation (TA Grenoble, JRТА, 9 février 2023, SAS *Publihebdos*, n° [2200788](#) et [2200964](#)) *Jugements frappés d'appel*.

2.2.22. Procédure

■ **Intérêt pour agir d'une association ayant un ressort national contre une décision administrative ayant un champ local**

Si, en principe, le fait qu'une décision administrative ait un champ d'application territorial fait obstacle à ce qu'une association ayant un ressort national justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation, il peut en aller autrement lorsque la décision soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales. En l'espèce, la Ligue contre la violence



routière demandait l'annulation de 471 arrêtés par lesquels le président du département du Cantal, en se fondant sur l'article L. 3221-4-1 du CGCT créé par la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, avait rétabli la limitation de vitesse à 90 km/h sur l'ensemble des portions de routes départementales où elle avait été abaissée à 80 km/h en janvier 2018 par une décision de portée nationale transcrite à l'article R. 413-2 du code de la route. Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a jugé qu'eu égard à l'objet statutaire de la fédération nationale de la Ligue contre la violence routière qui est de lutter par tous les moyens légaux contre les manifestations de la violence routière et de prévenir les accidents de la circulation sur l'ensemble du territoire, et de la nature des décisions en litige, qui présentent une portée excédant leur seul objet local, dès lors que les enjeux de sécurité routière qui y sont associés constituent un enjeu national, l'association requérante devait être regardée comme justifiant d'un intérêt suffisant lui donnant qualité pour agir contre les arrêtés départementaux en cause (TA Clermont-Ferrand, 2 février 2023, *Ligue contre la violence routière – Fédération nationale*, n° [2001341](#)).

■ Intérêt à agir d'une société contre des arrêtés préfectoraux édictant des restrictions sanitaires à la mise sur le marché de produits alimentaires

La société Lubrizol France a contesté des arrêtés préfectoraux édictant des restrictions sanitaires à la mise sur le marché de produits alimentaires issus des parcelles agricoles où ont été identifiées des retombées de suies de fumées consécutives à l'incendie survenu à Rouen le 26 septembre 2019. La cour relève que la société Lubrizol France ne produit ni ne commercialise les denrées agricoles concernées par ces arrêtés et que si des agriculteurs lui ont réclamé l'indemnisation des préjudices nés de la mise en œuvre des restrictions en résultant, le fondement de leurs réclamations est non pas ces arrêtés mais l'incendie. La cour relève également que si l'État, condamné par le tribunal administratif de Rouen à indemniser un agriculteur, a engagé une action récursoire contre les sociétés Lubrizol France et NL Logistique, cette action ne se fonde pas davantage sur les arrêtés. Elle en conclut que la société ne justifie pas d'un intérêt pour les contester (CAA Douai, 16 février 2023, *Société Lubrizol France*, n° [21DA02634](#) et autres).

■ Intérêt à agir de la personne s'engageant à accueillir le demandeur ou la demandeuse de visa

Le tribunal administratif de Nantes a jugé qu'il résulte de l'article 32, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas, que seule la demandeuse ou le demandeur d'un visa de court séjour a intérêt pour introduire une requête contre la décision de la commission de recours et contre les décisions de refus de visa d'entrée en France confirmant un refus de visa court séjour qui lui est opposé. Il appartient par conséquent au tribunal, saisi d'une requête introduite par la personne s'engageant à accueillir le demandeur ou la demandeuse de visa, de l'inviter à régulariser sa requête en la faisant signer par le demandeur ou la demandeuse de visa (TA Nantes, 20 juin 2023, *Mme L.*, n° [2214927](#)).



■ Irrecevabilité des conclusions présentées à l'appui d'une action en reconnaissance de droits et tendant à la publication du jugement à intervenir alors qu'une telle publication est prévue de plein droit

L'action en reconnaissance de droits permet à un syndicat professionnel de déposer une requête tendant à la reconnaissance de droits individuels résultant de l'application de la loi ou du règlement en faveur d'un groupe indéterminé de personnes ayant le même intérêt, à la condition que son objet statutaire comporte la défense de cet intérêt (L. 77-12-1 du CJA). Ici, le groupe représenté par le syndicat requérant concernait 1303 agents de trois promotions de l'école nationale d'administration pénitentiaire titularisés dans des fonctions d'encadrement en 2019. Le tribunal juge que l'exception d'illégalité d'un décret peut être opérante dans le cadre d'un tel litige, ce qui lui permet d'accueillir le moyen tiré de ce que le décret du 10 mai 2017 méconnaît le principe d'égalité entre agents du corps concerné. Et il rejette comme irrecevables les conclusions tendant à la publication du jugement à intervenir, dès lors que l'article R. 77-12-12 du CJA le prévoit (TA Versailles, 22 juin 2023, *Syndicat national Force ouvrière Justice*, n° [2208588](#)).

2.2.23. Profession, charges et offices

■ Conditions d'ouverture d'une officine par voie de création

Il résulte des dispositions de l'article L. 5125-3 du code de la santé publique que le directeur de l'agence régionale de santé territorialement compétente autorise l'ouverture d'une officine par voie de création à condition que cette ouverture permette une desserte en médicaments optimale au regard des besoins de la population résidente et du lieu d'implantation choisi, que les conditions démographiques prévues à l'article L. 5125-4 du même code soient remplies depuis deux ans à compter de la publication du dernier recensement mentionné par les mêmes dispositions, que le lieu d'implantation envisagé se situe dans une zone franche urbaine-territoire entrepreneur, un quartier prioritaire de la ville ou une zone de revitalisation rurale, et qu'enfin, aucune décision autorisant cette ouverture par voie de transfert ou de regroupement n'ait été prise dans ce même délai de deux ans (TA Guadeloupe, 14 février 2023, *Mme G.*, n° [2200346](#)) *Jugement frappé d'appel*.

■ Procédure disciplinaire à l'égard d'un masseur-kinésithérapeute

M. A. a demandé au tribunal d'annuler la décision par laquelle le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) de Nouvelle-Aquitaine l'a suspendu pour une durée de cinq mois de son droit d'exercer sa profession de masseur-kinésithérapeute. Celui-ci estime que, bien que le jugement de condamnation du requérant à une peine délictuelle de dix mois d'emprisonnement assortie d'un sursis probatoire de deux ans ne soit pas devenu définitif, le directeur général avait pu, à bon droit et sans commettre d'erreur de fait, considérer que les faits mentionnés dans ce jugement étaient suffisamment probants et graves pour justifier la suspension contestée. Le tribunal relève également que, dès lors que l'ARS n'avait eu communication des faits qu'au mois de janvier 2023, la condition d'urgence à suspendre était remplie, sans qu'y

fasse obstacle, la circonstance qu'aucun signalement n'avait été déposé à l'encontre du praticien durant les quinze mois écoulés depuis les faits. Ainsi le directeur général n'avait commis ni erreur de fait, ni erreur d'appréciation des conditions d'urgence et de danger grave prévues à l'article L. 4311-26 du code de la santé publique (TA de Limoges, 28 novembre 2023, *M. A.*, n° [2300526](#)).

2.2.24. Responsabilité de la puissance publique

■ Responsabilité pour faute de l'État du fait de la gestion de la pandémie de Covid-19

Le tribunal était saisi par l'épouse d'un médecin généraliste décédé le 19 avril 2020 de la Covid-19 d'un recours indemnitaire contre l'État, fondé sur la responsabilité pour faute de ce dernier dans la survenance du décès de ce médecin. La requérante invoquait la pénurie de masques avant le mois de mars 2020, les défaillances de la gestion de cette pénurie, la communication contradictoire des autorités de l'État quant à l'utilité des masques, le retard dans la mise en place de mesures visant à fermer les écoles et à instaurer un confinement de la population, la pénurie de gel hydroalcoolique au début de la crise sanitaire, le choix du Gouvernement de ne pas procéder au dépistage massif des personnes présentant des symptômes de la Covid-19 en mars et avril 2020 et le défaut de confinement de la population avant le 16 mars 2020. Le tribunal estime, en premier lieu, que seul le défaut de constitution, à titre préventif, d'un stock suffisant de masques et la communication sur l'inutilité des masques constituent des fautes de nature à engager la responsabilité de l'État. En second lieu, il juge qu'en l'espèce, le lien direct et certain entre ces fautes et le décès de la victime n'est pas démontré, faute de preuve notamment de la contamination du fait de l'activité de la victime. Pour ce motif, il rejette la demande d'indemnisation (TA Lille, 26 juillet 2023, *Mme A.*, n° [2101557](#)).

■ Responsabilité pour faute de l'État à raison de carences des services vétérinaires dans les contrôles qu'ils doivent exercer dans les abattoirs

Le tribunal administratif de Montpellier, saisi par l'association L. 214, a jugé que, pour l'application de l'article L. 214 du code rural et de la pêche maritime, selon lequel les animaux sont des êtres sensibles qui ne doivent pas être soumis à des mauvais traitements, l'État engage sa responsabilité pour faute simple à raison de carences des services vétérinaires dans les contrôles qu'ils doivent exercer dans les abattoirs, en vertu de réglementations européennes et nationales, de manière complète deux fois par an et au quotidien de manière inopinée. Le tribunal a notamment relevé qu'en l'espèce la faute était d'autant plus établie que des manquements graves avaient déjà été identifiés dès 2016 et s'étaient répétés en 2020. Le tribunal a condamné l'État à verser à l'association L. 214 une indemnité de 3 000 euros en réparation de son préjudice moral (TA Montpellier, 4 mai 2023, *Association L. 214*, n° [2024938](#)).



■ Responsabilité pour faute d'une commune en raison des propos tenus par son maire lors d'une conférence de presse

Saisi par une association, sur le terrain de la responsabilité de droit commun, d'une demande d'indemnisation du préjudice contre le maire d'une commune qui, dans un discours public, l'avait qualifiée de « groupuscule lobbyiste d'extrême droite », le tribunal administratif de Montreuil a fait référence à l'article R. 621-1 du code pénal, lequel renvoie aux règles posées par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. En s'inspirant de ces textes et des règles d'administration de la preuve qui s'imposent au juge pénal, il a jugé que, pour être diffamatoire, une allégation ou une imputation doit se présenter sous la forme d'une « articulation précise de faits de nature à être, sans difficulté, l'objet d'une preuve et d'un débat contradictoire », ce qui ne pouvait être le cas de l'expression employée par le maire à l'endroit de l'association requérante (TA Montreuil, 3 octobre 2023, *Association Organisation juive européenne*, n° [2013026](#)) *Jugement frappé d'appel*.

■ Responsabilité pour faute de l'État en sa qualité d'employeur

La responsabilité de l'État en sa qualité d'employeur est engagée en raison de la méconnaissance significative des obligations qui lui incombent dans la mise en œuvre des mesures de protection de ses agents exposés à des rayonnements ionisants. Ces obligations prévues par des textes anciens et spécifiques sont nombreuses, diverses et cumulatives, visant soit à éviter l'exposition soit à la limiter et à réduire le risque induit, notamment par la mise en place d'une surveillance médicale des agents. La carence fautive doit être appréciée à l'aune de l'ensemble de ces obligations. Toutefois, la cour administrative d'appel de Nantes juge que seule une méconnaissance significative des obligations substantielles de sécurité de l'employeur est susceptible d'engager la responsabilité. S'agissant des anciens ouvriers d'État, employés au sein de la Direction des Construction Navales de Brest sur le site de l'Île Longue, où sont déployés et entretenus les sous-marins nucléaires, elle retient la faute pour la période antérieure à 1997, au cours de laquelle n'étaient pas effectives les mesures telles que la mise en place d'une zone contrôlée, de la dosimétrie individuelle, de catégorisation des travailleurs ou d'information mais elle l'écarte pour la période ultérieure, au cours de laquelle nombre de ces mesures ont été mises en place. Sur le plan de la réparation, la cour juge que ces anciens ouvriers d'État, qui établissent avoir été exposés, sans mesure de suivi ou de protection, à des rayonnements ionisants en raison de leurs fonctions pendant une durée significativement longue, font état d'éléments personnels et circonstanciés de nature à justifier une exposition effective à un risque significatif de développer une pathologie grave, notamment cancéreuse, et justifient d'un préjudice d'anxiété indemnisable (CAA Nantes, 23 mai 2023, *Ministre des armées*, n° [21NT02037](#)).

■ Préjudice des proches d'un enfant né handicapé

Une faute médicale commise lors de l'accouchement ouvre droit à une indemnisation tant de la victime directe que des victimes indirectes. En revanche, lorsqu'il s'agit d'une faute de diagnostic prénatal, ayant fait perdre la possibilité de recourir à une interruption médicale de grossesse, aucune indemnisation de l'enfant né



handicapé n'est possible dès lors que nul ne peut être indemnisé du fait d'être né. Si le législateur a également exclu toute indemnisation des préjudices propres subis par les parents, il ne s'est pas prononcé sur l'indemnisation des autres membres de la famille. Le tribunal juge que le préjudice moral subi par les frères et sœurs de l'enfant né avec un handicap non décelé lors de la grossesse ne présente aucun lien de causalité direct avec la perte de chance de recourir à une interruption médicale de grossesse. Une telle décision n'appartient qu'à la mère de l'enfant. Etant en lien avec l'existence du handicap, ce chef de préjudice n'est pas indemnisable (TA Amiens, 16 mars 2023, *Consorts A.*, n° [2001484](#)).

■ Effets d'une clause d'une convention de mise à disposition passée sur le fondement de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales excluant tout appel en garantie

Les conventions entre les communes et l'établissement public de coopération intercommunale dont elles sont membres pour mettre à disposition des services sur le fondement du III de l'article L. 5211-4-1 du CGCT présentent un caractère onéreux, dès lors qu'elles prévoient le remboursement des frais de fonctionnement du service et ne sont pas de droit lorsqu'une commune le demande. Elles doivent donc être qualifiées de contrats de louage d'ouvrage dont l'inexécution ou la mauvaise exécution est susceptible d'engager la responsabilité de l'établissement public dans les conditions de droit commun. La clause de cette convention excluant tout appel en garantie n'est pas illicite, dès lors que le seul remboursement des frais de fonctionnement du service ne peut être regardé comme une rémunération au sens de l'article L. 2131-10 du CGCT. La cour juge en conséquence que la commune, qui s'est engagée par cette convention à renoncer à appeler en garantie Toulouse Métropole dans le cadre des contentieux indemnitaires relatifs à l'instruction des autorisations d'urbanisme, n'est pas fondée à l'appeler en garantie pour les condamnations prononcées par un jugement du tribunal administratif en raison des illégalités entachant un permis d'aménager (CAA Toulouse, 21 septembre 2023, *Toulouse Métropole*, n° [21TL23620](#)) *Pourvoi en cassation*.

2.2.25. Santé publique

■ Prise en compte par les autorités publiques des besoins élémentaires en termes d'hygiène et d'alimentation en eau potable des campements de migrants

Le juge des référés a été saisi de la situation de migrants, parmi lesquels des mineurs non accompagnés, installés à Ouistreham, et dépourvus d'accès suffisant à l'eau potable et à des conditions normales d'hygiène. Après avoir constaté la réalité de cette situation ainsi que les pathologies dermatologiques, digestives et infectieuses affectant ces personnes, le juge estime que la prise en compte par les autorités publiques de leurs besoins élémentaires en ce qui concerne l'hygiène et l'alimentation en eau potable est manifestement insuffisante et révèle une carence de nature à les exposer, de manière caractérisée, à des traitements inhumains ou dégradants, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.



Il enjoint, dès lors, au préfet du Calvados et à la commune de Ouistreham de créer à proximité immédiate du campement des points d'eau et des latrines, ainsi qu'un dispositif d'accès à des douches, dans un délai de huit jours. Cette décision intervient après la transposition en droit français du droit d'accès à l'eau potable reconnu par l'article 16, paragraphe 1, de la directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (TA Caen, JRТА, 2 juin 2023, *M. A. C. et autres*, n° [2301351](#)).

2.2.26. Travail et emploi

■ **Non-respect de la durée minimale de repos hebdomadaire lors de périodes de vendanges**

Une société participant à l'organisation des vendanges en Champagne avait bénéficié, du fait de la caractérisation de « circonstances exceptionnelles » en lien avec ces travaux, d'une autorisation lui permettant de dépasser la durée maximale hebdomadaire de travail de quarante-huit heures sur le fondement de l'article L. 3121-21 du code du travail. Puis, la société requérante avait déclaré suspendre le repos hebdomadaire de ses salariés en se référant aux « circonstances exceptionnelles » liées aux vendanges, dans le cadre du V de l'article L. 741-1 du code rural et de la pêche maritime. Elle contestait des amendes administratives qui lui avaient été infligées pour non-respect de la durée minimale de repos hebdomadaire. Le tribunal a relevé que les circonstances exceptionnelles justifiant la dérogation à la durée maximale hebdomadaire de travail devaient être appréciées collectivement, et que celles permettant la suspension du repos hebdomadaire devaient faire l'objet d'une analyse salarié par salarié. Il n'a pas exclu, par principe, que la suspension du repos hebdomadaire pour certains salariés puisse se cumuler avec une dérogation à la durée maximale hebdomadaire de travail. Il a toutefois écarté l'argumentation de la société requérante qui se prévalait de la reconnaissance par l'administration de circonstances exceptionnelles dans le cadre de l'autorisation de déroger à la durée maximale hebdomadaire de travail pour soutenir que les mêmes circonstances justifiaient la suspension du repos hebdomadaire. Il a jugé qu'en l'espèce, en l'absence d'éléments justifiant de circonstances exceptionnelles permettant à la société requérante de déroger au repos hebdomadaire pour chacun des salariés concernés, les amendes administratives étaient justifiées (TA Châlons-en Champagne, 4 septembre 2023, *Société Moët-Hennessy Champagne Services*, n° [2100906](#)) *Jugement frappé d'appel*.

■ **Droit de grève et réquisition des salariés chargés de l'activité de distribution du carburant**

En mettant en place un service visant à assurer, pour une durée limitée et par un nombre restreint mais suffisant de salariés, la seule expédition de carburants, la préfète de police des Bouches-du-Rhône n'a pas porté au droit de grève une atteinte grave et manifestement illégale compte tenu de la menace pesant sur le ravitaillement des véhicules de services publics et de services de première nécessité, des risques pour la sécurité routière et l'ordre public (TA Marseille, JRТА, 22 mars 2023, *Fédération nationale des industries chimiques CGT*, n° [2302677](#)).



■ La décision maintenant un agent dans l'emploi déterminé par la décision du directeur général de Pôle emploi est susceptible de recours

S'il résulte de l'article 26 du décret n° 2021-18 du 28 janvier 2021 que le reclassement des agents contractuels de Pôle Emploi (devenu France Travail) procède automatiquement de l'application de ce texte à sa date d'entrée en vigueur, il résulte des dispositions de l'article 27 de ce décret et de l'article 3 du décret n° 2003-1370 du 31 décembre 2003 que le directeur général de Pôle Emploi est amené à prendre définitivement position, sur saisine d'un agent et après avis de la commission paritaire compétente, sur le rattachement de l'agent à un emploi et à une filière du nouveau référentiel des métiers de Pôle Emploi. Cette procédure a pour objet de permettre au directeur général de porter une appréciation sur les situations individuelles des agents quant à leur positionnement et, le cas échéant, de le modifier. Par conséquent, la décision qui maintient un agent dans l'emploi déterminé par la décision du directeur général ne constitue pas une décision superflète et fait grief (TA Rouen, 31 janvier 2023, *Mme D.*, n° [2102418](#)) *Jugement frappé d'appel*.

■ Conditions de retrait d'une autorisation de placement de salariés en activité partielle

Deux décisions ont autorisé l'opéra de Rouen à placer ses salariés en activité partielle du 17 mars au 15 avril, puis du 16 avril au 31 août 2020. Le 15 juillet 2020, l'administration les a retirées au motif que l'établissement ne remplissait pas les conditions d'éligibilité posées par l'ordonnance du 22 avril 2020. La première autorisation ayant été accordée pour une période antérieure à l'entrée en vigueur de l'ordonnance, le tribunal a estimé que l'établissement remplissait, à la date de cette décision, les conditions pour bénéficier de l'allocation d'activité partielle et que, ayant épuisé tous ses effets avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance, cette autorisation ne pouvait être retirée. Le tribunal a, en revanche, estimé que les droits nés de la seconde décision n'étaient intangibles qu'au-delà du délai de quatre mois durant lequel l'administration peut retirer une décision illégale. Ainsi, il a estimé le retrait légal pour la période comprise entre le 24 avril et le 31 août 2020 (TA Rouen, 29 juin 2023, *Opéra de Rouen Normandie*, n° [2004605](#)).

2.2.27. Urbanisme et aménagement du territoire

■ Demande de modification de pièces et prorogation du délai d'instruction des autorisations d'urbanisme

Le tribunal juge que la lettre par laquelle il est demandé au pétitionnaire de modifier des pièces versées au dossier afin que le projet soit rendu conforme au droit de l'urbanisme opposable, bien qu'envoyée dans le délai d'un mois courant à compter du dépôt du dossier de demande d'autorisation d'urbanisme, est insusceptible de prolonger le délai d'instruction et de faire obstacle à la naissance d'une autorisation tacite (TA Strasbourg, 21 décembre 2023, *SCCV Arnould*, n° [2305264](#)).



■ **Illégalité d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) en l'absence de quatre documents conçus et formalisés à l'échelle de la nouvelle région**

Le tribunal administratif de Dijon prononce la première annulation – en l'occurrence, partielle et différée dans le temps – d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), outil de planification régionale créé par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Le tribunal estime qu'en se bornant à joindre les deux schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) des anciennes régions Bourgogne et Franche-Comté, les auteurs du SRADDET de la nouvelle région Bourgogne-Franche-Comté ont méconnu les dispositions du 3° de l'article R. 4251-13 du CGCT qui leur imposaient d'annexer au schéma quatre documents conçus et formalisés à l'échelle de la nouvelle région (diagnostic du territoire, présentation des continuités écologiques retenues pour constituer la trame verte et bleue régionale, plan d'action stratégique et atlas cartographique) (TA Dijon, 12 janvier 2023, *Association de défense de l'environnement et du patrimoine du collectif Régional Bourgogne-Franche-Comté et autres*, n° [2100756](#)).

■ **Schéma de cohérence territoriale établi en méconnaissance du principe d'équilibre**

Le tribunal annule le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la Maurienne. Ce SCoT concernait 53 communes regroupées en 7 communautés de communes. Le tribunal a retenu : 1) une insuffisance de l'étude environnementale en ce qui concerne l'absence de justification du parti d'aménagement retenu par rapport à des solutions de substitution envisageables ; 2) une contradiction entre les objectifs du projet d'aménagement et de développement durable, prévoyant le développement d'un tourisme raisonné, respectueux des espaces naturels et tendant au développement touristique en dehors de la seule saison hivernale et les mesures mises en place par le document d'orientation et d'objectifs, consacrées pour l'essentiel à l'extension des domaines skiables, une erreur d'appréciation dans la définition de sept unités touristiques nouvelles, six concernant des projets liés aux domaines skiable et la septième étant relative à un projet de club Méditerranée à Valloire ; 3) une violation du principe d'équilibre prévu par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, en privilégiant à l'excès le renforcement des équipements touristiques par rapport aux autres intérêts protégés par cet article (TA Grenoble, 30 mai 2023, *Association Valloire Nature et Avenir et Autres*, n° [2002427](#)) *Jugement frappé d'un appel*.

■ **Absence de nécessité du projet tendant à la création d'une zone à urbaniser en vue de l'extension d'une zone d'activité économique**

Saisi de la délibération du 16 décembre 2019 par laquelle une communauté de communes a approuvé le PLU intercommunal du pays Sostranien, le tribunal en prononce l'annulation en tant qu'elle crée une zone AU en vue de l'extension d'une zone d'activité économique. Il relève qu'il ressortait du rapport de présentation du document d'urbanisme que si cinquante hectares de terrains étaient viabilisés sur le



parc d'activités, onze de ces cinquante hectares étaient encore disponibles. Il retient que les documents graphiques et les photographies aériennes produits démontraient la construction de seulement quatre bâtiments et d'une station essence à l'intérieur du périmètre de l'actuelle zone et que la consistance des projets d'installation n'était pas établie. Le tribunal en déduit que la zone d'activité n'était pas saturée, la nécessité d'un tel projet de développement ne ressortait pas des pièces du dossier et que le classement, pour créer onze hectares d'offre foncière supplémentaire, était entaché d'une erreur manifeste d'appréciation (TA Limoges, 28 septembre 2023, *Association Zones rurales à défendre à La Croisière*, n° [2001164](#)).

■ Injonction de délivrer un certificat de non-opposition à une déclaration préalable de travaux

La cour administrative d'appel de Marseille enjoint au maire d'une commune de délivrer un certificat de non-opposition à une déclaration préalable de travaux, en application de l'article R. 424-13 du code de l'urbanisme, dès lors que l'arrêt constate que le silence gardé par l'administration sur cette déclaration avait fait naître une décision tacite de non-opposition, quand bien même les conclusions principales du pétitionnaire dirigées contre une décision tacite d'opposition, en conséquence inexistante, sont rejetées comme irrecevables (CAA Marseille, 28 décembre 2023, *Commune de Réotier*, n° [22MA00833](#)).

■ Portée d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) figurant dans un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)

Le PLU du territoire Marseille-Provence comporte une OAP « Qualité d'aménagement et formes urbaines » qui prévoit des éléments quantitatifs, relatifs à la volumétrie et à l'implantation des constructions à édifier, ainsi qu'à leur qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère et semble ainsi fixer des règles à respecter précisément. Toutefois, la nette volonté des auteurs du PLUi conduit à considérer que ce type de « prescriptions » se borne seulement à orienter le règlement de chaque zone concernée, et est susceptible de s'imposer aux autorisations d'urbanisme seulement dans un rapport de compatibilité, lequel, en outre, s'apprécie à l'échelle de chaque zone visée par l'OAP (TA Marseille, 16 juin 2023, *Consorts A.*, n° [2004518](#)).

■ Application du régime transitoire en cas de mise en œuvre de la procédure de modification simplifiée du schéma de cohérence territoriale prévue par les dispositions du II de la loi « ELAN »

Dans une affaire concernant la création de deux lotissements à Saint-Leu, le tribunal administratif de La Réunion a jugé qu'il ressort des travaux parlementaires de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, que le législateur a entendu permettre le maintien de l'application du régime transitoire en cas de mise en œuvre de la procédure de modification simplifiée du schéma de cohérence territoriale prévue par les dispositions du II de cette même loi. Il en résulte qu'en l'espèce, la délibération du 18 décembre 2020 par laquelle le conseil communautaire de la communauté d'agglomération Territoire de la Côte Ouest avait initié une procédure de modification simplifiée du schéma de



cohérence territoriale afin de définir les secteurs déjà urbanisés en application du II de la loi du 23 novembre 2018 n'a pas fait obstacle à l'application du régime transitoire jusqu'au 31 décembre 2021 (TA La Réunion, 30 novembre 2023, *SARL Les Lianes d'Or*, n° [2100888](#) et TA La Réunion, 30 novembre 2023, *SAS Terra Concept*, n° [2100894](#)).

■ **Cristallisation et permis modificatif**

Il résulte de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme, qu'à l'appui d'un recours contre une autorisation d'urbanisme les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux à l'appui de leurs conclusions passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties, faite par un dispositif permettant d'en attester la date de réception, du premier mémoire en défense présenté dans l'instance par l'un quelconque des défendeurs. Lorsqu'un permis modificatif, une décision modificative ou une mesure de régularisation intervient en cours d'instance et est contesté dans les conditions prévues à l'article L. 600-5-2, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux à son encontre passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense le concernant. La cristallisation des moyens prévue par ces dispositions implique nécessairement que durant ce délai de deux mois, qui commence à courir à compter de la communication du mémoire en défense faisant état du permis modificatif, l'instruction soit ouverte, et *a fortiori* que l'affaire ne soit pas audiencée pendant ce délai de deux mois (CAA Nancy, 6 juin 2023, *M. et Mme P. et autres*, n° [20NC02913](#)).

■ **Homologation d'une transaction issue d'une médiation**

Le tribunal administratif de Toulon juge que la circonstance que le permis de construire méconnaisse le plan local d'urbanisme (PLU) en vigueur ne fait pas obstacle à l'homologation de la transaction par laquelle la commune s'engage à le délivrer dès lors que l'erreur manifeste d'appréciation du zonage a été retenue. Par un arrêté du 9 mai 2022, le maire de la commune de Rians a refusé à un groupement foncier rural un permis de construire en vue de l'édification d'un bâtiment à usage de chai viticole, au motif notamment d'une contrariété avec le nouveau PLU. Ce refus ayant été contesté devant le juge administratif, ce dernier a proposé aux parties une médiation pour tenter de parvenir à un accord entre elles. Le 24 mars 2023, les parties ont conclu un protocole de médiation dont elles demandent au juge l'homologation. Le permis de construire que la commune s'engage, par le biais d'un protocole transactionnel, à délivrer en échange d'un renoncement à toutes actions juridictionnelles contre elle, est contraire au PLU en vigueur. Toutefois, le Tribunal homologue l'accord dès lors que le zonage actuel du PLU est manifestement illégal et que le règlement du POS antérieur autorisait le projet (TA Toulon, 23 juin 2023, *GFR XX*, n° [2301371](#)).



2.3. 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.

Juridiction spécialisée, la Cour nationale du droit d'asile a pour mission d'examiner les recours qui lui sont soumis au regard du droit international (convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 et directives de l'Union européenne) et des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Chaque situation étant particulière et devant être évaluée à la date à laquelle la Cour se prononce, la décision du juge de l'asile reste unique. Certaines décisions n'en constituent pas moins des illustrations topiques de ce que signifie protéger au titre de l'asile et des conditions dans lesquelles la protection internationale est accordée ou refusée. En 2023, les efforts de la Cour se sont tout particulièrement portés sur la définition des modalités de protection des nombreuses personnes ayant fui des situations de conflit armé interne ou international. La consolidation de la protection accordée aux familles des bénéficiaires de la protection internationale, particulièrement celle des enfants mineurs, et celle des catégories socialement exposées ont également constitué des axes majeurs de l'activité de la Cour durant l'année 2023.

2.3.1 La protection internationale dans les contextes de conflits armés

En 2023, et comme lors des années précédentes, la Cour a eu à statuer sur des demandes de protection corrélées à des situations de conflit armé et ouvrant droit à l'octroi de la protection subsidiaire spécifiquement prévue par l'article L. 512-1 3° du CESEDA. Ces conflits armés, internes ou internationaux, génèrent des situations de violence aveugle dans neuf pays d'origine appartenant à des aires géoculturelles différentes. L'évaluation du niveau de la violence aveugle par la Cour, qui relève du contrôle de la qualification juridique des faits par le juge de cassation⁵, se fait conformément aux prescriptions de la jurisprudence du CE éclairée par celle de la CJUE⁶. Elle conduit en pratique à distinguer les situations et les modalités d'appréciation du besoin de protection selon que la violence aveugle constatée en un lieu et à un moment donnés atteint ou non le niveau dit d'*exceptionnelle intensité*. Au-delà de ce seuil, un risque réel d'être exposé à des menaces graves contre sa vie ou sa personne est présumé pour toute personne devant retourner dans la zone concernée et la protection subsidiaire est alors octroyée sur la base de la seule provenance⁷. En

5. CE, 9 juillet 2021, *M.M.*, n° [448707](#), Rec.

6. *Ibid.* et CJUE, 10 juin 2021, *CF et CN c. Bundesrepublik Deutschland*, aff. [C-901/19](#).

7. Dès lors que nationalité et provenance sont clairement établies et hors hypothèses d'irrecevabilité ou d'exclusion du bénéfice de la protection internationale.



deçà, il appartient aux demandeurs d'apporter tout élément permettant de penser qu'ils encourent un risque pour leur vie ou leur personne au sens des dispositions du 3° de l'article L. 512-1 CESEDA.

■ Ukraine

La Cour a poursuivi l'évaluation des niveaux de violence dans les différentes régions du pays (*oblast*) selon la méthodologie qu'elle avait définie dans ses premières décisions rendues sur les *oblast* du sud et de l'est de décembre 2022. Comme précédemment, les demandes ont été introduites avant le début de l'offensive russe par des personnes non éligibles à la protection temporaire, originaires de 14 régions du pays, diversement affectées par le conflit en cours. La situation dans les *oblast* de Jytomyr, Poltava, Soumy et Tchernihiv, dans les zones centre et nord du pays, a ainsi fait l'objet d'une évaluation dans une série de décisions du 31 janvier 2023, dont il résulte que la violence aveugle qui s'y déploie n'atteint pas un niveau tel « qu'il existerait des motifs sérieux et avérés de croire que chaque civil qui y retourne court, du seul fait de sa présence dans cet *oblast*, un risque réel de menace grave contre sa vie ou sa personne au sens du 3° de l'article L. 512-1 ». Dans ces conditions, il appartient aux demandeurs ressortissants de ces régions d'apporter des éléments relatifs permettant d'individualiser le risque d'exposition à une menace grave (CNDA, 31 janvier 2023, *Mme K.*, n° [21050761](#) ; CNDA, 31 janvier 2023, *Mme H.*, n° [21056916](#) ; CNDA, 31 janvier 2023, *M. Z.*, n° [21064954](#) et CNDA, 31 janvier 2023, *Mme M. et M. M.*, n°s [22009685](#), [22009721](#)).

Le 8 mars 2023, le juge de l'asile s'est prononcé sur la situation prévalant dans l'ouest du pays, zone la plus éloignée du front, en retenant que la violence aveugle dans les *oblast* de Khmelnytskyï, Vinnytsia et Volhynie n'atteignait pas, là non plus, le seuil de l'exceptionnelle intensité, de sorte qu'il incombait aux demandeurs ressortissants de ces *oblast* de fournir les éléments permettant d'individualiser le risque encouru (CNDA, 8 mars 2023, *Mme P.*, n° [21016856](#) ; *Mme L et M. R.*, n° [21057060](#) ; *Mme et M. S.*, n°s [22007730](#), [22006590](#)).

D'autres *oblast* de l'Ukraine occidentale (Rivne, Lviv, Ternopil et Transcarpathie) ont fait ultérieurement l'objet d'une évaluation similaire de leur niveau de violence aveugle : CNDA, 21 juin 2023, *M. K.*, n° [20043780](#) ; CNDA, 21 juin 2023, *Mme O.*, n° [23006392](#) ; CNDA, 21 juin 2023, *M. M.*, n° [22016071](#) ; CNDA, 21 juin 2023, *M. H.*, n° [22005380](#). Depuis le début du conflit, en février 2022, les *oblast* ukrainiens de l'ouest sont ceux qui ont connu le plus faible nombre d'incidents de sécurité et de victimes et qui ont accueilli un nombre important de populations déplacées du reste du pays. Une moindre exposition aux effets de la violence aveugle générée par le conflit a également été constatée dans deux *oblast* situés au sud de la capitale, Tcherkassy et Kirovohrad, (CNDA, 21 juin 2023, *M. K.*, n° [22004539](#) ; CNDA, 21 juin 2023, *Mme K.*, n° [21065084](#)). Mais, à la même date, la Cour a évalué la situation dans les *oblast* de Mykolaïev et de Dnipropetrovsk, proches de la ligne de front, comme étant affectés par une violence aveugle d'intensité exceptionnelle justifiant l'octroi de la protection subsidiaire sur la base de la seule provenance de ces régions (CNDA, 21 juin 2023, *Mme H.*, n° [22003919](#) ; CNDA, 21 juin 2023, *M. K.*, n° [22005942](#)).



S'agissant de Kiev et de sa région, la CNDA a retenu qu'après avoir été fortement affectées par le conflit armé dans les premiers temps de l'invasion, ces zones ont connu une baisse drastique du nombre d'incidents de sécurité et de victimes civiles recensés en raison du repli des forces russes après mars 2022 et de la concentration de la ligne de front à l'est et au sud du pays, de sorte qu'il appartient aux demandeurs qui en sont originaires d'apporter tout élément permettant d'individualiser le risque auquel ils seraient exposés (CNDA, 5 juillet 2023, *M. A.*, n° [21048376](#)).

Cet effort jurisprudentiel inédit, s'agissant de l'évaluation coordonnée et en temps réel des conséquences d'un conflit armé international sur les populations civiles d'un vaste territoire, s'est poursuivi avec l'identification d'une situation de violence aveugle d'exceptionnelle intensité dans l'*oblast* de Kherson (CNDA, 22 novembre 2023, *M. B.*, n° [21065383](#)).

Le conflit armé opposant les armées russe et ukrainienne a aussi été à l'origine de demandes d'asile émanant de ressortissants russes refusant d'être mobilisés pour servir en Ukraine. Ce contexte spécifique a fourni à la Cour la matière d'une réflexion inédite autour des actes de persécution décrits par l'article 9 (2) (e) de la directive 2011/95/UE, c'est-à-dire les poursuites et sanctions visant le refus d'effectuer le service militaire en cas de conflit lorsque *le service militaire supposerait de commettre des crimes ou d'accomplir des actes relevant du champ d'application des motifs d'exclusion visés à l'article 12, paragraphe 2 de la directive*. La grande formation de la CNDA a ainsi jugé que les ressortissants russes refusant de se soumettre à la mobilisation partielle engagée par le décret du 21 septembre 2022 ou à un recrutement forcé dans le cadre de la guerre en Ukraine, laquelle est marquée par la commission à grande échelle de crimes de guerre par les forces armées russes, doivent se voir reconnaître la qualité de réfugiés dès lors qu'ils sont exposés à des sanctions constitutives de persécutions en raison de leur refus de prendre part à un conflit qui les conduirait à participer directement ou indirectement à commettre de tels crimes. Par ailleurs, dans le cadre du conflit actuel, il existe une forte présomption que le refus d'accomplir les obligations militaires se rattache à un motif de persécution, justifiant ainsi la reconnaissance de la qualité de réfugié. Il appartient néanmoins au demandeur de fournir l'ensemble des éléments pertinents permettant d'établir qu'il est effectivement soumis à une obligation militaire dans le cadre de la mobilisation partielle ou d'un recrutement forcé, la seule appartenance à la réserve n'y suffisant pas. Les diverses qualifications juridiques retenues par la Cour s'inscrivent dans la continuité des jugements de la CJUE dans les affaires *Shepherd* du 26 février 2015 et *E.Z.* du 19 novembre 2020⁸. Pour analyser la situation des demandeurs concernés par la mobilisation russe dans le contexte du conflit en Ukraine, la juridiction s'est appuyée sur des sources diverses, notamment un rapport de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA) publié en décembre 2022. Elle a relevé en particulier que les réfractaires à la mobilisation s'exposent à des poursuites et à des sanctions pénales récemment renforcées par la loi russe et qu'il n'est pas possible d'échapper au service militaire pendant la période de mobilisation partielle en accomplissant un service civil alternatif. Elle a également constaté que la mobilisation partielle reste

8. CJUE, 26 février 2015 A. L. *Shepherd c. Bundesrepublik Deutschland*, aff. [C-472/13](#) ; CJUE, 19 novembre 2020, *E.Z. c. Bundesrepublik Deutschland*, aff. [C-238/19](#).



encore en vigueur en droit et en fait, même si le ministre de la Défense a annoncé que l'objectif de mobilisation était atteint en 2022 (CNDA, GF, 20 juillet 2023, *M. I.*, n° [21068674](#)).

■ Afghanistan

La prise de Kaboul par les *taliban* le 15 août 2021 a marqué la fin d'un conflit armé interne commencé deux décennies plus tôt. La Cour a, en conséquence, réorienté sa jurisprudence en abandonnant l'utilisation de l'article L. 512-1 3° du CESEDA pour privilégier la protection conventionnelle, plus adaptée à la nature idéologique et religieuse des persécutions exercées par le nouveau régime à l'encontre de nombreux secteurs de la population afghane. La prise en compte de l'instabilité et de l'incertitude propres aux périodes de transition a permis, en outre, d'octroyer la protection subsidiaire, au titre de l'article L. 512-1 2°, aux ressortissants afghans justifiant d'une particulière vulnérabilité sans être exposés à des persécutions de type conventionnel⁹. Ce cadre général d'analyse a prévalu jusqu'à une décision rendue le 14 février 2023, par laquelle la CNDA s'est appuyée sur une note d'orientation de janvier 2023 de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA) pour considérer que douze des trente-quatre provinces d'Afghanistan, dont celle de Kaboul, étaient en proie à une situation de violence aveugle affectant les civils et résultant d'un conflit armé. Bien que la situation sur le terrain indiquait qu'il s'agissait en réalité de conflits résiduels distincts opposant les *taliban* aux membres de l'État islamique Province du Khorassan (ISKP) ou au Front national de résistance tadjik, sans commune mesure avec l'ampleur et les effets du conflit ayant opposé les *taliban* aux forces gouvernementales soutenues par la coalition internationale, la Cour a choisi d'adopter les qualifications proposées par l'Agence et acté, de ce fait, le retour de l'utilisation de la protection subsidiaire de l'article L. 512-1 3° du CESEDA pour les ressortissants afghans originaires des provinces de Badakhshan, Baghlan, Balkh, Kaboul, Kapisa, Kunar, Kunduz, Nangarhar, Panjchir, Parwan et Takhar. Le niveau de violence aveugle dans ces provinces n'atteignant nulle part le seuil de l'exceptionnelle intensité, il appartient aux demandeurs qui en sont originaires d'apporter tout élément permettant de penser qu'ils encourent un risque pour leur vie ou leur personne (CNDA, 14 février 2023, *M. S.*, n° [22023959](#)). Il importe de rappeler que l'utilisation de cet outil spécifique de protection ne concerne que les demandeurs ne relevant pas des dispositions de la convention de Genève et notamment pas des catégories de populations spécifiquement ciblées par le nouveau régime, qui ont fait l'objet de décisions classées de la Cour depuis l'automne 2021 (personnes regardées comme occidentalisées, membres de la minorité *hazara*, personnes en raison de leur orientation sexuelle, femmes dont le comportement est perçu comme contrevenant aux valeurs promues par le régime). La Cour a ainsi jugé en 2023 que les Tadjiks de la province du Panjshir et du district d'Andarab, dans la province de Baghlan, doivent se voir reconnaître la qualité de réfugiés car ils sont exposés à un risque réel d'être persécutés par les *taliban* qui leur imputent, au vu de leur seule appartenance ethnique, un soutien au Front national de résistance (FNR) (CNDA, 20 janvier 2023, *M. A.*, n° [21034662](#)).

9. CNDA, 21 septembre 2021, *M. A.*, n° [18037855](#).



■ La Corne de l’Afrique et l’Afrique de l’Est : Somalie, Soudan, Éthiopie

Ces trois grands États de la région connaissent sur leur territoire des situations de conflit armé interne justifiant l’utilisation de la protection subsidiaire de type 3.

Le plus ancien de ces conflits se déroule, depuis de longues années, en Somalie. Comme en 2022, la Cour s’est appuyée sur les notes d’orientation de l’Agence de l’Union européenne pour l’asile (AUEA) pour procéder à l’actualisation de ses évaluations des niveaux de violence aveugle dans différentes régions du pays. La nécessité d’actualiser l’évaluation des niveaux de violence est une conséquence directe de l’évaluation *ex nunc* des besoins de protection par le juge de l’asile. Celle-ci s’impose également à l’Agence, comme il ressort des dispositions de l’article 11 (4) du règlement 2021/2303/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2021, s’agissant de l’actualisation des notes d’orientation qu’elle élabore. Lorsque les données les plus récentes dont a connaissance le juge de l’asile diffèrent sensiblement de celles sur lesquelles l’AUEA a fondé sa dernière évaluation, il lui appartient d’adapter le cas échéant la qualification du niveau de violence pour tenir compte de ces évolutions. La décision (CNDA, 6 avril 2023, *M. A.*, n° [20045459](#)) illustre les implications de l’office du juge en cette matière hautement volatile : la Cour considère en effet que le niveau de violence aveugle affectant la région du Hiran atteint le seuil d’exceptionnelle intensité en se fondant notamment sur un rapport de l’AUEA de février 2023 postérieur à sa note d’orientation du 15 juin 2022, sur laquelle la juridiction s’était précédemment appuyée, en juillet 2022, pour retenir un niveau inférieur.

À la suite de la parution, le 11 août 2023, de la nouvelle note d’orientation de l’Agence concernant la Somalie, la Cour a intégré pour la première fois les qualifications intermédiaires proposées par l’AUEA en retenant que si la simple présence d’un civil dans les régions du Bas-Shabelle, du Moyen-Shabelle et du Bénédir (dans laquelle se trouve la capitale, Mogadiscio) n’est pas suffisante pour établir un risque réel d’atteinte grave au sens de l’article 15 (c) de la directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 (dite « directive qualification »), la violence aveugle atteint néanmoins dans ces régions un niveau élevé, imposant d’abaisser le niveau requis de personnalisation des risques (CNDA, 20 septembre 2023, *M. D.*, n° [22040929](#) et *Mme M.*, n° [22040462](#)). Dans ces deux cas, les demandeurs ont été admis au bénéfice de la protection subsidiaire au vu de leur situation d’isolement.

Au Soudan, le déclenchement en avril 2023 d’un conflit armé opposant les Forces armées soudanaises (FAS) et les Forces de soutien rapide (FSR), qui se superpose aux conflits préexistants, notamment au Darfour – les FSR étant issues des milices *janjawid* – a conduit la Cour à prendre, au cours du deuxième semestre 2023, une série de décisions topiques quant à l’application de la protection subsidiaire de l’article L. 512-1 3° du CESEDA. Par sa décision (CNDA, 21 juillet 2023, *M. E.*, n° [23009590](#)), la Cour a déterminé que la violence aveugle causée par les affrontements entre ces deux factions militaires rivales et lourdement armées atteignait le seul de l’exceptionnelle intensité dans la capitale et l’État de Khartoum. Ne pouvant s’appuyer



sur aucun rapport ou note d'orientation de l'AUEA sur le Soudan¹⁰, la Cour s'est fondée en particulier sur les données fournies par l'ONG spécialisée *Armed Conflict Location and Event Data Project* (ACLED), le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA), le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), le réseau international *Mixed Migration Centre* (MMC), dont le recoupement met en lumière l'explosion de la violence touchant les civils à Khartoum ainsi que le nombre particulièrement important de populations déplacées internes (PDI) en provenance de la capitale par rapport au reste du pays. Le juge de l'asile a ultérieurement évalué les niveaux de violence aveugle résultant du conflit armé engagé le 15 avril 2023 dans trois États fédérés de la province du Darfour, retenant que le Darfour Occidental (CNDA, 26 juillet 2023, *M. S.*, n° [23014441](#)), le Darfour Sud (CNDA, 19 octobre 2023, *M. H.*, n° [23031178](#)) et le Darfour Nord (CNDA, 21 décembre 2023, *M.O.*, n° [23024696](#)) connaissent également une situation de violence aveugle d'exceptionnelle intensité dans laquelle l'exposition à une menace grave contre la vie ou la personne est considérée comme établie du seul fait d'une présence dans ces zones.

En Éthiopie, la CNDA fait application de la protection subsidiaire conflit armé depuis avril 2021, dans le contexte du conflit qui, au Tigré, oppose le Front de libération des peuples du Tigré (TPLF) aux Forces de défense nationale éthiopiennes, aux forces armées érythréennes et aux forces régionales amharas. Par une décision CNDA, 12 juillet 2023, *M. S.*, n° [20028908](#), la Cour a actualisé sa précédente évaluation du niveau de violence au Tigré¹¹. Au vu de l'amélioration sensible des conditions sur le terrain, observée depuis les accords de paix de novembre 2022, la situation ne peut plus aujourd'hui être qualifiée de violence aveugle d'exceptionnelle intensité. La situation reste cependant grave mais la violence aveugle qui prévaut encore au Tigré ne justifie l'octroi de la protection subsidiaire qu'aux personnes pouvant démontrer être spécifiquement exposées aux effets de cette violence en raison d'éléments propres à leur situation personnelle. Par ailleurs, cette affaire a permis à la Cour d'affiner la notion de civil au sens des dispositions de l'article L. 512-1, 3° du CESEDA. Le requérant, ancien milicien amhara, avait pris part aux actions violentes d'un mouvement armé, jusqu'en 2017, bien avant le déclenchement du conflit armé actuel au Tigré. Le juge de l'asile a constaté que les déclarations de l'intéressé devant l'OFPPA, notamment sa volonté explicite de continuer à combattre pour la cause nationaliste amhara, démontraient une absence de renonciation véritable et définitive aux activités de lutte armée. Ainsi, en dépit de son départ d'Éthiopie six ans plus tôt, la juridiction a estimé qu'il ne pouvait revendiquer la qualité de civil au sens de l'article L. 512-1, 3° du CESEDA et a rejeté par conséquent son recours.

Les accords de paix de novembre 2022 et l'évolution subséquente de la politique menée par le gouvernement fédéral ont conduit à un déplacement du conflit vers les régions Amhara et Oromia. S'agissant de cette dernière, la Cour a jugé qu'en raison d'affrontements entre les forces armées pro-gouvernementales et l'Armée de libération oromo (OLA), qui se caractérisent par un ciblage délibéré des populations

10. A ce jour l'Agence a publié des notes d'orientation portant sur cinq pays seulement : Nigéria, Irak, Afghanistan, Syrie, Somalie.

11. CNDA, 30 avril 2021, *M. B.*, n° [19050187](#).

civiles par les forces éthiopiennes et par un grand nombre de personnes déplacées, la situation dans l'ouest de cet État devait être qualifiée de violence aveugle d'exceptionnelle intensité (CNDA, 12 juillet 2023, *M. B.*, n° [20031224](#)).

■ Conflits du Sahel : Burkina Faso, Niger, Mali

Au cours de l'année 2023, la CNDA a été conduite à évaluer les niveaux de violence existant dans plusieurs régions de ces trois États, où les populations civiles sont durement affectées par des conflits armés interconnectés qui opposent des groupes djihadistes armés aux forces régulières. La Cour a retenu que le seuil de l'exceptionnelle intensité avait été atteint, au Mali, dans les régions de Gao (CNDA, 7 février 2023, *M. D.*, n° [22025498](#)) et de Menaka (CNDA, 12 mai 2023, *M. M.*, n° [22023797](#)), mais également au Niger, dans les régions de Tillabéri (CNDA, 12 mai 2023, *M. M.*, n° [22023797](#))¹² et de Diffa (CNDA, 24 juillet 2023, *M. M.*, n° [22035031](#)). Le Burkina Faso voisin, devenu progressivement une zone d'enjeu majeur pour les groupes djihadistes, est également affecté, et de plus en plus violemment, par un conflit armé causant de nombreuses victimes civiles et de considérables flux de déplacés internes. Après la région du Sahel en 2022¹³, la région du Centre-Est a été placée en situation de violence aveugle d'exceptionnelle intensité par une décision (CNDA, 28 novembre 2023, *M. B.*, n° [22042222](#)). L'ensemble de ces décisions illustre dramatiquement la fragilisation et la déstabilisation de cette région aux frontières poreuses, la montée de la violence djihadiste ayant pour corollaire la déliquescence de l'État de droit et la militarisation des régimes dans les pays concernés.

■ Haïti

L'année 2023 aura connu une innovation majeure s'agissant du champ d'application matériel de l'article L. 512-1 3° du CESEDA. Si l'arrêt Diakité de la Cour de justice de l'Union européenne¹⁴ a ouvert la voie à l'application de la protection subsidiaire aux victimes civiles de conflits armés internes non définis comme tels par le droit international humanitaire¹⁵, la CNDA n'avait jusqu'à présent utilisé cet outil de protection que dans des contextes classiques où cette qualification ne faisait aucun doute. La décision prise par la grande formation de la Cour le 5 décembre 2023 (CNDA, GF, 5 décembre 2023, *M. A.*, n° [23035187](#)), qui juge que la situation actuelle en Haïti se caractérise par l'existence d'un conflit armé au sens de l'article L. 512-1 3° du CESEDA, s'inscrit dans un contexte plus particulier.

Pour retenir cette qualification qui permet l'octroi de la protection subsidiaire aux civils haïtiens non éligibles à la protection conventionnelle, la formation plénière de la CNDA s'est en particulier fondée sur l'augmentation constante des affrontements armés opposant les groupes criminels entre eux et ces groupes à la Police nationale haïtienne (PNH), voire aux groupes d'autodéfense ainsi que sur le niveau

12. Il s'agit dans ce cas d'une confirmation du niveau de violence déjà constaté en 2021 (CNDA, 19 juillet 2021, *M. M. et Mme A.* n°s [21008772](#) et [21008773](#)).

13. CNDA, 7 juillet 2022, *M. O.*, n° [21065121](#).

14. CJUE, 30 janvier 2014, *Diakité*, aff. [C-285/12](#).

15. Pour autant que les forces régulières d'un État affrontent un ou plusieurs groupes armés ou lorsque deux ou plusieurs groupes armés s'affrontent.



d'organisation de ces groupes criminels, sur la durée et l'extension géographique de la violence qui désormais cible intentionnellement les civils.

En s'appuyant sur des sources internationales récentes, notamment les rapports trimestriels du Bureau intégré des Nations unies en Haïti (BINUH) et ceux du Secrétaire général du Conseil de sécurité des Nations unies pour les années 2022 et 2023, la Cour a procédé à une évaluation minutieuse des caractéristiques du conflit armé sévissant en Haïti. Elle a relevé notamment qu'à partir de l'assassinat du président de la République en juillet 2021, le pays a connu une prolifération des gangs et la formation de coalitions. Ces gangs, qui contrôlent Port-au-Prince dans sa quasi-totalité et les principaux points d'accès aux villes, terrorisent délibérément les populations civiles qui sont victimes du recours massif à la violence sexuelle, aux enlèvements et aux meurtres depuis la fin de l'année 2022. La Cour a également constaté que le Conseil de sécurité des Nations unies a autorisé en octobre 2023, sur le fondement du Chapitre VII de la Charte des Nations unies, le déploiement d'une Mission multinationale d'appui à la sécurité dans le pays, compte tenu des craintes que fait peser la situation d'Haïti sur la paix, la sécurité internationale et la stabilité dans la région. La Cour en conclut que le conflit armé interne en cours se caractérise par une violence aveugle, atteignant plus particulièrement une intensité exceptionnelle à Port-au-Prince ainsi que dans les départements de l'Ouest et de l'Artibonite (CNDA, GF, 5 décembre 2023, *M. A.*, n° [23035187](#)).

2.3.2. La protection des familles des bénéficiaires de la protection internationale

Par sa décision de grande formation du 7 mars 2023, la Cour a voulu donner toute sa place et son effectivité au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, en garantissant que les craintes spécifiques d'un enfant mineur puissent faire l'objet d'une appréciation distincte de celles de son ou de ses parents. Cette affirmation s'est en effet avérée nécessaire dès lors que la jurisprudence du Conseil d'État, *OFII c. Mme Agbonlahor*¹⁶ prévoyait, de façon très générale, que la décision rendue par l'OFPRA ou par la CNDA était réputée l'être à l'égard du demandeur et de ses enfants mineurs, même si ces derniers n'avaient pas eu l'occasion de faire valoir leurs craintes propres car nés ou entrés en France postérieurement à l'entretien de leur parent devant l'Office. La Cour a ainsi jugé que les parents d'un enfant né après l'enregistrement de leur demande d'asile peuvent présenter une demande pour cet enfant alors que la procédure concernant leur demande initiale est encore en cours d'examen devant l'OFPRA ou, le cas échéant, devant la CNDA. Il appartient dans ce cas à l'OFPRA d'examiner les craintes propres de l'enfant dans le cadre de l'examen de la demande initiale des parents, s'il n'a pas encore statué sur cette dernière, et de se prononcer sur la demande présentée pour l'enfant s'il a déjà statué sur celle des parents, quand bien même un recours est pendant devant la Cour nationale

16. CE, 27 janvier 2021, *OFII c. Mme Agbonlahor* n° [445958](#).



du droit d'asile et que ces derniers pourraient invoquer ces nouveaux éléments à l'appui de ce recours. La décision de grande formation précise que, dans un cas comme dans l'autre, il appartient à l'Office de procéder à un nouvel entretien avec les parents si les craintes propres invoquées pour l'enfant n'ont pu être évoquées lors de l'entretien sur la demande initiale. Dans cette affaire, l'OFPRA avait refusé de se prononcer sur les craintes d'excision exposées dans la demande introduite pour l'enfant alors même que, la jeune fille étant née postérieurement à l'entretien, ses craintes n'avaient pu être invoquées dans le cadre de l'examen de la demande de son père. En l'espèce, n'étant pas en mesure de prendre immédiatement une décision positive sur la protection sollicitée, la Cour a décidé de renvoyer l'examen de la demande d'asile de l'enfant devant l'OFPRA (CNDA, GF, 7 mars 2023, *Enfant N. S.*, n° [22031440](#)).

Le Conseil d'État a rejeté le pourvoi introduit par l'Office contre cette décision et confirmé la nécessité d'une évaluation spécifique des craintes propres des enfants mineurs concernés par le mécanisme de la demande familiale (CE, 27 novembre 2023, *Mme B.*, n° [472147](#)). Il a néanmoins précisé la jurisprudence *Agbonlahor* et le dispositif envisagé par la grande formation. Ainsi, lorsque l'OFPRA s'est déjà prononcé sur la demande d'asile des parents au moment où il est informé des craintes propres des enfants, il lui appartient de réformer cette décision pour en tenir compte. Enfin, dans tous les cas, lorsque l'OFPRA n'a pas procédé à l'examen individuel des craintes de l'enfant, il appartient à la Cour de lui renvoyer l'examen de ces craintes si elle n'est pas en mesure de prendre immédiatement une décision positive sur la demande de l'enfant et si elle estime que l'absence de prise en compte des craintes propres par l'Office n'est pas imputable à ses parents. En l'absence de diligence des parents à faire valoir les craintes propres de leurs enfants, il ne peut en effet être reproché à l'OFPRA de ne pas les avoir analysées.

Au cours de l'année 2023, le régime de la demande familiale issue de l'article L. 531-23 du CESEDA a fait l'objet de plusieurs autres décisions visant à en expliciter le périmètre et les modalités opératoires. Le juge de l'asile a ainsi rappelé, afin de dissiper certaines incertitudes nées des pratiques de l'OFPRA en matière d'entretien des demandeurs mineurs, que la demande d'asile d'un enfant né après le rejet définitif de la demande de ses parents ne saurait être regardée comme une demande de réexamen et qu'elle doit bénéficier de toutes les garanties qui s'attachent aux premières demandes, notamment celle de l'entretien personnel. Le défaut d'entretien dans cette hypothèse expose l'OFPRA à une annulation de sa décision et au renvoi de l'examen de la demande sur le fondement de l'article L. 532-2 du CESEDA (CNDA, 11 mai 2023, *M. C.* n° [23000677](#)). S'agissant du champ d'application personnel de l'extension aux enfants mineurs de la protection internationale reconnue à leur parents, la Cour a jugé qu'il n'y avait pas lieu d'étendre à l'enfant mineur détenteur de la nationalité d'un pays de l'Union européenne la protection subsidiaire qu'elle accorde à sa mère, ressortissante angolaise. Cette solution résulte directement de l'arrêt de la CJUE du 9 novembre 2021 *LW c. Bundesrepublik Deutschland* C-91/20, qui souligne qu'il est incompatible avec son statut personnel d'étendre à l'enfant la protection internationale reconnue à son parent lorsque cet enfant possède la nationalité d'un pays qui lui donne droit, dans l'État membre d'accueil, à un meilleur traitement que celui résultant d'une telle extension (CNDA, 22 septembre 2023,



Mme R. et ses enfants, n° [23004369](#), n° [23004370](#) et n° [23004371](#)). La Cour a jugé par ailleurs que l'extension aux enfants mineurs de la protection accordée à leurs parents n'est possible que si ceux-ci ont fait l'objet d'une décision leur accordant le bénéfice d'une protection internationale. L'enfant mineur d'une femme ayant elle-même obtenu le statut de protégée subsidiaire en qualité de mineure accompagnant sa mère ne peut ainsi bénéficier de l'extension prévue par l'article L. 531-23 du CESEDA (CNDA, 8 décembre 2023, *Enfant S.*, n° [23035144](#)).

Le mécanisme d'extension aux enfants mineurs de la protection octroyée à leurs parents, prévu par la loi, complète le principe jurisprudentiel préexistant de l'unité de famille, qui permet aux enfants et au conjoint de la personne reconnue réfugiée de se voir reconnaître la même qualité. La Cour a rendu en 2023 plusieurs décisions novatrices fixant les limites de l'application de ce principe. Il n'y a pas lieu en effet d'étendre la protection conventionnelle aux membres de la famille du réfugié lorsqu'une telle extension entre en contradiction avec l'objet du principe de l'unité de famille, qui consiste à assurer pleinement au réfugié la protection prévue par la convention de Genève du 28 juillet 1951. Le juge de l'asile a estimé que tel était le cas d'un requérant qui, s'étant vu reconnaître la qualité de réfugié en qualité de mineur, a été condamné à vingt ans de réclusion pour de très graves violences commises à l'encontre de sa mère réfugiée. Les circonstances ayant justifié la reconnaissance de la qualité de réfugié à l'intéressé ayant cessé d'exister au sens de l'article 1^{er}, C, 5 de la convention de Genève, la décision de l'OFPRA cessant de lui reconnaître cette qualité est confirmée par la Cour (CNDA, 23 mai 2023, *M. M.*, n° [21065942](#)). Une même incompatibilité avec l'objet de l'unité de famille a été mise en lumière dans le cas de l'époux d'une réfugiée sollicitant l'application à son profit de ce principe alors même qu'il était à l'origine des craintes de persécution ayant justifié la reconnaissance de la protection conventionnelle à son épouse (CNDA, 24 juillet 2023, *M. S.*, n° [21000656](#)).

La juridiction a considéré, par ailleurs, que l'application du principe de l'unité de famille n'est plus justifiée dès lors qu'une personne reconnue réfugiée en tant qu'enfant mineur d'un réfugié accède à la majorité et ne se trouve plus sous la dépendance affective et matérielle de son ascendant (CNDA, 3 juillet 2023, *M. O.*, n° [23010385](#))¹⁷.

2.3.3. La protection des catégories socialement exposées

Le motif tiré de l'appartenance à un certain groupe social est utilisé de longue date pour accorder la protection conventionnelle à des personnes exposées à des persécutions parce qu'elles appartiennent à des groupes faisant l'objet d'un fort ostracisme social du fait d'une caractéristique essentielle, innée ou non, ou d'une histoire commune partagée par leurs membres. Les groupes sociaux fondés sur

17. Cette solution a été récemment validée par une décision de la Haute assemblée : CE, 6 décembre 2023, *OFPRA c. M. Mbanzulu*, n° [469817](#).



l'orientation sexuelle et l'identité de genre sont parmi les plus répandus dans le monde. En 2023, la Cour a identifié pour la première fois l'existence de groupes sociaux de ce type au Burundi (CNDA, 12 juillet 2023, *M. N.*, n° [22027411](#)), en Iran (CNDA, 26 juillet 2023, *M. A.* n° [22058695](#)) et en Birmanie (CNDA, 15 novembre 2023, *M. A.*, n° [23022677](#)), tandis qu'elle a actualisé les données se rapportant à l'Ouganda, pays dans lequel un groupe social des personnes homosexuelles avait été identifié dès 2011 (CNDA, 25 juillet 2023, *M. K.*, n° [23008863](#)). La CNDA reconnaît actuellement l'existence de tels groupes dans 48 pays.

Traditionnellement présente sur le terrain de la protection des jeunes filles menacées d'excision, la Cour a reconnu pour la première fois l'existence du groupe social des femmes et des enfants exposées au risque d'excision au Soudan, où cette pratique constitue une norme sociale¹⁸. La Cour a ainsi décidé de protéger, sur ce fondement, deux sœurs jumelles âgées de sept ans, qui risquent d'être soumises à une excision par leurs familles maternelle et paternelle, toutes deux originaires de l'État du Kordofan Sud, où le taux de prévalence constaté des mutilations sexuelles féminines (MSF) atteint 88,8 %, et fortement attachées à la perpétuation de cette pratique traditionnelle (CNDA, 20 juin 2023, *Les enfants E.*, n° [22043418](#) et n° [22043419](#)). Le juge de l'asile a également identifié un groupe social de ce type en Sierra Leone, où la pratique des MSF constitue une norme sociale au sein de la plupart des groupes ethniques. C'est, en l'espèce, une jeune fille issue de la communauté temné qui s'est vu reconnaître la protection conventionnelle du fait des risques d'excision auxquels elle est exposée sans possibilité de protection effective (CNDA, 31 octobre 2023 *Mme K.*, n° [23019157](#)). La Cour a jugé, par ailleurs, que les jeunes femmes burkinabées d'ethnie mossi non excisées constituent un groupe social et a reconnu la qualité de réfugiée à une jeune fille issue de ce groupe ethnique que sa mère a été dans l'incapacité de protéger, ayant elle-même été menacée de mort par l'oncle paternel de la jeune fille pour avoir voulu s'opposer à sa mutilation (CNDA, 22 juin 2023, *Mme S.*, n° [22053238](#)).

En revanche, s'agissant des femmes s'étant extraites d'un réseau de traite des êtres humains, le juge de l'asile a estimé que les conditions requises pour l'identification d'un groupe social en République démocratique du Congo (RDC) n'étaient pas réunies dans la mesure où l'expérience de la traite n'apparaît pas comme faisant l'objet d'un regard spécifique de la part de la société et où l'exploitation sexuelle des jeunes femmes par des réseaux organisés demeure un phénomène ponctuel. La Cour accorde ainsi le bénéfice de la protection subsidiaire à une ressortissante congolaise, isolée et vulnérable, exposée à des représailles après avoir quitté un réseau nigérian contre lequel elle a porté plainte en France (CNDA, 12 septembre 2023, *Mme S.*, n° [22059173](#)). Cette décision illustre en particulier l'existence de parcours de sortie de la prostitution mis en place en France afin de protéger et d'accompagner les victimes de traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle.

18. Conformément à la jurisprudence de référence sur le sujet : CNDA, GF, 5 décembre 2019, *Mmes N., S. et S.* n° [19008524](#), [19008522](#) et [19008521](#), (Gambie).



2.3.4. Incidence et évaluation des protections internationales obtenues dans d'autres États de l'Union européenne

L'existence d'une protection internationale préalablement accordée par un État membre de l'Union européenne est un facteur déterminant de l'appréciation d'une demande d'asile déposée en France dès lors qu'aux termes de l'article L. 531-32 du CESEDA, qui transpose les dispositions de l'article 33 (2) (a) de la directive 2013/32/UE (dite « directive procédures ») : « *L'Office français de protection des réfugiés et apatrides peut prendre une décision d'irrecevabilité écrite et motivée, sans vérifier si les conditions d'octroi de l'asile sont réunies, dans les cas suivants : 1° Lorsque le demandeur bénéficie d'une protection effective au titre de l'asile dans un État membre de l'Union européenne (...)* ». Les occurrences d'application de ces dispositions se sont multipliées ces dernières années du fait de l'importance des mouvements secondaires au sein de l'Union et ont été à l'origine de plusieurs décisions du Conseil d'État. L'expérience acquise par la juridiction a cependant révélé un besoin de clarification quant aux critères permettant de tenir une telle protection pour établie et actuelle. La Cour s'est ainsi attachée à préciser les éléments permettant de confirmer l'existence d'une protection internationale obtenue dans un autre État de l'UE aux fins de l'application de l'article L. 531-32 du CESEDA.

Dans une affaire où l'existence d'une protection internationale préalablement accordée par la Hongrie n'avait pu être confirmée par les autorités compétentes saisies par l'OFPRA puis par la juridiction, la CNDA a jugé que l'existence d'une telle protection pouvait néanmoins être constatée au vu d'éléments de preuve et d'indices concordants. La comparaison positive des empreintes relevées sur le demandeur au moment de l'introduction de sa demande de protection internationale en France, conformément aux dispositions de l'article 9 (1) du règlement n° 603/2013 (UE), avec celles relevées précédemment dans un autre État membre, est ainsi une preuve suffisante pour établir l'existence d'une protection internationale lorsque la fiche individuelle établie dans cet État membre comporte l'indication de l'accord d'une protection internationale et la date de cet accord. Les déclarations du demandeur sur l'octroi de la protection internationale constituent par ailleurs un indice devant être pris en compte. Après avoir constaté l'existence de la protection obtenue en Hongrie au vu d'informations consignées dans le fichier central Eurodac et des déclarations constantes du requérant confirmant cet octroi, le juge de l'asile s'est interrogé dans un deuxième temps sur l'effectivité de cette protection. S'agissant des conditions générales prévalant en Hongrie, la Cour s'est appuyée sur un rapport du Parlement européen publié en décembre 2017 et sur le rapport du *Hungarian Helsinki Committee* (HHC) relatif à la Hongrie paru en avril 2022 pour conclure à l'inexistence de défaillances systémiques graves en dépit de lourdeurs administratives et d'un manque de programmes visant à l'intégration des réfugiés. Le défaut de protection n'ayant pu être caractérisé en l'espèce, la Cour a confirmé la décision d'irrecevabilité opposée par l'OFPRA à cette demande (CNDA, 28 mars 2023 *M. M.*, n° [20031552](#)).



2.3.5. Procédure

En matière procédurale, la Cour a été conduite à se prononcer sur l'application au contentieux de l'asile de règles générales de procédure.

La Cour a estimé en particulier que l'OFPRA n'est pas recevable à saisir la Cour de conclusions reconventionnelles tendant à ce qu'il soit mis fin à la protection subsidiaire d'un demandeur, dès lors que l'article L. 512-3 du CESEDA lui permet de prendre cette mesure lui-même, en se fondant sur un principe classique de contentieux général, dégagé par le Conseil d'État dans son arrêt *Préfet de l'Eure* du 30 mai 1913, selon lequel les personnes publiques ne peuvent demander au juge de prononcer des mesures qu'elles ont le pouvoir de prendre. Ces conclusions avaient été formulées par l'administration dans le cadre d'un recours formé par un ressortissant afghan contre une décision de l'OFPRA lui ayant octroyé le bénéfice de la protection subsidiaire mais écarté ses prétentions à se voir reconnaître la qualité de réfugié, après que l'intéressé avait été mis en examen et placé en détention provisoire, postérieurement à son admission au bénéfice de la protection subsidiaire, pour des faits pouvant justifier son exclusion de cette protection au titre des alinéas 2 (crime grave) et 4 (menace grave à l'ordre public) de l'article L. 512-2 du CESEDA (CNDA, 21 juillet 2023, *M. S.*, n° [21057484](#)).

Saisie d'un recours en tierce opposition par un ressortissant biélorusse voulant contester la protection accordée par la Cour à son enfant mineur, au motif que celle-ci fait obstacle à l'exercice de l'autorité parentale et de son droit de garde sur son enfant, la grande formation de la CNDA a jugé que cette voie de recours, qui constitue une règle générale de procédure, n'est pas ouverte devant elle en raison de son incompatibilité avec l'organisation de la juridiction de l'asile. L'instruction contradictoire de ce type de recours, qui permet à des personnes qui n'ont été ni appelées ni représentées à l'instance de contester une décision d'une juridiction administrative lésant leurs droits, impliquerait en effet nécessairement, dès lors que la Cour l'estimerait recevable, la communication d'office des pièces de la procédure ayant donné lieu à la décision de protection de la CNDA. Or il incombe au juge de l'asile de garantir la confidentialité des éléments d'information de la demande d'asile, laquelle constitue tant une garantie essentielle du droit constitutionnel d'asile qu'une exigence découlant de la convention de Genève. L'instruction du recours en tierce opposition étant ainsi fondamentalement incompatible avec le respect de la garantie essentielle de confidentialité des demandes d'asile, la formation plénière de la Cour juge que le requérant n'est pas recevable à former tierce opposition contre la décision reconnaissant la qualité de réfugiés à son ex-épouse et à son fils mineur.

Dans cette affaire, le requérant avait au préalable assigné son ex-épouse, qui avait quitté unilatéralement la Biélorussie avec leur enfant, devant le juge civil français sur le fondement de la convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international. Estimant que la décision ultérieure par laquelle la Cour avait protégé son ex-épouse et leur enfant posait la question de la conciliation de la procédure de la convention de La Haye avec la procédure d'asile, le juge de la famille avait sursis à statuer dans l'attente de la décision de la Cour sur le recours en tierce opposition du père (CNDA, GF 5 décembre 2023, *M. A.* n° [23031032](#)).



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

■ Les demandes

En 2023, 4 014 demandes ont été enregistrées par le bureau d'aide juridictionnelle, contre 4 691 en 2022, soit une diminution de 14,4 %.

Ces demandes concernent en premier lieu le contentieux du droit des étrangers qui représente 57,7 % des demandes d'aide juridictionnelle, soit 2 319 affaires enregistrées en 2023 (2 824 en 2022).

Sur ces 2 319 affaires, 789 concernent des refus de titre de séjour (contre 719 en 2022) et 1 530 le contentieux des réfugiés (contre 2 030 en 2022). Le contentieux des réfugiés représente ainsi, à lui seul, 38,1 % de l'ensemble des demandes.

Viennent ensuite les contentieux liés à l'aide sociale (336 demandes en 2023 ; soit 8,3 % des demandes), au logement (220 demandes en 2022, soit 4,9 % des demandes) et aux droits des personnes et aux libertés publiques (265 demandes en 2023, 6,6 % des demandes).

Enfin, trois autres types de contentieux ressortent des statistiques : le contentieux de la fonction publique (155 dossiers enregistrés en 2023), celui des pensions (32 dossiers dont 15 concernant les pensions militaires d'invalidité), et enfin le contentieux fiscal (57 dossiers).

■ Les décisions rendues

Le nombre de décisions rendues en 2023 s'élève à 4 209 contre 4 967 en 2022, soit une diminution de 15 %.

Ces décisions se répartissent de la manière suivante :

- 4 020 ordonnances du président du bureau, contre 4 780 en 2022.



- 152 décisions prises par le bureau d'aide juridictionnelle statuant en formation collégiale, contre 169 en 2022.
- 37 autres décisions faisant suite à une ordonnance du président de la section du contentieux, contre 18 en 2022.

Les ordonnances du président du bureau d'aide juridictionnelle représentent donc 95,5 % du total des décisions rendues.

Parmi les décisions accordant l'aide juridictionnelle, plus de 20,4 % concernent des dossiers de référés, ce qui constitue une augmentation par rapport à l'année 2022 pour laquelle ce taux dépassait les 14 %.

■ Le sens des décisions

En 2023, 3 425 rejets ont été prononcés contre 4 243 en 2022, tandis que le nombre d'aides juridictionnelles accordées a augmenté de 637 en 2022 à 725 en 2023.

■ Le taux d'admission est de 17,2 % (12,8 % en 2022).

Le BAJ a également prononcé 59 désistements, incompétences, non-lieux et caducités.

■ La répartition des décisions par saisine

- Compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'État : 73 décisions, soit 1,7 % du total des décisions rendues, dont 27 admissions (3,7 % du nombre total d'admissions).
- Compétence d'appel du Conseil d'État : 67 décisions, soit 1,6 % du total des décisions rendues, dont 20 admissions (2,7 % du nombre total des admissions).
- Cassation des décisions rendues par les tribunaux administratifs (autres que les référés) : 723 décisions, soit 17,2 % du total des décisions rendues, dont 116 admissions (16 % du nombre total des admissions).
- Cassation des décisions rendues par les tribunaux administratifs en matière de référé : 691 décisions, soit 16,4 % du total de décisions rendues, dont 119 admissions (16,4 % du nombre total des admissions).
- Cassation des décisions rendues par les cours administratives d'appel : 874 décisions, soit 20,7 % du total des décisions rendues, dont 204 admissions (28,1 % du nombre total des admissions).
- Cassation des décisions rendues par les juridictions administratives spécialisées : 1682 décisions, soit 40 % du total des décisions rendues, dont 226 admissions (31,1 % du nombre total des admissions).

■ La répartition des décisions par principales matières

- Contentieux des étrangers (2457 décisions ; 58,3 % des décisions) : 818 décisions prises concernent le contentieux des titres et visas de séjour, soit 19,4 % du total des décisions (avec 156 admissions, soit 21,5 % du nombre total des admissions), 1 639 décisions prises le sont en matière de réfugiés soit 38,9 % du total des décisions (avec 211 admissions, soit 29 % du nombre total des admissions).



- Contentieux de l'aide sociale : 346 décisions (8,2 %), dont 48 admissions (6,6 % du nombre total des admissions).
- Contentieux du logement : 211 décisions (5 %), dont 36 admissions (5 % du nombre total des admissions).
- Droits des personnes et libertés publiques : 286 décisions (soit 6,8 % du total des décisions rendues), dont 52 admissions (7,1 % du nombre total des admissions).
- Contentieux de la fonction publique : 157 décisions (soit 3,7 % du total des décisions rendues), dont 37 admissions (5,1 % du nombre total des admissions).
- Contentieux fiscal : 57 décisions (1,3 % des décisions) dont 15 admissions (2 % du nombre total des admissions).
- Contentieux des pensions : 25 dossiers traités (0,5 % du total des décisions) dont 7 admissions (0,9 % du nombre total des admissions) : 15 concernent le contentieux des pensions militaires d'invalidité et 10 concernent les pensions de retraite des agents de l'État.

■ Stock, durée de traitement et délai de notification

Le stock des dossiers était de 93 au 31 décembre 2023.

La durée moyenne de traitement des demandes a été de 31 jours contre 49 jours en 2022.

Le délai de notification est en moyenne de 3 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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Affaires traitées	3 570	3 710	3 888	4 019	4 327	4 110	4 705	3 321	4 497	4 967	4 209
Aides accordées	498	337	350	428	530	574	635	460	677	637	725
Rejets	2 974	3 251	3 412	3 491	3 730	3 453	4 005	2 802	2 728	4 243	3 425

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	2022	330
2007	621	2015	56	2023	93



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

	Nombre de décisions lues	sens			
		rejet	admission	non-lieu*	incompétence
Premier ressort	73	40	27	1	4
Appel	67	47	20	0	0
Cassation TA (référés)	691	568	119	2	2
Cassation TA (autres)	723	579	116	4	20
Cassation CAA	874	665	204	5	0
Cassation (autres juridictions)	1682	1447	226	1	0
Autres (Tribunal des conflits, avis, DNI...)	99	79	13	1	6

* La colonne « non-lieu » comprend également les décisions de désistement mais pas les décisions de caducité qui ont été rendues cette année qui s'élèvent à 13.

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

	Nombre de décisions lues	sens			
		rejet	admission	non-lieu*	incompétence
Réfugiés	1639	1427	211	1	0
Étrangers (hors réfugiés)	818	651	156	1	8
Aide sociale	346	294	48	2	2
Logement	211	168	36	0	6
Droits des personnes et libertés publiques	286	231	52	0	3
Fonction publique	157	115	37	1	4
Contentieux fiscal	57	40	15	1	1
Pensions de retraite	10	8	2	0	0
Pensions militaires d'invalidité	15	9	5	0	1

* La colonne « non-lieu » comprend également les décisions de désistement mais pas les décisions de caducité.



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 (article [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.

La section du rapport et des études organise également des journées d'études sur des thématiques d'exécution. Un colloque, co-organisé par le comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative, consacré au sixième anniversaire des procédures d'exécution, s'est tenu le 24 octobre 2023. Les interventions de présidents ou membres de plusieurs juridictions européennes (Allemagne, Italie, Belgique, Luxembourg) ainsi que de la Commission européenne ont mis en lumière la variété des instruments utilisés pour parvenir à l'exécution de la chose jugée : injonctions ; astreintes ; désignation, comme en Italie ou au Luxembourg, d'un « commissaire » chargé, sous le contrôle du juge, de prendre les actes impliqués par la décision juridictionnelle ; ou encore, comme en Belgique, mécanisme



de « substitution d'action » permettant au juge administratif de prendre lui-même la décision à la place de l'autorité administrative lorsque cette dernière n'avait pas d'autre choix que d'adopter une décision dans un sens déterminé.

3.2.1. Les caractéristiques générales de l'activité de la juridiction administrative en matière d'exécution en 2023

■ Les demandes d'exécution

L'année 2021 avait été caractérisée par une augmentation très sensible et inédite du nombre de demandes d'exécution (+ 23 % toutes juridictions confondues). Cette hausse s'était poursuivie en 2022, mais de manière beaucoup plus modeste (+ 2,5 % toutes juridictions confondues).

En 2023, 4708 nouvelles demandes, contre 4601 en 2022, ont été comptabilisées, ce qui équivaut à une hausse de 2,3 %.

L'élément le plus remarquable à signaler consiste en une légère diminution inédite du nombre de demandes enregistrées par les tribunaux administratifs, qui sont passées de 3 881 en 2022 à seulement 3 840 en 2023. Les évolutions sont toutefois très disparates d'un tribunal à l'autre. La croissance s'est en revanche poursuivie, à un rythme lent, dans les cours administratives d'appel et au Conseil d'État.

Le « taux global d'inexécution » continue néanmoins à augmenter. Cet indicateur consiste à calculer le rapport entre, au numérateur, le nombre de demandes d'exécution « sérieuses », c'est-à-dire celles qui passent le cap de la phase juridictionnelle et, au dénominateur, le nombre total de décisions juridictionnelles favorables aux requérants. Cet indicateur connaît, depuis plusieurs années, une augmentation lente mais régulière (1,3 % en 2017 ; 1,6 % en 2022). En 2023, alors que le nombre total d'affaires jugées favorablement aux requérants n'a augmenté que de 2,8 %, le nombre total d'ouvertures d'une procédure juridictionnelle a augmenté nettement plus rapidement, passant de 1 008 à 1 283, soit une hausse de 27 %. Par conséquent, le taux global d'inexécution a atteint 1,98 % en 2023, ce qui signifie que sur 100 décisions juridictionnelles ayant donné satisfaction au requérant, deux d'entre elles donnent lieu à une demande d'exécution considérée comme suffisamment sérieuse pour que le président de la juridiction (au Conseil d'État, le président de la section du contentieux) ouvre une procédure juridictionnelle.



Évolution du taux d'inexécution, évalué en fonction du nombre d'ouvertures de procédures juridictionnelles, depuis 2017

Années	Nombre de demandes d'exécution ayant fait l'objet d'une OPI (CE, CAA, TA)				Nombre total d'affaires jugées favorablement au requérant par la juridiction administrative (CE, CAA, TA)				Taux d'inexécution			
	TA	CAA	CE	Total	TA	CAA	CE	Total	TA	CAA	CE	Global
2017	595	98	3	696	47780	5063	654	53497	1,25%	1,94%	0,46%	1,30%
2018	776	143	11	930	51820	5767	753	58340	1,50%	2,48%	1,46%	1,59%
2019	700	186	7	893	54720	5604	595	60919	1,28%	3,32%	1,18%	1,47%
2020	652	136	7	795	49587	5222	526	55335	1,31%	2,6%	1,33%	1,44%
2021	813	182	10	1005	56973	5754	710	63437	1,43%	3,16%	1,41%	1,58%
2022	801	193	14	1008	57013	5601	571	63185	1,40%	3,45%	2,45%	1,60%
2023	1090	182	11	1283	58831	5525	606	64962	1,85%	3,29%	1,82%	1,98%

L'augmentation du nombre d'ordonnances ouvrant une procédure juridictionnelle semble être, pour l'essentiel, la conséquence de difficultés croissantes d'exécution en matière de contentieux des étrangers, comme l'ont relevé de nombreux présidents de juridiction, dans le rapport annuel de la juridiction en matière d'exécution des décisions de justice :

TA de Bordeaux : « Au 31 décembre 2023, 103 demandes d'exécution de jugements et ordonnances ont été introduites, soit une augmentation de 47 % par rapport à l'année civile précédente. L'augmentation ainsi constatée concerne exclusivement des demandes d'exécution dans la matière « étrangers » en raison des difficultés des préfetures, principalement de la Gironde, pour exécuter spontanément les injonctions de réexamen ou de délivrance de titre prononcées par le tribunal. La grande majorité de ces procédures d'exécution conduit à un classement administratif, mais un nombre conséquent de procédures juridictionnelles ont été ouvertes pour aboutir à l'exécution complète du jugement. Dans la plupart des cas, la procédure juridictionnelle se solde par un non-lieu. On constate donc une forme d'instrumentalisation du tribunal, lequel, en raison de l'insuffisance des moyens constatés au sein des services préfectoraux de la direction des migrations et de l'intégration est appelé à jouer un rôle de régulateur, alors que la décision juridictionnelle est claire et ne recèle aucune difficulté potentielle ».

TA de Cergy-Pontoise : « Dans leur très grande majorité, les décisions du tribunal en matière de contentieux des étrangers des Hauts-de-Seine, et singulièrement des référés mesures-utiles, font rarement l'objet d'une exécution spontanée de la part des services préfectoraux. Déjà absente au stade de la phase contentieuse, la préfecture attend qu'une demande d'exécution soit déposée devant le tribunal pour s'emparer du dossier et assurer l'exécution de la décision juridictionnelle. En revanche, dès lors que la demande d'exécution est transmise aux services préfectoraux, ceux-ci assurent une exécution rapide, en général dans la semaine, ce qui semble démontrer que l'absence d'exécution ne trouve pas son origine dans des difficultés particulières de compréhension ou de mise en œuvre pratique... ».



TA de Grenoble : « Les services préfectoraux tardent à réexaminer la situation des étrangers et à prendre les mesures prescrites par les injonctions. De nombreuses relances par courrier, courriel ou téléphone avant l'ouverture de la phase juridictionnelle ne permettent pas, la plupart du temps, d'éviter celle-ci ».

TA de Nice : « Le contentieux des étrangers est de loin très majoritaire parmi les demandes d'exécution puisqu'il représente environ 90 % du total des nouvelles demandes. Il en va de même s'agissant des dossiers basculant en procédure juridictionnelle, 82 % des ordonnances ouvrant la procédure juridictionnelle étant prises dans ce contentieux. Le nombre d'affaires ayant pu être réglé au cours de la phase amiable est inférieur à celui des ordonnances d'ouverture d'une procédure juridictionnelle. Le nombre d'astreintes prononcées et liquidées demeure relativement élevé. Les dossiers de liquidation d'astreintes illustrent des difficultés à obtenir une exécution rapide des décisions ordonnant dans le contentieux des étrangers le réexamen d'une demande ou la simple délivrance d'un titre. Les injonctions de réexamen sont à l'origine de nombreuses demandes d'exécution et peuvent parfois donner lieu à des délais de traitement particulièrement longs. ».

C'est d'ailleurs dans le contentieux des étrangers que les difficultés rencontrées par les requérants ou les avocats pour obtenir le paiement des frais irrépétibles qui leur ont été accordés par le juge sont les plus nombreuses.

Comme pour les années précédentes, le nombre d'astreintes prononcées par les juridictions est faible, il est même en diminution (112 astreintes en 2023, contre 250 en 2022, dont 38 pour le seul tribunal administratif de Mayotte). Si d'aucuns estiment que la faiblesse de ce nombre traduit une attitude trop bienveillante des juridictions à l'égard des administrations, les statistiques disponibles ne permettent pas de considérer que la durée moyenne des procédures d'exécution se serait allongée et que, partant, les juridictions seraient plus « patientes ».

Les liquidations d'astreinte demeurent elles aussi exceptionnelles, leur nombre a même baissé en 2023 : 27 pour l'ensemble de la juridiction administrative, contre 73 en 2022.

Globalement, l'on peut retenir qu'en 2023, davantage de demandes que par le passé ont « basculé » en phase juridictionnelle, les diligences de la phase administrative n'ayant pas suffi à assurer l'exécution de la chose jugée, sans que cela n'aboutisse, sauf exceptions, au prononcé d'une astreinte. Cette relative « banalisation » de la phase juridictionnelle, au cours de laquelle l'administration finit généralement par exécuter la décision juridictionnelle, est un phénomène récent, largement explicable par le grand nombre d'inexécutions persistantes, pendant la phase administrative, dans le contentieux des étrangers.

L'inexécution concerne tant l'État que les collectivités territoriales et les établissements publics. Les quelques refus délibérés d'exécution signalés par les juridictions émanent toutefois plutôt des collectivités territoriales. Outre l'affaire du contournement de Beynac, en Dordogne, déjà mentionnée dans les rapports des années précédentes et qui a donné lieu, en 2023, à une liquidation d'astreinte, la cour administrative d'appel de Marseille a signalé un refus d'exécution de la commune de



Nice, à propos de l'ouverture d'un centre culturel et culturel (CAA Marseille, 13 mars 2023, *Commune de Nice*, n° [18MA05153](#)).

Certaines juridictions constatent toutefois des améliorations dans certains domaines grâce à un dialogue renforcé avec les administrations. Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise relève ainsi, s'agissant du contentieux des étrangers, qu'« à la suite des discussions engagées entre le tribunal et la préfecture, l'adoption d'un nouveau dispositif par celle-ci a permis une diminution marquée des saisines par référés mesures-utiles ». De même, le tribunal administratif de la Guadeloupe, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin note que « grâce à une politique de suivi des exécutions qui s'est orientée vers un dialogue constructif et fréquent avec les personnes en charge de l'exécution des décisions de justice dans les administrations, les chiffres 2023 sont en nette amélioration par rapport à ceux de 2022. Un exemple flagrant est celui du CHU de la Guadeloupe, qui était un « mauvais élève » en matière d'exécution et qui, désormais, à la suite de l'instauration de ce dialogue permanent avec le tribunal, prend soin d'exécuter au plus vite les décisions juridictionnelles ».

Par ailleurs, plusieurs procédures de médiation ont été menées par les juridictions pendant la « phase administrative ». La cour administrative d'appel de Bordeaux a, par exemple, proposé une médiation en matière de fonction publique, pour une demande d'exécution portant sur le réexamen des possibilités de reclassement d'un agent, le dossier faisant apparaître une mésentente entre les parties quant aux possibilités de reclassement effectivement disponibles.

■ Les demandes d'éclaircissement

Quantitativement peu nombreuses (18 en 2023), les demandes d'éclaircissement contribuent toutefois à l'effectivité des décisions du juge administratif. Elles ont concerné, en 2023, des domaines très divers : calcul des intérêts de retard, conséquences de l'annulation d'un refus de permis de construire, attributions du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle, ou encore réintégration d'un agent dont la radiation des cadres avait été suspendue par le juge des référés.

Peut être signalée, à titre d'exemple, une demande d'éclaircissement consécutive au refus d'une comptable publique de mandater les frais irrépétibles au motif que le dispositif du jugement – qui ne pouvait plus faire l'objet d'une rectification d'erreur matérielle sur le fondement de l'article R. 741-11 du CJA – comportait une erreur de plume quant à la désignation du bénéficiaire des sommes mises à la charge de l'État au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il a été répondu par le président du tribunal concerné qu'une simple erreur de plume était sans incidence sur la régularité du jugement et ne faisait pas obstacle à sa force exécutoire dès lors qu'il découlait nécessairement de ses motifs que le requérant avait bien été désigné bénéficiaire des frais irrépétibles.

Par ailleurs, certains tribunaux administratifs ont répondu, hors du cadre strict des demandes d'éclaircissement fixé par le code de justice administrative, à des « demandes d'éclaircissement » n'émanant pas de collectivités publiques mais de requérants. A été relevée, à titre d'exemple, une demande présentée par une association environnementale, à propos d'un jugement qui avait fait application de



l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme et qui avait annulé partiellement un permis d'aménagement. L'association requérante ne comprenait pas pourquoi le dispositif du jugement évoquait par ailleurs la possibilité d'une régularisation par la pétitionnaire dans les six mois. Il lui a été expliqué que cette régularisation devait se faire, sous forme de demande de permis modificatif, par la société devant les services municipaux et non devant le tribunal, qui avait épuisé son office. Cette demande illustre la difficulté pour les parties de saisir la portée des pouvoirs spécifiques d'annulation et de régularisation du juge en matière d'urbanisme.

■ Les principaux apports de la jurisprudence en matière d'exécution en 2023

S'agissant de l'office du juge de l'injonction, la décision d'Assemblée du 11 octobre 2023, (CE, Ass., *Ligue des droits de l'Homme et autres – Syndicat de la magistrature et autres*, n° [467771](#) et [467781](#), Rec.) a jugé que lorsque le juge administratif est saisi d'une requête tendant à l'annulation du refus opposé par l'administration à une demande tendant à ce qu'elle prenne des mesures pour faire cesser la méconnaissance d'une obligation légale lui incombant, il lui appartient, dans les limites de sa compétence, d'apprécier si le refus de l'administration de prendre de telles mesures est entaché d'illégalité et, si tel est le cas, d'enjoindre à l'administration de prendre la ou les mesures nécessaires. Cependant, et en toute hypothèse, il ne lui appartient pas, dans le cadre de cet office, de se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou de leur enjoindre de le faire. Faisant application de ces principes, il a annulé la décision implicite du ministre de l'intérieur et des outre-mer refusant de prendre toutes mesures utiles de nature à faire respecter aux policiers et gendarmes l'obligation de port effectif et apparent de leur identifiant individuel ainsi que de modifier ses caractéristiques. Il a ensuite enjoint au ministre de l'intérieur, dans un délai de 12 mois, de prendre de telles mesures, y compris lorsque l'emplacement habituel du matricule des agents est recouvert par des équipements de protection individuelle. Il a également enjoint au ministre de modifier les caractéristiques de l'identification individuelle, en particulier sa taille, de façon à en garantir une lisibilité suffisante pour le public dans l'ensemble des contextes opérationnels.

En ce qui concerne la procédure d'exécution, une autre décision du Conseil d'État doit, compte tenu de ses conséquences pour l'ensemble des juridictions, être signalée (CE, 21 novembre 2023, *Ministre de l'intérieur et des outre-mer c/M. Souto*, n° [466680](#), T.). Un tribunal administratif avait enjoint au ministre de l'intérieur de rétablir les six points illégalement retirés du capital du permis de conduire du requérant et d'en tirer les conséquences en ce qui concerne le calcul de son capital de points. Durant la phase administrative de la procédure d'exécution de ce jugement, le ministre avait produit des observations tendant à établir que le jugement avait été entièrement exécuté. Après l'ouverture de la procédure juridictionnelle, il n'avait produit aucun mémoire en défense malgré la mise en demeure qui lui avait été adressée. Le Conseil d'État estime que le tribunal administratif n'était pas tenu de viser les écritures produites durant la phase administrative dès lors que le caractère contradictoire de l'instruction de la demande d'exécution ne s'applique qu'à la phase juridictionnelle ouverte, le cas échéant, par ordonnance du président



de la juridiction. En revanche, il juge que le tribunal administratif aurait dû, après l'ouverture d'une procédure juridictionnelle, verser au dossier les écritures produites par les parties lors de la phase administrative, afin de leur permettre d'en débattre contradictoirement.

3.2.2. Les suites des affaires évoquées dans les rapports publics des années précédentes

■ Les demandes d'éclaircissement

Par une décision n° [394254](#) (CE, Ass., 12 juillet 2017, *Association Les Amis de la Terre France*, n° 394254, Rec.), 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 d'Assemblée (CE, Ass., *Association Les Amis de la Terre France et autres*, 10 juillet 2020, n° [428409](#), Rec.), 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. Il avait également jugé qu'une fraction du produit de l'astreinte serait susceptible d'être versée à des personnes morales de droit public ou à des personnes de droit privé à but non lucratif menant, conformément à leurs statuts, des actions d'intérêt général en lien avec l'objet du litige.

Par la suite, le Conseil d'État avait constaté que les seuils limites étaient toujours dépassés, s'agissant du taux de dioxyde d'azote, dans 5 zones, et que la concentration en particules fines demeurait trop élevée dans la zone de Paris. Il avait alors procédé à une liquidation provisoire de l'astreinte, au titre de la période du 11 janvier 2021 au 11 juillet 2021, pour un montant de 10 millions d'euros. (CE, *Association Les Amis de la Terre France et autres*, 4 août 2021, n° [428409](#), Rec.).

Une nouvelle liquidation de l'astreinte avait été décidée le 16 octobre 2022, au titre des périodes du 12 juillet 2021 au 11 janvier 2022 et du 12 janvier 2022 au 11 juillet 2022, au même taux. Le Conseil d'État avait relevé l'absence de dépassement des taux de concentration en particules fines mais la persistance d'un taux de concentration en dioxyde d'azote trop élevé dans quatre zones, et avait estimé que le Gouvernement n'établissait pas que les mesures récentes qu'il avait prises permettraient de ramener, dans le délai le plus court possible, les niveaux de concentration en dioxyde d'azote dans les zones concernées en deçà des valeurs limites.

Le 24 novembre 2023, le Conseil d'État a procédé à une troisième liquidation provisoire de l'astreinte (CE, *Association Les Amis de la Terre France et autres*, 24 novembre 2023, n° [428409](#), Rec.), pour les deux périodes semestrielles suivantes, mais à un taux réduit à 5 millions d'euros par semestre de retard. Il a d'abord confirmé que la décision du 12 juillet 2017 devait être regardée comme exécutée s'agissant du

respect des taux de concentration en particules fines. S'agissant des concentrations en dioxyde d'azote, il a constaté que la situation à Aix-Marseille ne pouvait, en raison de la persistance d'une valeur très proche de la valeur limite, être considérée comme suffisamment consolidée et que les zones de Lyon et de Paris connaissaient encore des dépassements significatifs pour ce polluant. Il a ensuite jugé que les différentes mesures récentes décidées pour la zone d'Aix-Marseille, notamment en matière de circulation automobile, apparaissaient comme suffisamment précises et détaillées pour envisager que le respect des valeurs limites de concentration en dioxyde d'azote, déjà constaté dans cette zone en 2022, se poursuivrait, et qu'elles pouvaient ainsi être regardées comme assurant, pour cette zone, une correcte exécution de la décision du Conseil d'État du 12 juillet 2017. En revanche, s'agissant de Lyon, et surtout de Paris, il a considéré que les mesures prises ou envisagées ne suffisaient pas à garantir que les valeurs limites pour le dioxyde d'azote seraient effectivement respectées dans le délai le plus court possible. L'abaissement du taux de l'astreinte a été motivé de la manière suivante : « *Eu égard, dans un sens, à la durée qui ne cesse de s'accroître de la période de dépassement des valeurs limites dans les deux zones qui demeurent concernées, et tout particulièrement en région parisienne, mais en prenant aussi en compte, dans l'autre sens, les améliorations constatées depuis l'intervention des décisions antérieures, et notamment la réduction du nombre des zones concernées par les dépassements et la baisse globale tant du nombre des stations de mesure constatant des dépassements que de l'importance de ces dépassements pour les zones qui demeurent en dépassement, il y a lieu de modérer le taux de l'astreinte en le diminuant de moitié, au vu de ces différentes considérations, pour la période courant du 12 juillet 2022 au 12 juillet 2023* ».

■ Le contentieux des émissions de gaz à effet de serre

Par une décision n° [427301](#) (CE, 1^{er} juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe et autres*, n° 427301, Rec.), le Conseil d'État avait annulé le refus implicite du Premier ministre de prendre avant le 31 mars 2022, toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national afin d'assurer sa compatibilité avec les objectifs de réduction fixés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie et à l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018.

Les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie consistent en une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030, soit un passage de 544 Mt de CO₂eq en 1990 à 330 Mt de CO₂eq en 2030. Ceux fixés par l'annexe I du règlement 2018/842, dans sa rédaction encore en vigueur, consistent en une réduction de 37 % en 2030 par rapport au niveau de 2005, soit un passage de 555 Mt de CO₂eq en 2005 à 349 Mt de CO₂eq en 2030.

Une demande d'exécution a donné lieu à l'ouverture d'une procédure juridictionnelle, le 4 octobre 2022.

Par une nouvelle décision du 10 mai 2023 (CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe et autres*, n° [467982](#), Rec.), le Conseil d'État a enjoint au Gouvernement de produire à échéance du 31 décembre 2023, puis au plus tard le 30 juin 2024, tous les éléments justifiant l'adoption de mesures complémentaires. Il n'a donc pas, à ce



stade, prononcé d'astreinte, mais a donné au Gouvernement un premier « rendez-vous », le 31 décembre 2023. Le Conseil d'État a estimé que les mesures prises ou envisagées par le Gouvernement étaient susceptibles d'entraîner des réductions des émissions de gaz à effet de serre à un rythme plus soutenu que par le passé, mais que la modélisation produite par l'État n'était pas suffisamment fiable pour pouvoir conclure, à ce stade, à un respect de la « trajectoire » de réduction des émissions.

Par ailleurs, « l'affaire du siècle » jugée par le tribunal administratif de Paris a trouvé son épilogue. Dans cette affaire, le tribunal avait, à la demande de plusieurs associations, enjoint au Premier ministre et aux ministres compétents de prendre, au plus tard le 31 décembre 2022, toutes les mesures utiles de nature à réparer le préjudice écologique et à prévenir l'aggravation des dommages, à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du premier budget carbone, soit 15 Mt CO₂eq (TA Paris, 14 octobre 2021, *Association Oxfam France et autres*, n° [1904967](#), [1904968](#), [1904972](#) et [1904976/4-1](#)). Ce jugement n'a pas été frappé d'appel. Des demandes d'exécution ont été ensuite présentées par plusieurs associations. Par une décision du 22 décembre 2023, n° 2321828, le tribunal a rejeté ces demandes d'exécution (TA Paris, *Association Oxfam France et autres*, 22 décembre 2023, n° [2321828/4-1](#)). Il a d'abord constaté qu'en dépit de la mise en œuvre par l'État de mesures visant à compenser le préjudice reconnu par le tribunal, la réparation de celui-ci ne peut être regardée comme étant complète à la date du 31 décembre 2022, au regard du préjudice restant à réparer, qui s'établit à 3 ou 5 Mt CO₂eq, selon les chiffres retenus. Il en a déduit qu'il y avait dès lors lieu d'examiner si la bonne exécution du jugement du tribunal du 14 octobre 2021 nécessitait, comme le demandaient les associations requérantes, de prononcer des mesures d'exécution supplémentaires, assorties, le cas échéant, d'une astreinte. Or, selon le tribunal, « il résulte des affirmations non contestées de l'État, reposant sur les données publiquement disponibles du CITEPA pour le premier trimestre 2023, qu'une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 5 Mt CO₂eq a été constatée par rapport au premier trimestre 2022, lui-même en deçà des objectifs fixés, soit un rythme annuel de 4,2 %, couvrant la part du préjudice restant à réparer. Il convient également de prendre en compte le niveau de la part indicative de 397 Mt CO₂eq fixée pour l'année 2023, et ajustée en juillet 2022 à 396 Mt CO₂eq. Au regard du rythme constaté de diminution des émissions de gaz à effet de serre et de la part indicative fixée pour l'année 2023, tous deux mis en perspective avec le quantum du préjudice restant à réparer, il ne résulte pas de l'instruction, et il n'est pas plus allégué, que cette tendance serait susceptible de connaître un infléchissement tel au cours de l'année 2023 que la réparation du préjudice en serait remise en cause »..



3.2.3. Les nouveaux enjeux

■ L'exécution des décisions rendues par le juge des référés

Le juge des référés prononce très fréquemment des injonctions à l'encontre de l'administration, dans le cadre du référé-suspension et surtout dans celui du référé-liberté, ou encore dans celui du référé-mesures utiles. Ces injonctions imposent souvent à l'administration, compte tenu de l'urgence, de prendre rapidement des mesures dans un sens déterminé ou de procéder au réexamen d'une situation administrative. Elles sont parfois assorties d'une astreinte.

Le requérant qui estime que l'injonction du juge des référés demeure inexécutée a deux possibilités, en vertu de la jurisprudence *Assistance publique-hôpitaux de Paris* (CE, 27 juillet 2015, n° [389007](#)). Il peut présenter une demande d'exécution conformément aux dispositions du livre IX du code de justice administrative. Dans ce cas, des diligences sont menées par le président de la juridiction (au Conseil d'État par la section du rapport et des études) dans le cadre de la « phase administrative » et en cas d'inexécution persistante, une « phase juridictionnelle » peut être ouverte, en vue du prononcé d'une astreinte. Le requérant peut également, s'il le préfère, ressaisir le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative (« référé-réexamen »). Une inexécution est en effet regardée, depuis la décision précitée du 26 juillet 2015, comme un « élément nouveau » justifiant une modification, par le juge des référés, de sa décision initiale. Le plus souvent, le juge des référés complète son injonction par le prononcé d'une astreinte.

Le nombre de saisines du juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative, pour obtenir l'exécution d'injonctions prononcées par celui-ci, est en augmentation continue depuis 2015. Certains présidents de juridiction ont relevé que les avocats avaient de plus en tendance à privilégier cette procédure, « plus expédiente ».

■ La réaffirmation du rôle joué par la Cour des comptes en cas d'inexécution persistante d'une décision du juge administratif

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2023, de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, qui a supprimé la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), la Cour des comptes peut prononcer des amendes à l'encontre d'agents publics ou élus dont le comportement en matière d'exécution des décisions de la juridiction administrative est reprochable. Cette compétence a été dévolue à la 7^e chambre de la Cour

Conformément au nouvel article L. 131-14 du code des juridictions financières, la Cour dispose des mêmes pouvoirs que ceux qui avaient été attribués à la CDBF par la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980, et cela dans deux hypothèses.

En premier lieu, une amende d'un montant maximal égal à six mois de rémunération mensuelle peut être prononcée à l'encontre des personnes (agents publics ou élus, à l'exception des ministres), dont les agissements ont entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé



chargée d'une mission de service public au paiement d'une astreinte. La Cour a connaissance de ces astreintes grâce à l'obligation faite aux juridictions administratives par le code de la justice administrative d'adresser au parquet général toutes les décisions procédant à une liquidation d'astreinte. La CDBF n'avait utilisé qu'une seule fois cette faculté, en 2001, en sanctionnant d'une amende de 30 000 francs (4 573,47 euros) la présidente d'un conseil régional qui refusait de réintégrer un agent illégalement évincé.

En second lieu, la Cour des comptes peut infliger une amende d'un montant maximal égal à six mois de rémunération mensuelle aux personnes justiciables de cette juridiction qui ont manqué aux obligations de la loi du 16 juillet 1980 relatives à la procédure dite de « paiement forcé ». Il appartient au créancier de saisir le procureur général. Lorsque celui-ci estime qu'il y a lieu d'engager des poursuites, il transmet le dossier au président de la cour. La CDBF ne s'était prononcée qu'une seule fois dans cette hypothèse, en 1998, mais avait prononcé la relaxe des deux fonctionnaires mis en cause.

Cette réforme s'est caractérisée, en 2023, par la réactivation, à l'initiative du Parquet général, des procédures menées en matière d'exécution. La Cour des comptes a précisé qu'elle ne limitait pas la sanction prévue à l'article L. 131-14 du code des juridictions financières aux agents ayant pris une part directe dans les irrégularités mais qu'elle recherchait également la responsabilité de tout justiciable du fait des obligations attachées à ses fonctions, même s'il n'était pas démontré que celui-ci avait activement participé à la commission des irrégularités.

Un premier arrêt a été rendu le 31 mai 2023 (, *31 mai 2023, Commune d'Ajaccio*, n° [S-2023-0667](#)). Dans cette affaire, le tribunal administratif de Bastia avait annulé, en 2006, une décision du maire d'Ajaccio mettant fin au détachement dans cette commune d'une fonctionnaire de l'État. Le tribunal, saisi d'une demande d'exécution, avait ensuite enjoint à la commune, sous astreinte, de reconstituer la carrière de l'intéressée, y compris au regard de ses droits sociaux. Sept liquidations d'astreinte ont, par la suite, et jusqu'en 2022, été prononcées avant que la commune ne finisse par s'exécuter. La Cour des comptes, saisie par réquisitoire du Parquet général, a imputé les infractions prévues au 1° de l'article L. 131-14 du code des juridictions financières à l'ancien maire de la commune d'Ajaccio, en sa qualité de représentant légal et d'ordonnateur de la commune.

Dans un autre arrêt (C. comptes, 10 juillet 2023, *Centre hospitalier Sainte-Marie à Marie-Galante*, n° [S-2023-0858](#)), la Cour des comptes a rappelé que la situation financière difficile d'un établissement public ne pouvait justifier l'inexécution d'une décision de justice. Cet arrêt est consécutif à un contentieux engagé devant le tribunal administratif de la Martinique par un ancien directeur d'un centre hospitalier, qui sollicitait en vain la reconnaissance de l'imputabilité au service de la maladie dont il était atteint. Le tribunal a annulé, en 2013, la décision du centre hospitalier et a prononcé à l'encontre de celui-ci une astreinte destinée à assurer l'exécution du jugement. Cette astreinte a fait l'objet de plusieurs liquidations successives, mais le centre hospitalier n'a pas procédé au mandatement de ces sommes avant 2022. Entre temps, l'ancien directeur, créancier d'une fraction de l'astreinte, a saisi le parquet général de la Cour des comptes. Devant la Cour des comptes, les anciens

dirigeants du centre hospitalier, ont soutenu que l'inexécution des jugements du tribunal administratif était essentiellement due à la situation financière désastreuse de l'établissement et ont invoqué les conséquences de la crise sanitaire. La fonctionnaire qui traitait les dossiers contentieux a fait valoir, quant à elle, qu'elle se bornait à appliquer les consignes de la direction. La Cour des comptes a jugé que la situation financière de l'établissement ne saurait constituer une cause d'exemption de l'obligation d'exécution de décisions de justice. Elle a toutefois reconnu que l'État d'urgence sanitaire constituait une circonstance atténuante. En conséquence, elle a infligé une amende à trois fonctionnaires du centre hospitalier, dont son ancienne directrice.

3.2.4. Statistiques

Tableau 1 – Demandes d'exécution devant les juridictions administratives en 2023

	TA	CAA	CE	Total
Affaires enregistrées	3 840	787	81	4 708
Affaires traitées	3 841	801	79	4 721

Tableau 2 – Détail de l'activité des juridictions administratives en matière d'exécution en 2023

Tribunaux administratifs

Affaires enregistrées	3 840
<i>Dont séries</i>	10
<i>Dont demandes d'éclaircissement</i>	13
Ordonnances d'ouverture d'une procédure juridictionnelle	1 090
<i>Dont contestations de la lettre de classement</i>	119
<i>Dont ouvertures à l'initiative du président de la juridiction</i>	575
Affaires traitées (1+ 2+ 3)	3 841
1 – Affaires classées en phase administrative (*)	2957
<i>Dont séries</i>	16
<i>Dont celles pour lesquelles la phase administrative a été prolongée de 4 mois</i>	524
2 – Décisions juridictionnelles rendues	874
<i>Dont séries</i>	80
<i>Dont astreintes prononcées</i>	86
<i>Dont liquidations prononcées</i>	21
3 – Réponses à des demandes d'éclaircissements	10

*il s'agit des affaires classées non contestées par les demandeurs.



Cours administratives d'appel

Affaires enregistrées	787
<i>Dont séries</i>	12
<i>Dont demandes d'exécution d'un jugement frappé d'appel</i>	340
<i>Dont demandes d'éclaircissement</i>	5
Ordonnances d'ouverture d'une procédure juridictionnelle	182
<i>Dont contestations de la lettre de classement</i>	13
<i>Dont ouvertures à l'initiative du président de la juridiction</i>	98
Affaires traitées (1+ 2+ 3)	801
1 – Affaires classées en phase administrative*	603
<i>Dont séries</i>	0
<i>Dont celles pour lesquelles la phase administrative a été prolongée de 4 mois</i>	23
2 – Décisions juridictionnelles rendues	195
<i>Dont séries</i>	-
<i>Dont astreintes prononcées</i>	21
<i>Dont liquidations prononcées</i>	6
3 – Réponses à des demandes d'éclaircissements	3

*il s'agit des affaires classées non contestées par les demandeurs.

Conseil d'État

Affaires enregistrées	81
<i>Dont demandes d'exécution</i>	81
<i>Dont demandes d'éclaircissement</i>	-
Ordonnances d'ouverture d'une procédure juridictionnelle	11
<i>Dont contestations de la lettre de classement</i>	3
<i>Dont demandes d'ouverture par la présidente de la SEPCO</i>	7
<i>Dont ouverture d'une procédure d'astreinte d'office</i>	1
Affaires traitées (1+ 2+ 3)	79
1 – Affaires classées en phase administrative*	63
<i>dont celles pour lesquelles la phase administrative a été prolongée de 4 mois</i>	4
2 – Décisions juridictionnelles rendues	15
<i>Dont astreintes prononcées</i>	5
<i>Dont liquidations prononcées</i>	-
3 – Réponses à des demandes d'éclaircissements	1

*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	8
Nombre d'astreintes prononcées ou liquidées en matière de référés	-
<i>Astreinte(s) prononcée(s)</i>	-
<i>Liquidation(s) prononcée(s)</i>	-
Nombre d'astreintes <i>a priori</i> prononcées ou liquidées par des décisions de premier et dernier ressort	6
<i>Astreinte(s) prononcée(s)</i>	4
<i>Liquidation(s) prononcée(s)</i>	-



Nombre d'astreintes <i>a posteriori</i> prononcées ou liquidées dans le cadre d'un règlement au fond après cassation	2
Astreinte(s) prononcée(s)	2
Liquidation(s) prononcée(s)	-
Suivi, par la section du rapport et des études, des affaires dans lesquelles une astreinte a été prononcée par la section du contentieux	17
Demandes de justifications adressées à l'administration en application de l'article R. 931-6	-
Procédure d'astreinte d'office	1

Tableau 3 – Évolution de l'activité des juridictions administratives en matière d'exécution

Tribunaux administratifs	2019	2020	2021	2022	2023
Affaires enregistrées	3 008	2 959	3 591	3 881	3 840
<i>Dont séries</i>	216	113	37	16	10
Affaires traitées	3 077	2 207	2 868	3 925	3 841
<i>Dont séries</i>	541	83	119	18	80
Cours administratives d'appel	2019	2020	2021	2022	2023
Affaires enregistrées	683	588	816	653	787
<i>Dont séries</i>	70	-	100	7	12
Affaires traitées	594	518	688	683	801
<i>Dont séries</i>	36	42	38	23	-
Conseil d'État	2019	2020	2021	2022	2023
Affaires enregistrées	66	86	80	67	81
<i>Dont séries</i>	-	-	-	-	-
Affaires traitées	77	76	79	77	79
<i>Dont séries</i>	-	-	-	-	-



3.3. Bilan d'activité de la mission d'inspection des juridictions administratives

Chargée de contrôler l'organisation et le fonctionnement des juridictions administratives, la mission d'inspection des juridictions administratives participe à l'amélioration de la qualité de la justice administrative.

Elle est présidée par Brigitte Phémolant depuis le mois d'avril 2022.

En 2023, elle est composée de dix-huit membres du Conseil d'État et de deux chargées de mission, qualifiés de membres adjoints (articles [R. 112-1](#) et [R. 112-1-1](#) du code de justice administrative).

3.3.1. Les inspections

Au cours de l'année 2023, la mission d'inspection des juridictions administratives a procédé à l'inspection de onze juridictions dans le cadre du programme annuel des visites d'inspection et une visite en raison de la situation de la juridiction.

Les visites périodiques des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, organisées tous les quatre ans en moyenne, ont pour objectif principal de dresser un état des lieux de l'organisation, du fonctionnement et de l'activité de la juridiction et de formuler des recommandations.

La mission a inspecté sept tribunaux administratifs (Clermont-Ferrand, Lille, Nîmes, Nice, Montreuil, Versailles et Montpellier), trois cours administratives d'appel (Douai, Paris, Versailles) ainsi qu'une juridiction spécialisée (Chambre disciplinaire de première instance d'Occitanie de l'Ordre des médecins).

La mission s'appuie sur le guide méthodologique défini par la note du 3 décembre 2009 du vice-président du Conseil d'État. Chaque mission est organisée selon un protocole prédéfini : la constitution d'un dossier préparatoire, un entretien préalable de préparation avec le chef de juridiction, des entretiens avec chaque membre de la juridiction, l'élaboration de préconisations à l'issue de la visite décrites dans le rapport de mission, le recueil des observations du chef de juridiction et enfin, la diffusion du rapport au sein de la juridiction.

Le dossier préparatoire se fonde notamment sur quatre référentiels renseignés préalablement par les juridictions inspectées. Ces référentiels, régulièrement actualisés, servent de support à l'analyse de l'organisation et du fonctionnement des juridictions. Ils sont regroupés par thématiques : management de la juridiction, activité juridictionnelle, gestion de la juridiction, et la juridiction et les justiciables.

À la suite de chaque mission, des recommandations, en moyenne une vingtaine, sont formulées à l'attention du chef de juridiction et dans une moindre mesure à l'attention du secrétariat général du Conseil d'État. Elles concernent 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. Leur suivi est assuré au cours de l'entretien professionnel annuel d'évaluation du chef de juridiction par la présidente de la Mission, et à l'occasion de « retours sur mission » qui peuvent être organisés dans l'année suivant l'inspection.

Des visites spécifiques peuvent être organisées, si la situation de la juridiction l'exige, en application de l'article [R. 112-1](#) du code de justice administrative. En 2023, la mission a diligencé une visite spécifique d'une juridiction administrative, à la suite d'un signalement et de la saisine de la cellule des risques psycho-sociaux, que leur auteur avait rendus publics.

En complément de ces visites, la présidente de la mission a en charge l'instruction des réclamations individuelles qui lui sont adressées par des justiciables s'interrogeant sur certains aspects du déroulement des procédures devant les tribunaux et les cours.

Le nombre de réclamations enregistrées en 2023 s'élève à 50 (contre 47 en 2022), ayant trait à des mesures d'instruction, des délais de jugement ou des difficultés rencontrées pour faire exécuter une décision. Parfois, sont évoqués d'éventuels dysfonctionnements, des critiques du bien-fondé des décisions juridictionnelles ou la tenue des audiences, voire la mise en cause de magistrats.

Une attention particulière est portée aux réclamations relatives à des durées excessives de procédure devant les juridictions administratives, pour lesquelles la présidente a la faculté de faire des recommandations en application de l'article [R. 112-2](#) du code de justice administrative.

Chaque réclamation nouvelle donne lieu, après instruction en lien avec les juridictions administratives en cause, à une réponse circonstanciée, même lorsqu'elles apparaissent dénuées de fondement.

Enfin, la présidente de la mission est informée des décisions administratives et juridictionnelles allouant une indemnité en réparation du préjudice causé par une durée excessive de procédure devant les juridictions administratives en application de l'article [R. 112-3](#) du code de justice administrative. À ce titre, en 2023, deux arrêts du Conseil d'État ont été transmis à la Mission. Ils sont suivis de contacts avec les juridictions en cause pour évoquer les mesures qui pourraient permettre de ne pas renouveler une telle situation.

3.3.2. Études et groupes de travail

La mission dirige ou participe à des groupes de travail thématiques, dont les travaux servent d'axes d'évolution s'agissant de l'organisation et du fonctionnement des juridictions administratives.

En 2023, la mission a contribué aux travaux relatifs à :

- **La charge de travail des magistrats**

À la demande du président du Conseil d'État, dans le cadre des travaux du Conseil supérieur des tribunaux et cours administratives d'appel, un groupe de travail



présidé par la présidente de la mission d'inspection a rendu un rapport, en date du 3 juillet 2023. Cette étude établit les pistes d'amélioration pour clarifier, répartir et reconnaître la charge de travail des magistrats au sein des juridictions et formule des recommandations en termes d'adaptation des ressources humaines et d'amélioration de l'environnement du travail.

Des actions concrètes seront menées en 2024 afin de décliner ces recommandations et formuler des propositions.

- **L'accompagnement des membres des juridictions en cas d'accident de vie**

En octobre 2023, le vice-président du Conseil d'État a souhaité qu'un plan d'actions soit élaboré, en vue d'accompagner les membres de la juridiction partiellement, ponctuellement ou totalement empêchés de poursuivre leurs missions en raison d'un accident de la vie. Il en a confié l'élaboration à deux chefs de juridiction en lien avec la mission d'inspection des juridictions administratives. Les conclusions de ce travail sont attendues d'ici la fin du premier trimestre 2024.

3.3.3. Participation à des instances collégiales

La mission participe à différentes instances collégiales relevant du Conseil d'État, et portant sur l'activité contentieuse ou la gestion des juridictions.

Sur le premier point, la présidente de la mission participe aux réunions mensuelles avec les chefs de juridiction et aux réunions trimestrielles avec les chefs de cours, lieux d'information et de dialogue. Par ailleurs, la mission prend part 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. La mission contribue aux travaux du comité stratégique des systèmes d'informations chargé de valider le schéma numérique du Conseil d'État et des juridictions pour les années 2023-2025.

Sur le second point, la mission assiste aux réunions bimensuelles relatives au greffe, organisées par le secrétariat général, ainsi que le cas échéant aux séances du comité social d'administration des greffes des tribunaux administratifs et cour administratives d'appel, en qualité d'expert.

La mission a participé en 2023 à l'activité de deux cellules :

- La cellule discriminations, violences sexuelles et sexistes 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. Au cours de l'année 2023, cette cellule a traité trois demandes.
- La cellule d'écoute nationale compétente en matière de risques psycho-sociaux (RPS), co-pilotée par la mission et dont font partie le médecin de prévention et le chef du département des politiques sociales du Conseil d'État. Au cours de l'année 2023, la cellule d'écoute RPS TACAA a réceptionné trois saisines qui ont



fait l'objet d'une instruction menée par des assistants de prévention volontaires, magistrats et agents de greffe, l'un des signalements a donné lieu à une visite spécifique de la MIJA.

L'organisation et le fonctionnement de ces cellules ont été revus et adaptés en fin d'année 2023, pour une mise en oeuvre de la réforme au 1^{er} janvier 2024, afin d'améliorer le service rendu aux membres des juridictions administratives.

3.3.4. Participation à la gestion du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

La présidente de la mission d'inspection des juridictions administratives, en vertu des dispositions de l'article [L. 232-4](#) du code de justice administrative, est membre du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, qu'elle préside de plein droit en cas d'empêchement du vice-président du Conseil d'État.

À ce titre, la présidente de la mission est associée à la gestion du corps des magistrats, au travers des avis qu'elle est amenée à rendre sur diverses mesures relatives au déroulement de carrière des membres de ce corps et, plus encore, au travers des opérations de sélection au titre du recrutement des magistrats et d'évaluation des présidents de tribunaux administratifs (article [R. 234-7](#) du code de justice administrative).

Le recrutement des conseillers des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont organisés selon plusieurs modalités :

- En application de l'article [R. 233-9](#) du code de justice administrative, la présidente de la mission d'inspection est présidente du jury des concours de recrutement direct de magistrats. 576 candidats se sont inscrits en 2023 pour les concours ouverts au titre de l'année 2024 pour 48 postes offerts (respectivement 571 candidats en 2022 au titre de 2023, pour 48 postes ouverts). 96 candidats ont été déclarés admissibles et tous les postes ont été pourvus à l'issue de l'épreuve orale. Sur les 48 postes ouverts, 27 ont été pourvus au titre du concours externe et 21 au titre du concours interne ;
- S'agissant des autres modes de recrutement dans le corps des magistrats administratifs, la présidente de la mission a présidé 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 la présidente de la mission ;
- Pour le tour extérieur (article [R. 233-4](#) du code de justice administrative), ont été recrutés en 2023, 7 premiers conseillers et 9 conseillers au titre de la session 2024 parmi 92 candidatures ;



- Pour le détachement (article [R. 233-7](#) du code de justice administrative), ont été recrutés 12 conseillers ou premiers conseillers au titre de la seconde session de l'année 2023 parmi 66 candidatures et, toujours en 2023, mais au titre de l'année 2024, ont été également recrutés 14 conseillers ou premiers conseillers parmi 49 candidatures. En outre, sur 2023, 5 nouveaux magistrats ont été retenus pour la commission du contentieux du stationnement payant et 2 autres au titre de l'article [L. 4139-2](#) du code de la défense ;
- Dans le cadre du processus de recrutement par la voie de l'Institut national du service public (article [L. 233-2](#) du code de justice administrative), la présidente de la mission d'inspection, la secrétaire générale des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi qu'un président de tribunal administratif 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 3 un avis réservé. Sur les 7 postes ouverts dans le corps, tous ont été pourvus, en précisant que 2 élèves issus du concours externe rejoindront le corps au bout de 2 ans de mobilité dans le corps des administrateurs de l'État.

Enfin, concernant le recrutement de maîtres des requêtes par la voie du tour extérieur au titre de l'année 2023, la présidente de la MIJA a eu un entretien avec les 15 premiers conseillers ayant présenté leur candidature. La présélection de 6 d'entre eux a été opérée en fonction de la qualité du dossier et du parcours, de la motivation et de la personnalité des candidats mais aussi des éléments d'appréciation qui ressortent des candidatures retenues au cours des années précédentes. Pour chacun des 6 candidats présélectionnés, 3 entretiens ont été organisés avec, d'une part, le secrétaire général, d'autre part, le président de la section du contentieux et enfin le vice-président du Conseil d'État, trois candidatures ont été retenues à l'issue de la délibération du bureau du Conseil d'État, deux femmes et un homme.



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.

Les avis présentés ci-après portent sur des projets de texte ne faisant pas l'objet, à la date de publication du présent rapport, d'un recours devant le Conseil d'État.

Présentation générale

Cette partie du rapport public rend compte du bilan de l'activité consultative du Conseil d'État en proposant plus de **200 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 2023.

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 du rapport public relative à l'activité consultative comporte 4 parties :

- **Statistiques** de l'activité consultative du Conseil d'État ;
- **Observations d'ordre général** : il s'agit ici d'une analyse synthétique de l'activité consultative du Conseil d'État sur la nature et le flux des textes examinés, ainsi que des 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...) ;
- **Sélection d'avis rendus en 2023** : selon un plan thématique ordonné, cette partie propose 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 analyses 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 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 ;
- **Liste des avis sur questions** du Gouvernement ou des autorités d'outre-mer émis en 2023 par le Conseil d'État et rendus publics.

Les textes des avis sont consultables sur l'application [ConsiliaWeb](#), accessible librement sur le site internet du Conseil d'État.



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 ; le texte sera alors référencé sous le nom de la section qui l'a examiné (INT pour la section de l'intérieur, FIN pour la section des finances, TP pour la section des travaux publics, SOC, pour la section sociale, et ADM pour la section de l'administration) ;
- la formule « le Conseil d'État, au rapport de la section... » signifie que l'avis a été rendu par l'assemblée générale ; le texte sera alors référencé en AG/nom de la (ou des) section (s) qui en a (ont) porté le projet en assemblée générale ;
- 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 tout comme le cas échéant les 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 2023 : 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	357	12	1
Section des finances	126	6	5
Section des travaux publics	149	3	1
Section sociale	144	4	2
Section de l'administration	144	5	0
Sous-total	920	30	9
Section des études, de la prospective et de la coopération	2	2	0
Total	922	32	9

(1) projets de rapport et d'étude pour la SEPCO.

(2) présentation du texte examiné au titre de la section consultative « pilote » ayant fait l'objet de la saisine.

	Dessaisissements	Retrait des textes par l'administration
Section de l'intérieur	0	6
Section des finances	0	4
Section des travaux publics	1	0
Section sociale	0	0
Section de l'administration	0	0
Total	1	10



2. Nombre de séances tenues par les formations consultatives

Section de l'intérieur	116
Section des finances	79
Section des travaux publics	86
Section sociale	84
Section de l'administration	71
Section des études, de la prospective et de la coopération ⁽¹⁾	19
<i>Sous-total</i>	455
Assemblée générale	21
<i>dont assemblée générale ordinaire</i>	18
<i>dont assemblée générale plénière</i>	3
Commission permanente	7
Commission spéciale	0
<i>Sous-total</i>	28
Total	483

(1) dont : réunions plénières de section (10) ; comité restreint de l'exécution des décisions de justice (2) ; comité d'orientation et groupe de contact de l'étude annuelle (4) ; réunions du jury du prix de thèse (3).

3. Nature des textes examinés par les formations consultatives (sections, assemblée générale, commission permanente)

	INT	FIN	TP	SOC	ADM	SEPCO	Total	AG	CP	Total
Projets de loi ⁽¹⁾	12	37	7	11	4	-	71	21	9	30
Propositions de loi ⁽²⁾	2	-	-	-	-	-	2	2	-	2
Ordonnances	4	13	3	3	2	-	25	-	-	-
Lois du pays	4	5	5	3	1	-	18	-	-	-
Décrets réglementaires ⁽³⁾	110	65	110	126	135	-	546	2	-	2
Décrets individuels, arrêtés, décisions	221	-	21	-	-	-	242	-	-	-
Avis	4	6	3	1	2	-	16	5	-	5
<i>Sous-total</i>	357	126	149	144	144	-	920	30	9	39
Rapport et étude	-	-	-	-	-	2	2	2	-	2
Total	357	126	149	144	144	2	922	32	9	41

(1) Les projets de loi ne sont pas systématiquement soumis à l'assemblée générale. En sont notamment dispensés les projets de loi autorisant la ratification d'un traité ainsi que les projets de loi portant ratification d'une ordonnance.

(2) 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 de la Constitution).

(3) Cette rubrique comporte également les décrets pris en matière de déclaration d'utilité publique régie par le code de l'expropriation.

4. Répartition des textes examinés par origine de la saisine

	Lois	Ordonnances	Loi du pays	Décrets réglementaires	Décrets individuels, arrêtés, décisions	Avis	Total	
							Nombre	%
Total général	73	25	18	546	242	16	920	100 %
PARLEMENT	2	-	-	-	-	-	2	0,2 %
<i>Proposition loi Assemblée nationale</i>	1	-	-	-	-	-	1	
<i>Proposition loi Sénat</i>	1	-	-	-	-	-	1	
COLLECTIVITES D'OUTRE-MER	-	-	18	-	-	5	23	2,5 %
MINISTÈRES	71	25	-	546	242	11	895	97,3 %
<i>Affaires étrangères</i>	17	-	-	1	-	-	18	2 %
<i>Agriculture</i>	1	-	-	25	-	-	26	2,8 %
<i>Aménagement et cohésion du territoire, urbanisme, ville</i>	2	1	-	-	-	-	3	0,3 %
<i>Culture, communication</i>	1	-	-	9	-	-	10	1,1 %
<i>Défense, anciens combattants</i>	1	-	-	23	-	-	24	2,6 %
<i>Écologie, environnement, transition écologique</i>	4	1	-	71	11	1	88	9,6 %
<i>Économie, finances, budget</i>	22	14	-	62	7	5	110	12 %
<i>Éducation nationale</i>	-	-	-	18	-	-	18	2 %
<i>Énergie</i>	2	1	-	9	1	1	14	1,5 %
<i>Enseignement supérieur, recherche</i>	-	-	-	19	-	-	19	2,1 %
<i>Fonction publique, réforme de l'État</i>	-	-	-	17	-	1	18	2 %
<i>Industrie</i>	1	-	-	-	-	-	1	0,1 %
<i>Intérieur</i>	5	2	-	66	222	1	296	32,2 %
<i>Jeunesse et sports</i>	-	-	-	8	-	-	8	0,9 %
<i>Justice</i>	6	2	-	60	-	1	69	7,5 %
<i>Logement</i>	2	1	-	18	-	-	21	2,3 %
<i>Outre-mer</i>	-	-	-	1	-	1	2	0,2 %
<i>Premier ministre</i>	-	-	-	16	-	-	16	1,7 %
<i>Santé</i>	4	3	-	70	-	-	77	8,4 %
<i>Transition énergétique</i>	-	-	-	1	-	-	1	0,1 %
<i>Transports</i>	-	-	-	9	1	-	10	1,1 %
<i>Travail, emploi</i>	3	-	-	43	-	-	46	5 %



**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	35	20	15	1	71
Propositions de loi	-	-	2	-	2
Ordonnances	4	10	9	2	25
Décrets réglementaires	118	201	220	7	546
Total	157	231	246	10	644

98,4 % des textes examinés en moins de 2 mois	1,6 %	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	8	7	6	-	21
Propositions de loi	-	-	2	-	2
Ordonnances	-	-	-	-	-
Décrets réglementaires	-	-	1	1	2
Total	8	7	9	1	25

96 % des textes examinés en moins de 2 mois	4 %	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	6	1	2	-	9
Propositions de loi	-	-	-	-	-
Ordonnances	-	-	-	-	-
Décrets réglementaires	-	-	-	-	-
Total	6	1	2	0	9

La totalité des textes ont été examinés en moins de 2 mois	-	100 %
---	---	-------



**8. Délais d'examen moyen des textes soumis à l'assemblée générale
ou à la commission permanente, tous textes confondus**

En jours	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Délais de passage en assemblée générale	21	21	16	24	33	15	27
Délais de passage en commission permanente	23	17	15	4	25	16	20



1.2. Évolution de l'activité consultative de 2017 à 2023

1. Évolution de l'activité consultative par nature des textes examinés, toutes formations consultatives confondues

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Lois, ordonnances et lois du pays	214	228	183	131	226	148	116
<i>dont projets de loi</i>	118	111	106	69	113	73	71
<i>dont propositions de loi</i>	4	3	0	7	11	0	2
<i>dont ordonnances</i>	68	87	69	27	92	45	25
<i>dont lois du pays</i>	24	27	8	28	10	30	18
Décrets réglementaires	794	539	619	652	685	670	546
Décrets individuels, arrêtés, décisions, remises gracieuses	307	283	283	243	217	245	242
Avis	18	17	15	8	13	12	16
Total	1 302	970	1 090	1 162	1 141	1 075	920

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 26 juillet 2019](#) portant répartition des affaires entre les sections administratives du Conseil d'État).

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Section de l'intérieur	15	17	15	10	16	2	12
Section des finances	5	8	7	2	6	6	6
Section des travaux publics	8	8	9	1	2	2	3
Section sociale	11	3	5	4	9	1	4
Section de l'administration	5	7	4	3	6	1	5
Section des études, de la prospective et de la coopération	3	6	4	4	5	4	2
Total	47	49	44	24	44	16	32

3. Nombre de textes examinés en commission permanente, par section

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Section de l'intérieur	-	-	1	10	-	1	1
Section des finances	5	4	5	3	5	6	5
Section des travaux publics	-	-	1	-	-	-	1
Section sociale	1	-	-	4	5	2	2
Section de l'administration	-	-	-	1	-	-	-
Total	6	4	7	18	10	9	9

4. Nombre de séances d'assemblée générale et de commission permanente

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Assemblée générale ordinaire	28	43	37	14	20	11	18
Assemblée générale plénière	8	8	7	8	5	3	3
Commission permanente	5	6	7	12	10	6	7
Commission spéciale	-	-	3	1	1	-	-
Total	41	57	54	35	36	20	28

5 – Nombre de textes examinés en assemblée générale et en commission permanente

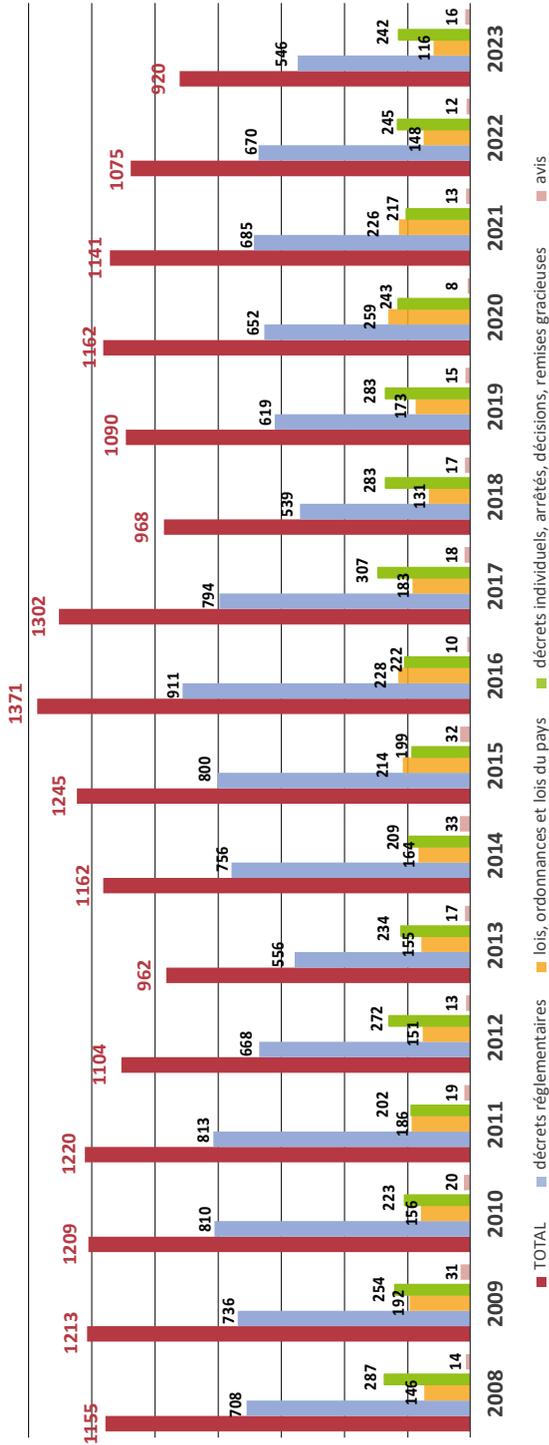
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Assemblée générale	47	49	44	24	44	16	32
Commission permanente	6	4	7	18	10	9	9
Total	53	53	51	42	54	25	41

6. Nature des textes examinés en assemblée générale et en commission permanente

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Projets de loi	24	25	25	34	20	17	30
<i>dont conv. internationales</i>	-	1	-	-	-	-	-
<i>dont lois constitutionnelles</i>	-	1	-	-	1	-	1
<i>dont lois organiques</i>	-	2	-	2	6	-	1
Propositions de loi	-	7	4	2	11	-	2
Lois du pays	-	5	-	-	-	-	-
Ordonnances	20	-	9	-	4	1	-
Décrets réglementaires	1	2	6	-	4	-	2
Avis	5	8	3	2	2	3	5
Rapport et d'étude	3	6	3	4	5	4	2
Total	53	53	50	42	46	25	41



7. Graphique – Évolution de l'activité consultative de 2008 à 2023



2. Observations d'ordre général

2.1. Activité consultative en 2023 : 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 n° 45-1708](#) 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 » auxquels renvoie le législateur pour l'application des lois.*

2.1.1. Sections administratives : 922 textes examinés en 455 séances

Les sections administratives ont maintenu une activité soutenue en 2023. Leur ont ainsi été soumis 922 projets de texte, dont 2 propositions de loi, 71 projets de loi, 25 projets d'ordonnance, 18 projets et propositions de loi du pays, 546 projets de décrets réglementaires, 242 projets d'autres décrets et décisions, 16 demandes d'avis, ainsi que 2 projets de rapport et étude.

Les sections administratives se sont réunies à 455 reprises – 483 fois si l'on comprend les séances d'assemblée générale et de commission permanente. Ce rythme de travail a ainsi permis d'examiner près de 99 % des projets de texte en moins de deux mois.

S'ajoute à cette activité normative l'examen et la publication de l'étude annuelle du Conseil d'État consacrée en 2023 à « *L'usager, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique* ».



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).*

Lorsqu'une affaire intéresse des matières relevant de sections différentes, elle est examinée par l'une d'elles, sa composition étant le cas échéant complétée dans les conditions fixées à l'[article R. 123-10-1](#), par les sections réunies ou une commission spéciale dans les conditions fixées à l'[article R. 123-10](#), ou conjointement par les sections compétentes dans les conditions fixées à l'[article R. 123-10-2](#).

- **Désignation d'un rapporteur**

La section « pilote » à laquelle le texte a été attribué peut demander à une ou plusieurs 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).

- **Examen en sections réunies**

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.

En 2023, 5 projets de texte ont été examinés en sections réunies.

À titre d'exemple, la section de l'administration a été pilote pour deux affaires examinées en sections réunies, avec la section des travaux publics :

- Projet de loi relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire ([407671](#)) ;
- 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, qui lui est lié ([407826](#)).



- **Examen en sections conjointes**

Si les parties d'un 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 ».

En 2023, 6 projets de texte ont fait l'objet d'un examen conjoint, en application de l'article R. 123-10-2.

À titre d'exemple, la section des finances a été pilote pour deux affaires ;

- Projet de loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique, pour lequel 6 rapporteurs de 2 sections différentes ont été mobilisés ([406991](#)) ;
- Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole, pour lequel 8 rapporteurs de 4 sections différentes ont été mobilisés ([407629](#)).

2.1.2. Assemblée générale : 32 textes examinés en 21 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](#)).*

L'assemblée générale a examiné 30 projets de texte et 2 projets de rapport et étude en 21 séances. 96 % de ces textes ont été examinés en moins de 2 mois, pour un délai moyen d'examen se portant à 27 jours.



2.1.3. Commission permanente : 9 textes examinés en 7 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](#)).*

En 2023, la commission permanente a examiné en 7 séances certaines dispositions des 9 projets de loi suivants :

- Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 (article 23) ([406855](#)) ;
- 6 projets de loi au titre des lois de finances de l'État ;
- Projet de loi relatif à l'accélération de la reconstruction des bâtiments dégradés ou démolis au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 et au traitement des copropriétés dégradées ([407325](#)) ;
- Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole ([407629](#)).

La totalité de ces textes a été examinée en moins de 2 mois, pour un délai moyen d'examen se portant à 20 jours.



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 2023, le Gouvernement a publié 20 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 également consultable sur [ConsiliaWeb](#).

- Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2022-1336 du 19 octobre 2022 relative aux droits sociaux des personnes détenues et portant diverses mesures complémentaires (JUSK2234530L), conseil des ministres du 4 janvier 2023 ([406466](#)) ;
- Projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (IOMV2236472L), conseil des ministres du 1^{er} février 2023 ([406543](#)) ;
- Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense (ARMD2305491L), conseil des ministres du 4 avril 2023 ([406858](#)) ;
- Projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces (ECOD2306819L), conseil des ministres du 13 avril 2023 ([406938](#)) ;
- Projet de loi ratifiant les ordonnances relatives à la partie législative du livre VII du code monétaire et financier et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer (ECOT2302651L), conseil des ministres du 19 avril 2023 ([406876](#)) ;



- Projet de loi relatif à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945 (MICB2306382L), conseil des ministres du 19 avril 2023 ([406919](#)) ;
- Projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire (JUSB2305129L), conseil des ministres du 3 mai 2023 ([406857](#)) ;
- Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 (JUST2305124L), conseil des ministres du 3 mai 2023 ([406855](#)) ;
- Projet de loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique (ECOI2309270L), conseil des ministres du 10 mai 2023 ([406991](#)) ;
- Projet de loi relatif à l'industrie verte (ECOX2310860L), conseil des ministres du 16 mai 2023 ([407035](#)) ;
- Projet de loi portant transposition de l'accord national interprofessionnel relatif au partage de la valeur au sein de l'entreprise (MTRT2311707L), conseil des ministres du 24 mai 2023 ([407057](#)) ;
- Projet de loi pour le plein emploi (MTRD2313163L), conseil des ministres du 7 juin 2023 ([407112](#)) ;
- Projet de loi relatif à l'accélération de la reconstruction des bâtiments dégradés ou démolis au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 (TREL2319111L), conseil des ministres du 13 juillet 2023 ([407325](#)) ;
- Projet de loi portant mesures d'urgence pour adapter les dispositions du code de commerce relatives aux négociations commerciales dans la grande distribution (ECOX2324518L), conseil des ministres du 27 septembre 2023 ([407496](#)) ;
- Projet de loi visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires (IOMD2327297L), conseil des ministres du 15 novembre 2023 ([407626](#)) ;
- Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole (ECOM2328155L), conseil des ministres du 15 novembre 2023 ([407629](#)) ;
- Projet de loi constitutionnelle relatif à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse (JUSC2328456L), conseil des ministres du 12 décembre 2023 ([407667](#)) ;
- Projet de loi relatif à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement (TREL2329162L), conseil des ministres du 12 décembre 2023 ([407663](#)) ;
- 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 (ENEP2333076L), conseil des ministres du 20 décembre 2023 ([407826](#)) ;
- Projet de loi relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire (ENEP2329611L), conseil des ministres du 20 décembre 2023 ([407671](#)).



2.3. Conseil du Parlement

• • • [La loi constitutionnelle 2008-724](#) 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 de la Constitution). La [loi n° 2009-689](#) du 15 juin 2009 et le [décret n° 2009-926](#) 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](#), deuxième alinéa 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 ;

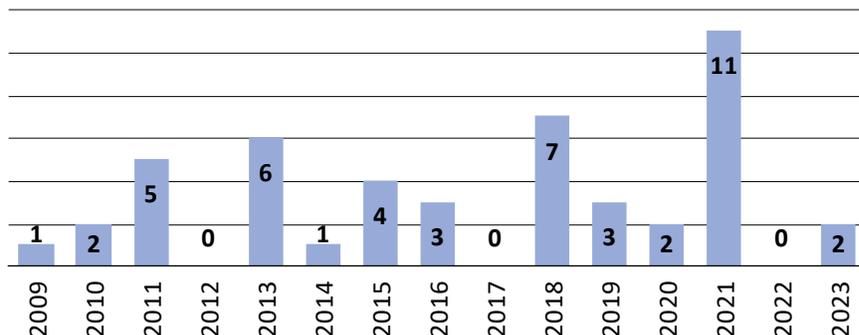
5 – Comme pour les projets, l'avis rendu sur les propositions est purement consultatif. Il appartient donc à l'auteur de la proposition – et aux autres instances parlementaires qui en auront connaissance (ce qui dépend de l'auteur) – de choisir ou non de le suivre.

Après une année 2022 marquée par l'absence de transmission de proposition de loi, le Conseil d'État a été saisi, en 2023, de 2 propositions de loi, transmises par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, le Conseil d'État a examiné 47 propositions de loi.

Le tableau pluriannuel ci-dessous recense, pour les années 2009 à 2023, l'ensemble des propositions de loi soumises pour avis au Conseil d'État et signale, pour chacune d'elles, la suite donnée au texte.



Nombre de propositions de lois examinées par le Conseil d'Etat depuis la réforme constitutionnelle de 2008



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 : 01/10/2009	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 1890 déposé le 7 août 2009 Proposition de loi sur la simplification et l'amélioration de la qualité du droit – <i>présentée par M. Jean-Luc WARSMANN</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011 (non-conformité partielle) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit

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 : 28/01/2010	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2055 déposé le 5 août 2009 Proposition de loi tendant à améliorer l'indemnisation des victimes de dommages corporels à la suite d'un accident de la circulation – <i>présentée par M. Guy LEFRAND et plusieurs de ses collègues</i>	SÉNAT Texte n° 301 (2009-2010) transmis au Sénat en première lecture le 17 février 2010
3. Proposition de loi relative à l'établissement d'un contrôle des armes à feu moderne, simplifié et préventif • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 07/10/2010	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2773 déposé le 30 juillet 2010 Proposition de loi relative à l'établissement d'un contrôle des armes à feu moderne, simplifié et préventif – <i>présentée par MM. Claude BODIN, Bruno LE ROUX et Jean-Luc WARSMANN</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif

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 : 07/04/2011

ASSEMBLÉE NATIONALE

[Texte n° 2977](#) déposé le 18 novembre 2010

Proposition de loi relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique – *présentée par M. Pierre MOREL-A-L'HUISSIER et plusieurs de ses collègues*

JOURNAL OFFICIEL

[Loi n° 2011-851](#) du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique

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 : 28/04/2011

ASSEMBLÉE NATIONALE

[Texte n° 3232](#) déposé le 9 mars 2011

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 – *présentée par M. Bernard DEFLESSELLES et plusieurs de ses collègues.*

SÉNAT

[Texte n° 564 \(2010-2011\)](#) transmis au Sénat en première lecture le 31 mai 2011

Proposition de loi visant à permettre aux collectivités publiques d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire

6. Proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives

• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 19/09/2011

ASSEMBLÉE NATIONALE

[Texte n° 3706](#) déposé le 28 juillet 2011

Proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives – *présentée par M. Jean-Luc WARSMANN*

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

[Décision n° 2012-649 DC](#) du 15 mars 2012 (non-conformité partielle)

JOURNAL OFFICIEL

[Loi n° 2012-387](#) du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives

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 : 22/09/2011

ASSEMBLÉE NATIONALE

[Texte n° 3585](#) déposé le 22 juin 2011

Proposition de loi tendant à adapter la loi de réforme des collectivités territoriales aux caractéristiques et contraintes particulières de la Guadeloupe – *présentée par MM. Victorin LUREL, Jean-Marc AYRAULT et plusieurs de leurs collègues*

ASSEMBLÉE NATIONALE

[Texte n° 3585](#) rejeté en première lecture, lors de son examen en commission le 28 septembre 2011

[Proposition de loi caduque](#) à la fin de la XIII^e législature

8. Proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales

• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 06/10/2011

SÉNAT

[Texte n° 779 \(2010-2011\)](#) déposé le 4 août 2011

Proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales – *présentée par M. Éric DOLIGÉ*

ASSEMBLÉE NATIONALE

[Texte n° 1134](#) transmis en deuxième lecture à l'Assemblée nationale le 12 juin 2013

[Proposition de loi caduque](#) à la fin de la XIII^e législature



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 : 07/02/2013

SÉNAT

[Texte n° 312 \(2011-2012\)](#) déposé le 31 janvier 2012
 Proposition de loi relative à l'assistance médicalisée pour mourir – *présentée par M. Jean-Pierre GODEFROY et plusieurs de ses collègues.*

[Texte n° 586 \(2011-2012\)](#) déposé le 8 juin 2012
 Proposition de loi relative à l'assistance médicale pour mourir et à l'accès aux soins palliatifs – *présentée par M. Roland COURTEAU*

[Texte n° 623 \(2011-2012\)](#) déposé le 3 juillet 2012
 Proposition de loi visant à légaliser une aide active à mourir dans le respect des consciences et des volontés – *présentée par M. Alain FOUCHÉ*

[Texte n° 686 \(2011-2012\)](#) déposé le 20 juillet 2012
 Proposition de loi visant à mieux prendre en compte les demandes des malades en fin de vie exprimant une volonté de mourir – *présentée par M. Gaëtan GORCE*

[Texte n° 735 \(2011-2012\)](#) déposé le 31 juillet 2012
 Proposition de loi relative à l'assistance médicalisée pour mourir – *présentée par M. Jacques MÉZARD et plusieurs de ses collègues*

SÉNAT

[Propositions de loi caduques](#) à l'ouverture de la troisième session ordinaire suivant celle au cours de laquelle elles ont été déposées (article 28 alinéa 2 du règlement du Sénat)

14. Proposition de loi visant à redonner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel

• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 27/06/2013

ASSEMBLÉE NATIONALE

[Texte n° 1037](#) déposé le 15 mai 2013
 Proposition de loi visant à redonner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel – *présentée par MM. Bruno LE ROUX, François BROTTES, François DE RUGY, Guillaume BACHELAY et Mme Barbara POMPILI*

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

[Décision n° 2014-692 DC](#) du 27 mars 2014 (non-conformité partielle)

JOURNAL OFFICIEL

[Loi n° 2014-384](#) du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle

Avis rendu 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 : 23/01/2014

ASSEMBLÉE NATIONALE

[Texte n° 1546](#) déposé le 13 novembre 2013

Proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence – *présentée par MM. Christian ECKERT, Bruno LE ROUX, Dominique LEFEBVRE et plusieurs de leurs collègues*

JOURNAL OFFICIEL

[Loi n° 2014-617](#) du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence

Avis rendus par le Conseil d'État en 2015

16. Proposition de loi relative à l'entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques

• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 09/04/2015

ASSEMBLÉE NATIONALE

[Texte n° 2467](#) déposé le 16 décembre 2014

Proposition de loi relative à l'entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques – *présentée par M. André CHASSAIGNE et plusieurs de ses collègues*

SÉNAT

[Texte n° 429 \(2014-2015\)](#) transmis en 1^{ère} lecture au Sénat le 7 mai 2015

17. Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale

• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 01/10/2015 – [rendu public](#)

ASSEMBLÉE NATIONALE

[Texte n° 2931](#) déposé le 1^{er} juillet 2015

Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale – *présentée par MM. Alain TOURRET et Georges FENECH*

JOURNAL OFFICIEL

[Loi n° 2017-242](#) du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale

18. Proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales

• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 15/10/2015

SÉNAT

[Texte n° 700 \(2014-2015\)](#) déposé le 21 septembre 2015

Proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationale – *présentée par M. Philippe BAS*

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

[Décision n° 2015-722 DC](#) du 26 novembre 2015 (conformité)

JOURNAL OFFICIEL

[Loi n° 2015-1556](#) du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales



<p>19. Proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée</p> <p>• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 12/11/2015</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Texte n° 3022 déposé le 22 juillet 2015</p> <p>Proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée – <i>présentée par MM. Bruno LE ROUX, Laurent GRANDGUILLAUME et plusieurs de leurs collègues</i></p>	<p>JOURNAL OFFICIEL</p> <p>Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée</p>

Avis rendus par le Conseil d'État en 2016	
<p>20. Proposition de loi rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales</p> <p>21. Proposition de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France</p> <p>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</p> <p>• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 03/03/2016 – rendu public</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Texte n° 3336 déposé le 09/12/2015</p> <p>Proposition de loi rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales – <i>présentée par Mme Élisabeth POCHON et M. Jean-Luc WARSMANN</i></p>	<p>JOURNAL OFFICIEL</p> <p>Loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales</p>
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Texte n° 3337 déposé le 09/12/2015</p> <p>Proposition de loi rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France – <i>présentée par Mme Élisabeth POCHON et M. Jean-Luc WARSMANN</i></p>	<p>CONSEIL CONSTITUTIONNEL</p> <p>Décision n° 2016-734 DC du 28 juillet 2016 (conformité)</p> <p>JOURNAL OFFICIEL</p> <p>Loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France</p>
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Texte n° 3338 déposé le 09/12/2015</p> <p>Proposition de loi 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 – <i>présentée par Mme Élisabeth POCHON et M. Jean-Luc WARSMANN</i></p>	<p>CONSEIL CONSTITUTIONNEL</p> <p>Décision n° 2016-733 DC du 28 juillet 2016 (non-conformité partielle)</p> <p>JOURNAL OFFICIEL</p> <p>Loi n° 2016-1046 du 1^{er} 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</p>



Avis rendus par le Conseil d'État en 2018

23. Proposition de loi relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs
 • **AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT** : 22/02/2018 – [rendu public](#)

<p>SÉNAT Texte n° 711 (2016-2017) déposé le 6 septembre 2017 Proposition de loi relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs – <i>présentée par MM. Hervé MAUREY et Louis NÈGRE</i></p>	<p>ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 839 transmis à l'Assemblée nationale en première lecture le 28 mars 2018 Proposition de loi caduque à la fin de la XV^e législature</p>
---	--

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 DU CONSEIL D'ÉTAT** : 15/03/2018 – [rendu public](#)

<p>ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 675 déposé le 19 février 2018 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 – <i>présentée par M. Raphaël GAUVAIN et plusieurs de ses collègues</i></p>	<p>CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2018-768 DC du 26 juillet 2018 (conformité) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2018-670 du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires</p>
---	---

25. Proposition de loi organique relative à la lutte contre les fausses informations

26. Proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations

• **AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT** : 19/04/2018 – [rendu public](#)

<p>ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 772 déposé le 16 mars 2018 Proposition de loi organique relative à la lutte contre les fausses informations – <i>présentée par M. Richard FERRAND et plusieurs de ses collègues</i></p>	<p>CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2018-774 DC du 20 décembre 2018 (conformité – réserve) JOURNAL OFFICIEL Loi organique n° 2018-1201 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information</p>
--	--

<p>ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 799 déposé le 21 mars 2018 Proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations – <i>présentée par M. Richard FERRAND et plusieurs de ses collègues</i></p>	<p>CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018 (conformité – réserve) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information</p>
--	--



<p>27. Proposition de loi 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</p> <p>• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 05/06/2018 – rendu public</p>	
<p>SÉNAT</p> <p>Texte n° 465 (2017-2018) déposé le 25 avril 2018</p> <p>Proposition de loi 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 – <i>présentée par M. Thani MOHAMED SOILIH</i></p>	<p>SÉNAT</p> <p>Proposition de loi caduque à l'ouverture de la troisième session ordinaire suivant celle au cours de laquelle elle a été déposée (article 28 alinéa 2 du règlement du Sénat)</p>
<p>28. Proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires</p> <p>• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 25/10/2018 – rendu public</p>	
<p>SÉNAT</p> <p>Texte n° 2 (2018-2019) déposé le 2 octobre 2018</p> <p>Proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires – <i>présentée par M. Jean-Claude REQUIER et plusieurs de ses collègues</i></p>	<p>JOURNAL OFFICIEL</p> <p>Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires</p>
<p>29. Proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes</p> <p>• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 20/12/2018</p>	
<p>SÉNAT</p> <p>Texte n° 8 (2018-2019) déposé le 3 octobre 2018</p> <p>Proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes – <i>présentée par M. Vincent DELAHAYE, Mme Valérie LÉTARD et plusieurs de leurs collègues</i></p>	<p>JOURNAL OFFICIEL</p> <p>Loi n° 2019-1332 du 11 décembre 2019 tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes</p>

Avis rendus par le Conseil d'État en 2019

30. Proposition de loi visant à renforcer l'intégrité des mandats électifs et de la représentation nationale

• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 14/02/2019 – [rendu public](#)

<p>ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 788 déposé le 21 mars 2018 Proposition de loi visant à renforcer l'intégrité des mandats électifs et de la représentation nationale – <i>présentée par M. Moetai BROTHERTON et plusieurs de ses collègues.</i></p>	<p>ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 788 renvoyé en commission en première lecture à l'Assemblée nationale lors de son examen en séance publique le 7 mars 2019 Proposition de loi caduque à la fin de la XV^e législature</p>
---	--

31. Proposition de loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet

• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 16/05/2019 – [rendu public](#)

<p>ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 1785 déposé le 20 mars 2019 Proposition de loi visant à lutter contre la haine sur internet – <i>présentée par Mme Laetitia AVIA et plusieurs de ses collègues</i></p>	<p>CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020 (non-conformité partielle) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet</p>
---	--

32. Proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace

• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 19/12/2019 – [rendu public](#)

<p>SÉNAT Texte n° 48 (2019-2020) déposé le 10 octobre 2019 Proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace – <i>présentée par Mme Sophie PRIMAS et plusieurs de ses collègues</i></p>	<p>ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2701 transmis en première lecture à l'Assemblée nationale le 20 février 2020 Proposition de loi caduque à la fin de la XV^e législature Texte n° 106 transmis en première lecture à l'Assemblée nationale le 12 juillet 2022 Proposition de loi redéposée au début de la XVI^e législature (article XVII I. alinéa 2 de l'instruction générale du bureau du Sénat)</p>
---	---



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 DU CONSEIL D'ÉTAT : 16/01/2020 – [rendu public](#)

ASSEMBLÉE NATIONALE

[Texte n° 2211](#) déposé le 11 septembre 2019
Proposition de loi visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises – *présentée par M. Pierre MOREL-À-L'HUISSIER et plusieurs de ses collègues*

JOURNAL OFFICIEL

[Loi n° 2021-85](#) du 29 janvier 2021 visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises

34. Proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine

• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 11/06/2020 – [rendu public](#)

ASSEMBLÉE NATIONALE

[Texte n° 2754](#) déposé le 10 mars 2020
Proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine – *présentée par Mme Yaël BRAUN-PIVET, MM. Raphaël GAUVAIN, Gilles LE GENDRE, Guillaume VUILLETET et plusieurs de leurs collègues*

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

[Décision n° 2020-805 DC](#) du 7 août 2020 (non-conformité partielle)

JOURNAL OFFICIEL

[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

Avis rendus par le Conseil d'État en 2021

35. Proposition de loi pour renforcer la prévention en santé au travail

• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 04/02/2021 – [rendu public](#)

ASSEMBLÉE NATIONALE

[Texte n° 3718](#) déposé le 23 décembre 2020
Proposition de loi pour renforcer la prévention en santé au travail – *présentée par Mmes Charlotte PARMENTIERLECOQ, Carole GRANJEAN et plusieurs de leurs collègues*

JOURNAL OFFICIEL

[Loi n° 2021-1018](#) du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail

36. Proposition de loi tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit

• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 11/02/2021 – [rendu public](#)

SÉNAT

[Texte n° 68 \(2020-2021\)](#) déposé le 22 octobre 2020
Proposition de loi tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit – *présentée par M. Vincent DELAHAYE, Mme Valérie LÉTARD et plusieurs de leurs collègues*

JOURNAL OFFICIEL

[Loi n° 2022-171](#) du 14 février 2022 tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit

<p>37. Proposition de loi visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs</p> <p>• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 11/03/2021 – rendu public</p>	
<p>SÉNAT</p> <p>Texte n° 252 (2020-2021) déposé le 21 décembre 2020</p> <p>Proposition de loi visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs – <i>présentée par Mme Laure DARCOS</i></p>	<p>JOURNAL OFFICIEL</p> <p>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</p>
<p>38. Proposition de loi portant mesures d'urgences pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires</p> <p>• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 06/05/2021 – rendu public</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Texte n° 3853 déposé le 9 février 2021</p> <p>Proposition de loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires – <i>présentée par M. Jean-Bernard SEMPASTOUS et plusieurs de ses collègues</i></p>	<p>JOURNAL OFFICIEL</p> <p>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</p>
<p>39. Proposition de loi organique tendant à renforcer le pilotage financier de la sécurité sociale et à garantir la soutenabilité des comptes sociaux</p> <p>• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 01/07/2021</p>	
<p>SÉNAT</p> <p>Texte n° 492 (2020-2021) déposé le 26 mars 2021</p> <p>Proposition de loi organique tendant à renforcer le pilotage financier de la sécurité sociale et à garantir la soutenabilité des comptes sociaux – <i>présentée par M. Jean-Marie VANLERENBERGHE et plusieurs de ses collègues</i></p>	<p>SÉNAT</p> <p>Proposition de loi caduque à l'ouverture de la troisième session ordinaire suivant celle au cours de laquelle elle a été déposée (article 28 alinéa 2 du règlement du Sénat)</p>
<p>40. Proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale</p> <p>41. Proposition de loi relative aux lois de financement de la sécurité sociale</p> <p>• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 01/07/2021 – rendu public</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Texte n° 4111 (rectifié) déposé le 4 mai 2021</p> <p>Proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale – <i>présentée par M. Thomas MESNIER.</i></p>	<p>CONSEIL CONSTITUTIONNEL</p> <p>Décision n° 2022-837 DC du 10 mars 2022 (conformité - réserve)</p> <p>JOURNAL OFFICIEL</p> <p>Loi n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale</p>
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Texte n° 4139 (rectifié) déposé le 4 mai 2021</p> <p>Proposition de loi relative aux lois de financement de la sécurité sociale – <i>présentée par M. Thomas MESNIER.</i></p>	<p>CONSEIL CONSTITUTIONNEL</p> <p>Décision n° 2022-837 DC du 10 mars 2022 (conformité)</p> <p>JOURNAL OFFICIEL</p> <p>Loi n° 2022-355 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale</p>



<p>42. Proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques</p> <p>43. Proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques</p> <p>• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 01/07/2021 – rendu public</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Texte n° 4110 (rectifié) déposé le 4 mai 2021</p> <p>Proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques – <i>présentée par MM. Laurent SAINT-MARTIN et Éric WOERTH</i></p>	<p>CONSEIL CONSTITUTIONNEL</p> <p>Décision n° 2021-831 DC du 23 décembre 2021 (non-conformité partielle – réserve)</p> <p>JOURNAL OFFICIEL</p> <p>Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques</p>
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Texte n° 4113 (rectifié) déposé le 4 mai 2021</p> <p>Proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques – <i>présentée par MM. Laurent SAINT-MARTIN et Éric WOERTH</i></p>	<p>JOURNAL OFFICIEL</p> <p>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</p>
<p>44. Proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte</p> <p>• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 04/11/2021 – rendu public</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Texte n° 4375 déposé le 15 juillet 2021</p> <p>Proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte – <i>présentée par M. Sylvain WASERMAN et plusieurs de ses collègues</i></p>	<p>CONSEIL CONSTITUTIONNEL</p> <p>Décision n° 2022-838 DC du 17 mars 2022 (conformité – réserve)</p> <p>JOURNAL OFFICIEL</p> <p>Loi n° 2022-400 du 21 mars 2022 visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte</p>
<p>45. Proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte</p> <p>• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 04/11/2021 – rendu public</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Texte n° 4398 déposé le 21 juillet 2021</p> <p>Proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte – <i>présentée par M. Sylvain WASERMAN et plusieurs de ses collègues</i></p>	<p>CONSEIL CONSTITUTIONNEL</p> <p>Décision n° 2022-839 DC du 17 mars 2022 (non-conformité partielle)</p> <p>JOURNAL OFFICIEL</p> <p>Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte</p>

Avis rendus par le Conseil d'État en 2023

46. Proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe

- AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 09/02/2023 – [rendu public](#)

ASSEMBLÉE NATIONALE

[Texte n° 639](#) déposé le 15 décembre 2022

Proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe, déposée le 15/12/2022 – *présentée par Mme Laurence VICHNIEVSKY et M. Philippe GOSSELIN*

ASSEMBLÉE NATIONALE

[Texte n° 2154](#) transmis en deuxième lecture à l'Assemblée nationale le 7 février 2024

47. Proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit applicable aux collectivités locales

- AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 25/05/2023 – [rendu public](#)

SÉNAT

[Texte n° 448 \(rectifié\)](#) déposé le 23 mars 2023

Proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit applicable aux collectivités territoriales – *présentée par M. Vincent DELAHAYE et plusieurs de ses collègues*

ASSEMBLÉE NATIONALE

[Texte n° 2119](#) transmis en première lecture à l'Assemblée nationale le 25 janvier 2024



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 ([articles 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 : site internet du [Conseil d'État](#))

Les avis du Conseil d'État portent sur la régularité juridique des textes.

Ils éclairent aussi 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 enfin 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 : guide de légistique, Légifrance)

À l’occasion de l’examen des projets de texte qui leur ont été soumis en 2023, 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

Projet de loi de finances pour 2024 (AG/FIN – 407365 – 21/09/2023) – Les conditions dans lesquelles le Conseil d’État a examiné le projet de loi de finances pour 2024 n’ont pas été satisfaisantes. En effet, les cinquante-neuf articles de ce texte lui ont été transmis en dix-huit envois, égrenés du 28 juillet au 13 septembre 2023. Ils ont, de surcroît, fait l’objet de onze saisines rectificatives, nécessitant un second examen de la section des finances après la tenue de l’assemblée générale. Certains articles ont dû, compte tenu de leur date de saisine tardive, être examinés lors d’une Commission permanente postérieure à l’assemblée générale. Le Conseil d’État a en outre relevé que l’ampleur des dispositions ainsi soumises à son examen – un projet de loi de plus de 200 pages et des évaluations préalables de 600 pages – est sans commune mesure avec les projets de loi de finances des années précédentes. Il a certes salué, dans ce contexte, la transmission par le Gouvernement dès le mois de juillet des dispositions nécessaires à la transposition de la directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 14 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d’imposition mondial, dans des délais d’examen compatibles avec la complexité de cette réforme et son importance. Il a toutefois regretté la transmission exceptionnellement tardive d’autres réformes importantes ou complexes, telles celle des redevances des agences de l’eau, de l’aménagement de la fiscalité du logement ou des zones de revitalisation rurale. L’ensemble de ces circonstances n’est pas de nature à permettre au Conseil



d'État de garantir pleinement la sécurité juridique, légitimement attendue par le Gouvernement, de l'examen du projet de loi qui lui est soumis.

Projet de loi portant mesures d'urgence pour lutter contre l'inflation concernant les produits de grande consommation (AG/FIN – 407496 – 21/09/2023) – Le Conseil d'État a été saisi le 11 septembre 2023 d'un projet de loi portant mesures d'urgence pour lutter contre l'inflation concernant les produits de grande consommation, modifié par la suite par deux saisines rectificatives. Il n'a pu que regretter les conditions d'urgence dans lesquelles, alors qu'il examinait en même temps le projet de loi de finances pour 2024 et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024, il a dû procéder à l'examen de ce nouveau projet de loi. Il a par ailleurs constaté que l'étude d'impact succincte demeurait sur certains points en deçà des 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.

Projet de décret portant règles sanitaires d'hygiène et de salubrité des locaux d'habitation et assimilés (SOC – 406587 – 18/07/2023) – Comme les années précédentes, le Conseil d'État (section sociale) a été, à plusieurs reprises, saisi dans des délais très courts, et parfois sur des projets de textes non entièrement stabilisés, conduisant à un important travail de réécriture au cours de leur examen par le Conseil d'État, impliquant dans certains cas des saisines rectificatives. Le Conseil d'État a constaté à plusieurs reprises que la portée normative de certaines dispositions dont il a été saisi était réduite, et aurait pu conduire le Gouvernement à recourir plutôt à des instructions, notamment lorsqu'il s'agit de régir des relations entre autorités administratives, comme les préfets et les ARS. Il l'a relevé à l'occasion de l'examen d'un projet de décret portant création de la commission de conciliation paritaire et définissant les conditions de recours amiable relatifs aux carences ambulancières (SOC – 407379 – 26/09/2023) et d'un projet de décret relatif aux mineurs non accompagnés (SOC – 407657 – 24/10/2023).

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 n° 2008-724](#) 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 n° 2009-403). **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 2023 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.

Si certaines études d'impact sont complètes et bien documentées dès la saisine initiale, il demeure trop fréquent qu'elles doivent être enrichies en cours d'examen des projets devant le Conseil d'État. Les principales observations faites en 2023 ont porté sur les points suivants.

■ Caractère incomplet de l'étude d'impact

D'une façon générale, le Conseil d'État relève que les études et fiches d'impact comportent souvent un « état des lieux juridique » incomplet et qu'il est ainsi, en tout état de cause, amené à le faire lui-même. Tel est le cas lorsque ces études et fiches ne contiennent pas assez de données pertinentes de tous ordres relatives au secteur dans lequel les dispositions des projets de loi et de décret interviennent, qui permettraient de comprendre la nécessité, la nature ainsi que la portée des mesures envisagées et, le cas échéant, de les justifier.

Le Conseil d'État a ainsi constaté que l'étude d'impact succincte, relative au projet de loi portant mesures d'urgence pour lutter contre l'inflation concernant les produits de grande consommation, demeurait sur certains points en deçà des 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 (**AG/FIN – 407496 – 22/09/2023**).

■ Recommandations en matière de projets de loi

S'agissant des projets de loi, il est fréquent que l'étude d'impact soit **complétée** lors de l'examen par le Conseil d'État voire qu'il soit amené à indiquer, dans son avis, les points sur lesquels de nouveaux éléments devraient être apportés avant le dépôt du projet au Parlement. Certaines études d'impact sont de très grande qualité,



comme cela fut le cas s’agissant des projets de loi de financement de la sécurité sociale rectificatifs pour 2023 et pour 2024 (**AG/SOC – 406659 – 19/01/2023 et AG/SOC – 407364 – 21 et 25/09/2023**), et du projet de loi sur le plein emploi (**AG/SOC – 407112 – 30/05/2023**), ainsi que le Conseil d’État l’a relevé.

Insuffisances dans la conception du projet – Le Conseil d’État doit parfois constater que l’insuffisance de l’étude d’impact révèle un défaut plus grave d’analyse et, partant, de conception des mesures auxquelles le texte est consacré.

Tel est le cas, par exemple, dans son avis sur le projet de loi relatif à l’industrie verte, pour lequel le Conseil d’État met en avant la nécessité d’évaluer les réformes successives intervenant en matière de participation du public à l’élaboration des décisions administratives et de stabiliser ces procédures (**AG/TP-FIN-ADM – 407035 – 11/05/2023**).

Le projet de loi relatif à l’industrie verte prévoit, pour les demandes d’autorisation environnementale actuellement soumises à enquête publique, une procédure spécifique de consultation du public, hybride entre l’enquête publique et la participation du public par voie électronique prévue par l’article L. 123-19 du code de l’environnement, qui s’attache à concilier une association précoce du public au processus de décision au moment où le projet n’a pas encore évolué sous l’influence des avis des autorités consultées, et, en allongeant le délai de la consultation, la possibilité pour le public d’être éclairé par ces avis avant de produire des observations. Plus précisément, alors que, dans l’état des textes, la procédure de délivrance des autorisations environnementales comprend trois phases (une phase d’examen de la demande, une phase d’enquête publique sur un dossier comprenant les avis recueillis et notamment l’avis de l’autorité environnementale sur l’étude d’impact du projet et les réponses du pétitionnaire, enfin une phase de décision), la nouvelle procédure de consultation du public est organisée dans les conditions prévues pour les participations du public par voie électronique, mais conduite par un commissaire-enquêteur qui organise deux réunions publiques au début et à la fin de la période de consultation. La nouvelle procédure est lancée dès que le dossier de demande est jugé complet et débute donc avant que l’avis de l’autorité environnementale et la réponse du pétitionnaire à cet avis soient disponibles. S’il estime que ce dispositif est de nature à assurer une participation effective du public, le Conseil d’État regrette toutefois que cette modification législative s’ajoute à toutes celles intervenues ces dernières années en matière de délivrance des autorisations administratives des projets ayant une incidence sur l’environnement, sans qu’ait été réalisée la moindre analyse des effets de ces réformes successives.

En l’espèce, s’agissant des demandes d’autorisation environnementale, il ne peut que relever que le séquençage actuel des phases d’examen, de consultation puis de décision pour l’instruction de ces demandes n’est que partiellement et indirectement à l’origine des délais excessifs de traitement de ces demandes et que, par suite, des réformes de procédure ne suffiront pas à accélérer la délivrance des autorisations environnementales si des mesures d’accompagnement ne sont pas prévues, tant pour parvenir à une amélioration de la qualité des dossiers de demande d’autorisation que pour assurer la mise à disposition des services instructeurs de moyens adaptés. Le Conseil d’État recommande donc une plus grande stabilité des



procédures, les réformes devant être la conséquence d'une véritable évaluation et d'une réflexion d'ensemble.

2.4.3. Le respect des obligations en matière de consultations

• • • « L'édition 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).

■ Consultation obligatoire

– Régions ultrapériphériques (RUP)

Disposition législative faisant usage de la possibilité ouverte par le règlement (UE) 2023/1804 du 13 septembre 2023 – Ne pas appliquer aux régions ultrapériphériques (RUP) les objectifs contraignants en matière d'infrastructure pour des carburants alternatifs (AG/FIN – 407629 – 09/12/2023) – Saisi d'une disposition législative faisant usage de la possibilité ouverte par le règlement (UE) 2023/1804 du 13 septembre 2023 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs de ne pas appliquer aux régions ultrapériphériques (RUP) les objectifs contraignants qu'il assigne aux États membres en matière de déploiement de ces infrastructures, le Conseil d'État a considéré que cette exemption constitue une « *adaptation* » ou une « *disposition particulière à la collectivité* » au sens, respectivement des articles 73 et 74 de la Constitution, impliquant la consultation obligatoire de ces collectivités en application des textes législatifs ou organiques les régissant. La circonstance que ces dispositions propres à ces collectivités résultent de la mise en œuvre d'un règlement européen directement applicable dans les RUP et non de l'intervention de l'État est sans incidence sur l'obligation de consultation. Au cas d'espèce, la portée de ces dispositions ne peut les faire regarder comme relevant de la « *grille de lecture* » dispensant de l'obligation de consultation.

– Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

Projet de décret relatif aux conditions d'exécution des missions de service public dont sont chargés les laboratoires d'analyses – Obligation de consulter à nouveau le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) en cas d'écoulement d'un délai excessif (FIN – 407363 – 10/10/2023) – Saisi d'un projet de décret modifiant un décret relatif aux conditions d'exécution des missions de service public dont sont chargés les laboratoires départementaux d'analyses, le Conseil d'État a constaté



que la consultation du CNEN sur ce projet de décret revêtait un caractère obligatoire dans la mesure où ses dispositions entrent dans la catégorie des normes qui affectent de façon significative les compétences des collectivités territoriales, leur organisation, leur fonctionnement ou leurs finances au sens de la jurisprudence (CE, 22 octobre 2018, *Syndicat professionnel des maîtres-nageurs sauveteurs diplômés d'État*, n° 415013). Eu égard au délai de quatre ans qui s'est écoulé depuis l'émission de deux avis du CNEN en 2019 et à l'évolution depuis lors du contexte juridique et financier dans lequel s'inscrit le projet de décret, le Conseil d'État a estimé qu'une nouvelle consultation de cette instance était nécessaire.

– Comité technique de réseau de la DGFIP

Obligation de consultation du comité technique de réseau de la DGFIP sur un projet de décret confiant à une direction départementale ou régionale des finances publiques la gestion de l'immatriculation des opérateurs de dématérialisation (FIN – 406496 – 17/01/2023) – L'article 34 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État prévoit que les comités techniques sont consultés notamment sur les questions et projets de textes relatifs : « 1° À l'organisation et au fonctionnement des administrations, établissements ou services ; (...) 4° Aux évolutions technologiques et de méthodes de travail des administrations, établissements ou services et à leur incidence sur les personnels (...) ». Ces dispositions n'imposent pas de consulter les comités techniques sur les textes qui ont seulement une incidence sur l'organisation et le fonctionnement des administrations ou des établissements publics. Il en va autrement des textes qui ont directement pour objet de régir l'organisation ou le fonctionnement des services ou qui emportent des conséquences directes sur l'organisation et le fonctionnement des services pourvu que, dans un cas comme dans l'autre, leurs effets soient suffisamment significatifs. Saisi d'un projet de décret permettant de confier à une direction départementale ou régionale des finances publiques la gestion de l'immatriculation des opérateurs de dématérialisation prévue à l'article 290 B du code général des impôts, le Conseil d'État (section des finances) a estimé que ce projet devait être précédé de la consultation du comité technique de réseau de la DGFIP dès lors qu'il porte sur une mission nouvelle, qui se rattache au projet de généralisation de la facturation électronique et constitue une étape opérationnelle importante impliquant le réseau de la DGFIP, cette mission étant confiée à un service spécifique créé à cet effet et rattaché à une direction régionale, choix qui affecte de manière significative l'organisation et le fonctionnement des services.

– Conseil de la caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) (SOC – 406649 – 8/02/2023)

Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret modifiant le décret n° 2020-551 du 12 mai 2020 créant notamment les traitements « SI-DEP » et « Contact covid », ainsi que le décret n° 2020-1690 du 25 décembre 2020 relatif au traitement « Vaccin covid ». Dès lors que la caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) est responsable des traitements « Contact covid » et « Vaccin covid », le Conseil d'État a estimé que ce projet entrait dans le domaine de compétence du



conseil de la CNAM, et devait, par suite, être précédé de la consultation de cet organisme comme le prévoient les dispositions de l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale.

– Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE)

Obligation de consultation du Conseil national de la protection de l'enfance sur un projet de décret visant à renforcer le contrôle parental sur les moyens d'accès à internet (TP – 406969 – 30/05/2023) – L'article 1^{er} de la loi n° 2022-300 du 2 mars 2022 visant à renforcer le contrôle parental sur les moyens d'accès à internet a inséré dans le code des postes et des communications électroniques un article L. 34-9-3 qui impose notamment que : « *Les équipements terminaux destinés à l'utilisation de services de communication au public en ligne donnant accès à des services et des contenus susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs [soient] équipés d'un dispositif aisément accessible et compréhensible permettant à leurs utilisateurs de restreindre ou de contrôler l'accès de telles personnes à ces services et contenus* ».

Le projet de décret pris pour l'application de cet article prévoit notamment qu'est assurée la fourniture aux parents des mineurs d'un tel dispositif, dont il définit les fonctionnalités minimales ainsi que les caractéristiques techniques. Ce projet doit être regardé comme portant, à titre principal, sur la protection de l'enfance et soumis au Conseil national de la protection de l'enfance en vertu de l'article L. 147-13 du code de l'action sociale et des familles qui institue ce conseil et prévoit qu'il est consulté « *sur les projets de textes législatifs ou réglementaires portant à titre principal sur la protection de l'enfance* ».

– Commission de régulation de l'énergie (CRE)

Consultations à réaliser pour respecter une procédure ad hoc, prévue par la loi d'habilitation d'une ordonnance (TP – 407295 – 18/07/2023)

1. L'avant dernier alinéa de l'article 26 de la n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables prévoit que l'élaboration du projet d'ordonnance que le Gouvernement est habilité à prendre sur le fondement de l'article 38 de la Constitution « *associe la Commission de régulation de l'énergie, les gestionnaires des réseaux publics de distribution et de transport d'électricité, les autorités organisatrices du réseau public de distribution d'électricité, les représentants des collectivités territoriales intéressées et les représentants des producteurs d'électricité renouvelable* ». Une telle habilitation, qui ne précise pas les modalités de cette procédure, doit être interprétée comme imposant au Gouvernement de respecter les principes généraux applicables en matière de consultation, c'est-à-dire la transmission préalable d'une information complète aux autorités, organismes et personnes désignés par le législateur, avec l'octroi d'un délai de réponse suffisant permettant la prise en compte des observations éventuellement formulées.

2. Dans la mesure où l'habilitation ne désigne pas avec précision, à l'exception de la Commission de régulation de l'énergie, les organismes devant être associés à l'élaboration du projet d'ordonnance, il revient au Gouvernement de saisir, lorsqu'ils existent, des organismes représentatifs des catégories d'acteurs énumérées par la loi



d’habilitation. Lorsque de tels organismes n’existent pas, les acteurs associés par le Gouvernement doivent représenter suffisamment la diversité du secteur d’activités ou des autorités compétentes énumérés par l’article d’habilitation.

3. La circonstance qu’entrent dans la composition du Conseil supérieur de l’énergie, telle qu’elle est fixée par l’article D. 142-22 du code de l’énergie, des catégories d’acteurs également mentionnées par l’article 26 de la loi du 10 mars 2023 ne suffit pas à permettre de regarder la consultation de ce conseil comme respectant l’obligation procédurale particulière imposée par la loi d’habilitation en l’espèce.

– Comité social et économique (CSE)

Projet de décret relatif à l’ADEME (ADM – 406458 – 17/01/2023) – Examinant un projet de décret modifiant les dispositions réglementaires du code de l’environnement relatives à l’organisation et au fonctionnement de l’ADEME et prévoyant notamment, la mise en œuvre, d’une part, des dispositions de l’article L. 131-3 du code de l’environnement faisant du préfet de région « *le délégué territorial de l’agence* » et, d’autre part, des dispositions de l’article L. 131-6 du même code relatives aux conventions de transition écologique régionale, le Conseil d’État (section de l’administration) considère que ce projet doit être soumis à la consultation du comité social et économique (CSE) institué au sein de cet établissement public industriel et commercial. En effet, d’une part, constituent des modifications de l’organisation juridique de l’établissement, au sens du 2° de l’article L. 2312-8 du code du travail, les dispositions du projet :

- rendant applicables les articles 59-1 à 59-3 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l’organisation et à l’action de l’État dans les régions et départements, donnant compétence au préfet de région, en tant que délégué territorial de l’agence, pour négocier et conclure des conventions au nom de l’établissement avec les collectivités territoriales, si une délégation de pouvoir lui est consentie par le conseil d’administration de l’agence, et pour adresser aux services territoriaux de celle-ci des directives d’action territoriale ;
- confiant au préfet de région, en qualité de délégué territorial, la présidence du comité d’orientation et la commission régionale des aides.

D’autre part, le Conseil d’État estime que constitue une mesure de nature à affecter le volume et la structure des effectifs, au sens du 1° de l’article L. 2312-8 du code du travail, la disposition du projet de décret relative aux conventions de transition écologique régionale qui ont pour objet de déléguer aux régions, à leur demande, l’attribution de subventions et de concours financiers dans certaines domaines d’action de l’ADEME au regard notamment du volume des crédits pouvant être délégués et de l’incidence de ce transfert sur la gestion des dossiers d’attribution.

– Conseil supérieur de la construction et de l’efficacité énergétique

Projet de décret relatif aux travaux importants de rénovation (ADM – 406943 – 23/05/2023) – L’article 10 de la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France a modifié les articles L. 212-4, L. 213-2 et L. 214-4 du code de l’éducation pour prévoir que, lors de la création d’une école publique ou d’un établissement public local d’enseignement, un accès indépendant aux locaux et aux



équipements affectés à la pratique d'activités physiques ou sportives est aménagé. Un tel accès est également aménagé à ces locaux et équipements lorsqu'ils font l'objet de travaux importants de rénovation, dès lors que le coût de cet aménagement est inférieur à un pourcentage, fixé par décret en Conseil d'État, du coût total des travaux de rénovation. Saisi d'un projet de décret précisant ce que sont des « *travaux importants de rénovation* » et fixant à 5 % le pourcentage prévu, le Conseil d'État (section de l'administration) estime que la consultation préalable du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique était obligatoire, sur le fondement du 5° de l'article D. 121-12 du code de la construction et de l'habitation qui prévoit que ce conseil est consulté sur les textes réglementaires portant sur « *la maîtrise des coûts dans le secteur de la construction* », dès lors que le projet de décret a une incidence directe et certaine sur les coûts de construction.

■ Consultation non obligatoire

– Comité des finances locales

Projet de décret relatif au calcul de la valeur ajoutée des entreprises de navigation aérienne ou maritime exerçant conjointement des activités en France et à l'étranger simple prorogation de modalités de calcul (FIN – 407125 – 27/06/2023)

– Les dispositions d'un projet de décret portant sur des impositions affectées aux collectivités locales ont, de ce seul fait, bien que dépourvues par elles-mêmes d'incidence sur les recettes de ces dernières, la nature de « *dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales* ». Elles nécessitent, par suite, la consultation du comité des finances locales, obligatoire aux termes de l'article L. 1211-3 du code général des collectivités territoriales. Au cas particulier, le Conseil d'État (section des finances) a toutefois constaté que le projet de décret avait pour unique objet de reporter, au sein du code général des impôts, les modalités de calcul de la valeur ajoutée des entreprises de navigation aérienne ou maritime dans la partie de l'annexe II consacrée à la seule cotisation foncière des entreprises (CFE). Les adaptations proposées se contentaient de proroger à droit constant le calcul du plafonnement de la CFE préexistant. Il a dès lors estimé que la consultation du comité des finances locales n'était pas obligatoire.

– Conseil départemental de Mayotte

Projet de décret étendant à Mayotte la réglementation applicable en métropole relative au prix des bouteilles d'eau (FIN – 407293 – 11/07/2023)

– Les dispositions de l'article L. 3444-1 du code général des collectivités territoriales prévoient que la consultation des conseils départementaux des départements d'outre-mer est requise sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret « *comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative de ces départements* ». Saisi d'un projet de décret relatif aux prix de vente des bouteilles d'eau à Mayotte, le Conseil d'État (section des finances) a considéré que ce projet de texte ne pouvait être regardé comme prévoyant une mesure d'adaptation à la situation particulière de Mayotte dès lors que, pris sur le fondement du troisième alinéa de l'article L. 410-2 du code de commerce, il se bornait à appliquer à ce



département, afin de répondre à des circonstances exceptionnelles liées aux difficultés d'accès à l'eau potable, des dispositions législatives également en vigueur en métropole. En conséquence, la consultation du conseil départemental ne revêtait pas de caractère obligatoire.

– **Conseils supérieurs de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière et Conseil commun de la fonction publique**

Projet de décret comportant des dispositions relatives aux modalités de calcul et de liquidation des pensions (SOC – 407096 – 30/05/2023) – Saisi d'un projet de décret portant application des articles 10, 11 et 17 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, le Conseil d'État (section sociale) rappelle que, selon une jurisprudence constante, les textes relatifs à la rémunération des agents publics ne revêtent pas un caractère statutaire et ne nécessitent pas, de ce fait, la consultation des conseils supérieurs de la fonction publique concernée ou, le cas échéant, du conseil commun de la fonction publique. Il en va de même des mesures relatives aux modalités de liquidation et de calcul des pensions des agents publics ou aux divers avantages qui y sont attachés dès lors que ces mesures sont de nature financière et concernent la situation d'agents ayant cessé leur activité. En revanche, la consultation de ces conseils est obligatoire s'agissant de dispositions qui, modifiant les limites d'âges s'imposant à ces agents quant à leur possibilité de maintien en activité, revêtent un caractère statutaire. Si certaines dispositions du projet de décret examiné sont relatives au recul de limites d'âges et revêtent, en principe, un caractère statutaire, le Conseil d'État a estimé toutefois qu'elles ne nécessitent pas, en l'espèce, la consultation des conseils supérieurs de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière ou du conseil commun de la fonction publique, dès lors que le recul de la limite d'âge ne résulte pas des modifications opérées par le projet de décret examiné mais, directement, de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

– **Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)**

Projet de décret portant application de dispositions de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (SOC – 407096 – 30/05/2023) – Le même projet de décret portant application des articles 10, 11 et 17 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, et comportant des dispositions prévoyait l'application des articles concernés aux fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales. Le Conseil d'État (section sociale) a considéré que ces dispositions ne peuvent être regardées comme des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics au sens de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, dans la mesure où elles ne les concernent ni spécifiquement ni principalement et où elles n'affectent de façon significative ni leurs compétences,



ni leur organisation, ni leur fonctionnement et ni leurs finances. En conséquence la consultation du CNEN n'était pas requise.

– **Commission nationale informatique et libertés (CNIL)**

Projet de loi du pays (Nouvelle-Calédonie) (SOC – 407611 – 20/11/2023) – Saisi d'un projet de loi du pays relative au service public de l'emploi et du placement en Nouvelle-Calédonie, et visant notamment à mettre en place des traitements de données portant sur les demandeurs d'emploi de ce territoire, le Conseil d'État (section sociale) a considéré que ce projet ne nécessitait pas la consultation de la CNIL dans la mesure où les projets ou propositions de délibérations par lesquelles le congrès adopte des dispositions portant sur les matières définies à l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999 et dénommées « lois du pays » ne peuvent être regardés comme un « projet de loi (...) ou toute disposition de projet de loi », au sens du a) du 4° de l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978, ni comme une « proposition de mesure législative devant être adoptée par un Parlement national », au sens du 4° de l'article 36 du règlement général sur la protection des données qui prévoient, lorsque ces projets, dispositions et propositions sont relatifs à la protection des données à caractère personnel ou au traitement de telles données, la consultation de la CNIL ou de l'instance de régulation.

– **Conseil central d'administration de la mutualité sociale agricole (CCMSA)**

Projet de décret relatif au traitement « Vaccin covid » (SOC – 406649 – 08/02/2023) – Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret modifiant le décret n° 2020-551 du 12 mai 2020 créant notamment les traitements « SI-DEP » et « Contact covid », ainsi que le décret n° 2020-1690 du 25 décembre 2020 relatif au traitement « Vaccin covid ». Il a estimé qu'en l'absence d'incidence sur les règles de fond applicables aux droits et aux cotisations ou à leur contrôle, ou sur l'organisation ou les missions des caisses, le projet ne pouvait être regardé comme ayant des incidences sur les régimes obligatoires de protection sociale des salariés et des non-salariés des professions agricoles, au sens des dispositions de l'article L. 723-12 du code rural et de la pêche maritime (CRPM). Il a également estimé, alors même que le décret qu'il modifie rend les praticiens conseils des caisses de mutualité sociale agricole destinataires des données de « Vaccin covid » pour accompagner les assurés, que ce projet, qui n'a, par lui-même, pas d'effet sur les missions de ces professionnels, ne pouvait davantage être regardé comme ayant des incidences sur l'action sanitaire et sociale au sens de ces mêmes dispositions. La consultation du conseil central d'administration de la mutualité sociale agricole n'était dès lors pas obligatoire en application de l'article L. 723-12 du code rural et de la pêche maritime.

– **Conseil économique, social, environnemental de Nouvelle-Calédonie**

Projet de loi du pays (Nouvelle-Calédonie) (SOC – 406945 – 18/04/2023) – Saisi d'un projet de loi du pays instaurant une imposition des employeurs publics sur certains recrutements de contractuels, au profit de la Caisse locale de retraite des



fonctionnaires, le Conseil d'État (section sociale) a considéré que ce texte n'a pas une incidence économique, sociale ou environnementale de nature à le faire regarder comme un texte « à caractère économique et social » devant être obligatoirement soumis à la consultation du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie en application de l'article 155 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie.

– **Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP)**

Projet de décret relatif au versement de certaines aides (SOC – 407744 – 12/12/2023)

– Saisi d'un projet de décret relatif à la continuité du versement des aides financières allouées par l'État aux structures d'insertion par l'activité économique et aux entreprises adaptées en l'absence de signature de l'avenant financier à la convention pluriannuelle déterminant le montant de ces aides, le Conseil d'État (section sociale) constate que ces dispositions ont pour seul objet de faciliter la trésorerie de ces organismes et qu'elles sont sans incidence sur les actions menées et sur les publics pris en charge. Dès lors, en raison d'une telle portée, elles ne peuvent être regardées comme devant être soumises à la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle au titre des dispositions de l'article L. 2271-1 du code du travail, qui prévoient son « *avis sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret relatifs aux règles générales portant sur les relations individuelles et collectives du travail (...), ainsi que dans le domaine de la politique de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle initiale et continue* ».

– **Conseil supérieur de l'éducation (CSE)**

Projet de décret relatif au CSE (ADM – 407159 – 04/07/2023) – Le Conseil d'État (section de l'administration), saisi d'un projet de décret qui prévoit, d'une part, de porter de vingt-trois à vingt-quatre le nombre de membres du Conseil supérieur de l'éducation (CSE) représentant les personnels enseignants de l'enseignement public des premier et second degrés et les personnels assimilés et d'ajouter à ceux-ci les accompagnants d'élèves en situation de handicap, et, d'autre part, de permettre l'élection par vote électronique des quatre représentants des lycéens au CSE, considère que ce projet n'avait pas à être soumis pour avis, à titre obligatoire, au CSE. Il estime en effet que, en raison de son objet et de sa portée limités, ce projet de décret ne peut être regardé, au sens des dispositions des articles L. 231-1 et R. 231-1 du code de l'éducation qui définissent les missions de cette instance, comme touchant à une « *question d'intérêt national concernant l'enseignement ou l'éducation* » ou aux « *objectifs et [au] fonctionnement du service public de l'éducation* ».

– **Conférence nationale des services d'incendie et de secours**

Projet de décret relatif à des promotions à titre exceptionnel de sapeurs-pompiers (ADM – 406550 – 31/01/2023) – En vertu du deuxième alinéa de l'article L. 1424-4-1 du code général des collectivités territoriales, la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) est « *consultée sur les projets de loi ou d'acte réglementaire relatifs aux missions, à l'organisation, au fonctionnement ou au financement des services d'incendie et de secours* ». Ces dispositions n'imposent



pas, en principe, de soumettre à l'avis de la Conférence nationale un projet de décret à caractère statutaire relatif aux sapeurs-pompiers. Il n'en va autrement que lorsqu'un tel texte emporte sur l'organisation, le fonctionnement ou le financement des services d'incendie et de secours des conséquences directes et suffisamment significatives. Le Conseil d'État (section de l'administration) estime que le projet relatif aux promotions à titre exceptionnel des sapeurs-pompiers dont il a été saisi, qui prévoit que ces promotions sont soumises à l'avis préalable d'une commission nationale et qu'elles sont suivies d'une formation des sapeurs-pompiers concernés et qui précise les règles de reclassement applicables, ne nécessite pas de consulter la CNSIS.

– Conseils d'administration des écoles nationales supérieures d'architecture

Projet de décret modifiant le statut particulier des corps des professeurs et maîtres de conférences des écoles nationales supérieures d'architecture (ADM – 407184 – 04/07/2023) – En vertu du premier alinéa de l'article L. 752-1 du code de l'éducation, le Gouvernement est autorisé à rendre applicables aux écoles d'architecture, par décret en Conseil d'État, en totalité ou en partie, avec, le cas échéant, les adaptations nécessaires, certaines dispositions législatives du même code, que cet article énumère, relatives aux établissements d'enseignement supérieur et à leurs enseignants, après avoir recueilli l'avis des conseils d'administration de ces écoles. Saisi d'un projet de décret modifiant le statut particulier du corps des professeurs et du corps des maîtres de conférences des écoles nationales supérieures d'architecture, le Conseil d'État (section de l'administration) relève que le décret n° 2018-105 du 18 février 2018, qui fixe ce statut, a rendu applicables certaines des dispositions du code de l'éducation énumérées par l'article L. 752-1, en particulier les articles L. 952-2 et L. 952-3, et a, pour ce motif, été soumis pour avis aux conseils d'administration de chaque école avant son adoption. Il considère, en premier lieu, que l'obligation de consulter les conseils d'administration des écoles nationales supérieures d'architecture en application de l'article L. 752-1 du code de l'éducation trouve à s'appliquer indépendamment des compétences de ces conseils précisées par l'article 8 du décret n° 2018-109 du 15 février 2018 relatif aux écoles nationales supérieures d'architecture. En second lieu, le Conseil d'État estime que cette consultation doit être faite lors de l'édiction des dispositions qui rendent applicables tout ou partie des articles législatifs du code de l'éducation énumérés par l'article L. 752-1, le cas échéant en les adaptant, ainsi que lorsque sont ultérieurement modifiées ces dispositions d'extension ou d'adaptation. En l'espèce, le projet de décret a pour objet de donner la possibilité à tous les enseignants de suivre une formation pendant leur stage pour approfondir des compétences pédagogiques nécessaires à l'exercice de leur métier, de ne plus prévoir parmi les membres des comités de sélection des représentants d'écoles non partenaires ou associés aux écoles, d'imposer à ces comités d'entendre tous les candidats lorsqu'ils se présentent dans le cadre d'une mutation, de supprimer le principe du classement au 1^{er} échelon de la 2^e classe du corps et de recentraliser la procédure disciplinaire auprès du Conseil national des enseignants-chercheurs des écoles d'architecture. Sur aucun de ces points le projet ne modifie l'applicabilité de l'un des articles du code de l'éducation mentionnés à l'article L. 752-1 de ce code



ni ne modifie les conditions d'application de ceux de ces articles qui ont été rendus applicables dans ces écoles. Le Conseil d'État estime, par suite, que la consultation des conseils d'administration des écoles nationales supérieures d'architecture sur ce projet de décret n'est pas requise.

2.4.4. Les règles de codification des textes

■ Codification

Code de la recherche (ADM – 407368 – 14/11/2023)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a examiné un projet de décret portant partie réglementaire du code de la recherche. À l'instar de la Commission supérieure de codification (CSC), le Conseil d'État se félicite de l'achèvement de ce travail de codification du droit de la recherche, qu'il avait à plusieurs reprises appelé de ses vœux. Il souligne cependant que l'écart de plus de dix-neuf ans qui sépare l'adoption de la partie réglementaire de ce code de la publication de sa partie législative, issue de l'ordonnance n° 2004-545 du 11 juin 2004, est la cause de plusieurs difficultés qui ne peuvent être surmontées qu'en partie et au prix de dérogations aux règles habituelles de la codification.

En effet, la structure en livres, titres et chapitres, déterminée par la partie législative et que doit en principe suivre fidèlement la partie réglementaire, s'avère imparfaitement adaptée au contenu final des deux parties de ce code. Ainsi, trois chapitres qui n'existent pas en partie législative doivent être créés au titre V du livre III pour pouvoir présenter de manière distincte les trois établissements publics relevant de ce titre. De même, le chapitre consacré à Mayotte en partie législative, au sein du titre relatif à l'outre-mer de chacun des cinq livres, doit voir son objet et son intitulé élargis en partie réglementaire aux autres collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, auxquelles la partie législative n'a réservé aucune place. Ces deux divergences avec le plan de la partie législative, admises par la CSC, le sont aussi par le Conseil d'État.

Ne peut en revanche trouver de solution à ce stade le constat de l'inutilité de plusieurs chapitres créés en partie législative, qui, finalement, ne comportent ni dispositions législatives ni dispositions réglementaires.

Le Conseil d'État admet aussi, comme la CSC, de s'écarter, en partie réglementaire, de certains intitulés de subdivisions retenus en partie législative, soit qu'ils ne correspondent plus à la dénomination de l'organisme concerné, comme c'est le cas de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) devenu l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), soit qu'il y ait lieu de les aligner sur l'intitulé actuel de la subdivision d'un autre code dans laquelle figurent des dispositions auxquelles il est fait renvoi.

L'attention du Gouvernement est appelée sur la nécessité de procéder, dès que possible, aux ajustements de la partie législative permettant de rétablir la cohérence du code et ainsi de mieux contribuer à l'intelligibilité et à l'accessibilité du droit.



À l'occasion de l'examen de ce projet de décret, le Conseil d'État rappelle que la mise en œuvre du principe de parité entre les hommes et les femmes doit nécessairement trouver son fondement dans une disposition législative. Ceci le conduit à écarter certaines dispositions ayant un tel objet du livre III, relatif aux établissements et organismes de recherche, dès lors que, compte tenu des personnes ou des instances qu'elles visent, ces dispositions ne trouvent pas de base légale dans l'article 52 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, qui ne concerne que les nominations de personnalités qualifiées au sein des conseils d'administration des établissements publics administratifs, ni dans aucune autre disposition législative.

De même, constatant que les dispositions législatives correspondantes n'ont pas fait l'objet d'une extension dans les collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité, le Conseil d'État ne peut que supprimer certaines extensions prévues par le projet dans ses titres consacrés à l'outre-mer. Par exemple, en l'absence d'extension de l'article L. 412-2 qui en constitue le fondement légal, les dispositions des articles D. 412-1 et suivants relatifs au contrat doctoral de droit public ne peuvent être étendues en Nouvelle-Calédonie, alors même que de tels contrats sont proposés aux étudiants de l'université de cette collectivité.

Ces difficultés, qui sont les seules relevées par le Conseil d'État en ce qui concerne le partage entre la loi et le règlement, ne pourront, comme celles mentionnées au point 1, être surmontées que par une modification de la partie législative.

Le Conseil d'État constate que le code de la recherche comporte de très nombreuses dispositions de renvoi à des dispositions figurant dans d'autres textes, principalement dans d'autres codes comme le code de l'environnement, le code rural et de la pêche maritime ou le code de la santé publique. Certaines subdivisions du code, notamment plusieurs titres de son livre II relatif à l'exercice des activités de recherche, sont même principalement voire exclusivement composées de tels renvois.

Afin d'éviter que ces renvois ne deviennent caducs ou inexacts lors de modifications ultérieures des textes auxquels il est fait renvoi, le Conseil d'État estime opportun, comme la CSC, de privilégier le renvoi à des subdivisions complètes de ces codes (chapitres, sections, etc.), plutôt qu'à des articles ou listes d'articles.

Il relève par ailleurs que le livre III du projet de partie réglementaire du code de la recherche procède, pour l'essentiel, à la codification de nombreux statuts d'établissements publics de recherche.

Le Conseil d'État note que, si elle permet de retenir un plan analogue pour la présentation de chaque statut, ce qui en facilite la lecture, cette codification, effectuée à droit constant et sans mise en facteur commun des règles qui pourraient l'être, met en lumière des différences de détail ou de rédaction entre ces statuts dont les motifs n'apparaissent pas clairement, par exemple en ce qui concerne les règles de nomination des dirigeants en application de l'article L. 311-1, celles relatives au calcul du quorum dans les instances délibérantes ou celles relatives aux délibérations à distance de ces instances.

Le Conseil d'État écarte, dans les dispositions, codifiées en R, relatives à la nomination des dirigeants de certains établissements publics de recherche, les mentions selon



lesquelles cette nomination relève d'un décret en conseil des ministres. De telles mentions relèvent en effet elles-mêmes d'un décret en conseil des ministres (soit R* ou D* dans un code), en application de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État. Elles sont en outre inutiles, dès lors que les emplois en cause figurent sur la liste établie, en application de cette ordonnance, par le décret n° 59-587 du 29 avril 1959 relatif aux nominations aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales.

Au livre IV consacré aux personnels de la recherche, le Conseil d'État admet la codification du décret n° 83-1260 du 30 décembre 1983 fixant les dispositions statutaires communes aux corps de fonctionnaires des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST). S'il n'est pas habituel de codifier de telles dispositions, ce choix est en réalité commandé par la partie législative, puisque son livre IV comporte un titre II consacré aux « dispositions applicables aux personnels des établissements publics à caractère scientifique et technologique » et crée des chapitres permettant d'accueillir les dispositions de ce décret. Il est en outre justifié par la particularité de la fonction publique de la recherche, régie par des dispositions communes, inscrites dans ce décret du 30 décembre 1983, et par celles de statuts particuliers, qui ne sont pas codifiés, propres aux corps de chaque EPST.

Projet de loi du pays portant diverses dispositions modifiant le livre 1^{er} du code civil applicable à la Nouvelle-Calédonie – Codification – Nécessité d'une doctrine de codification pour la maintenance des codes applicables sur le territoire (INT – 407079 – 23/05/2023)

Depuis le transfert de compétence réalisé par la loi du pays n° 2012-2 du 20 janvier 2012 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'État en matière de droit civil, de règles concernant l'état civil et de droit commercial, opéré sur le fondement de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, le code civil applicable en Nouvelle-Calédonie a fait l'objet de diverses dispositions d'adaptation. Tel est également l'objet du projet de loi du pays dont le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a saisi le Conseil d'État (section de l'intérieur), projet qui procède à la modification de certains articles de ce code et à la création de nouveaux articles. Or, les modalités d'indexation de ces articles, irrégulièrement assortis du préfixe « Lp », ne paraissent pas répondre à des règles précises de codification. L'introduction du préfixe « Lp » devant certains articles du code civil applicable en Nouvelle-Calédonie n'a en effet ni pour objet ni pour effet d'indiquer la place de la disposition concernée dans la hiérarchie des normes ni de reconnaître la légitimité de l'exercice en la matière de l'une des compétences dévolues à la loi du pays. Cette désignation se borne à signaler que l'article a fait l'objet d'une intervention du législateur du pays. Par suite, dans un souci de codification rigoureuse, qui participe du respect de l'objectif constitutionnel consistant à rendre le droit plus accessible et plus intelligible, le Conseil d'État suggère au gouvernement de Nouvelle-Calédonie de concevoir et mettre en œuvre une doctrine de codification applicable par l'ensemble de ses services et pour la maintenance de tous les codes applicables sur le territoire.



■ Refonte des codes

Opportunité de lancer le chantier de la recodification du code de la sécurité sociale (SOC – 406684 – 07/03/2023 et SOC – 407497 – 10/10/2023)

À l'occasion de l'examen d'un projet de décret relatif aux médicaments en association de traitement et d'un projet de décret modifiant l'article R. 161-13 du code de la sécurité sociale relatif aux échanges de données assurant la mise en œuvre du droit à l'information sur les retraites en 2023, le Conseil d'État (section sociale) a, de nouveau, constaté le caractère daté de la structuration du code de la sécurité sociale, et pu mesurer les difficultés qui en résultent : problèmes de numérotation d'articles, avec parfois des articles excessivement longs du fait d'ajouts au fil du temps qui auraient gagné à figurer dans des articles nouveaux ou dans d'autres parties du code, incohérences dans le plan, illustrées par exemple par le très grand nombre de dispositions relatives à l'assurance maladie dans un simple chapitre du code a priori non conçu pour embrasser un tel champ, par exemple. Des améliorations ponctuelles au fur et à mesure de ses modifications successives n'étant pas de nature à remédier à cette situation, aujourd'hui préjudiciable au bon accès à la norme, le Conseil d'État considère qu'il est opportun d'engager sans plus tarder un travail de refonte d'ensemble de ce code.

Intérêt d'une codification simultanée des parties législative et réglementaire d'un code (TP – 407032 – 18/07 et 19/09/2023)

Si les dispositions législatives du code de l'aviation civile ont été intégrées en 2010 dans le code des transports dont elles forment la sixième partie, ce n'est qu'en 2023 que le Conseil d'État (section des travaux publics) a été saisi d'un projet de décret recodifiant dans cette partie les dispositions réglementaires du code de l'aviation civile correspondantes. Le Conseil d'État a constaté l'inadaptation, sur certains points, de cette sixième partie législative. Cette inadaptation tient à son plan, même si les codificateurs de 2010 n'ont pas ignoré les besoins de la partie réglementaire à venir, ainsi qu'en témoigne l'existence de subdivisions législatives « vides ». En est absent un livre regroupant les dispositions communes à l'aviation civile, ce qui a rendu moins aisée la codification des dispositions relatives aux sanctions et parfois impossible celle de certains textes portant sur l'organisation administrative de l'aviation civile. Sont également absentes de la partie législative des subdivisions adaptées à certains ensembles de dispositions réglementaires, ce qui a conduit à créer des sections préliminaires pour les accueillir. La structure et les intitulés du plan s'agissant de l'outre-mer sont pour partie obsolètes en raison des évolutions institutionnelles intervenues pour certaines collectivités, devenues collectivités uniques (Guyane, Martinique, Mayotte). Cette inadaptation est aussi celle des dispositions législatives elles-mêmes de cette sixième partie du code des transports, dont le Conseil d'État relève qu'elles devraient être revues pour tirer les conséquences, d'une part, de l'intervention depuis 2010, en matière d'aviation civile, de nombreux règlements européens qui les privent partiellement, voire totalement, de portée, d'autre part, d'évolutions du droit national telle que l'application à Mayotte du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et du code de l'urbanisme qui permettrait de recourir à la procédure expédiente de réservation des terrains nécessaires par



l'État prévue par les L. 6353-1 et L. 6353-2 du code des transports pour le projet de piste longue. Le Conseil d'État rappelle tout l'intérêt qui s'attache à une codification simultanée des parties législative et réglementaire d'un code et recommande donc au Gouvernement de solliciter du Parlement une habilitation afin, pour l'essentiel, d'actualiser la sixième partie législative du code des transports.

Recodification dans le code des transports de la partie réglementaire du code de l'aviation civile – Intrication des compétences de l'État et des collectivités du Pacifique pour l'édition de certaines réglementations dans le domaine de l'aviation civile – Choix, pour les dispositions d'extension, d'une formule réservant expressément les compétences des collectivités (TP – 407032 – 18/07 et 19/09/2023)

La répartition des compétences en matière d'aviation civile entre l'État et la Nouvelle Calédonie ou la Polynésie française, qui résulte des lois organiques n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, fait relever les règles relatives à certains aéroports, à la circulation aérienne à laquelle ils donnent lieu ainsi qu'à certaines activités aéronautiques de la compétence de l'État, alors que les règles relatives aux autres aéroports et aux autres activités relèvent entièrement des collectivités en cause. Les dispositions de la sixième partie du code des transports ne peuvent donc être étendues à ces collectivités qu'en tant qu'elles portent sur les matières relevant de la compétence de l'État.

Les compétences sont cependant intriquées et il n'est pas toujours aisé d'établir des frontières claires, ainsi qu'en témoignent les demandes d'avis adressées au Conseil d'État par les collectivités concernées sur cette répartition. Dans ces conditions, le Conseil d'État (section des travaux publics), saisi du projet d'intégration dans la sixième partie du code des transports, du code de l'aviation civile, estime préférable d'insérer, à titre de précaution, dans les articles d'extension, une formule réservant expressément les compétences de la collectivité concernée, ainsi rédigée : « *Sous réserve des adaptations prévues par le présent chapitre et des compétences dévolues à la collectivité en vertu (...) de la loi organique (...), les dispositions suivantes sont applicables (...) dans leur rédaction résultant du décret [de codification de la partie réglementaire], sauf mention contraire dans le tableau ci-dessous* ».

■ **Base légale**

Nécessité de disposer d'une base légale pour un transfert de dispositions entre codes – Prévention du bruit des aérodromes civils (TP – 406844 – 28/03 et 09/05/2023)

Les règles applicables à l'évaluation, la prévention et la réduction du bruit dans l'environnement des aérodromes civils, qui sont préalables à l'établissement des plans de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE) et des cartes de bruit (CB), sont actuellement prévues par le code de l'urbanisme, à la différence de celles existant pour les infrastructures de transports routières, autoroutières et ferroviaires, lesquelles figurent dans le code de l'environnement. L'article R. 112-5 du code de l'urbanisme rattache les PPBE et les CB applicables aux aérodromes civils dont le trafic annuel est supérieur à 50 000 mouvements aux plans d'exposition au bruit (PEB) prévus par l'article L. 112-6 du code de l'urbanisme.

À l'occasion d'un projet de décret relatif à la lutte contre les nuisances sonores aéroportuaires, le Gouvernement souhaite transférer ces règles dans le code de l'environnement. Toutefois, le champ d'application du chapitre II du titre VII du livre V du code de l'environnement relatif à l'évaluation, la prévention et la réduction du bruit dans l'environnement, qui est fixé par l'article L. 572-2 de ce code, ne comprend que les infrastructures routières, autoroutières et ferroviaires. Et il ressort des travaux parlementaires relatifs à cet article que l'exclusion des infrastructures aéroportuaires résulte de la volonté du législateur de les écarter de son champ d'application de façon à permettre l'établissement, par le représentant de l'État, des CB et des PPBE relatifs aux aérodromes, dans le cadre prévu pour les PEB, par voie réglementaire. Le Conseil d'État (section des travaux publics) s'il ne disconvient pas de la nécessité de réorganiser l'articulation entre, d'une part, les CB et les PPBE, qui sont des documents non prescriptifs, et, d'autre part, les PBE, qui sont des servitudes d'urbanisme, ne peut que constater que, en l'état du droit, la mesure proposée est dépourvue de base légale et qu'il revient au législateur de modifier le cadre.

Choix du code d'accueil en présence de pluralité de bases légales – Choix du renvoi exprès effectué dans les autres codes, à une subdivision du code d'accueil plutôt qu'aux articles composant celle-ci (TP – 406847 – 27/06/2023)

Le Conseil d'État (section des travaux publics), saisi d'un projet de décret relatif à l'entretien des appareils de chauffage, de cuisine et de production d'eau chaude et au ramonage des conduits de fumée, constate que les dispositions qu'il comporte sont prises sur le fondement des articles L. 1311-1 du code de la santé publique et L. 224-1 du code de l'environnement, lesquels ne peuvent toutefois, individuellement, servir de base légale unique pour l'ensemble de ces dispositions et que celles-ci peuvent également être prises en tout ou partie sur le fondement de l'article L. 126-1 du code de la construction et de l'habitation.

Il considère qu'en dépit de l'éclatement de ces bases légales au sein de différents codes, et alors que les obligations d'entretien et de ramonage poursuivent plusieurs finalités (diminution du risque d'incendie, amélioration de la qualité de l'air, tant intérieur qu'extérieur, et efficacité énergétique, notamment), il convient, en application des principes d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme, d'une part, de regrouper l'ensemble de ces dispositions réglementaires dans un seul et même code et, d'autre part, d'insérer un renvoi exprès vers ce code dans les autres codes.

En l'espèce, eu égard principalement à la circonstance que ces obligations figurent pour l'essentiel dans les règlements sanitaires départementaux (RSD) prévus par l'ancien article L. 1 du code de la santé publique et à celle que la lutte contre les pollutions atmosphériques pour la protection de l'environnement poursuit également un objectif de préservation de la santé, il estime qu'il y a lieu de codifier l'ensemble des dispositions du projet de décret dans le code de la santé publique.

Afin d'éviter que les renvois au code de la santé publique par les autres codes ne deviennent caducs ou inexacts lors de modifications ultérieures de celui-ci, il convient



d'effectuer un renvoi non à des articles précis, mais à une subdivision du code à la fois suffisamment large, en vue d'éviter cet écueil, et suffisamment précise, en vue de faciliter l'identification des dispositions pertinentes, et retient en l'espèce un renvoi au chapitre.

Choix du code d'accueil en présence de pluralité de bases légales (TP – 407032 – 18/07 et 19/09/2023)

Des dispositions permettant de limiter le trafic des hélicoptères dans les zones à forte densité de population sont prévues dans le code de l'aviation civile (R. 227-16 à R. 227-20) et dans le code de l'environnement (R. 571-31-2 à R. 571-31-6). Si elles trouvent leur origine dans des bases légales différentes, elles sont identiques et ne se distinguent que par la taille des agglomérations au-dessus desquelles les restrictions que ces dispositions permettent d'instituer s'appliquent.

Le Conseil d'État (section des travaux publics), comme il l'a déjà fait (TP – 406847 – 27/06/2023) estime qu'en dépit de cette différence, il convient, par application des principes d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme, d'une part, de regrouper l'ensemble de ces dispositions réglementaires dans un seul et même code, en l'espèce et compte tenu de leur objet, le code des transports dans sa sixième partie consacrée à l'aviation civile, d'autre part, d'insérer un renvoi exprès vers ce code dans le code de l'environnement.

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)*



Dans leur rôle consultatif, les sections administratives veillent à ce que les projets de textes normatifs porteurs d'expérimentation qui leur sont soumis s'inscrivent bien dans le cadre du régime juridique particulier relevant des articles 37-1 ou 72 de la Constitution. Afin que les expérimentations envisagées puissent avoir toute leur utilité, le Conseil d'État invite également le Gouvernement à mettre en œuvre la méthodologie proposée dans son étude « *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?* », réalisée à la demande du Premier ministre, et dont certaines propositions sont rappelées ci-dessous.

En règle générale, il est notamment précisé que **la conception, la conduite, et l'évaluation d'une expérimentation doivent répondre à un cadre méthodologique rigoureux.**

■ Diffuser un document de référence exposant les principes méthodologiques des expérimentations

Ce document retracerait l'ensemble des questions nécessaires à se poser avant de lancer une expérimentation pour assurer la robustesse de ses résultats et la qualité de son évaluation. Il serait divisé en cinq étapes clés :

- Envisager l'expérimentation et la décider : il s'agit notamment pour l'autorité compétente d'identifier les objectifs de l'expérimentation, les éléments d'incertitude et de certitudes existants, de définir la mesure qu'elle souhaite tester, de mettre en balance les avantages et inconvénients de l'expérimentation et d'examiner si elle peut être conduite à droit constant.
- Concevoir l'expérimentation : dans cette étape essentielle, l'autorité compétente doit déterminer avant le lancement de l'expérimentation les moyens qui seront mobilisés à son soutien, identifier ses parties prenantes en vue de les associer à sa conception et son déroulé, choisir éventuellement le périmètre et l'échantillon de l'expérimentation, fixer sa durée, ses modalités d'évaluation et les données nécessaires à collecter pour assurer la qualité de celle-ci.
- Le déroulement de l'expérimentation : il est notamment recommandé de définir ses modalités de pilotage en amont de son lancement, et notamment l'accompagnement des services expérimentateurs, d'associer ses parties prenantes tout au long de son déroulé et de communiquer régulièrement sur l'existence et les objectifs de l'expérimentation.
- L'évaluation de l'expérimentation : cette étape, au cœur de la démarche expérimentale, nécessite de choisir qui évaluera l'expérimentation, selon quel calendrier et quelle méthode. Une attention particulière doit être accordée à la communication de l'évaluation à l'ensemble des parties prenantes de l'expérimentation, sous réserve des secrets légalement protégés.
- Décider des suites de l'expérimentation : l'autorité compétente doit faire un choix entre la généralisation ou la pérennisation de la mesure testée, le prolongement de l'expérimentation ou son abandon.



■ Régime juridique

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) constate que les administrations ne mettent toujours pas suffisamment en œuvre les préconisations de l'étude du Conseil d'État de 2019 « *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?* ». Dans tous les textes décidant de mettre en œuvre des expérimentations qui lui ont été soumis, elle a constaté des lacunes importantes en ce qui concerne tant le pilotage de l'expérimentation que la durée de celle-ci et la conduite de l'évaluation.

Projet de décret relatif aux modalités de pilotage et d'évaluation de l'expérimentation de traitements algorithmiques sur les images collectées au moyen de systèmes de vidéo protection et de caméras installées sur des aéronefs (INT – 407388 – 19 et 26/09/2023)

Saisi d'un projet de décret relatif aux modalités de pilotage et d'évaluation de l'expérimentation de traitements algorithmiques sur les images collectées au moyen de systèmes de vidéo protection et de caméras installées sur des aéronefs, le Conseil d'État (section de l'intérieur) a souligné l'importance de la méthodologie de l'évaluation d'une expérimentation, conformément aux recommandations de l'étude de 2019 qui soulignaient, d'une part, la nécessaire distinction entre le pilotage de l'expérimentation et son évaluation et, d'autre part, les garanties que doit offrir l'évaluation. Il est, à cet égard, essentiel que le comité d'évaluation de l'expérimentation présente des garanties d'indépendance et de compétence renforcées. Le comité chargé d'évaluer l'expérimentation de traitements algorithmiques sur les images collectées au moyen de systèmes de vidéo protection et de caméras installées sur des aéronefs est composé de deux collèges : un collège de personnalités indépendantes, comprenant initialement huit membres, dont quatre parlementaires et quatre personnalités qualifiées ; un collège des services utilisateurs, comptant dix membres. Le Conseil d'État a suggéré plusieurs pistes pour renforcer l'indépendance du comité, telle l'augmentation du nombre des personnalités qualifiées ou l'intervention d'organes indépendants pour le choix de certaines d'entre elles, qui ont été suivies par le Gouvernement. En conséquence le collège des personnalités indépendantes a été porté à treize membres, dont neuf personnalités qualifiées, nommées de façon totalement indépendante. Le Conseil d'État a estimé que, tant la composition du collège des personnalités indépendantes que le poids de ce collège par rapport au collège des utilisateurs, permettent de répondre aux exigences préconisées par l'étude de 2019. Dans la mesure où il existe encore peu d'exemples de tels comités de pilotage, ce comité constituera un exemple utile.

Projet de décret portant expérimentation d'une procédure dématérialisée de renouvellement d'un passeport pour les Français résidant à l'étranger (INT – 407452 – 03/10/2023)

Saisi d'un projet de décret portant expérimentation de la procédure dématérialisée de demande de renouvellement d'un passeport, le Conseil d'État (section de l'intérieur) a proposé des modifications du texte du Gouvernement s'agissant des conditions de l'évaluation de l'expérimentation en prévoyant, conformément à l'étude de 2019, un comité d'évaluation suffisamment indépendant, composé de

représentants d'inspections générales, de personnalités qualifiées et d'usagers, là où le Gouvernement s'était borné à une évaluation par les ministères rapporteurs.

Projet de décret relatif à la mise en œuvre d'une expérimentation visant à réduire le non-recours à certains droits sociaux (SOC – 407180 – 04/07/2023)

Saisi d'un projet de décret relatif à la mise en œuvre d'une expérimentation territoriale visant à réduire le non-recours aux droits sociaux prévue par la loi du 21 février 2022 modifiée relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, notamment son article 133, le Conseil d'État (section sociale) a considéré que le dispositif envisagé par le Gouvernement, consistant, dans certains territoires sélectionnés dans le cadre d'un appel à projet, à renforcer l'accès aux droits sociaux, sans en créer de nouveaux, n'était pas une expérimentation au sens de l'article 37-1 de la Constitution faute de comporter des dispositions dérogeant au principe d'égalité devant la loi (AG/SOC – 402382 – 25/02/2021 : projet d'ordonnance favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public). S'agissant toutefois d'une expérimentation s'attachant à répondre aux recommandations relatives au bon usage des expérimentations qu'il a émises dans son étude de 2019, le Conseil d'État a veillé à ce que celles-ci soient bien prises en compte par le projet.

Évaluation de l'application d'un dispositif qui ne constitue pas une expérimentation au sens de l'article 37 de la Constitution – Projet de décret relatif à la réutilisation des eaux (TP – 405579 – 14/11/2023)

À l'occasion de l'examen d'un projet de décret relatif aux eaux réutilisées dans les entreprises du secteur alimentaire, le Conseil d'État (section des travaux publics) constate que la disposition prévoyant une évaluation, par les ministres chargés de l'agriculture et de la santé, du dispositif de réutilisation des eaux dans les entreprises alimentaires au terme d'un délai de 2 ans après l'entrée en vigueur du décret, n'est pas nécessaire dès lors que le décret n'institue pas une expérimentation au sens de l'article 37 de la Constitution, aucun texte n'étant nécessaire pour permettre au Gouvernement de procéder, de sa propre initiative, à une telle évaluation.

Conditions de prolongation d'une expérimentation – Expérimentation d'un dispositif de contrôle automatisé des nuisances sonores causées par des véhicules en mouvement (TP – 407641 – 05/12/2023)

L'article 92 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a complété l'article L. 130-9 du code de la route pour permettre l'expérimentation d'un dispositif de contrôle automatisé des nuisances sonores causées par des véhicules en mouvement pour une durée de deux ans. Un décret n° 2022-1 du 3 janvier 2022 pris pour l'application de cet article a fixé les modalités de cette expérimentation. À l'occasion de l'examen d'un projet complétant ce décret, le Conseil d'État (section des travaux publics) a rappelé que si l'article 37-1 de la Constitution dispose que : « La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental » et qu'une expérimentation peut être prolongée pour approfondir les résultats obtenus s'ils apparaissent insuffisants aux pouvoirs publics, la durée de l'expérimentation devant être fixée par l'acte qui l'institue, dans le cas où une expérimentation a été prévue par la loi, le législateur peut



seul en prolonger la durée s'il l'estime opportun. Le décret d'application organisant l'expérimentation en cause ayant été publié au Journal officiel le 4 janvier 2022, cette expérimentation doit prendre fin au plus tard le 5 janvier 2024. Si, au regard de ses premiers résultats, le Gouvernement estime que cette expérimentation mériterait d'être prolongée, il n'en demeure pas moins que seul le législateur est compétent pour décider de cette prolongation.

3. Sélection d'avis rendus en 2023

3.1. Actes et respect de la hiérarchie des normes

3.1.1. Accords internationaux

■ Accords relevant de l'article 53 de la Constitution

Création d'une compagnie de gendarmerie fluviale franco-allemande sur le Rhin (FIN – 407774 – 10/10/2023)

Lors de l'examen d'un projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Land du Bade-Wurtemberg relatif à la création d'une compagnie de gendarmerie fluviale franco-allemande sur le Rhin, signé à Strasbourg le 6 juillet 2022, le Conseil d'État (section des finances) a estimé que les stipulations de cet accord relatives à l'imputabilité des éventuels dommages liés à l'activité de cette unité de gendarmerie modifient le régime de responsabilité de droit commun, matière qui entre dans le champ de la loi défini à l'article 34 de la Constitution (« principes fondamentaux du régime des obligations civiles ») et relèvent, par suite, de l'article 53 de la Constitution.

3.1.2. Validité des actes administratifs

Caducité d'un avis précédemment rendu par le comité technique ministériel du ministère de la justice – Existence – Mesures envisagées ayant une incidence significative sur l'organisation et le fonctionnement des juridictions (INT – 406796 – 21/03/2023)

Saisi d'un projet de décret portant application de la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants et modifiant diverses dispositions en assistance éducative, le Conseil d'État (section de l'intérieur) n'a pu lui donner un avis favorable.

Le Gouvernement a recueilli le 14 septembre 2022 l'avis du comité technique spécial de service placé auprès du directeur des services judiciaires. Il résulte toutefois du 1^o de l'article 48 et du deuxième alinéa de l'article 110 du décret n^o 2020-1427 du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'État que, depuis le 1^{er} janvier 2023, les



projets de textes réglementaires relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services doivent être soumis aux comités sociaux d'administration, qui se sont substitués aux comités techniques de service. Or les consultations auxquelles un texte réglementaire doit donner lieu sont déterminées par les dispositions en vigueur à la date à laquelle il sera signé.

Faute pour le décret du 20 novembre 2020 précité de comporter des dispositions transitoires réglant cette question, la validité d'un avis émis par un comité technique auquel a succédé un comité social d'administration ne peut être admise qu'en l'absence, lors de ce changement, de modification substantielle des règles relatives à la composition et au mode de désignation ainsi qu'aux attributions et au fonctionnement de cette instance consultative (section de l'administration, 31 janvier 2023, projet de décret relatif à l'organisation et aux emplois de direction des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel, n° 406548). Cette condition n'est pas remplie s'agissant des comités sociaux d'administration du ministère de la justice, compte tenu du fait que les magistrats judiciaires sont électeurs et éligibles pour la désignation des représentants du personnel au sein de ces instances, alors qu'ils ne participaient pas à la désignation des représentants du personnel au sein des comités techniques de service (section de l'administration, 13 mars 2023, projet de décret modifiant le décret n° 2005 532 du 24 mai 2005 portant statut particulier du corps des directeurs des services de la protection judiciaire de la jeunesse, n° 406661).

Dès lors que les mesures envisagées auront une incidence significative sur l'organisation et le fonctionnement des juridictions, le projet doit être soumis pour avis au comité social d'administration compétent.

Notion d'actes non détachables du fonctionnement du service public de la justice – Décisions relatives aux listes d'experts judiciaires dressées par le bureau de la Cour de cassation et les cours d'appel – Conséquence – Inapplicabilité du code des relations entre le public et l'administration (INT – 406756 – 14/03/2023)

Saisit d'un projet de décret ayant pour objet d'instaurer une procédure de reclassement des experts judiciaires inscrits sur les listes des cours d'appel et /ou sur la liste nationale lorsque la nomenclature de ces listes est modifiée, le Conseil d'État (section de l'intérieur) avait à déterminer s'il est nécessaire de prévoir dans le décret des délais impartis aux procureurs généraux, aux assemblées générales de magistrats et au bureau de vote de la Cour de cassation pour procéder aux diligences qui leur reviennent, en lien avec le champ d'application du code des relations entre le public et l'administration et donc des règles gouvernant l'application du délai de deux mois de naissance des décisions implicites d'acceptation prévu par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

L'article 2 de la loi n° 71-498 du 29 juin 1971 relative aux experts judiciaires prévoit que, pour l'information des juges, une liste nationale des experts judiciaires est dressée par le bureau de la Cour de cassation et une liste des experts judiciaires est dressée par chaque cour d'appel. Les modalités d'application de cette disposition législative ont été fixées par le décret n° 2004 – 1463 du 23 décembre 2004 relatif aux experts judiciaires.



Les décisions relatives à l'inscription sur les listes d'experts judiciaires, de même que les décisions de reclassement en cas de modification de la nomenclature des spécialités des experts, n'étant pas détachables du fonctionnement du service public de la justice, n'entrent pas dans le champ du code des relations entre le public et l'administration. Dès lors, les dispositions de ce code prévoyant une procédure contradictoire préalable et celles relatives à la naissance de décisions implicites ne sont pas applicables à ces décisions.

Actes – Compétences – Contreseing

➤ *Voir SÉCURITÉ SOCIALE – Projet de décret relatif à la prise en charge des séances d'accompagnement psychologique (SOC – 407764 – 18/12/2023)*

3.1.3. Application dans le temps des lois et des actes administratifs

Conséquences à tirer du retard de la publication d'un décret modifiant des dispositions abrogées après l'examen du décret par le Conseil d'État mais avant son entrée en vigueur / Nécessité d'abroger les dispositions réglementaires devenues sans objet (FIN – 407189 – 04/07/2023)

Le décret n° 2023-63 du 3 février 2023 relatif à la vérification de l'identité de la clientèle pour certains produits et services à faible risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme a modifié le code monétaire et financier, notamment en créant l'article R. 561-14-1-1 et en modifiant l'article R. 561-14-2. Dans le but d'étendre et d'adapter les dispositions nouvelles de ces articles aux collectivités du Pacifique, ce décret a également modifié, par ses articles 4 et 5, les articles R. 745-10, R. 755-10 et R. 765-10 du même code. Examiné le 5 juillet 2022 par le Conseil d'État, il n'a été publié que le 5 février 2023. Après leur examen par le Conseil d'État et avant leur publication, les trois articles R. 745-10, R. 755-10 et R. 765-10 ont été abrogés par le décret n° 2022-1456 du 23 novembre 2022 relatif à la partie réglementaire du livre VII du code monétaire et financier. Par suite, les articles 4 et 5 du décret du 3 février 2023 ont perdu tout objet à la date de l'entrée en vigueur du décret n° 2022-1456 sans être cependant abrogés. Pour remédier à cette situation, le Conseil d'État (section des finances) a inséré dans le projet de texte dont il a été saisi une disposition abrogeant les articles 4 et 5 de ce même décret.

Entrée en vigueur – Rétroactivité – Illégalité (ADM – 407176 – 27/06/2023)

Saisi d'un projet de décret modifiant le statut particulier du corps de commandement de la police nationale, le Conseil d'État (section de l'administration) disjoint la disposition relative à certaines promotions au 7^e échelon du grade de commandant de police dont l'objectif était de compenser le report du 1^{er} janvier 2020 au 1^{er} janvier 2021, pour des raisons budgétaires, de l'entrée en vigueur du chapitre III du décret n° 2017-216 du 20 février 2017 modifiant le décret n° 2005-716 du 29 juin 2005 portant statut particulier du corps de commandement de la police nationale.



Ce report résulte, comme d'ailleurs pour de très nombreux autres corps, de l'intervention du décret n° 2017-1736 du 21 décembre 2017 portant report de la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions statutaires relatives à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations et applicables aux fonctionnaires de l'État, aux fonctionnaires territoriaux et aux fonctionnaires hospitaliers. Le Gouvernement souhaitait rattraper ainsi le retard d'une année dans l'avancement au 6^e échelon créé par le premier décret de 2017, qui a été subi, du fait du second décret de 2017, par les commandants de police qui ont accédé au 5^e échelon de leur grade au plus tard le 1^{er} juillet 2017 ou qui y ont accédé entre le 2 juillet 2017 et le 30 juin 2018, en prévoyant, par dérogation à la durée de deux ans et six mois exigée pour ce 6^e échelon, que les premiers seraient promus au 7^e échelon de leur grade au 1^{er} juillet 2022 tandis que les seconds le seraient à l'issue d'un délai de cinq ans suivant leur promotion au 5^e échelon. Alors que tous les intéressés ont accédé au 6^e échelon le 1^{er} janvier 2021 et que les derniers d'entre eux seront, en tout état de cause, promus au 7^e échelon le 1^{er} juillet 2023, la disposition visait à anticiper cette promotion à une date antérieure. Toutefois, dans la mesure où le décret contenant cette mesure entrera en vigueur, au plus tôt, le 1^{er} juillet 2023, cette disposition aurait revêtu une portée rétroactive et aurait entaché ainsi ce texte, dans cette mesure, d'illégalité au regard de la jurisprudence constante, en l'absence, d'une part, de dispositions législatives le permettant et, d'autre part, de toute nécessité d'assurer la continuité de la carrière des agents intéressés ou de procéder à la régularisation de leur situation.

Entrée en vigueur – Rétroactivité – Illégalité (ADM – 407472 – 03/10/2023) – Le Conseil d'État (section de l'administration), saisi d'un projet de décret modifiant diverses dispositions statutaires applicables aux militaires engagés en disjoint la disposition prévoyant une entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2022 des dispositions du projet de décret qui, transposant des mesures adoptées pour la fonction publique civile, ont pour objet de réduire la durée des deux échelons du grade de sergent ou second maître relevant de l'échelle de solde n° 2 et de prévoir, au titre des dispositions transitoires, le reclassement des militaires de ce grade dans les échelons modifiés. Le Conseil d'État estime, en effet, que cette transposition n'entre pas dans le champ des dispositions du sixième alinéa de l'article L. 4123-1 du code de la défense aux termes desquelles : « *Toute mesure de portée générale affectant la rémunération des fonctionnaires civils de l'État est, sous réserve des mesures d'adaptation nécessaires, appliquée avec effet simultané aux militaires.* » Dès lors, la rétroactivité prévue par le projet est dépourvue de base légale et entacherait d'illégalité, dans cette mesure, les dispositions en cause.

Entrée en vigueur – Report de trois mois de l'entrée en vigueur de certaines dispositions, pour des motifs de sécurité juridique et de bonne administration de la justice (INT – 406280 – 03/01/2023)

Saisi d'un projet de décret pris pour l'application de règlements européens en matière familiale, d'obtention des preuves et de signification ou notification des actes et portant diverses dispositions relatives au divorce, aux sûretés et à la légalisation et l'apostille, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable

mais en complétant le projet pour différer de trois mois l'entrée en vigueur de deux dispositions de ce texte. La première modifie l'article 338-1 du code de procédure civile pour imposer que, dans toutes les procédures civiles concernant un mineur, la décision du juge mentionne que le mineur capable de discernement a été avisé de son droit à être entendu et assisté d'un avocat. La seconde complète l'article 1568 du même code pour prévoir que tout accord auquel sont parvenues les parties à une médiation, une conciliation ou une procédure participative et portant sur l'exercice de l'autorité parentale doit comporter la même mention et qu'à défaut, le greffier rejette la demande tendant à l'apposition sur l'accord de la formule exécutoire.

Ces dispositions tendent ainsi à imposer un formalisme supplémentaire afin de garantir l'effectivité de l'obligation, prévue par l'article 21 du règlement (UE) 2019/1111 du Conseil du 25 juin 2019, pour les juridictions nationales de donner au mineur capable de discernement une possibilité réelle et effective d'exprimer son opinion, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'un organisme approprié. Cette obligation est également applicable à certains accords extrajudiciaires en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale.

Eu égard aux conséquences susceptibles de s'attacher à la méconnaissance de ces formalités, le Conseil d'État a estimé nécessaire, pour des motifs de sécurité juridique et de bonne administration de la justice, de permettre aux juridictions et parties concernées de disposer d'un délai raisonnable pour être à même de se conformer à ces modalités procédurales nouvelles. Le Conseil d'État considère que ces motifs sont de nature à justifier le report d'entrée en vigueur de ces dispositions procédurales alors même que le règlement (UE) 2019/1111 du Conseil du 25 juin 2019 est en vigueur depuis le 1^{er} août 2022. En effet, un tel report n'est pas susceptible de faire obstacle à l'applicabilité directe du règlement européen et à l'obligation qu'il impose de veiller à ce que le mineur ait été informé de son droit à être entendu.

3.1.4. Domaines respectifs de la loi et du règlement

■ Domaine de la loi

Incompétence du pouvoir réglementaire pour fixer un plafonnement par bénéficiaire d'une exonération fiscale prévue par la loi (FIN – 406898 – 09/05/2023)

La loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 a créé à titre temporaire plusieurs exonérations d'octroi de mer, de taxe sur la valeur ajoutée et d'accises sur les alcools pour certaines opérations réalisées par des vendeurs autorisés, concourant à la vente de biens, dans certaines communes de Guadeloupe et de Martinique, à des croisiéristes les emportant dans leurs bagages personnels en-dehors de ces collectivités. Saisi d'un projet de décret pris en application de ces dispositions, le Conseil d'État (section des finances) a rappelé qu'il appartient à la loi, conformément à l'article 34 de la



Constitution, de déterminer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. Dès lors, compte tenu de la nature fiscale de l'avantage considéré, le pouvoir réglementaire ne peut, sans y être habilité par la loi, prévoir pour chaque opérateur bénéficiaire un plafonnement de l'avantage destiné à l'attirer dans le champ d'application de l'article 3 du règlement de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.

Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole / Règles concernant la détermination du quantum des amendes encourues en cas de méconnaissance des obligations déclaratives fixées par un règlement européen (AG/FIN – 407629 – 09/11/2023).

Une amende ayant le caractère d'une punition est soumise au principe de légalité des délits et des peines. Ce principe implique, s'agissant d'une amende administrative, l'intervention d'un texte afin, notamment, d'investir l'autorité administrative du pouvoir de la prononcer et d'en définir le quantum. La nature, réglementaire ou législative, de ce texte doit être déterminée conformément aux articles 34 et 37 de la Constitution. Lorsque les obligations et les manquements ainsi que la nature de l'amende sont entièrement définis par un règlement européen, il y a lieu de déterminer la nature législative ou réglementaire des dispositions nationales devant préciser le quantum de cette amende en prenant en compte la matière à laquelle, dans l'ordre interne, ces obligations seraient rattachées au regard des articles 34 et 37 de la Constitution. S'agissant des obligations déclaratives mises à la charge des opérateurs économiques par le règlement (UE) 2023/956 du Parlement Européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), dont les activités s'exercent en principe librement, le Conseil d'État a relevé que ces dernières n'auraient pu être imposées, dans l'ordre interne, que par la loi. Il n'appartient, dès lors, qu'à la loi de déterminer le quantum de l'amende prévue par ce règlement européen. En conséquence, le Conseil d'État a regardé comme entachées d'une incompétence négative les dispositions du projet de loi renvoyant à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer entièrement la méthode de calcul de l'amende et les a écartées, en ce qu'elles méconnaissent les règles constitutionnelles.

Règles précisant le quantum d'amendes administratives prises pour l'exécution d'un règlement européen relevant du domaine de la loi ou du règlement selon la nature législative ou réglementaire des dispositions nationales devant préciser ce quantum (AG/TP – 407629 – 9/11/2023)

Une amende ayant le caractère d'une punition est soumise au principe de légalité des délits et des peines. Ce principe implique, s'agissant d'une amende administrative, l'intervention d'un texte afin, notamment, d'investir l'autorité administrative du pouvoir de la prononcer et d'en définir le quantum. La nature, réglementaire ou législative, de ce texte doit être déterminée conformément aux articles 34 et 37 de la Constitution. Lorsque la définition des obligations auxquelles est soumis l'exercice d'une activité relève de la compétence du législateur en application de



l'article 34 de la Constitution, il n'appartient qu'à la loi de fixer, le cas échéant, les sanctions encourues.

Ces règles constitutionnelles s'appliquant aux mesures nationales nécessaires à l'exécution d'un règlement européen, il y a lieu, lorsque les obligations et les manquements ainsi que la nature de l'amende sont entièrement définis par un règlement européen, de déterminer la nature législative ou réglementaire des dispositions nationales devant préciser le quantum de cette amende, en prenant en compte la matière à laquelle, dans l'ordre interne, ces obligations seraient rattachées au regard des articles 34 et 37 de la Constitution.

Le Conseil d'État retient que, dans l'ordre interne, les obligations déclaratives faites par le règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (dit « règlement MACF ») à des opérateurs économiques, dont les activités s'exercent en principe librement, n'auraient pu être imposées que par la loi. Il n'appartient, dès lors, qu'à la loi de déterminer le quantum de l'amende prévue par le règlement MACF.

Extension aux conducteurs de véhicules de l'accès au fichier des véhicules terrestres à moteur assurés (FIN – 407586 – 04/12/2023)

Saisi d'un projet de décret portant simplification des modalités de preuve et de contrôle de l'assurance de responsabilité civile automobile obligatoire, le Conseil d'État (section des finances) a disjoint la disposition étendant aux conducteurs de véhicules l'accès au fichier des véhicules terrestres à moteur assurés mentionné au I de l'article L. 451-1-1 du code des assurances. Une telle extension ne peut, en effet, relever que de la loi, l'étendue du droit d'accès aux documents administratifs se rattachant aux « *garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* » au sens de l'article 34 de la Constitution (CE, 29 avril 2002, n° 228830). Seul le législateur est compétent pour limiter ou exclure la communication de ces documents (CE, 26 décembre 2013, *Société Les laboratoires Servier*, n° 372230). Conformément à cette règle, l'article L. 451-1-1 du code des assurances énumère précisément et limitativement les catégories de personnes ou d'organismes destinataires des informations contenues dans ce fichier, en particulier l'État et le fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages au titre de leurs missions respectives.

➡ Voir *ÉNERGIE – Modifications du capital social des producteurs d'électricité bénéficiant d'un soutien public pour l'exploitation de leurs installations (TP – 406066 – 21/02/2023)*.

■ Domaine du règlement

Projet de loi portant mesures d'urgence pour lutter contre l'inflation concernant les produits de grande consommation prévoyant une interdiction de vente à perte de certains carburants – Renvoi à un décret le soin de fixer le plafond du coefficient de vente à perte (AG/FIN – 407496 – 21/09/2023)

Le projet de loi soumis au Conseil d'État prévoyait de limiter la possibilité de vente à perte des carburants destinés aux professionnels et particuliers à un maximum de



75 % du prix d'achat effectif tel que défini à l'article L. 442-5 du code de commerce. Le Conseil d'État a relevé que ce coefficient pouvait être majoré par décret pour tenir compte des évolutions du marché des carburants sans pouvoir excéder le seuil de 90 %. Il a estimé que de telles dispositions ne sont pas contraires à l'article 34 de la Constitution, dès lors que le projet de loi encadre de manière suffisamment précise les limites à l'intérieur desquelles le pouvoir réglementaire est habilité à arrêter ce seuil.

Caractère réglementaire d'un arrêté interministériel se prononçant sur les versions de véhicules éligibles au bonus écologique prévu à l'article D. 251-1 du code de l'énergie (TP – 407539 – 03/10/2023)

Les ministres chargés de l'économie, de l'énergie, de l'écologie et des transports se prononcent, par un arrêté pris sur proposition de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), sur l'atteinte, par des versions de véhicules, d'un score environnemental minimal les rendant éligibles au bonus écologique prévu à l'article D. 251-1 du code de l'énergie. Même s'il intervient à la suite de demandes déposées individuellement par les constructeurs de véhicules, cet arrêté a pour objet d'établir une liste de versions de véhicules atteignant un score environnemental minimal, permettant ainsi à l'ensemble des personnes souhaitant acquérir ou louer des versions de véhicules figurant sur cette liste de bénéficier du bonus écologique. Cet arrêté, qui ne s'applique pas à une ou plusieurs personnes déterminées mais à une pluralité de destinataires potentiels, revêt ainsi le caractère général et impersonnel des actes réglementaires.

Compétence du pouvoir réglementaire pour préciser le champ d'application de l'obligation de faire un recours administratif préalable contre les décisions des commissions départementales de la chasse et de la faune sauvage en matière d'indemnisation des dégâts de gibier aux cultures et récoltes agricoles (TP – 407688 – 19/12/2023)

L'article L. 426-5 du code de l'environnement, en prévoyant que la Commission nationale d'indemnisation des dégâts de gibier aux cultures et récoltes agricoles « peut être saisie en appel des décisions des commissions départementales », doit être regardé comme instituant devant cette commission nationale un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) contre l'ensemble des décisions des commissions départementales de la chasse et de la faune sauvage, dans leur formation spécialisée pour l'indemnisation des dégâts de gibier aux cultures et aux récoltes agricoles (CE, 11 décembre 2019, *Fédération départementale des chasseurs du Var*, n° 425351). Toutefois, le même article, en renvoyant par son dernier alinéa, le soin à un décret en Conseil d'État de préciser « *les conditions d'application (...) du présent article* », a donné compétence à l'autorité titulaire du pouvoir réglementaire pour préciser, le cas échéant, le périmètre de cette obligation. Par suite, en édictant la règle selon laquelle les décisions des commissions départementales de la chasse et de la faune sauvage, dans leur formation spécialisée, lorsqu'elles sont prises à l'unanimité et que le montant de la demande n'excède pas 3 000 euros, ne font pas l'objet d'un recours préalable obligatoire, le Premier ministre n'a pas méconnu l'obligation posée par le législateur ni excédé sa compétence.



Compétence du pouvoir réglementaire pour édicter une mesure de radiation d'un élève d'une école et de réinscription dans une école d'une autre commune (ADM – 407277 – 18/07/2023) – Saisi d'un projet de décret relatif au respect des principes de la République et à la protection des élèves dans les établissements scolaires relevant du ministre chargé de l'éducation nationale, le Conseil d'État (section de l'administration) relève que ce texte organise une procédure permettant au directeur d'une école, lorsque le comportement intentionnel et répété d'un élève fait peser un risque caractérisé sur la sécurité ou la santé d'un autre élève de l'école, de mettre en œuvre toute mesure éducative de nature à faire cesser ce comportement. Le directeur de l'école peut en outre, à titre conservatoire, suspendre l'accès à l'établissement de l'élève dont le comportement est en cause pour une durée maximale de cinq jours. Si, malgré la mise en œuvre de ces mesures, le comportement de l'élève persiste, le directeur académique des services de l'éducation nationale, saisi par le directeur de l'école, peut demander au maire de procéder à la radiation de cet élève de l'école et à son inscription dans une autre école de la commune. Lorsque la commune ne compte qu'une seule école publique, la radiation de l'élève ne peut intervenir que si le maire d'une autre commune accepte de procéder à son inscription dans une école de cette commune. Le Conseil d'État estime qu'une telle radiation constitue non une sanction à l'égard de l'élève mais une mesure prise dans l'intérêt de l'école. Par ailleurs, ce dispositif ne contraignant pas une commune autre que celle de résidence de cet élève à scolariser celui-ci, il n'impose aux collectivités territoriales, en matière de scolarisation, aucune contrainte autre que celles déjà posées par la loi. Dans ces conditions, la mise en œuvre d'un tel dispositif ne relève pas du domaine de la loi et peut donc être décidée par voie réglementaire.

Principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources (ADM – 406550 – 31/01/2023)

Le projet de décret relatif aux promotions à titre exceptionnel des sapeurs-pompiers institue une commission nationale chargée d'émettre un avis sur les promotions à titre exceptionnel qui peuvent être prononcées en application des articles L. 723-22 à L. 723-24 du code de la sécurité intérieure, qui sont issus de la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels. Le Conseil d'État (section de l'administration) relève qu'en prévoyant la création d'une commission administrative à caractère consultatif, composée uniquement d'agents de l'État, sans avoir procédé à une étude préalable ni prévu la suppression concomitante d'une commission existante, le projet du Gouvernement s'écarte des prescriptions de la circulaire du Premier ministre du 24 octobre 2017 relative à la modernisation des procédures de consultation préalable et à la réduction du nombre des commissions consultatives. Le Conseil d'État considère néanmoins, d'une part, que la loi, sans prévoir la création de cette commission, n'y fait pas obstacle et, d'autre part, qu'il est opportun de veiller, grâce à l'intervention d'une instance centrale, à la cohérence des appréciations portées sur les circonstances à l'origine de ces promotions exceptionnelles.

Le Conseil d'État estime cependant, alors que les situations examinées par cette commission pourront concerner des sapeurs-pompiers employés par des collectivités



territoriales, que les promotions à titre exceptionnel ne sauraient être soumises, comme l'envisage le Gouvernement, à un avis conforme de cette commission : il en résulterait une atteinte, que seul le législateur pourrait prévoir, au pouvoir, découlant du principe de libre administration des collectivités territoriales, détenu par l'autorité de nomination pour décider de l'avancement de ses agents (Conseil constitutionnel, [décision n° 83-168 DC](#) du 20 janvier 1984, loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale). En conséquence, il substitue à cet avis conforme un avis simple.

3.1.5. Lois d'habilitation et ordonnances de l'article 38 de la Constitution

■ Champ de l'habilitation

Mesures dépourvues de lien avec la disposition ayant habilité le Gouvernement à prendre une ordonnance (FIN – 407263 – 25/07/2023)

Aux termes du VII de l'article 16 de la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture, le Gouvernement a été habilité à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi permettant, d'une part, de renforcer les sanctions des manquements aux obligations prévues à l'article 47 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, et d'autre part, d'améliorer l'accessibilité des services téléphoniques, en mettant notamment en place un régime de sanctions ainsi qu'une solution d'accessibilité téléphonique universelle répondant aux obligations résultant de l'article 105 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

Saisi d'un projet d'ordonnance relative à l'accessibilité des personnes sourdes, malentendantes, sourdaveugles et aphasiques aux services téléphoniques, pris sur le fondement de cette habilitation, le Conseil d'État (section des finances) a été conduit à écarter celles des dispositions de ce texte qui prévoyaient d'instituer un mécanisme de financement reposant sur la création d'une « *contribution* » versée par les personnes soumises à l'obligation d'accessibilité résultant de l'article 105 de la loi du 7 octobre 2016 à un fonds géré par la Caisse des Dépôts et Consignations. Il ressortait de ces dispositions et de l'économie générale du dispositif proposé que ces contributions, qui avaient un caractère obligatoire, constituaient une imposition de toute nature. Or, en se bornant à habilitier le Gouvernement à « *mettre en place* » par ordonnance une « *solution d'accessibilité téléphonique universelle* », sans même évoquer le financement de cette dernière, le législateur n'a pas habilité le Gouvernement à créer à cette occasion une imposition de toute nature. En tout état de cause, le projet d'ordonnance était entaché d'incompétence négative, dans la mesure où il ne déterminait ni l'assiette, ni le taux, ni les modalités de recouvrement de ces contributions et ne prévoyait pas comment leur instauration s'articulait avec les obligations qui pèsent actuellement sur leurs redevables en matière d'accessibilité.



Mesure en lien avec la disposition ayant habilité le Gouvernement à prendre une ordonnance (FIN – 407676 – 05/12/2023)

L'article 17 de la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi permettant de transposer la directive (UE) 2021/2167 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 sur les gestionnaires de crédits et les acheteurs de crédits, et modifiant les directives 2008/48/CE et 2014/17/UE et de prendre les mesures de coordination et d'adaptation liées à cette transposition.

Saisi d'un projet d'ordonnance pris sur le fondement de cette habilitation, le Conseil d'État (section des finances) a estimé que celui-ci pouvait inclure une disposition soumettant les gestionnaires de crédit à la contribution pour frais de contrôle prévue par l'article L. 612-20 du code monétaire et financier sous la forme d'une contribution forfaitaire fixée par arrêté du ministre chargé de l'économie, dans la limite de 10 000 euros. En effet, dès lors que la directive à transposer invite par son article 7 les États membres à mettre en place une procédure d'agrément des gestionnaires de crédits et que le projet d'ordonnance prévoit de confier cette procédure d'agrément à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), l'assujettissement de ces gestionnaires à la contribution à laquelle sont assujetties toutes les personnes soumises au contrôle de l'ACPR peut être regardé comme en lien avec l'exercice de transposition. Au demeurant, l'absence de ces dispositions aurait conduit à créer une différence de traitement entre personnes soumises au contrôle de l'ACPR pourtant placées, au regard de cette imposition, dans une situation identique, et, partant, une méconnaissance du principe d'égalité devant l'impôt.

Respect du domaine défini par l'habilitation législative par un projet d'ordonnance prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution (FIN – 406459 – 24/01/2023)

Saisi d'un projet d'ordonnance relatif à l'exercice en société des professions libérales réglementées ainsi que d'un projet de décret pris en application de cette ordonnance, le Conseil d'État (section des finances) a relevé que dès lors que les dispositions de la loi d'habilitation fixaient comme finalité de de « *faciliter le développement et le financement des structures d'exercice des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé, à l'exclusion de toute ouverture supplémentaire à des tiers extérieurs à ces professions du capital et des droits de vote* », ces dispositions faisaient obstacle à ce que le projet de décret ouvre à des tiers à ces professions le capital des sociétés d'exercice libéral des professions juridiques et judiciaires ou des sociétés de participations financières de professions libérales.

Respect de la répartition des compétences du législateur et du pouvoir réglementaire définie par la loi d'habilitation – Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (AG/TP-FIN-ADM – 407035 – 11/05/2023)

À l'occasion de l'ajout de l'objectif de développement industriel à l'énumération, par le deuxième alinéa de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales, des objectifs de moyen et long termes que fixe le schéma régional d'aménagement,



de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qu'élaborent les régions métropolitaines, le Conseil d'État estime nécessaire de supprimer du projet de loi les dispositions précisant ce dont les objectifs en question doivent tenir compte. En effet, le Conseil d'État a veillé, lors de la création du régime des SRADDET par voie d'ordonnance, à ce que soit respectée l'habilitation sur laquelle celle-ci était fondée, qui limitait les dispositions relevant du niveau législatif aux seuls éléments essentiels des documents sectoriels auxquels le SRADDET s'est substitué. De sorte qu'a été renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de définir, pour chacun des objectifs du schéma, ce qu'il recouvre, ce dont il doit tenir compte et comment il est déterminé. Il incombe donc désormais au Gouvernement comme au Parlement de maintenir cette répartition claire, tant pour faire respecter les domaines respectifs de la loi et du règlement ainsi délimités, que pour préserver la lisibilité du régime des SRADDET et, partant, la compréhension de ce qui en est attendu.

Respect du champ de l'habilitation législative / Transposition de la directive (UE) 2021/2118 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 modifiant la directive 2009/103/CE concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité (FIN – 407678 et 407681 – 04/12/2023)

Aux termes de l'article 5 de la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture, le Gouvernement a été habilité à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi permettant de transposer la directive (UE) 2021/2118 et de prendre les mesures de coordination et d'adaptation de la législation liées à cette transposition. Saisi d'un projet d'ordonnance sur le fondement de ces dispositions ainsi que d'un projet de décret relatifs à la transposition de la directive 2021/2118 du 24 novembre 2021 modifiant la directive 2009/103/CE concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité, le Conseil d'État (section des finances) a constaté que le Gouvernement entendait confier à la commission de suivi chargée du bon fonctionnement des fichiers des véhicules assurés une compétence de contrôle de ces fichiers ainsi que d'alerte auprès de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution en cas de manquements des assureurs assujettis à l'obligation de les alimenter. Il a toutefois relevé que la directive en cause ne comporte pas de dispositions relatives au contrôle des fichiers de données sur l'assurance automobile, de sorte que les dispositions du projet d'ordonnance modifiant l'article L. 451-5 du code des assurances ne pouvaient être regardées comme entrant dans le champ de l'habilitation et devaient être écartées pour ce motif, de même que celles du projet de décret modifiant l'article R. 451-6 de ce même code.

Projet d'ordonnance relative à la certification des bonnes pratiques de fabrication des produits cosmétiques (SOC – 407789 – 13/12/2023)

Le Conseil d'État (section sociale), saisi d'un projet d'ordonnance portant organisation du processus de certification des bonnes pratiques de fabrication des produits cosmétiques,



n'a pu lui donner un avis favorable. Alors que le règlement (CE) n° 1223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 relatif aux produits cosmétiques a pour objectifs de garantir, sans instaurer un système d'autorisation préalable des produits cosmétiques, un niveau élevé de protection de la santé humaine pour tout produit cosmétique mis à disposition sur le marché et d'assurer la libre circulation de ces produits au sein du marché intérieur (CJUE, 15 septembre 2022, *Fédération des entreprises de la beauté*, aff. C-4/21, point 35), le Conseil d'État a constaté que le projet d'ordonnance instaurait une obligation procédurale supplémentaire pour l'exercice de l'activité de fabrication et de conditionnement des produits cosmétiques qui aurait pour effet d'ajouter une exigence à celles harmonisées de manière exhaustive par le règlement communautaire. Il a considéré en conséquence que le règlement du 30 novembre 2009 faisait obstacle à ce qu'une telle obligation soit mise à la charge des entreprises concernées par le projet d'ordonnance.

■ Régime des ordonnances de l'article 38 de la Constitution

Légalité externe d'une ordonnance subordonnée au respect de la procédure ad hoc prévue par la loi d'habilitation pour son élaboration (TP – 407295 – 18/07/2023)

L'avant-dernier alinéa de l'article 26 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables prévoit que l'élaboration du projet d'ordonnance que le Gouvernement est habilité à prendre sur le fondement de l'article 38 de la Constitution « *associe la Commission de régulation de l'énergie, les gestionnaires des réseaux publics de distribution et de transport d'électricité, les autorités organisatrices du réseau public de distribution d'électricité, les représentants des collectivités territoriales intéressées et les représentants des producteurs d'électricité renouvelable* ». Il est loisible au législateur, lorsqu'il autorise le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance des mesures législatives, de prévoir que ces mesures sont élaborées à l'issue d'une procédure préalable de consultation, de concertation (AG/TP – 393161 – 27/04/2017) ou d'association (FIN – 405151 – 12/04/2022) qu'il précise. Une telle procédure est une condition de la légalité externe du projet d'ordonnance, dont il appartient au Conseil d'État d'assurer le respect.

Ordonnance portant extension et adaptation aux îles Wallis et Futuna, à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française des dispositions de la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique (SOC – 406544 – 18/01/2023)

Le Conseil d'État (section sociale), saisi d'un projet d'ordonnance portant notamment extension et adaptation aux îles Wallis et Futuna, à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française des dispositions de la loi de bioéthique n° 2021-1017 du 2 août 2021, a considéré que ces dispositions étaient conformes à la répartition des compétences entre l'État et ces collectivités en matière de santé publique, de libertés publiques, de recherche, et de bioéthique dans le prolongement de l'avis rendu en 2011 par la section sociale.



3.1.6. Autorités disposant du pouvoir réglementaire

■ Différentes catégories de décrets

Articulation entre décret en Conseil d'État et décret simple – Choix, par dérogation, de retenir un texte unique (ADM – 407590 – 07/11/2023)

Saisi d'un projet de décret transformant l'École nationale supérieure d'ingénieurs de Tarbes (ENIT), jusqu'alors établissement public à caractère administratif, en un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel relevant, en tant qu' « *université de technologie* », de la catégorie des « *instituts et écoles ne faisant pas partie des universités* », le Conseil d'État (section de l'administration) note que si, prise isolément, une telle transformation n'exige qu'un décret simple, en application de l'article L. 711-5 du code de l'éducation, les dispositions de ce projet de décret qui, corrélativement, fixent les conditions dans lesquelles le nouvel établissement sera administré et géré relèvent quant à elles d'un décret en Conseil d'État, en application de l'article L. 715-1 du même code. Le Conseil d'État estime opportun en pareil cas de procéder à l'ensemble de l'opération par un seul décret pris en Conseil d'État, ainsi que le propose le Gouvernement en l'espèce.

Décret en Conseil d'État (ADM – 406546 – 24/01/2023) – À l'occasion de l'examen d'une disposition d'un projet de décret complétant le tableau des emplois classés dans la catégorie active annexé au code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR) pour y insérer la mention de l'emploi de chef de service de surveillance à la direction générale des douanes et droits indirects, le Conseil d'État (section de l'administration) relève, comme il l'a déjà fait à plusieurs reprises, que le tableau des emplois classés dans la catégorie active a été présenté, dans les décrets en Conseil d'État qui l'ont modifié depuis la refonte de la partie réglementaire du CPCMR par le décret n° 66-809 du 28 octobre 1966 pris pour l'application de la loi n° 64-1339 du 26 décembre 1964, soit comme l'annexe ayant cet objet du décret n° 54-832 du 13 août 1954 portant codification de lois et règlements relatifs aux pensions civiles et militaires de retraite, lequel n'a jamais été expressément abrogé, soit, le plus souvent dans la période récente, comme une annexe au CPCMR lui-même. L'article L. 24 de ce code prévoit en effet que la nomenclature des emplois classés dans la catégorie active est établie par décret en Conseil d'État et son article R*. 34 précise que « *les textes de classement des emplois dans la partie active figurent au tableau annexé au présent code* ». Cependant, comme le Conseil d'État a déjà eu plusieurs occasions de le constater, pour le déplorer, le tableau annexé mentionné par cet article n'a jamais été publié. Au surplus, les tableaux figurant actuellement sur le site Légifrance en annexe tant du décret du 13 août 1954 que du CPCMR, outre qu'ils ne sont pas identiques et qu'ils ne sont pas tenus à jour, incorporent des modifications qui ne leur ont pas été apportées explicitement par des décrets en Conseil d'État. Dans ces conditions, tout en admettant la mesure proposée, et sans méconnaître la sensibilité du sujet, le Conseil d'État invite le Gouvernement à entreprendre la réfection de ce tableau et à le publier selon les règles qui prévalent pour les dispositions relevant d'un décret en Conseil d'État.

■ Répartition des compétences entre autorités disposant du pouvoir réglementaire

Décret signé du Président de la République mais non délibéré en conseil des ministres – Projet de décret relatif au secrétariat du conseil de politique nucléaire et au Haut-commissaire à l'énergie atomique (ADM – 407716 – 12/12/2023)

Saisi d'un projet de décret relatif au secrétariat du conseil de politique nucléaire et au Haut-commissaire à l'énergie atomique, le Conseil d'État (section de l'administration) relève qu'il se présente comme un décret signé du Président de la République, mais sans être délibéré en conseil des ministres. Il ressort de la jurisprudence que « *s'il résulte des dispositions combinées des articles 13 et 21 de la Constitution, qu'à l'exception des décrets délibérés en conseil des ministres, le Président de la République n'exerce pas le pouvoir réglementaire et ne signe donc pas les décrets de nature réglementaire* », la circonstance qu'un décret ait été néanmoins signé par le chef de l'État n'est pas de nature à l'entacher d'illégalité, « *dès lors que le Premier ministre, investi du pouvoir réglementaire par l'article 21 de la Constitution, y a lui-même apposé sa signature* » (CE, Ass, 27 avril 1962, *Sicard et autres*, p. 279). Le projet de décret a principalement pour objet de modifier l'article 6 du décret n° 2008-378 du 21 avril 2008 instituant un conseil de politique nucléaire (CPN) afin de prévoir que le Haut-commissaire à l'énergie atomique peut se voir confier par le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, que le projet substitue au secrétaire général de la Présidence de la République pour assurer le secrétariat de cette instance, le soin de préparer les réunions du CPN et d'assurer le suivi de leur mise en œuvre. Il comporte d'autres dispositions relatives au haut-commissaire à l'énergie atomique, en lien avec cette modification et relevant de décrets pris en Conseil d'État ou de décrets simples comme le décret du 21 avril 2008 lui-même. Compte tenu de l'objet de ces différentes dispositions et de ce qu'elles sont présentées par le Gouvernement comme urgentes, le Conseil d'État accepte de les inclure dans un même décret pris le Conseil d'État entendu, avec une clause permettant d'éviter « l'effet-cliquet » résultant de la jurisprudence « *CFDT Environnement* » (CE, Ass. 3 juillet 1998, *Syndicat national de l'environnement CFDT et autres*, n° 177248). Prenant acte de la triple circonstance que le décret du 21 avril 2008 modifié par le projet est un décret signé par le Président de la République non délibéré en conseil des ministres, que les séances du CPN sont présidées, aux termes de ce même décret, par le Président de la République et que le projet touche aussi aux missions du secrétaire général de la Présidence de la République, le Conseil d'État admet, comme il l'avait fait, dans un cas particulier également, pour le décret n° 2020-941 du 30 juillet 2020 accordant à l'Académie de marine la protection du Président de la République (ADM – 400320 – 07/07/2020) que ce projet de décret soit, quoique non délibéré en conseil des ministres, à la signature du Président de la République. Il veille à ce que l'article d'exécution soit conforme, ainsi que l'impose la jurisprudence *Sicard* citée plus haut, aux dispositions de l'article 22 de la Constitution (ministres chargés de l'exécution), et non à celles de son article 19 (ministres responsables de l'application).

Délégation de signature (ADM – 406458 – 17/01/2023)

Saisi d'un projet de décret relatif à l'Agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie (ADEME), le Conseil d'État (section de l'administration) en écarte la disposition visant à permettre au préfet de région de déléguer sa signature au directeur



régional de l'agence. Aux termes du IV de l'article L. 131-3 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, modifiée par l'ordonnance n° 2022-1521 du 7 décembre 2022 étendant aux collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie les dispositions de cette même loi, « Le représentant de l'État (...) est le délégué territorial de l'agence ». Les articles 59-1 à 59-3 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action de l'État dans les régions et départements, que le projet de décret rend applicables à l'ADEME, précisent le contenu et les conditions d'exercice de la fonction de délégué territorial de certains établissements publics de l'État confiée aux préfets.

Le Conseil d'État constate que ces dispositions n'ont pas pour effet de placer sous l'autorité hiérarchique des préfets les services déconcentrés des établissements publics concernés, comme le sont les services déconcentrés de l'État. Or, il est de la nature d'une délégation de signature de ne pouvoir être accordée qu'au sein d'une même chaîne hiérarchique, à une personne placée sous l'autorité du délégant (CE, 18 avril 1984, *Association des administrateurs civils du secrétariat d'État à la culture*, n° 00691).

Par ailleurs, les dispositions de l'article 59-3 du décret du 29 avril 2004 précisent que le préfet de région, en l'absence de délégation de pouvoir de l'organe compétent de l'établissement public pour négocier et conclure en son nom toute convention avec les collectivités territoriales et leurs groupements, contresigne ces conventions en sa qualité de délégué territorial. La logique même de ces dispositions, en l'absence de disposition expresse autorisant le préfet à déléguer sa signature, conduit à exclure que le préfet puisse déléguer aux autorités de l'établissement, signataires de ces conventions, le soin de les contresigner en son nom. S'agissant de dispositions incluses dans un décret en Conseil d'État et en conseil des ministres, il ne pourrait y être dérogé en ce qui concerne l'ADEME que par un texte de même niveau.

Délégation de signature du préfet de région – Cas d'un service de l'État placé sous son autorité fonctionnelle pour certaines missions – Délégation directe possible (INT – 406667 – 21/03/2023)

Le code du sport (article L. 112-12) dispose que le représentant de l'État dans les régions est le délégué territorial de l'Agence nationale du sport et prévoit (article R. 112-34), qu'il est assisté d'un délégué territorial adjoint, le délégué régional académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES), auquel il peut déléguer sa signature.

La fonction de délégué régional académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports, a été créée par 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. Selon ce texte, le recteur de région académique, pour les questions relatives à la jeunesse, à l'éducation populaire, à la vie associative, à l'engagement civique et aux sports, questions dont il a la charge sous réserve des attributions des préfets de région,



est assisté par un délégué régional académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports, lequel a autorité sur la délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES).

Le projet de décret dont le Conseil d'État (section de l'intérieur) était saisi visait à étendre le nombre des bénéficiaires de la délégation de signature du préfet de région, délégué territorial de l'ANS, à d'autres agents que le seul délégué régional académique, délégué territorial adjoint de l'ANS, dans un souci de bonne administration. À cette fin, le projet limitait la possibilité de délégation de signature du préfet de région au seul DRAJES, mais prévoyait que celui-ci puisse subdéléguer à ses collaborateurs la délégation de signature par lui reçue du préfet de région en application de l'article R. 112-34 du code du sport.

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) n'a pas retenu cette option. En effet l'article 5 du décret n° 2020-1542, en disposant que la DRAJES « *apporte son concours au délégué territorial de l'Agence nationale du sport, pour la mise en œuvre des missions de ce groupement d'intérêt public dans la région* », place ce service, en ce domaine, sous l'autorité fonctionnelle du préfet de région, délégué territorial de l'ANS. Il en résulte que le préfet de région, en cette qualité, peut déléguer sa signature non seulement au DRAJES, délégué territorial adjoint de l'agence, mais aussi à ceux de ses collaborateurs qui concourent à la mise en œuvre des missions de l'Agence nationale du sport.

Délégation de signature – Nécessité d'une disposition expresse pour que le ministre de la défense délègue ses pouvoirs aux directeurs d'administration centrale – Absence (INT – 406600 – 21/02/2023)

Saisi d'un projet de décret portant application du II de l'article L. 33-3-1 du code des postes et des communications électroniques, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable, sous réserve de la disjonction de la disposition prévoyant que le ministre de la défense peut déléguer ses pouvoirs aux directeurs d'administration centrale pour autoriser les brouillages des aéronefs sans personne à bord en cas de menace imminente pour les besoins de la défense nationale ou afin de prévenir le survol d'une zone mentionnée à l'article L. 6211-4 du code des transports placée sous l'autorité du ministre de la défense.

La section de l'intérieur relève que l'article 1^{er} du décret n° 2005 850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement prévoit que les directeurs d'administration centrale peuvent, par délégation, signer l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, « *relatifs aux affaires des services placés sous leur autorité* ».

La section de l'intérieur considère que ces dispositions autorisent ces directeurs d'administration centrale à signer, par délégation du ministre de la défense, les autorisations de brouillage des aéronefs sans personne à bord, sans qu'il soit besoin d'une disposition expresse dans le projet de décret, la protection des installations des services placés sous leur autorité étant relative « *aux affaires des services placés sous leur autorité* ».



3.2. Agriculture et forêts

Transfert d'une obligation de débroussaillage au-delà des limites de propriété au propriétaire des fonds voisins lorsque celui-ci en refuse l'accès (TP – 407268 – 04/07/2023).

L'article L. 131-12 du code forestier prévoit, dans son premier alinéa, que lorsque la présence sur une propriété de constructions, chantiers et installations de toute nature entraîne, en application notamment des articles L. 131-11 et L. 134-6 de ce code, une obligation de débroussaillage qui s'étend au-delà des limites de cette propriété, le propriétaire, ou l'occupant, des fonds voisins compris dans le périmètre soumis à cette obligation ne peut s'opposer à leur réalisation par celui de qui résulte l'obligation et à qui en incombe la charge tout en précisant : « *Il peut réaliser lui-même ces travaux.* ». Mais le même article, dans son second alinéa, prévoit aussi que : « *En cas de refus d'accès à sa propriété, l'obligation de débroussaillage ou de maintien en état débroussaillé est mise à sa charge.* »

Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime qu'en dépit de sa rédaction ambiguë, ce second alinéa a pour objet, dans le cas où le propriétaire ou l'occupant du fonds voisin n'accorde pas d'autorisation d'accès à celui-ci, sans proposer d'exécuter lui-même les travaux, de transférer l'obligation légale de débroussaillage de la personne initialement soumise à cette obligation, au seul propriétaire du fonds voisin.

Il relève que l'application de ces dispositions est écartée lorsqu'en vertu de dispositions spécifiques, telles que celles inscrites à l'article L. 134-16 du même code pour les gestionnaires d'infrastructures ferroviaires, tenus à une obligation de débroussaillage s'étendant sur fonds voisin en vertu de l'article L. 134-12 de ce code, la personne sur laquelle pèse l'obligation de débroussaillage sur fonds voisin bénéficie d'une servitude lui donnant le droit, sous réserve de l'application de l'article 1240 du code civil et après en avoir avisé les propriétaires des fonds voisins, de débroussailler sur la surface considérée.

➤ Voir *ACTES ET RESPECT DE LA HIERARCHIE DES NORMES – Compétence du pouvoir réglementaire pour préciser le champ d'application de l'obligation de faire un recours administratif préalable contre les décisions des commissions départementales de la chasse et de la faune sauvage en matière d'indemnisation des dégâts de gibier aux cultures et récoltes agricoles (TP – 407688 – 19/12/2023)* ;

➤ Voir *ENVIRONNEMENT – Prise en compte des installations de production d'énergie photovoltaïque au sol dans le calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour la réalisation des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols (TP – 406668 – 18/04/2023)*.



3.3. Associations et fondations

■ Statuts

Objet – Objet devant relever d'un intérêt distinct de celui des membres de l'association – Intérêt général poursuivi par l'association suffisamment détachable de l'intérêt professionnel de ses membres (INT – 407402 – 03/10/2023)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a donné un avis favorable à la demande de reconnaissance d'utilité publique de l'association dite « CLUSIF », ayant pour objet la promotion et la sensibilisation à la sécurité des systèmes d'information numériques dans les démarches des entreprises et des organismes publics ou des pouvoirs publics de tous les secteurs d'activités économiques. Il a considéré que l'association poursuivait un intérêt d'une dimension dépassant le seul intérêt professionnel d'une large partie de ses membres, personnes morales dont la ou les activités économiques principales ne se rattachent pas à la cybersécurité, et que cela justifiait en conséquence qu'elle soit reconnue d'utilité publique. Il appelle toutefois l'attention du Gouvernement sur le fait que les statuts annexés au projet de décret transmis comportent des modifications dont il appartiendra à l'association de s'assurer qu'elles ont été apportées conformément à ses statuts.

Administration et fonctionnement – Assemblée générale – Composition – Choix des membres de l'assemblée générale par le conseil d'administration – Impossibilité (INT – 406316 – 03/01/2023)

Saisi d'un projet de décret portant reconnaissance de l'association dite « *Union nationale des fédérations régionales des associations de maisons d'accueil de familles et proches de personnes incarcérées (UFRAMA)* » comme établissement d'utilité publique, le Conseil d'État (section de l'intérieur) n'a pu lui donner un avis favorable en l'état. Aux termes de l'article 3 du projet de statuts, sont membres actifs de l'assemblée générale de l'Union les fédérations régionales des associations de maisons d'accueil (FRAMAD) et des personnalités qualifiées « *choisies en raison de leur compétence dans les domaines d'activité de l'UFRAMA, par le conseil d'administration* ». Or, si conformément aux statuts-types, le conseil d'administration agréé les membres de l'association et peut décerner le titre de membre honoraire à des personnes en raison des services signalés qu'elles rendent ou qu'elles ont rendus à l'association, il ne peut en revanche choisir d'autres membres de l'assemblée générale sans risquer de porter atteinte au principe de libre choix du conseil d'administration par l'assemblée générale.

De plus, les statuts proposés pour cette union de fédérations régionales ne fixent aucune limite au nombre des personnalités qualifiées pouvant siéger à l'assemblée générale, et, partant, aucune pondération de leur vote par rapport à ceux des autres membres que sont les fédérations. Le fait que ces statuts prévoient une représentation de chaque fédération régionale par des délégués, dotés chacun d'un vote, dont le nombre est fonction de la densité carcérale de l'inter-région pénitentiaire couverte par chaque fédération, a principalement pour objectif d'assurer une pondération



entre les fédérations régionales elles-mêmes, et ne permet pas à lui seul, au cas d'espèce, d'assurer le caractère fédéraliste de l'association.

Modifications des statuts de l'association reconnue d'utilité publique dite « Les Arts Décoratifs » – Conseil d'administration – Fréquence des réunions – Attributions (INT – 407606 – 21/11/2023)

Saisi d'un projet d'arrêté approuvant la modification des statuts de l'association « Les Arts Décoratifs », le Conseil d'État (section de l'intérieur) a constaté qu'alors que dans les statuts actuels et dans les statuts-types il est prévu une réunion « au moins tous les 6 mois », les nouveaux statuts faisaient référence à des réunions « au moins deux fois par an ». Or, cela ne garantit pas une réunion tous les 6 mois (on pourrait par exemple avoir deux réunions très rapprochées en décembre et donc pas de réunion pendant 11 mois consécutifs), nécessaire pour s'assurer du fonctionnement démocratique de l'association. Le Conseil d'État a en conséquence demandé à l'association de rectifier son projet de statuts sur ce point pour rester en conformité avec les statuts-types.

Le Conseil d'État a par ailleurs émis un avis favorable à l'absence de mention dans les statuts de la clause des statuts-types prévoyant que le conseil « *fixe les conditions de recrutement et de rémunération des salariés de l'association* ». En effet, les conditions de recrutement et de rémunération des salariés de l'association, décidées par la direction sous le contrôle des instances (CA et AG) lors du vote du budget et de la masse salariale, doivent tenir compte du fait que l'association, financée pour moitié sur fonds publics et titulaire d'une délégation de service public, agit en tant qu'opérateur de l'État soumis à un plafond d'emplois. C'est pourquoi les conditions d'emploi sont encadrées par le règlement financier et comptable de l'association, établi dans le cadre de sa délégation de service public et approuvé par arrêté ministériel.

Modification des statuts de l'Association de patronage de l'Institution régionale de jeunes sourds d'Orléans – Vérification de la poursuite du caractère d'intérêt public – Dysfonctionnements dans la conduite et la gestion de l'association incompatibles avec une reconnaissance d'utilité publique (INT – 406862 – 07/06/2023)

L'association reconnue d'utilité publique, dite « Association de patronage de l'Institution régionale de jeunes sourds d'Orléans » (APIRJSO), bénéficiait par le passé d'une autorisation pour le fonctionnement d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EPHAD) de 60 résidents. Une inspection conjointe des services de l'agence régionale de santé Bourgogne-Franche-Comté et du conseil départemental de la Nièvre a mis en évidence en 2021 différents manquements de nature à menacer ou à compromettre la santé, la sécurité et le bien-être des résidents. À l'issue d'une procédure contradictoire les autorités compétentes ont ordonné la cessation définitive de l'activité de l'EPHAD.

Saisi d'un projet d'arrêté approuvant les modifications apportées au titre, au siège et à différentes dispositions des statuts de l'APIRJSO, le Conseil d'État (section de l'intérieur) estime que les manquements ainsi mis en évidence, au détriment de personnes vulnérables dont l'Association de patronage de l'institution régionale de jeunes sourds d'Orléans avait la charge, sont susceptibles de révéler l'existence de



dysfonctionnements dans la conduite et la gestion de l'association, incompatibles avec une reconnaissance d'utilité publique, alors même que l'hébergement des personnes âgées dépendantes constituait au moment du contrôle une faible part de de son activité, principalement consacrée aux jeunes sourds et qu'à ce jour l'APIRJSO ne gère plus d'établissement de personnes âgées dépendantes.

Faute d'avoir pu obtenir de l'association et des administrations compétentes les informations demandées sur les suites d'ordre administratif, disciplinaire ou pénal relatives aux manquements en cause, le Conseil d'État donne un avis défavorable au projet d'arrêté.

Fondation reconnue d'utilité publique – Reconnaissance de la fondation dite « Fondation Maison d'Egypte » – Objet et siège – Indépendance à l'égard des fondateurs – Existence (INT – 407668 – 21/11/2023)

Saisi d'un projet de décret portant reconnaissance de la fondation dite « fondation Maison d'Egypte » comme établissement d'utilité publique, le Conseil d'État (section de l'intérieur) a donné un avis favorable.

Sur le modèle d'autres « maisons », la fondation « Maison d'Egypte » est destinée à gérer, dans l'enceinte de la Cité internationale universitaire de Paris (CIUP), une résidence pour étudiants et chercheurs originaires de ce pays. Construite et financée par la République arabe d'Egypte, cette « maison » est transmise par donation aux universités de Paris, conformément à un engagement tripartite liant les autorités égyptiennes, l'institution universitaire et la Cité internationale universitaire.

Le Conseil d'État s'est assuré que le projet ne méconnaissait aucune des exigences dont le respect conditionne la reconnaissance d'utilité publique, et qui sont retracées dans les statuts-types approuvées en juin 2018.

En ce qui concerne la gouvernance, le projet prévoit un conseil d'administration comptant douze membres répartis en quatre collèges : trois membres au titre du collège des fondateurs (l'Ambassadeur de la république arabe d'Egypte en France ainsi que deux personnes désignées par le gouvernement égyptien) ; trois membres de droit (le Recteur Chancelier des universités, le président et le délégué général de la Cité internationale universitaire de Paris) ; cinq personnalités qualifiées cooptées par le conseil d'administration, trois étant proposées par les autorités égyptiennes, deux proposées conjointement par le Recteur et le président de la CIUP ; un représentant des résidents, élu par le comité des résidents de la fondation.

Le Conseil d'État a constaté qu'aucun des collèges, et notamment le collège des fondateurs, n'est à même d'avoir à lui seul une position dominante au sein du conseil d'administration, et qu'aucune autre disposition des statuts ne méconnaît la condition d'équilibre qui, dans la composition d'un conseil d'administration, est nécessaire afin de garantir l'indépendance de la fondation à l'égard de ses fondateurs.

La section de l'intérieur a en outre relevé que le projet de statuts a fait le choix d'un conseil d'administration comportant un collège de membres de droit, parmi lesquels le Recteur Chancelier des universités, ce qui ne rend pas nécessaire la désignation d'un commissaire du Gouvernement.



Fondation reconnue d'utilité publique – Modification des statuts – Qualité de fondateur – Modifications statutaires excédant les pouvoirs donnés par le conseil d'administration à deux de ses mandataires pour procéder, en tant que de besoin, à des modifications mineures des projets de statuts approuvés (INT – 406878 – 25/07/2023)

Saisi d'un projet d'arrêté approuvant des modifications apportées au titre et aux statuts de la fondation reconnue d'utilité publique, dite « Maisons familiales rurales dans le monde », le Conseil d'État (section de l'intérieur) en a ajourné l'examen.

Il relève, en effet, que les projets de statuts modifiés prévoient que le collège des fondateurs est composé de quatre membres, personnes physiques ou morales qui ont participé à la création de la fondation et qui ont apporté la dotation, au nombre desquels le successeur de la personne qui, porteur de l'idée à l'origine de la fondation, avait été désigné comme fondateur. Or la qualité de membre fondateur, laquelle se conserve à vie, ne peut être conférée à ce dernier, faute pour lui d'avoir été apporteur de tout ou partie de la dotation. En revanche, rien ne ferait obstacle à ce qu'il puisse être désigné par les fondateurs en qualité de membre du collège des fondateurs, pour un mandat à durée déterminée, éventuellement renouvelable (cf. Section de l'intérieur, 22 décembre 2009, *Fondation « Cassiopée »*, n° 383306). Le Conseil d'État invite, tout d'abord, la fondation à modifier son projet de statuts modifiés dans un sens conforme à ces exigences.

Il retient, ensuite, qu'une modification de cette nature excède les pouvoirs donnés par le conseil d'administration de la fondation à sa présidente et à son secrétaire pour procéder, en tant que de besoin, à des modifications mineures des projets de statuts approuvés et relève de la compétence du conseil d'administration délibérant aux conditions prévues par les statuts en vigueur pour en approuver la modification, et ajourne, à cet effet, l'examen du projet d'arrêté dont il est saisi.

Fondation reconnue d'utilité publique – Modifications des statuts de la fondation reconnue d'utilité publique dite « Fondation Hôpital des Gardiens de la paix » – Dotation – Insuffisance (INT – 407593 – 21/11/2023)

Saisi d'un projet d'arrêté approuvant les modifications apportées aux statuts de la fondation reconnue d'utilité publique dite « Hôpital des gardiens de la paix », le Conseil d'État (section de l'intérieur) n'a pu y donner un avis favorable.

En effet, lors de l'examen de ce projet, le Conseil d'État s'est notamment assuré de ce que la dotation de la fondation présentait un montant suffisant pour, par sa consistance et les revenus qu'elle est susceptible de produire, garantir la pérennité de la fondation (cf. Section de l'intérieur, 25 juillet 2000, *Fondation Solange Bertrand*, n° 364642). Selon la jurisprudence de la section de l'intérieur, ce montant ne peut, en principe, être inférieur à la somme de 1 500 000 €. Cette exigence est mentionnée aux statuts types des fondations reconnues d'utilité publique actualisés par le Conseil d'État dans son avis du 28 avril 2020, avec lesquels il veille à ce que convergent, du moins sur les points essentiels, les statuts initiaux ou modifiés des fondations dont il a à connaître.



Au cours de l’instruction du dossier, il est apparu que le projet de statuts modifiés de la fondation « Hôpital des gardiens de la paix » n’apportait aucune modification relative au montant de la dotation de la fondation qui, dans ses statuts en vigueur depuis le 23 juin 2003, comme dans ses comptes annuels relatifs aux exercices 2000 et suivants, demeure fixée à 1 171 126,60 €. Si ce constat n’est pas susceptible de remettre en cause la régularité du fonctionnement de la fondation par le passé, il n’en a pas moins conduit le Conseil d’État à subordonner l’approbation des modifications apportées aux statuts de la fondation « Hôpital des gardiens de la paix » à l’augmentation de la dotation à la hauteur requise.



3.4. Budget et comptabilité publique

3.4.1. 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 – Mesures constituant un dispositif d'ensemble – Absence de cavalier budgétaire (AG/FIN – 407365 – 21/09/2023)

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, le Conseil d'État a été saisi d'un article accordant la garantie de l'État à un fonds unique géré par Action logement services (ALS), créé par ce même article et destiné à se substituer aux cinq fonds mentionnés à l'article L. 313-19-2 du code de la construction et de l'habitation. Dès lors, d'une part, que des mesures qui n'ont pas de caractère financier et pas d'incidence sur les charges de l'État peuvent figurer en loi de finances pour autant qu'elles forment, avec des dispositions ayant leur place en loi de finances, les « éléments indivisibles d'un dispositif d'ensemble » (CC, n° [96-385 DC](#), n° [2001-456 DC](#)) et, d'autre part, qu'en l'espèce, la création du fonds et l'octroi de la garantie de l'État résultent d'un engagement de l'État visant à consolider la situation financière d'ALS – classée désormais par l'INSEE dans la catégorie des organismes divers d'administration centrale, le Conseil d'État a estimé que ces deux éléments constituent bien les « éléments indivisibles d'un dispositif d'ensemble », pouvant à ce titre figurer en loi de finances.

Création d'une peine complémentaire en cas de condamnation pour fraude fiscale – Possibilité d'inclure une telle mesure en loi de finances (AG/FIN – 407365 – 21/09/2023)

Saisi d'un projet d'article instaurant une peine complémentaire de privation des droits à l'octroi de réductions et crédits d'impôt sur le revenu des personnes physiques et d'impôt sur la fortune immobilière en cas de condamnation pénale pour les délits de fraude fiscale, de recel ou de blanchiment de fraude fiscale, le Conseil d'État a estimé que la seule circonstance que des dispositions soient d'ordre pénal ne faisait pas obstacle à ce qu'elles puissent trouver leur place en loi de finances. Il en va ainsi, notamment, des dispositions en lien direct avec la répression des fraudes fiscales et autres infractions à caractère spécifiquement fiscal. Dès lors qu'elles sont de nature à dissuader le contribuable de méconnaître ses obligations fiscales et d'assurer, par suite, un meilleur recouvrement de l'impôt, elles peuvent, à ce titre, être regardées comme « relatives aux ressources de l'État », au sens du 2° du I de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

Pour ces mêmes motifs, le Conseil d'État a estimé qu'un projet d'article créant un délit visant à sanctionner pénalement les personnes qui mettent à la disposition de contribuables des moyens, des services, des actes ou des instruments leur permettant

de se soustraire à leurs obligations fiscales et assortissant cette infraction de peines d'emprisonnement et d'amende pouvait trouver sa place en loi de finances.

Dispositions permettant aux bailleurs d'augmenter les loyers maximaux dans les conventions APL – Absence d'incidence directe sur les dépenses de l'État (AG/FIN – 407365 – 21/09/2023)

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, le Conseil d'État a examiné un projet d'article modifiant l'article L. 353-9-2 du code de la construction et de l'habitation afin de permettre aux bailleurs d'augmenter par avenant les loyers maximaux fixés dans les conventions d'aide personnalisée au logement (APL), dans des conditions fixées par décret. Il a constaté que ces dispositions ne peuvent entraîner qu'un impact indirect sur les dépenses de l'État. Par suite, elles ne pouvaient relever du champ du b) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, selon lequel la loi de finances peut, en seconde partie, « *comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires* ». Dès lors qu'elles étaient dissociables des autres dispositions du projet d'article et n'étaient pas susceptibles de se rattacher à un autre alinéa de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, il a estimé qu'elles ne pouvaient trouver leur place dans une loi de finances et les a disjointes pour ce motif.

Pour ces mêmes motifs, le Conseil d'État a estimé que les dispositions d'un projet d'article relatif à la prime de transition énergétique qui modifient les engagements auxquels les intermédiaires intervenant dans les demandes de prime peuvent être soumis ainsi que les sanctions administratives pouvant être prononcées par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ne peuvent davantage trouver leur place en loi de finances. Leur mise en œuvre, en effet, n'aurait qu'un impact indirect sur les dépenses de l'État au sens du b) du 7° du II de l'article 34 de la LOLF ; elles ne sauraient, par ailleurs, être regardées comme des éléments indissociables d'un dispositif d'ensemble ni être rattachées à aucun autre alinéa de l'article 34 de la LOLF.

Dispositions législatives créant ou modifiant des sanctions pécuniaires – Absence d'incidence directe sur les dépenses de l'État (AG/FIN – 407365 – 21/09/2023)

Le Conseil d'État a été saisi dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024 de plusieurs articles ayant pour objet la lutte contre la fraude, notamment aux aides publiques. Il a relevé que de telles dispositions législatives, créant ou modifiant des sanctions de nature pécuniaire, qu'il s'agisse ou non de sanctions pénales, ont pour finalité, non de fournir des ressources à l'État, mais de dissuader ou de réprimer les comportements qu'elles sanctionnent. Il a estimé qu'elles ne sauraient, dès lors, être regardées comme « *relatives aux ressources de l'État* », au sens du 2° du I de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, et ne peuvent par suite figurer en première partie de la loi de finances à ce seul titre.

Création de pôles d'appui à la scolarité des enfants en difficulté – Absence d'incidence directe sur les dépenses de l'État (AG/FIN – 407365 – 21/09/2023)

Le Conseil d'État a constaté que la disposition incluse dans le projet de loi de finances pour 2024 modifiant l'article L. 351-3 du code de l'éducation afin de créer, à l'échelle



départementale, des pôles d'appui à la scolarité chargés, à titre principal, de définir des mesures favorisant la scolarisation d'enfants à besoins éducatifs particuliers n'affecte pas directement les dépenses budgétaires. En effet, si le Gouvernement a chiffré l'impact de cette mesure sur le budget de la mission « *Enseignement scolaire* », pour l'année 2024, à 3,9 millions d'euros d'ouverture de crédits correspondant à une augmentation du schéma d'emploi de 100 équivalents temps plein travaillés, cette dépense nouvelle n'est pas directement induite par les dispositions en question mais procède d'un arbitrage d'allocation de ressources au bénéfice d'une réforme de la politique publique de l'inclusion scolaire. Dès lors qu'une telle mesure ne relève pas, par ailleurs, du domaine facultatif de la loi de finances (7° du II de l'article 34 de la LOLF, dans sa nouvelle rédaction issue de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021), il a disjoint cette disposition.

■ Régime juridique des lois de finances

Examen de l'article liminaire et des articles de chiffres par le Conseil d'État – Absence de contrôle de conventionnalité au regard des engagements européens de la France en matière de finances publiques (CP/FIN – 407365 – 25/09/2023)

À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, le Conseil d'État a estimé que l'examen de l'article liminaire et des articles de chiffres du projet de loi de finances de l'année ne peut donner lieu à un contrôle de conventionnalité au regard des engagements européens en matière de finances publiques, tels qu'ils résultent des dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatives à la convergence des politiques économiques et à la prévention des déficits publics excessifs, des directives et règlements pris pour leur application, ainsi que du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) signé le 6 mars 2012.

Cependant, au vu notamment de l'avis émis par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) sur la prévision de solde effectif et de solde structurel retenue par l'article liminaire, le Conseil d'État a estimé nécessaire d'appeler l'attention du Gouvernement sur les risques encourus en cas de déviation marquée de la trajectoire conduisant à l'objectif à moyen terme des finances publiques ou de défaut manifeste de respect des dernières recommandations ou, le cas échéant, des mises en demeure, adressées à la France par les instances compétentes de l'Union européenne.

Obligation de motiver la majoration des plafonds de crédits de report (article 15 de la LOLF) (AG/FIN – 407365 – 21/09/2023)

Lors de l'examen d'un article du projet de loi de finances pour 2024, majorant certains plafonds de report de crédits, le Conseil d'État a relevé, d'une part, que l'exposé des motifs comprend une description très sommaire, parfois stéréotypée, des motifs justifiant le bénéfice d'une telle majoration, qui ne peut être regardée comme suffisante au regard de l'article 15 de la LOLF, lequel requiert qu'elle soit « *dûment motivée* ». D'autre part, il a constaté que la rédaction retenue, qui plafonne le montant des crédits reportables sur chaque programme concerné au montant des crédits disponibles en fin de gestion, n'est pas satisfaisante, dans la mesure où ce dernier montant est indéterminé avant la fin de la gestion et, donc, ne permet



pas au Parlement de se prononcer en pleine connaissance de cause. Il a substitué, en conséquence, à ce plafond fondé sur les crédits disponibles un plafond limité au montant des crédits inscrits sur chacun des programmes, conformément à la rédaction retenue les années précédentes.

Affectation de ressources à des personnes morales autres que l'État – Obligation de présenter en loi de finances la liste des impositions en cause, leur rendement prévisionnel total et leurs affectataires (AG/FIN – 407365 – 21/09/2023)

Dans sa rédaction issue de l'article 15 de la loi organique du 28 décembre 2021, le 5^o bis du I de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que la première partie de la loi de finances présente : « *la liste et le produit prévisionnel de l'ensemble des impositions de toutes natures dont le produit est affecté à une personne morale autre que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale et décide, le cas échéant, d'attribuer totalement ou partiellement ce produit à l'État* ». Par cette disposition, le législateur organique a entendu renforcer l'information du Parlement sur les impositions affectées en imposant la présence, dans chaque loi de finances de l'année, d'un article recensant non seulement les impositions en cause, leur rendement prévisionnel total et les affectataires, mais également, le cas échéant, le plafond d'affectation pour chacun des bénéficiaires concernés.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, le Conseil d'État a regretté que la présentation actuelle ne soit pas conforme aux exigences des dispositions précitées. Il a invité, en conséquence, le Gouvernement à présenter à l'avenir un tableau unique recensant l'intégralité des informations prévues par ces dispositions et à n'inclure dans un tableau séparé que les seules impositions et ressources affectées plafonnées qui n'entrent pas dans le champ du 5^o bis du I de l'article 34 de la LOLF.

Affectation de ressources à des personnes morales distinctes de l'État – Financement de l'audiovisuel public (AG/FIN – 407365 – 21/09/2023)

Saisi dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances d'un article prévoyant d'affecter un montant de taxe sur la valeur ajoutée de 4 025,2 millions d'euros au compte de concours financiers « *Avances à l'audiovisuel public* », le Conseil d'État a relevé le caractère nécessairement transitoire d'un tel dispositif, du fait de l'entrée en vigueur, à compter du dépôt de la loi de finances pour 2025, des dispositions de la LOLF resserrant le champ des bénéficiaires d'une imposition affectée. Il a, dès lors, regretté, qu'il ne soit pas mis fin, dès 2024, à ce régime transitoire et invité le Gouvernement à se saisir au plus vite de cette question.

Par ailleurs, le Conseil d'État a estimé que conditionner le versement d'une fraction de recettes de l'État au respect d'engagements, de surcroît par le biais d'un compte de concours financiers, méconnaît les articles 2 et 24 de la LOLF. D'une part, l'article 2 ne prévoit pas une telle possibilité d'affectation conditionnelle. D'autre part, les comptes de concours financiers ont, selon l'article 24, vocation, en dépenses, à financer des avances et, en ressources, à enregistrer des remboursements et pas à supporter des dépenses de subventions conditionnelles financées au moyen de ressources fiscales affectées. Il a, par suite, été conduit à écarter celles des dispositions



de l'article qui prévoient le versement d'une fraction des avances aux entités de l'audiovisuel public sous réserve du respect d'engagements spécifiques concernant des actions de transformation et de modernisation.

3.4.2. Lois de programmation des finances publiques

Incidence de l'absence de loi de programmation des finances publiques en vigueur relatives à l'exercice 2024 et aux exercices suivants sur la conformité du projet de loi de finances aux dispositions constitutionnelles et organiques qui lui sont opposables (CP/FIN – 407365 – 25/09/2023)

Le Conseil d'État a relevé que le projet de loi de finances pour 2024 a été présenté alors qu'aucune loi de programmation des finances publiques relative à l'exercice 2024 et aux exercices suivants n'est en vigueur. Il a estimé que si cette circonstance est, en droit, sans incidence sur la conformité du projet aux dispositions constitutionnelles et organiques qui lui sont opposables, elle n'en est pas moins anormale au regard des objectifs de programmation à moyen terme et de bon examen par le Parlement des lois de finances, poursuivis par ces mêmes dispositions constitutionnelles et organiques. Il s'est, dès lors, félicité de l'intention exprimée par le Gouvernement devant le Haut Conseil des finances publiques de présenter de nouveau au Parlement le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2024 à 2027, en l'assortissant des révisions nécessaires.

3.4.3. Règles de droit budgétaire et de comptabilité publique

Délégation de signature au directeur général de BPI-AE pour accorder la garantie de l'État – Impossibilité de subdélégation par des salariés placés sous son autorité bénéficiant d'une délégation de sa part, en l'absence de disposition législative expresse (FIN – 406804 – 14/03/2023)

L'article L. 432-3 du code des assurances, dans sa version issue de l'article 151 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023, prévoit que : « *La garantie de l'État est accordée par le ministre chargé de l'économie, après avis de la commission des garanties et du crédit au commerce extérieur, instituée par l'article 15 de la loi n° 49-874 du 5 juillet 1949. La garantie de l'État peut également être accordée par le directeur général de l'organisme mentionné au premier alinéa de l'article L. 432-2 du présent code, au nom et pour le compte de l'État. Celui-ci, en vue d'accorder cette garantie, peut déléguer sa signature à certains salariés exerçant leurs fonctions sous son autorité, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.* »

Saisi d'un projet de décret portant diverses modifications propres au régime des garanties publiques pour les opérations concourant au développement du commerce extérieur de la France, le Conseil d'État (section des finances) a admis que sur le fondement de ces dispositions, le décret peut autoriser le directeur général de la banque publique d'investissement – assurance expert (BPI-AE) à déléguer



sa signature, non seulement aux salariés de cette société placés sous son autorité hiérarchique, mais aussi à des salariés travaillant au sein du groupe d'appartenance de cette société, dès lors qu'ils sont mis à sa disposition et placés sous son autorité fonctionnelle pour instruire et délivrer certaines demandes de garantie que le projet de décret précise. En l'absence, en revanche, de disposition législative expresse l'autorisant, les dispositions prévoyant que les salariés bénéficiaires d'une délégation de signature peuvent subdéléguer leur signature ont été écartées du projet de texte.



3.5. Collectivités territoriales

■ Action sociale

Projet de décret modifiant les modalités de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées de la protection de leur famille et les modalités de versement de la contribution forfaitaire de l'État aux dépenses engagées par les départements pour l'évaluation de ces personnes (SOC – 407567 – 24/10/2023)

L'article L. 221-2-4 du code de l'action sociale et des familles, modifié par l'article 40 de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 de protection des enfants organise la mise à l'abri des personnes se déclarant mineures et privées de la protection de leur famille, ainsi que l'évaluation de leur situation de minorité et d'isolement. Cet article prévoit désormais, d'une part, que les départements doivent organiser la présentation auprès des services de l'État des personnes accueillies pour que l'identité de ces dernières puisse être vérifiée dans le cadre du traitement de données dénommé « Appui à l'évaluation de la minorité » (article R. 221-15-1 du code de l'action sociale et des familles) qui permet de vérifier que leur demande n'a pas déjà été examinée dans un autre département. Il instaure, d'autre part, le versement d'une contribution forfaitaire de l'État aux dépenses engagées par les départements aux fins de ces missions. Saisi d'un projet de décret pris pour l'application de cet article, le Conseil d'État (section sociale) a rendu un avis favorable aux dispositions prévoyant un allongement de la durée d'accueil provisoire d'urgence et interdisant que les informations obtenues au cours du temps dit « de répit », garantie prévue par la loi, au début de la mise à l'abri, puissent être utilisées pour la procédure d'évaluation. Le Conseil d'État a estimé possible de prévoir que le président du conseil départemental et le préfet concluent une convention pour organiser les modalités de présentation des personnes accueillies, mais il n'a pas considéré nécessaire de confier au préfet, à défaut, un pouvoir d'organisation unilatérale. Enfin, le Conseil d'État a estimé que, même en l'absence de la signature d'une convention, un département qui justifie qu'il organise effectivement la présentation de ces personnes est éligible à la contribution forfaitaire de l'État.

■ Dispositions générales

Textes relatifs aux collectivités territoriales – Abrogation de lois obsolètes – Codification de la jurisprudence

➔ *Voir avis sur une proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit applicable aux collectivités territoriales (AG/INT – 407037 – 22/05/2023).*

■ Dispositions particulières à certaines collectivités

Collectivités territoriales d'outre-mer – Mayotte – Projet de décret fixant le chef-lieu du département – Portée (INT – 406973 – 18/04/2023)

Saisi d'un projet de décret pris en application de l'article L. 3112 2 du code général des collectivités territoriales fixant le chef-lieu du département de Mayotte à Mamoudzou, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable.

Cependant, à cette occasion, le Conseil d'État a appelé l'attention du Gouvernement sur une question relative à l'intelligibilité de la norme applicable. L'expression « chef-lieu de département » est en effet mentionnée dans divers textes législatifs et réglementaires. Or, le département est à la fois une circonscription administrative de l'État, avec une ville chef-lieu où se situe la préfecture, et une collectivité territoriale dont les limites sont les mêmes que la circonscription administrative de l'État. Le libellé de l'expression figurant dans les textes ne permet pas de savoir si le chef-lieu désigne la ville chef-lieu pour l'organisation de l'État (la préfecture) ou le siège de la collectivité départementale. La même ambiguïté existe pour l'article L. 4122-2 du code général des collectivités territoriales concernant la fixation du chef-lieu de région.

Il serait souhaitable de clarifier ce point dans un objectif de bonne compréhension des textes pour les acteurs publics, en précisant que l'intervention d'un décret en Conseil d'État pour la fixation du chef-lieu (de département ou de région) s'applique à la seule organisation de l'État, la décision d'implantation du siège des collectivités relevant des collectivités intéressées en vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales.



3.6. Commerce, industrie, interventions

3.6.1. Aides d'État

Dispositif d'aides à l'exercice et à l'installation des vétérinaires dans les zones à faible densité d'élevage (FIN – 407110 – 27/06/2023)

Saisi d'un projet de décret relatif à un régime d'aides aux vétérinaires et modifiant la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour tirer les conséquences de la modification opérée par l'article 129 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 à l'article L. 1511-9 du même code, le Conseil d'État (section des finances) lui a donné un avis favorable, au bénéfice des observations qui suivent. Il a relevé que le régime en cause, dans sa version antérieure, avait été regardé comme n'ayant pas le caractère d'une aide d'État au sens du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Bien que la loi du 21 février 2022 ne conditionne plus les aides en cause à l'établissement du domicile professionnel du vétérinaire ou à l'exercice de son activité dans une zone caractérisée par une offre de soins et un suivi sanitaire insuffisant et elle-même située dans une zone rurale à faible densité d'élevages, de sorte que ce dispositif se trouve désormais étendu à l'ensemble du territoire français, le Conseil d'État a estimé qu'il continue de mettre en œuvre l'objectif du règlement européen. En effet, ce dispositif ne bénéficiera qu'aux vétérinaires contribuant à la protection de la santé publique et assurant la continuité et la permanence des soins aux animaux d'élevage, et cette aide ne pourra être attribuée que dans un intérêt public local, notamment au regard de la carence de l'initiative privée. De surcroît, du fait de la spécificité des systèmes de santé animale nationaux et du périmètre géographique réduit d'activité des vétérinaires, les aides accordées à ces derniers ne sont pas susceptibles d'affecter les échanges et la concurrence entre États membres. En tout état de cause, le plafonnement du montant total des aides accordées par une ou plusieurs collectivités territoriales sur le fondement de l'article L. 1511-9 du CGCT à 60 000 euros par an et par bénéficiaire, prévu au III de l'article R. 1511 57 du même code aurait, à lui seul, permis de regarder le régime d'aide en cause comme se plaçant dans le cadre du règlement n° 1407/2013 du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, intitulé « *Aides de minimis* », de sorte que la France ne saurait être regardée comme ayant manqué à ses obligations résultant du droit de l'Union européenne du fait de l'absence de notification de ce régime d'aides à la Commission européenne.

Prolongation du dispositif de bouclier tarifaire sur l'électricité (AG/FIN – 407365 – 21/09/2023)

Le Conseil d'État a été saisi dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2024 d'un article prolongeant temporairement le bouclier tarifaire sur l'électricité et modifiant les conditions d'établissement des tarifs réglementés de vente d'électricité. Il a été conduit à écarter celles des dispositions de ce texte qui rendent

éligibles au mécanisme du « *bouclier tarifaire* » les clients non domestiques mentionnés au 2° de l'article L. 337-7 du code de l'énergie, i. e. les micro-entreprises qui emploient moins de dix personnes et dont les chiffres d'affaires, les recettes ou le total de bilan annuels n'excèdent pas deux millions d'euros, dans la mesure où ce dispositif est, en tant qu'il s'adresse à ces petits professionnels, constitutif d'une aide d'État et n'a pas été préalablement notifié à la Commission. En effet, dès lors qu'il n'est pas possible de chiffrer de manière précise la compensation dont pourront bénéficier les fournisseurs d'électricité à ce titre, une telle aide ne peut être exemptée de notification ni dans le cadre du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC), ni dans le cadre du règlement « *de minimis* », qui supposent tous deux que l'aide versée soit transparente – c'est-à-dire qu'il soit possible de déterminer préalablement et précisément son montant. De plus, cette aide, qui ne pouvait pas davantage entrer dans le champ de l'encadrement temporaire de crise adopté par la Commission européenne dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 23 mars 2022, n'est pas couverte par le règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie, qui ne s'applique que jusqu'au 31 décembre 2023.

En revanche, le Conseil d'État a estimé que, dans la mesure où ce projet d'article fixe les modalités précises selon lesquelles la compensation de la perte de recettes enregistrée par les fournisseurs pour leurs offres à prix fixes à raison de la mise en œuvre du bouclier tarifaire est homothétiquement répercutée sur les consommateurs finals, le dispositif n'a pas lieu d'être notifié à la Commission européenne, en tant qu'il constituerait une aide d'État aux fournisseurs.

3.6.2. Fiscalité

Constitutionnalité des dispositions fiscales – Création d'une exonération d'impôt sur le revenu au profit de certains salariés des fédérations sportives internationales – Méconnaissance du principe d'égalité devant l'impôt (AG/FIN – 407365 – 21/09/2023)

Saisi dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2024 d'un projet d'article définissant le régime fiscal des fédérations sportives internationales établies en France, le Conseil d'État en a disjoint les dispositions exonérant d'impôt sur le revenu les traitements et salaires versés par les fédérations sportives internationales à ceux de leurs salariés qui sont employés au titre des activités de gouvernance du sport et de promotion de la pratique du sport et qui remplissent cumulativement les conditions de résidence fiscale visées au a et au b du 1 de l'article 4 B du code général des impôts. Il a, en effet, constaté que cette exonération porte sur l'intégralité des traitements et salaires versés. Bien que limitée à une durée de cinq ans, elle pouvait être accordée sans condition liée à la situation de l'intéressé au regard de la fédération sportive internationale concernée. De plus, à la différence des organisations internationales, dont certains personnels bénéficient d'une exonération d'impôt sur le revenu, les fédérations sportives internationales ne disposent pas de mécanisme d'imposition interne pour les membres de leur personnel. Enfin, à la différence des dispositifs dits « d'impatriation », l'exonération proposée bénéficie aux personnes



déjà résidentes fiscales en France avant leur recrutement par la fédération. Au vu de ces différentes considérations, le Conseil d'État a estimé que les dispositions en cause étaient de nature à créer une rupture d'égalité devant la loi en attribuant aux salariés concernés un privilège exorbitant du droit commun qui n'est pas suffisamment justifié au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi par le projet de loi de finances, qui est d'inciter les fédérations sportives internationales à installer en France leur siège social ou des bureaux.

Réforme des critères de zonage des communes rurales et des avantages fiscaux associés – Respect du principe d'égalité (CP/FIN – 407365 – 25/09/2023)

Saisi dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2024 d'un article réformant les critères de zonage des communes rurales et les avantages fiscaux qui y sont associés, le Conseil d'État a constaté que, alors que le classement d'une commune au sein des nouvelles zones « *France Ruralités Revitalisation* » obéit à un double critère lié à la densité de population et au revenu disponible par unité de consommation, apprécié à l'échelle de l'établissement public de coopération intercommunale ou du bassin de vie, le projet de loi prévoyait, par ailleurs, le classement au sein de ces nouvelles zones de l'ensemble des communes des départements métropolitains qui remplissent un double critère de densité de population et de déclin de la population sur une période déterminée, sans référence au revenu disponible.

Le Conseil d'État a estimé possible, au regard du principe d'égalité, du fait des effets d'entraînement que les communes les plus peuplées d'un département sont susceptibles d'avoir sur l'activité dans les autres communes, d'intégrer l'ensemble des communes d'un département au sein des zones rurales bénéficiant d'avantages fiscaux. Il a toutefois invité le Gouvernement à ajouter au double critère de densité et de déclin de la population du département un troisième critère, tenant au revenu disponible par unité de consommation au sein du département. Il appartient, en effet, au législateur de s'assurer que l'octroi de cet avantage fiscal à l'ensemble des communes d'un même département soit réservé aux départements ruraux dont les revenus par habitant sont les plus faibles et dont, par suite, les besoins de soutien au développement économique, objectif poursuivi par ce dispositif législatif, sont les plus significatifs.

Légalité et conventionnalité des dispositions fiscales – Transposition de la directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 14 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union – Disjonctions de dispositions contraires à la lettre claire de la directive européenne (AG/FIN – 407365 – 21/09/2023)

Examinant l'article du projet de loi de finances pour 2024 transposant la directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 14 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union, le Conseil d'État a été conduit à écarter certaines de ses dispositions qui méconnaissaient la lettre de cette directive, adoptée dans le but de mettre en œuvre de manière harmonisée dans



l'ensemble des États de l'Union le *Modèle de règles globales anti-érosion de la base d'imposition (Pilier Deux)*, élaboré sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans le cadre de son initiative en matière de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (*Base Erosion and Profit Shifting*, BEPS).

Le Conseil d'État a rappelé à cette occasion le principe selon lequel l'intention des auteurs d'une directive européenne ne peut être invoquée à l'encontre de la lettre claire de cette dernière (CJUE, gde ch., 13 juillet 2023, *Commission c/ CK Telecom UK Investments*, C 376/20 P, §105-106). Il a souligné qu'il résulte, en tout état de cause, des termes mêmes du considérant 24 de la directive que les travaux de l'OCDE ne peuvent servir de « *sources d'illustration ou d'interprétation* » que « *dans la mesure où ces sources sont conformes à la présente directive et au droit de l'Union* ». En conséquence, il n'a pu qu'écartier les dispositions du projet de loi qui, bien qu'inspirées par les travaux menés dans le cadre de l'OCDE et du G20 sur le BEPS au demeurant ultérieurs à l'adoption de la directive, sont contraires à sa lettre claire, dès lors qu'elles étaient séparables du reste de l'article. Il observe qu'ainsi modifié, l'article procède à une transposition fidèle et complète de la directive du 14 décembre 2022.

3.6.3. Réglementation des activités économiques

■ Liberté de commerce et de l'industrie

➤ *Voir – OUTRE-MER – Projet de loi du pays portant moratoire sur l'exploration et l'exploitation des ressources minérales de la zone économique exclusive de la Nouvelle-Calédonie – Compétence de la Nouvelle-Calédonie et de la loi du pays – Limitations à la liberté du commerce et de l'industrie justifiées par l'intérêt général s'attachant à la protection des milieux marins et non manifestement disproportionnées à l'objectif poursuivi (TP – 40664 – 14/02/2023)*



3.7. Contributions et taxes

Maintien dans le code de l'aviation civile des dispositions réglementaires relatives aux redevances pour services rendus par l'État en matière de sécurité et de sûreté de l'aviation civile et à leur recouvrement (TP – 407032 – 18/07 et 19/09/2023)

Saisi d'un projet de décret complétant le code des transports par l'intégration, dans sa sixième partie, des dispositions réglementaires du code de l'aviation civile, le Conseil d'État (section des travaux publics) exclut de cette recodification les articles R. 611-3 à R. 611-6 du code de l'aviation civile relatifs aux redevances pour services rendus par l'État en matière de sécurité et de sûreté de l'aviation civile et à leur recouvrement, pris pour l'application de l'article L. 611-5 du code de l'aviation civile, qui fixe une série de huit catégories de redevances pour services rendus. Cet article L. 611-5 demeure car il n'a pas été intégré au code des transports lors de la codification de la sixième partie législative en 2010. Le Conseil d'État (AG/TP – 383041 – 07/07, 19/07 et 30/09/2010) a alors estimé que les redevances instituées par ces articles n'ont pas le caractère de redevances pour services rendus mais ont un caractère fiscal et que, en se bornant à définir les modalités de calcul de ces « redevances » et en renvoyant au pouvoir réglementaire une large partie de cette définition, le législateur n'a pas épuisé sa compétence pour en définir l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement, de sorte qu'il n'est pas possible de codifier ces dispositions qui méconnaissent les termes de l'article 34 de la Constitution. Si le Gouvernement indique être engagé dans un processus de transformation de ce dispositif de redevances en un dispositif législatif de taxes dans les domaines de la surveillance et de la certification, qu'il souhaite pouvoir mettre en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2025, l'absence de codification de l'article L. 611-5 du code de l'aviation civile entraîne logiquement celle des dispositions réglementaires prises pour son application et le code de l'aviation civile ne peut donc être entièrement abrogé. Y subsisteront les articles L. 611-5 et R. 611-3 à R. 611-6 relatifs à ces redevances, ces derniers étant expressément exceptés de l'abrogation de la partie réglementaire que le décret prononce.



3.8. Culture et patrimoine

■ Restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations

➤ *Voir avis sur un projet de loi relatif à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945 (AG/INT – 406919 – 30/03/2023).*

Commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites – Présence en son sein de membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes – Conditions – Modalités de désignation (AG/INT – 407643 – 14/12/2023)

Saisi d'un projet de décret instituant une commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites, le Conseil d'État lui donne un avis favorable, sous réserve des modifications et observations suivantes.

Le Conseil d'État estime que lorsque le Gouvernement envisage d'inclure des membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes dans une commission dont il fixe la composition, il est souhaitable, d'une part, que ce choix relève d'un décret, le cas échéant d'un décret en Conseil d'État et d'autre part, que le Gouvernement prenne au préalable l'avis de ces institutions, dont les responsables sont seuls à même d'apprécier l'impact de ce choix sur leurs missions et leur charge de travail. S'agissant des membres du Conseil d'État les dispositions de l'article R. 137-1 du code de justice administrative subordonnent leur participation à des travaux extérieurs à deux conditions cumulatives de compatibilité avec leurs fonctions au sein du Conseil d'État et d'agrément préalable du vice-président. La Cour de cassation et la Cour des comptes appliquent les mêmes principes.

Le Conseil d'État estime, en deuxième lieu, qu'en principe, seules les exigences de compétence et d'indépendance résultant des missions de ces commissions justifient qu'elles comprennent des membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes désignés en cette qualité. Conformément à son avis n° 406919 du 30 mars 2023 sur le projet de loi relatif à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945, qui relevait que « *la composition [de la commission] garantira l'indépendance et l'expertise nécessaire à une instruction approfondie relative à la traçabilité de l'œuvre et aux circonstances de la dépossession* », il estime qu'en l'espèce les missions de la commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites justifient, tant au titre de son indépendance que de ses compétences, la composition envisagée.

Dès lors que l'exigence d'indépendance des commissions administratives justifie la participation en leur sein de membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes, leur mode de désignation doit contribuer à cette indépendance. Selon le degré d'indépendance requis, l'indépendance est préservée par une nomination sur proposition du vice-président du Conseil d'État, du premier président de la Cour de cassation, ou, le cas échéant, du procureur général, et du premier président de la Cour des comptes, par une nomination par ces autorités, voire par le choix résultant du vote de la formation collégiale appropriée. En l'espèce le Conseil d'État complète le texte pour prévoir que les membres seront nommés sur proposition des responsables de chacune des institutions.



3.9. Défense et sécurité

■ Loi de programmation militaire

➤ *Voir avis sur un projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense (AG/ADM – 406858 – 23 et 30/03/2023).*

■ Statut des militaires

ADM – 407644 – 28/11/2023 – Les articles L. 4122-11 à L. 4122-3 du code de la défense, issus de la loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, instituent un contrôle de l'administration à l'égard de tout militaire ou agent civil de l'État exerçant des fonctions présentant une sensibilité particulière ou requérant des compétences techniques spécialisées qui souhaite exercer une activité dans le domaine de la défense ou de la sécurité au profit d'un État étranger ou d'une entreprise ou d'une organisation ayant son siège en dehors du territoire national ou sous contrôle étranger. Ce contrôle s'exerce sur les militaires et agents civils concernés pendant les dix années suivant la fin de l'exercice de ces fonctions sensibles et prend la forme d'une déclaration préalable obligatoire au ministre de la défense. Celui-ci peut s'opposer à l'exercice de l'activité envisagée lorsqu'il estime, d'une part, que cet exercice comporte le risque d'une divulgation par l'intéressé de savoir-faire nécessaires à la préparation et à la conduite des opérations militaires auxquels il a eu accès et, d'autre part, que cette divulgation est de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation.

Saisi d'un projet de décret pris pour l'application de ces dispositions, le Conseil d'État (section de l'administration) admet la disposition de ce projet prévoyant que, dans le cadre de l'instruction de la déclaration déposée par le militaire ou l'agent civil concerné, une enquête administrative peut être réalisée sur le fondement des dispositions de l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure (CSI).

Cette procédure de déclaration obligatoire suivie d'une décision tacite de non-opposition ou expresse d'opposition de la part du ministre de la défense peut, en effet, être regardée comme entrant dans le champ des dispositions de cet article, qui prévoit des enquêtes administratives précédant, notamment, les « (...) *décisions administratives (...) d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation, prévues par des dispositions législatives ou réglementaires, concernant (...) les emplois publics ou privés relevant du domaine de la sécurité ou de la défense (...)* » en vue de « *vérifier que le comportement des personnes physiques ou morales intéressées n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou des missions envisagées* ». Le fait qu'en l'espèce, cette activité s'exerce, si elle est autorisée, au profit d'une entité étrangère et, le cas échéant à l'étranger, paraît indifférent des lors qu'une disposition législative la soumet à autorisation.

■ Protection sociale complémentaire

ADM – 407118 – 20/06/2023 – Saisi d'un projet de décret permettant aux militaires, aux anciens militaires et à leurs ayants droit de bénéficier d'un dispositif de protection sociale complémentaire couvrant des frais liés à une maternité, une maladie ou un accident en complément des prestations de la Caisse nationale militaire de sécurité sociale, le Conseil d'État (section de l'administration) relève que ce texte s'inscrit dans le cadre fixé par l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique et reprend des dispositions prévues pour la fonction publique de l'État par le décret n° 2022-633 du 22 avril 2022, tout en tenant compte des particularités du statut des militaires. Ainsi, en l'absence d'organisations syndicales et de possibilité de négocier un accord collectif, l'article 3 de l'ordonnance prévoit que le caractère collectif ou non du contrat et le caractère obligatoire ou non de l'adhésion relèvent d'un arrêté du ministre chargé de la défense après avis du conseil supérieur de la fonction militaire et renvoie à un décret en Conseil d'État les modalités de mise en œuvre de ce nouveau régime.

Le projet de décret prévoit l'obligation de souscription d'un contrat collectif pour le régime de protection sociale complémentaire en santé des militaires. Les militaires de carrière et les militaires sous contrat, placés en position d'activité ou de non-activité et relevant du ministre de la défense, ou du ministre de l'intérieur, ou du ministre chargé de la mer et des établissements publics à caractère administratif placés sous la tutelle de ces ministres peuvent être tenus d'adhérer au contrat. Les anciens militaires et leurs ayants droit peuvent demander à y adhérer. Ce contrat est un marché ayant pour objet des droits sociaux au sens du 3° de l'article R. 2123-1 du code de la commande publique. Il est souscrit pour une durée de six ans auprès de mutuelles ou unions, d'institutions ou d'entreprises d'assurance, dont la sélection résulte de l'appréciation de leurs capacités professionnelles et financières et de leurs offres en prenant en compte le rapport entre la qualité des garanties et le tarif proposé, la maîtrise financière et la qualité de gestion des contrats et des services. Ce contrat couvre les garanties prévues par arrêté interministériel. Il prévoit la mise en œuvre par le prestataire d'actions de prévention en santé en liaison avec le service de santé des armées et la caisse nationale militaire de sécurité sociale et peut également prévoir des dispositifs de solidarité entre les bénéficiaires et des prestations d'accompagnement social en fonction de l'état de santé et des ressources des bénéficiaires, en liaison avec l'action sociale des armées et la caisse nationale militaire de sécurité sociale. Le projet de décret détermine les modalités de la participation des ministères dont relèvent les militaires au financement du contrat et le calcul des cotisations à partir d'une cotisation d'équilibre revue chaque année. Ces cotisations tiennent compte des particularités de chaque catégorie de bénéficiaires du contrat. Un comité de pilotage et de suivi est placé auprès du ministre chargé de la défense. Il comprend notamment des représentants du Conseil supérieur de la fonction militaire, des forces armées, des formations rattachées et des employeurs.

■ Personnels civils de défense

ADM – 407708 – 12/12/2023 – Le Conseil d'État (section de l'administration), saisi d'un projet de décret relatif à certains agents contractuels du ministère des armées



en fonction à la direction générale de l'armement et au service industriel de l'aéronautique admet que les agents contractuels exerçant des fonctions d'ingénieur, de cadre technico-commercial ou de technicien au sein du service industriel de l'aéronautique soient régis par les dispositions de ce projet au même titre que ceux qui exercent les mêmes fonctions à la direction générale de l'armement.

En premier lieu, la section relève qu'en application du décret n° 49-1378 du 3 octobre 1949 et, plus récemment, du décret n° 88-451 du 4 mai 1988 relatif à certains agents sur contrat des services à caractère industriel ou commercial du ministère de la défense, le service industriel de l'aéronautique, dont l'activité est retracée dans un compte de commerce, peut recruter des agents contractuels sous un régime de droit public. De plus, si le Conseil d'État, statuant au contentieux, a jugé que les services du ministre chargé de la défense dont l'activité est retracée dans un compte de commerce ont la nature de services de l'État à caractère industriel et commercial pour l'application des dispositions du second alinéa de l'article 2 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (devenu le dernier alinéa de l'article L. 2 du code général de la fonction publique) et que, par suite, les agents contractuels qu'ils emploient n'entrent ni dans le champ des dispositions de la loi du 13 juillet 1983 ni dans celles de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, il a toutefois admis que, outre des fonctionnaires et des ouvriers d'État, le ministre chargé de la défense pouvait, sur le fondement d'un décret simple, recruter des agents contractuels de droit public pour pourvoir les emplois permanents du service industriel de l'aéronautique.

En second lieu, eu égard aux caractéristiques de ce service qui, rattaché directement au chef d'État-major de l'armée de l'air et de l'espace, exerce son activité, retracée budgétairement par le compte de commerce n° 902 « *Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État* », au bénéfice quasi-exclusif du ministère chargé de la défense et concourt directement à la disponibilité des moyens aériens des forces armées, le Conseil d'État admet que le projet de décret soumis à son examen, dérogeant à certaines dispositions du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État, s'applique aux agents contractuels exerçant, tant au sein de la direction générale de l'armement qu'au sein du service industriel de l'aéronautique, des fonctions d'ingénieur, de cadre technico-commercial et de technicien.



3.10. Droits civils et individuels

■ État des personnes

Nationalité – Acquisition de la nationalité – Décret d’opposition pour indignité (art. 21-4 du code civil) – Faits constitutifs d’une indignité – Inclusion – Soutien à une organisation terroriste (INT – 407661 – 05/12/2023)

Étranger ayant exercé des responsabilités importantes au sein d’associations représentant en France le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) et contribué à la propagande de ce parti qui figure sur la liste des organisations terroristes fixée par l’Union européenne. Le Conseil d’État (section de l’intérieur) a estimé que dans ces circonstances, le Gouvernement n’a pas fait une inexacte application des dispositions de l’article 21-4 du code civil en s’opposant à l’acquisition de la nationalité française de cet étranger pour indignité, sur le fondement de ces dispositions.

Retrait de la nationalité française – Effet du retrait sur la francisation du nom (INT – 407763 – 21/12/2023)

La francisation accordée dans le cadre d’une demande de naturalisation sur le fondement de la première phrase de l’article 8 de la loi n° 72-964 du 25 octobre 1972 relative à la francisation des noms et prénoms des personnes qui acquièrent, recouvrent ou se font reconnaître la nationalité française a pour support nécessaire l’octroi de la nationalité, de sorte que le retrait rétroactif de cette dernière prive la francisation de base juridique. Saisi d’un décret rapportant un décret portant acquisition de la nationalité française et autorisant l’intéressé à franciser son nom, le Conseil d’État (section de l’intérieur) a souligné que, si l’intéressé est alors censé n’avoir jamais été Français, l’article 63 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française réserve la validité des actes passés par l’intéressé et des droits acquis par des tiers antérieurement à la publication du décret de retrait, sur le fondement de la nationalité apparente de l’intéressé. Toutefois, la francisation portée par un décret de naturalisation n’est pas au nombre des « actes passés par l’intéressé » au sens de ces dispositions du décret du 30 décembre 1993, actes qui demeurent valides en cas de retrait de la nationalité. Ce dernier prive par conséquent la francisation de base juridique. La section a réservé la question de savoir si et dans quelle mesure la notion de « droits acquis par des tiers » peut recouvrir la francisation du nom d’enfants mineurs ayant acquis la nationalité par l’effet collectif. Elle a invité le Gouvernement, lorsqu’il le saisit d’un projet de décret rapportant un décret de naturalisation assorti d’une francisation, à le saisir expressément sur ce second point, et à faire porter sur cette question le contradictoire prévu par le décret, de sorte que le contrôle de proportionnalité effectué sur la mesure de retrait puisse, le cas échéant, tenir compte des éléments avancés par l’intéressé et l’administration à cet égard.



■ Libertés publiques et libertés de la personne

Lois constitutionnelles – Liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse

➡ Voir avis sur un projet de loi constitutionnelle relatif à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse (AG/INT-SOC – 407667 – 07/12/2023).

Principe de proportionnalité des peines – Création d'une peine complémentaire de privation du droit à l'octroi de réductions et crédits d'impôt en cas de condamnation pour fraude fiscale (AG/FIN – 407365 – 21/09/2023)

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, le Conseil d'État a examiné un projet d'article qui instaurait une peine complémentaire de privation du droit à l'octroi de réductions et crédits d'impôt sur le revenu des personnes physiques et d'impôt sur la fortune immobilière en cas de condamnation pénale pour les délits de fraude fiscale, de recel ou de blanchiment de fraude fiscale. Il a estimé que dès lors que la sanction ne revêt pas de caractère automatique, qu'elle ne s'applique qu'aux réductions et crédits d'impôts octroyés à raison d'une dépense ou d'un investissement effectué postérieurement à la date de la condamnation pénale, et que la privation du droit à obtenir de tels avantages fiscaux, dont le quantum est par ailleurs plafonné par la loi fiscale, est limitée à trois ans au maximum, une telle mesure ne présente pas un caractère manifestement disproportionné. Il a, en outre, relevé que si cette peine complémentaire conduit à priver les personnes condamnées de l'incitation fiscale à adopter un comportement favorisant l'atteinte d'un objectif d'intérêt général, il est loisible au législateur de faire primer l'intérêt général attaché à une répression pécuniaire accrue de la fraude fiscale et à l'amplification de l'exemplarité des sanctions en la matière sur l'intérêt général attaché à chacun des dispositifs fiscaux en cause. Par suite, le Conseil d'État a estimé que le projet d'article ne méconnaît pas le principe de légalité des délits et des peines, garanti par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

Droit au respect de la vie privée – Conformité à ce principe d'un projet de décret permettant l'accès de certains agents de l'administration fiscale aux données de connexion du contribuable (FIN – 407162 – 04/07/2023)

Saisi d'un projet de décret pris pour l'application des dispositions de l'article L. 96 G du livre des procédures fiscales, dans sa rédaction issue de l'article 145 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, qui prévoit que certains agents spécialement habilités de l'administration fiscale peuvent demander à un « contrôleur des demandes de données de connexion » indépendant l'autorisation d'accéder à des données techniques de téléphonie et de communication électronique, à l'exclusion de celles relatives au contenu des communications, le Conseil d'État (section des finances) a estimé que, pour assurer une conciliation équilibrée, par le pouvoir réglementaire, entre l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales et le droit au respect de la vie privée, pour la mise en œuvre de ce traitement créé par le législateur, il convenait d'introduire dans ce projet de texte des garanties complémentaires pour les personnes pour lesquelles l'administration fiscale accède aux données de connexion. Par suite, il y a introduit,



sur le modèle de l'article R. 621-35-2 du code monétaire et financier et de l'article R. 450-5 du code de commerce, un article qui précise que les données de connexion ainsi transmises sont recueillies et conservées, jusqu'à leur destruction, selon des modalités propres à garantir leur confidentialité. Il l'a également complété d'un article qui prévoit, comme l'article R. 851-6 du code de la sécurité intérieure l'exige pour les données de connexion recueillies par les services de renseignement, que le directeur d'un service, ou son adjoint, ayant mis en œuvre le droit de communication des données de connexion, a l'obligation, chaque année, de transmettre au contrôleur des demandes de données de connexion un procès-verbal qui liste les données de connexion qui ont été détruites dans le délai d'un an à compter de leur réception, conformément aux dispositions de l'avant-dernier alinéa du II de l'article L. 96 G du livre des procédures fiscales. Cet article précise que les demandes d'autorisation d'accès aux données de connexion adressées au contrôleur et les autorisations délivrées par ce dernier sont détruites dans les mêmes conditions que les données de connexion et doivent également figurer sur le procès-verbal annuel de destruction.

■ Droit de propriété

Ventes aux enchères publiques – Conseil des maisons de vente – Composition du collège et exercice du pouvoir de sanction (INT – 406438 – 14/02/2023)

Saisi d'un projet de décret relatif aux opérateurs de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et au Conseil des maisons de vente, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable sous réserve de la disjonction de deux des dispositions du projet. En premier lieu, l'article 17 du projet prévoyait que les candidats à l'élection pour la représentation de six membres de la profession au sein du collège du Conseil des maisons de vente devraient se présenter au suffrage de leurs pairs sous forme de binômes constitués d'un titulaire et d'un suppléant et que chacun de ces binômes devrait être paritaire. Le Conseil d'État a disjoint ces dispositions car l'instauration d'une obligation de proportion égale de femmes et d'hommes, qui trouve son fondement dans l'article 1^{er} de la Constitution, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, relève du législateur tant dans les matières définies notamment par l'article 34 de la Constitution que dans celles relevant du pouvoir réglementaire en application de l'article 37 (CE, Ass. 7 mai 2013, *CFTC-AGRI et FGTA-FO*, n° 362280). Or, ni la loi du 28 février 2022 visant à moderniser la régulation du marché de l'art, ni aucune autre disposition législative susceptible de s'appliquer au Conseil des maisons de vente n'ont prévu une telle obligation pour la composition du collège de cette instance. Le Conseil d'État a cependant estimé que si le projet du Gouvernement ne pouvait imposer une obligation de proportion dans la représentation des femmes et des hommes parmi les candidats au collège du Conseil des maisons de vente, il pouvait formuler un objectif de représentation équilibrée entre les femmes et les hommes composant ce Conseil. Il appartiendra au Gouvernement de veiller, au travers des cinq nominations au sein du collège du Conseil des maisons de vente qui lui reviennent, d'être attentif à l'équilibre de la répartition entre les femmes et les hommes au regard de la représentation des sexes qui résultera de l'élection des représentants de la profession.



En second lieu, le Conseil d'État a observé que la supervision des obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme a été transférée du Conseil des ventes volontaires à l'administration des douanes par les dispositions de l'article 7 de l'ordonnance n° 2020-115 du 12 février 2020 codifiées à l'article L. 561-36 du code monétaire et financier et que le Conseil des maisons de vente créé par la loi n° 2022-267 du 28 février 2022 visant à moderniser la régulation du marché de l'art ne figure plus parmi les organes de contrôle mentionnés à cet article. Si le neuvième alinéa du II de l'article L. 321-23-2 du code de commerce, dans sa rédaction issue de la loi du 28 février 2022, dispose que : « *Tout manquement aux obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme prévues aux sections 3 à 6 du chapitre 1^{er} du titre VI du livre V du code monétaire et financier donne également lieu à la mise en œuvre des mesures et des sanctions prévues à l'article L. 561-36-3 du même code* », le Conseil d'État interprète ces dispositions comme permettant à la commission des sanctions du Conseil des maisons de vente de prononcer une sanction disciplinaire à raison d'un manquement constaté par la Commission nationale des sanctions dans le cadre des compétences que celle-ci détient en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme sur le fondement des dispositions de l'article L. 561-38 du code monétaire et financier. Elles ne sauraient en revanche permettre que le décret organise les modalités d'une transmission au Conseil des maisons de vente des documents que les opérateurs de ventes volontaires doivent conserver en application des dispositions de l'article L. 561-12 du code monétaire et financier. Seule en effet une base légale, qui fait défaut, permettrait de prévoir la communication de ces documents à des tiers autres que ceux mentionnés par l'article L. 561-36 de ce code.

■ **Échanges d'informations entre administrations (ADM – 406812 – 21/03/2023)**

Le Conseil d'État (section de l'administration) a examiné un projet de décret, pris pour l'application des articles L. 114-8 et L. 114-9 du code des relations entre le public et l'administration dans leur rédaction issue de l'article 162 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, permettant d'organiser les échanges d'informations et de données entre administrations quand celles-ci sont nécessaires pour traiter les déclarations ou les demandes présentées par le public, pour informer les personnes sur leurs droits au bénéfice éventuel d'une prestation ou d'un avantage et pour attribuer, le cas échéant, lesdites prestations ou avantages.

■ **Conventions France Services (ADM – 407470 – 03/10/2023)**

Le Conseil d'État (section de l'administration) a également examiné un projet de décret relatif aux conventions France Services qui fixe le contenu de ces conventions et abroge les précédentes conventions-cadres des maisons de services au public (décret n° 2016-403 du 4 avril 2016). L'objet de ces conventions est de définir les engagements pris par les parties signataires pour assurer la réalisation de l'ensemble de l'offre labellisée « France Services ». Ces conventions ont pour objet de régir les modalités d'organisation et de gestion des maisons France Services et définissent notamment les relations entre les gestionnaires France Services et les partenaires nationaux et locaux.



3.11. Élections et référendum

Incompétence du pouvoir réglementaire pour régulariser des opérations d'élection des représentants des locataires dans le parc social tenues postérieurement à la période prévue (TP – 406636 – 31/01/2023)

Un projet de décret relatif aux dates des élections des représentants des locataires dans le parc social ouvre la possibilité pour le ministre chargé du logement d'élargir, en cas de circonstances imprévues le rendant nécessaire, la période au cours de laquelle doivent être organisées, tous les quatre ans, dans chaque organisme d'habitation à loyer modéré, les élections des représentants des locataires dans les conseils d'administration ou de surveillance de ces organismes, période actuellement fixée du 15 novembre au 15 décembre par le code de la construction et de l'habitation.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) considère qu'il n'est pas possible de soumettre à ce nouveau cadre juridique les élections qui étaient prévues du 15 novembre au 15 décembre 2022 lorsque celles-ci n'ont pu se tenir au cours de cette période du fait de circonstances imprévisibles et indépendantes de la volonté et des diligences des organismes concernés, et qui ont, par voie de conséquence, été organisées à la fin de l'année 2022 ou au tout début de l'année 2023, comme l'envisage le projet dans le but de réduire les risques d'annulation de ces opérations électorales. En effet, à supposer que, faute pour le matériel électoral d'être parvenu à temps aux électeurs du fait de la défaillance d'un prestataire, l'organisation de certaines opérations électorales postérieurement à la période fixée par le code de la construction et de l'habitation soit portée pour ce motif devant le juge de l'élection, il appartiendrait à ce dernier, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, d'en tirer les éventuelles conséquences sur la régularité des opérations électorales et, en particulier, de décider si cette seule circonstance est ou non de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin.

Le Conseil d'État rappelle également qu'en tout état de cause, il n'appartient qu'au législateur, dans les conditions fixées par le juge constitutionnel et sous son contrôle, de valider le résultat d'élections politiques ou administratives dont aurait pu être saisi le juge de l'élection.



■ Énergie éolienne

Conditions de la reconnaissance qu'un projet d'installation de production ou de stockage d'énergies renouvelables répond à une raison impérative d'intérêt public majeur (TP – 407715 – 19/12/2023)

Un projet de décret définit les conditions dans lesquelles, en application de l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie, dans sa rédaction issue de l'article 19 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 (AG/TP-SOC – 405732 – 15 et 22 /09/2022, avis sur un projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables, points 12 à 14), les projets d'installations de production ou de stockage d'énergies renouvelables sont réputés répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens du c du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement. Ces dispositions législatives imposent que ces conditions soient fixées « *en tenant compte du type de source d'énergie renouvelable, de la puissance prévisionnelle totale de l'installation projetée et de la contribution globale attendue des installations de puissance similaire à la réalisation des objectifs* » qui sont énoncés, « *pour le territoire métropolitain, [par] la programmation pluriannuelle de l'énergie mentionnée à l'article L. 141-2, en particulier les mesures et les dispositions du volet relatif à la sécurité d'approvisionnement et les objectifs quantitatifs du volet relatif au développement de l'exploitation des énergies renouvelables, mentionnés aux 1° et 3° du même article L. 141-2* ».

Le Conseil d'État (section des travaux publics) admet que ces conditions soient regardées comme satisfaites par un projet d'installation de production ou de stockage d'énergie renouvelable si, d'une part, la puissance prévisionnelle totale de cette installation est supérieure ou égale à un seuil défini par le projet de décret et si, d'autre part, la puissance totale du parc des installations similaires raccordées au territoire métropolitain continental, à la date de la demande de dérogation aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1 du code de l'environnement, est inférieure à l'objectif maximal de puissance de ce parc défini par le décret relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie mentionnée à l'article L. 141-1 du code de l'énergie.

Pour l'application de ces dispositions, le Conseil d'État estime que, dans le cas où le projet au titre duquel la dérogation est demandée consiste en un simple renouvellement, à puissance identique, d'une installation existante, notamment située à terre et produisant de l'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent, le calcul de la puissance totale du parc des installations similaires raccordées au territoire métropolitain continental n'inclut pas la puissance de cette installation.

➤ *Voir ENVIRONNEMENT – Prise en compte des installations de production d'énergie photovoltaïque au sol dans le calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour la réalisation des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols (TP – 406668 – 18/04/2023).*



■ Marché de l'énergie

Modifications du capital social des producteurs d'électricité bénéficiant d'un soutien public pour l'exploitation de leurs installations (TP – 406066 – 21/02/2023)

Les articles R. 311-27-5 et R. 314-10 du code de l'énergie, applicables au producteur d'électricité bénéficiant d'un soutien public pour l'exploitation de son installation sous la forme d'un contrat d'achat ou d'un contrat de complément de rémunération – respectivement au terme d'une procédure concurrentielle ou dans le cadre d'une procédure dite « de guichet ouvert » – prévoient qu'en cas de changement du producteur, le contrat d'achat ou de complément de rémunération bénéficiant à l'installation peut se poursuivre avec le nouveau producteur par la conclusion d'un avenant pour la durée du contrat restant à courir.

Un projet de décret prévoit de réputer autorisées dans certains cas les modifications du capital social des producteurs d'électricité bénéficiant de ce soutien public et, dans d'autres cas, de subordonner la poursuite de l'exécution du contrat à une procédure permettant, en substance, la vérification de la portée de ces changements de capital, ainsi que leur approbation sous la forme notamment d'un avenant au contrat. Le Gouvernement entend ainsi éviter que certains producteurs contournent, par le biais d'opérations capitalistiques postérieures à la conclusion d'un contrat d'achat d'électricité et pour des contrats déjà conclus, certaines règles conditionnant l'octroi du soutien public.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) relève, en premier lieu, que le changement de producteur d'électricité exploitant une installation qui bénéficie d'une aide sous forme d'un contrat d'achat ou de complément de rémunération est une circonstance de nature à rendre caduc le contrat. Dans une telle hypothèse, le pouvoir réglementaire peut légalement prévoir que la poursuite du contrat bénéficiant à l'installation est permise au moyen de la signature d'un avenant avec le nouveau producteur, ce qui permet le cas échéant à l'autorité administrative compétente pour approuver le contrat de ne pas approuver l'avenant. En revanche, les modifications du capital social d'un producteur d'électricité exploitant une installation qui bénéficie d'un tel contrat étant, par elles-mêmes, sans effet sur la poursuite de ce contrat, l'hypothèse d'une modification du capital social du producteur n'est en rien assimilable à celle du changement de producteur partie au contrat. Il relève, en second lieu, qu'aucune disposition législative n'habilite le pouvoir réglementaire à « approuver » les modifications de capital social d'un producteur.

Par conséquent, les dispositions du projet de décret prévoyant que les modifications du capital social des producteurs sont « réputées autorisées » dans certaines hypothèses, dispensant ainsi les producteurs de conclure un avenant au contrat, sont, en tout état de cause, dépourvues de portée. Quant aux dispositions du projet soumettant à autorisation administrative les modifications du capital de certaines installations bénéficiant d'un soutien public, elles ne sauraient être compétemment édictées par le Gouvernement en l'absence d'habilitation législative.



3.13. Enseignement et recherche

■ Nomination des recteurs (ADM – 407331 – 26/09/2023)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a examiné un projet de décret modifiant les conditions de nomination des recteurs de sorte que toutes les personnes nommées recteur pour la première fois soient préalablement auditionnées par une commission d'aptitude, que les intéressés détiennent ou non une habilitation à diriger des recherches. Le Conseil d'État estime que ce dispositif ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel dans la ligne de la position qu'il a retenue, statuant au contentieux, jugeant que ni « *le principe d'autonomie des universités (...), ni aucune autre disposition ni aucun principe n'imposent au pouvoir réglementaire, compétent pour fixer les conditions de nomination à l'emploi de recteur, de subordonner l'accès à cet emploi à une condition de diplôme ou de titre universitaire* » (CE, 23 novembre 2016, *Conférence des présidents d'université*, n° 395 652). Un dispositif d'audition analogue est d'ailleurs prévu pour les directeurs d'administration centrale (décret n° 2016-663, 24 mai 2016) ainsi qu'à l'occasion d'une primo-nomination, pour les préfets (décret n° 2022-491 du 6 avril 2022) et les ambassadeurs (décret n° 2022-561 du 16 avril 2022).

■ Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) (ADM – 407709 – 12/12/2023)

Saisi d'un projet de décret relatif à la transformation du centre universitaire de formation et de recherche (CUFR) de Mayotte en établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), le Conseil d'État (section de l'administration) relève que ce projet prévoit que le nouvel établissement est « soumis aux dispositions du code de l'éducation, notamment ses articles L. 715-1 à L. 715-3, et aux textes réglementaires pris pour leur application » et le rattache donc à la catégorie des « *instituts et écoles extérieurs aux universités* » prévue par le 2° de l'article L. 711-2 du même code, et non à la catégorie des « *universités* » définie au 1° de cet article. Il s'ensuit que l'établissement ne peut être regardé comme une université au sens des dispositions législatives du code de l'éducation et que, par suite, le projet de décret ne peut avoir pour objet la création de « *l'université de Mayotte* » ni dénommer ainsi l'établissement qu'il crée. Le Conseil d'État substitue à cette dénomination celle d'« *Institut national universitaire de Mayotte* », à l'instar de celle retenue à l'issue d'une transformation équivalente pour l'Institut national universitaire Jean-François Champollion.

■ Continuité pédagogique (ADM – 407287 et 407299 – 24/07/2023)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a examiné deux projets de décret relatif à la continuité pédagogique dans les établissements publics locaux d'enseignement et les établissements d'enseignement privé sous contrat relevant du ministère chargé de l'éducation nationale. Le premier projet intègre la mention de la continuité pédagogique au titre des objectifs identifiés par le contrat d'objectifs



conclu, sur le fondement de l'article L. 421-4 du code de l'éducation, entre le recteur et l'établissement. Il confie au chef d'établissement, au titre des missions qu'il exerce en qualité de représentant de l'État dans l'établissement, le soin de veiller à l'organisation de la continuité pédagogique en cas d'absence d'un enseignant. Le second projet, relatif au remplacement de courte durée dans les établissements d'enseignement du second degré, prévoit l'élaboration d'un plan annuel par le chef d'établissement en concertation avec les équipes pédagogiques et éducatives afin d'assurer la continuité pédagogique au sein de son établissement et assurer effectivement les heures prévues par l'emploi du temps des élèves en cas d'absence de courte durée (inférieure à deux semaines) des personnels enseignants. À cet égard, les enseignants volontaires pour assurer un volume horaire de remplacement de courte durée durant l'année scolaire sont prioritairement sollicités pour effectuer ces remplacements sous la forme d'heures d'enseignement. Le décret prévoit également la création d'un référent académique en charge du pilotage et du suivi du remplacement de courte durée au niveau académique.



3.14. Établissements publics et groupements d'intérêt public

■ Notion d'établissements publics

Catégories d'établissements publics – Règles constitutives – Pouvoirs des organes dirigeants

➤ Voir avis sur un projet de loi relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire – points 5 à 18 (AG/ADM – 407671 – 14/12/2023).

ADM – 407716 – 12/12/2023 – La fonction de Haut-commissaire à l'énergie atomique est prévue par l'article L. 332-4 du code de la recherche, au sein du chapitre qui fixe le statut du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA). Cet article dispose que le Haut-commissaire « assume la charge de conseiller scientifique et technique auprès de l'administrateur général », préside le conseil scientifique de l'établissement et peut saisir directement de ses propositions le Comité de l'énergie atomique, instance d'orientation et de programmation de l'activité du CEA mentionnée à l'article L. 332-2. Il en résulte que le Haut-commissaire à l'énergie atomique est, avec l'administrateur général, l'un des deux dirigeants de cet établissement public. À ce titre, il figure d'ailleurs, comme l'administrateur général, sur la liste des emplois de direction des établissements publics et entreprises publiques pourvus par décret en conseil des ministres fixée par le décret n° 59-587 du 29 avril 1959 sur le fondement de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58 1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État.

Examinant un projet de décret relatif au secrétariat du conseil de politique nucléaire et au Haut-commissaire à l'énergie atomique, le Conseil d'État (section de l'administration) constate que les dispositions réglementaires en vigueur confient toutefois au Haut-commissaire à l'énergie atomique des missions qui excèdent le champ de celles prévues par la loi au titre du CEA, telles que celles « intéressant la défense nationale et l'enseignement », qui peuvent lui être confiées par un ministre, ou encore la participation « au contrôle gouvernemental de la dissuasion nucléaire » et à « la gestion patrimoniale des matières nucléaires nécessaires à la défense » (article R. 332-11 du code de la recherche en cours de publication). Il ne voit pas d'obstacle juridique à ce que ces missions soient élargies, comme le fait le projet de décret, par l'association du Haut-commissaire à la préparation et au suivi des délibérations du conseil de politique nucléaire placé auprès du Président de la République.

En revanche, le Conseil d'État considère que, compte tenu de ce qui a été indiqué plus haut, il n'est légalement possible, sans modification ou abrogation préalable de l'article L. 332-4 du code de la recherche, ni de supprimer ou modifier substantiellement les dispositions réglementaires relatives aux attributions exercées par le Haut-commissaire à l'énergie atomique au sein du CEA, qui ne font qu'explicitier

celles prévues par la loi, ni de décider, comme le fait l'article 3 du projet de décret, que le Haut-commissaire est désormais rattaché pour sa gestion administrative et budgétaire au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

■ Régime juridique des établissements publics

Fonctionnement (ADM – 407521 – 17/10/2023) – Saisi d'un projet de décret relatif à la mutualisation entre certains établissements publics de l'État des fonctions et moyens nécessaires à la réalisation de leurs missions, pris pour l'application de l'article 201 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, le Conseil d'État (section de l'administration) admet que, comme le précise le projet de décret, la faculté prévue par l'avant-dernier alinéa de cet article 201 d'organiser une mutualisation par décret s'applique à tout ou partie des fonctions et moyens mutualisables, qu'énumère l'article 1^{er} du projet de décret, relevant d'au moins deux établissements publics et n'ayant pas donné lieu, entre ces établissements, à la signature d'une convention en application du 1° ou du 2° de ce même article, c'est-à-dire d'une convention constitutive de groupement d'intérêt public ou d'une convention de coopération.

Il estime, en effet, qu'en prévoyant que ce décret ne peut être pris qu'« à défaut de la mise en place d'une mutualisation dans les conditions fixées au présent article », l'article 201 ne fait obstacle ni à ce que, lorsque deux établissements publics ont conclu une convention relative à certaines des fonctions ou certains des moyens mutualisables, un décret leur impose une mutualisation pour d'autres fonctions et moyens, ni à ce qu'un décret impose à des établissements publics de participer, dans le cadre d'une convention déjà conclue par d'autres établissements, à la mutualisation de fonctions et moyens qu'ils n'ont pas encore mutualisés.

Dans tous les cas, le recours au décret implique que le ou les ministres de tutelle aient demandé en vain aux établissements concernés de procéder à ces mutualisations. Le projet prévoit, à cet égard, que le décret ne peut intervenir qu'après l'expiration d'un délai d'un an, prorogeable à deux reprises après accord du ou des ministres de tutelle, qui court à compter de telles demandes.



3.15. Étrangers

■ Contrôle de l'immigration

➔ *Voir avis sur un projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (AG/INT – 406543 – 26/01/2023)*



3.16. Expropriation pour cause d'utilité publique

Prorogation sans nouvelle enquête publique de la déclaration d'utilité publique d'une opération s'inscrivant dans un contexte ayant évolué de façon significative (TP – 407648 – 21/11/2023)

Les articles L. 1, L. 121-2, L. 121-4 et L. 121-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique permettent à l'autorité compétente de proroger les effets d'un acte déclaratif d'utilité publique, sauf si l'opération n'est plus susceptible d'être légalement réalisée en raison de l'évolution du droit applicable ou s'il apparaît que le projet a perdu son caractère d'utilité publique par suite d'un changement des circonstances de fait. Cette prorogation peut être décidée sans procéder à une nouvelle enquête publique, alors même que le contexte dans lequel s'inscrit l'opération aurait connu des évolutions significatives, sauf si les caractéristiques du projet sont substantiellement modifiées.

Saisi d'un projet de décret portant seconde prorogation d'une déclaration d'utilité publique relative aux acquisitions et travaux nécessaires au projet de réalisation d'un transport en commun en site propre (TCSP) sur le territoire de trois communes littorales de La Réunion, le Conseil d'État (section des travaux publics) relève que le projet a été réalisé sur le territoire de deux des trois communes à un coût fortement minoré en regard de ce qui était prévu, par aménagement de la voirie et des ouvrages existants sur une partie du trajet et réduction du nombre des pôles intermodaux et des parcs de stationnement annexes construits, et que le projet qui reste à réaliser sur le territoire de la troisième commune est conforme, pour l'essentiel, aux prévisions initiales. Il constate qu'une fois achevé, le TCSP doit assurer, pour un coût très inférieur au coût prévu, un niveau de service en termes de temps de parcours et de croissance de la fréquentation proche de l'ambition initiale, sur le même trajet, servant ainsi le double objectif d'amélioration de la desserte et de requalification de ces zones urbaines que visait le projet déclaré d'utilité publique. Il estime que cette évolution du projet ne constitue pas une modification substantielle de ses caractéristiques, de nature à imposer une nouvelle enquête publique.

Possibilité de reconnaître à des opérations faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique la qualité d'opération répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement

➤ *Voir avis sur un projet de loi relatif à l'industrie verte, points 35 et 36 (AG/TP-FIN-ADM – 407035 – 11/05/2023).*

Création d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles insalubres ou dégradés à titre rémissible

➤ *Voir avis sur un projet de loi relatif à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement, points 5 à 9 (AG/TP-INT – 407663 – 07/12/2023).*



3.17. Fonction publique

3.17.1. Cadre, corps, grade et emploi

■ Statut de fonctions (ADM – 407684 – 05/12/2023)

Saisi d'un projet de décret relatif à l'emploi de sous-directeur des services d'incendie et de secours et modifiant diverses dispositions relatives aux sapeurs-pompiers, le Conseil d'État (section de l'administration) relève que les dispositions de ce projet n'ont pas pour effet de créer un statut d'emploi de sous-directeur des services d'incendie et de secours, au sens habituel que revêt cette notion.

En effet, il résulte des articles 21 et 22 de la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, tels que les éclairent leurs travaux préparatoires, que l'emploi de sous-directeur des services d'incendie et de secours n'est pas au nombre des emplois fonctionnels de direction de la fonction publique territoriale pourvus par voie de détachement relevant des dispositions des articles L. 412-5 à L. 412-7 du code général de la fonction publique (CGFP). Ainsi, le projet de décret ne comporte aucune disposition précisant que les agents qui exerceront les fonctions de sous-directeur des services d'incendie et de secours seront détachés dans un emploi, ni que l'exercice de ces fonctions sera limité à une durée déterminée.

Les dispositions du projet ont plutôt pour objet de créer un « statut de fonctions », précisant les missions dont sont investis les agents exerçant les fonctions de sous-directeur des services d'incendie et de secours, les « viviers » dans lesquels ils sont recrutés, les modalités de leur nomination et le régime indemnitaire dont ils bénéficient.

Conformément à des avis précédemment rendus dans des cas similaires (20 avril 2021 – Projet de décret portant création de la fonction de manager territorial à la haute performance relevant du ministre chargé des sports – 402589), le Conseil d'État 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 prévoie 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 des instances compétentes au regard de la fonction exercée, en l'occurrence la Conférence nationale des services d'incendie et de secours et le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, ainsi que la consultation du Conseil national d'évaluation des normes en ce que cette mesure, ainsi que les autres dispositions du projet de décret, affectent

de façon significative l'organisation et le fonctionnement des services départementaux ou territoriaux d'incendie et de secours.

Le recours à un tel « statut de fonctions », qui doit demeurer exceptionnel, peut s'expliquer, au cas d'espèce, d'une part par le caractère spécifique des fonctions de sous-directeur des services d'incendie et de secours telles que définies par le projet de décret, justifiant l'application du second alinéa de l'article L. 415-5 du CGFP, qui prévoit que les règles statutaires applicables aux sapeurs-pompiers professionnels « peuvent déroger aux dispositions de ce code ne répondant pas au caractère spécifique des cadres d'emplois de sapeurs-pompiers et des missions qui leur sont confiées », et d'autre part, par le besoin de diversifier les « viviers » de recrutement sur ces fonctions, ainsi qu'il a déjà été procédé pour les fonctions de chefs de groupement. Comme indiqué ci-dessus, il est au demeurant commandé par le choix fait par le législateur lui-même qui, tout en identifiant cette fonction dans l'organisation des services départementaux ou territoriaux d'incendie et de secours, n'a pas entendu l'ajouter à la liste des emplois fonctionnels de direction de la fonction publique territoriale pourvus par voie de détachement.

3.17.2. Recrutement

■ Nationalité (AG/ADM – 407357 – 28/09/2023)

Saisi d'un projet de décret portant dérogation temporaire à l'article 3-1 du décret n° 86 83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État afin notamment d'autoriser le recrutement par contrat de vétérinaires n'ayant pas la nationalité française pour assurer les missions d'inspection et de contrôle vétérinaire au sein des abattoirs, le Conseil d'État relève que, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, « *en principe ne sauraient être confiées à des personnes de nationalité étrangère (...) des fonctions inséparables de l'exercice de la souveraineté nationale ; [qu'] il peut, toutefois, être dérogé à ce principe dans la mesure nécessaire à la mise en œuvre d'un engagement international de la France et sous réserve qu'il ne soit pas porté atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* » (CC, n° [98-399 DC](#), 5 mai 1998).

Ainsi que le Conseil d'État l'a relevé au point 5 de l'avis d'assemblée générale n° 389022 du 11 septembre 2014, la seule circonstance qu'un agent dispose, du fait de ses fonctions, de prérogatives de puissance publique ne suffit pas à le faire regarder comme exerçant des fonctions inséparables de la souveraineté nationale. Il en résulte que la règle énoncée à l'article 3-1 du décret du 17 janvier 1986, selon laquelle « *Les agents contractuels de nationalité étrangère ou apatrides ne peuvent être recrutés pour pourvoir des emplois dont les attributions soit ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté, soit comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique* », n'exprime un principe constitutionnel qu'en tant qu'elle porte sur la première hypothèse et que, par suite, il est juridiquement possible de déroger à la condition de nationalité française pour l'accès à des fonctions comportant l'exercice de prérogatives de puissance publique. A ainsi été admise la possibilité de nommer un ressortissant étranger à la tête d'un



établissement public (avis du 11 septembre 2014 précité) et celle de recruter par contrat des vétérinaires n'ayant pas la nationalité française pour exercer des fonctions de contrôle vétérinaire et phytosanitaire à l'importation.

L'activité de contrôle vétérinaire au sein des abattoirs dévolue aux vétérinaires dont le recrutement par contrat est prévu par le projet comporte la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique importantes prévues par le code rural et de la pêche maritime : droit d'accès aux locaux de production, saisie de documents, inspection ante-mortem et post-mortem des animaux, prélèvement d'échantillons, saisies de viande et, en tant que besoin, abattage des animaux.

Pendant, le Conseil d'État considère que l'exercice de cette police administrative spécialisée, confiée à des personnes qualifiées appartenant à une profession réglementée, et la faculté corrélativement reconnue à ces agents de rechercher et constater certaines infractions limitativement énumérées à l'article L. 205-1 du code rural et de la pêche maritime par procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire ne relèvent pas « des fonctions inséparables de l'exercice de la souveraineté nationale » au sens de la décision précitée du Conseil constitutionnel. Le Conseil d'État estime donc que la dérogation envisagée ne se heurte à aucun obstacle juridique.

■ Institut national du service public (INSP) (ADM – 406282 – 17/01/2023)

À l'occasion de l'examen du projet de décret relatif aux conditions d'accès et aux formations à l'Institut national du service public, le Conseil d'État (section de l'administration) admet que soient prises par voie réglementaire les dispositions du projet qui, complétant la réforme des concours d'entrée à l'Institut national du service public (INSP) ainsi que de la formation initiale des élèves et abrogeant le décret n° 2015-1449 du 9 novembre 2015 relatif aux conditions d'accès et aux formations à l'Institut national du service public, instaurent une nouvelle procédure de sortie, destinée à répartir les emplois offerts aux élèves entre ceux-ci, sur la base non plus d'un choix exercé par les élèves selon leur rang dans un classement général mais selon des règles dites d'appariement qui reposent, pour la voie générale et la voie dite « Orient » dont sont issues les élèves, sur l'examen successif des préférences des administrations et institutions, pour chaque emploi, entre les candidats, établies au regard notamment des compétences qu'ils détiennent au terme de la formation initiale, puis des préférences des intéressés entre chacun de ces emplois.

Le Conseil d'État estime, en effet, que ces dispositions ne méconnaissent pas celles des articles L. 320-1, L. 325-36 et L. 325-37 du code général de la fonction publique qui n'imposent, s'agissant des écoles de fonctionnaires dont les élèves sont destinés à accéder à un ou plusieurs corps après l'accomplissement d'une période probatoire au sens de l'article L. 327 1 du même code, le respect des règles qu'elles édictent en matière de concours, de listes classées par ordre de mérite et de nominations dans l'ordre d'inscription sur ces listes qu'au stade du recrutement par ces écoles de leurs élèves en tant que fonctionnaires stagiaires. Ces mêmes dispositions, non plus qu'aucun principe, ne font donc pas obstacle à la suppression du dispositif actuel, parfois qualifié de « concours de sortie », et à son remplacement par un autre système de répartition des emplois entre les élèves.



Il considère que ces dispositions ne méconnaissent pas davantage l'article L. 233-2 du code de justice administrative, relatif aux magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, et l'article L. 221-3 du code de juridictions financières, relatif aux magistrats des chambres régionales des comptes, selon lesquels ces magistrats sont recrutés parmi ceux « ayant exercé ce choix » à la sortie de l'INSP. En effet, à la différence de l'article R. 221-3 du code des juridictions financières, qui est modifié par le projet de décret sur ce point, une telle mention n'impose pas que soit établi un « rang de classement » pour les élèves recrutés dans ces corps : elle fait seulement obstacle, à titre de garantie pour les magistrats en cause et les juridictions, à ce que ce recrutement ne résulte pas, de leur part, de l'exercice d'un « choix ».

Pour assurer le respect de la garantie mentionnée à l'alinéa précédent, le Conseil d'État étend à tous les élèves qui feraient l'objet de la part du directeur de l'institut d'une proposition d'affectation dans un emploi relevant des corps de magistrats administratifs ou financiers sans pouvoir, compte tenu des modalités de la nouvelle procédure d'appariement, être regardés comme ayant exercé un tel choix, le dispositif conduisant les élèves issus du concours externe qui font l'objet d'une proposition d'affectation dans un tel emploi, à être d'abord nommés, à la sortie de l'INSP dans le corps des administrateurs de l'État, en étant affectés, pour une durée de deux ans, dans l'un des emplois relevant de ce corps réservés à cet effet.

Le Conseil d'État considère par ailleurs que les dispositions législatives relatives aux magistrats administratifs et aux magistrats financiers mentionnées ci-dessus doivent être interprétées comme impliquant que les anciens élèves issus du concours externe qui ont exercé, à la sortie de l'institut, le choix d'être affectés dans un emploi relevant de l'un de ces deux corps de magistrats doivent, au terme de l'affectation de deux ans mentionnée ci-dessus, être intégrés dans ce corps et affectés dans cet emploi sans disposer de la faculté de revenir sur ce choix.

Enfin, dans le prolongement de la note au Gouvernement du 3 novembre 2009, n° 383326, qui n'avait retenu un avis défavorable au dispositif similaire alors envisagé pour l'École nationale d'administration qu'en raison des dispositions de l'article L. 133-6 du code de justice administrative qui prévoyaient, avant leur abrogation par l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État, que les auditeurs au Conseil d'État étaient recrutés parmi les élèves selon les « *règles propres au classement de cette école* », le Conseil d'État estime que le nouveau dispositif respecte le principe de l'égal accès des citoyens aux emplois publics proclamé par l'article 6 de la Déclaration de 1789, qui impose, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, que pour les nominations de fonctionnaires, il ne soit tenu compte que de la capacité, des vertus et des talents des candidats.

Le Conseil d'État relève, en premier lieu, que la répartition des emplois entre les élèves résulte d'une procédure clairement précisée par le projet :

- qui permet de rapprocher d'une part, les besoins des administrations et institutions offrant des emplois, exprimés dans les dossiers élaborés par ces employeurs précisant les compétences recherchées et les critères de sélection mis en œuvre



- et, d'autre part les vœux des élèves figurant, pour chacun d'entre eux, dans un dossier comportant des éléments d'évaluation issus de la formation initiale ;
- et qui s'achève par l'application de règles dites d'appariement correspondant à l'algorithme élaboré par les professeurs Gale et Shapley pour résoudre le problème dit des « mariages stables » et visant à concilier les préférences des employeurs avec celles des élèves, en faisant le choix de partir des premières.

Sur le premier point, le Conseil d'État ajoute au projet du Gouvernement que l'appréciation des critères utilisés pour départager les élèves doit reposer sur les éléments résultant tant des dossiers de ces derniers que de la procédure d'audition. Sur le second point, le Conseil d'État précise la rédaction du projet pour permettre une mise en œuvre automatisée des règles retenues.

En deuxième lieu, le Conseil d'État note que les dossiers des élèves sont initialement adressés aux employeurs concernés de manière anonyme pour garantir l'impartialité de la liste des auditions proposées. Il ajoute à la règle imposant que les auditions soient menées, pour un emploi donné, selon des modalités identiques pour tous les élèves reçus celle exigeant qu'elles soient conduites, simultanément ou consécutivement, par au moins trois personnes dont une n'appartenant pas au service dans lequel l'emploi est proposé. Il veille également à ce que les employeurs donnent suite aux candidatures en réunissant ces personnes ou en prenant en compte leurs évaluations.

Enfin, le Conseil d'État relève qu'une commission de suivi assure la régularité et le bon déroulement de l'ensemble de la procédure jusqu'à la transmission des propositions de nomination au Premier ministre.

■ **Nominations équilibrées (ADM – 407739 – 12/12/2023)**

Saisi d'un projet de décret modifiant les règles applicables aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique, le Conseil d'État (section de l'administration) écarte un article relatif à la mise en œuvre de l'article L. 132-9-1 du code général de la fonction publique en ce qui concerne les emplois de certains services d'inspection et de contrôle.

Cet article L. 132-9-1, issu de la loi du 19 juillet 2023 visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2027, prévoit que : « *La proportion de personnes de même sexe parmi les personnes occupant les emplois mentionnés aux 1° à 6° de l'article L. 132-5 ne peut être inférieure à 40 %. Le respect de cette obligation est apprécié, au terme de chaque année civile, par département ministériel pour l'État et ses établissements publics (...)* ». En cas de non-respect de cette obligation, un délai de trois ans est laissé à l'employeur concerné pour se mettre en conformité avec cette règle, sous peine d'une pénalité financière dont le montant ne peut excéder 1 % de la rémunération brute annuelle globale de l'ensemble des personnels.

Le projet du Gouvernement prévoit de n'inclure dans ce décompte, s'agissant des emplois des services d'inspection générale ou de contrôle, que les personnes nommées à compter du 1^{er} janvier 2024, au motif qu'antérieurement, ces services étaient



aussi des corps, de sorte que les nominations dans les emplois correspondants ne pouvaient prendre en compte l'objectif de parité.

Le Conseil d'État écarte cette restriction, qui ne lui apparaît pas cohérente avec le dispositif prévu par le législateur. Celui-ci, en effet, consiste à appliquer le taux de 40 % à l'ensemble des emplois supérieurs ou de direction de chaque département ministériel, sans prévoir de dérogations ni de possibilité de dérogation pour certaines catégories d'emplois. Il comporte un différé d'entrée en vigueur de plus de trois ans et laisse ensuite aux ministères qui n'atteindraient pas le taux fixé un délai de trois ans pour s'y conformer.

Le Conseil d'État estime, au surplus, qu'il est prématuré de traiter dès maintenant cette question, alors que les dispositions générales d'application de l'article L. 132-9-1 n'ont pas encore été définies et qu'il sera possible au Gouvernement d'envisager dans ce cadre d'autres solutions. Il est souligné à cet égard que le troisième alinéa de l'article L. 132-9-1 prévoit que le montant de la pénalité financière est fixé en tenant compte de la situation initiale, des efforts constatés ainsi que des motifs du non-respect du taux fixé.

3.17.3. Avancement

■ Tableau d'avancement (ADM – 406928 – 04/04/2023)

Saisi d'un projet de décret modifiant le décret n° 73-276 du 14 mars 1973 relatif au statut particulier du corps de l'inspection générale des finances, mis en extinction à compter du 1^{er} janvier 2023, le Conseil d'État (section de l'administration) écarte une disposition relative au rôle du chef de service de l'inspection générale des finances (IGF) et supprimant les compétences qui ne relèvent pas de son rôle de chef de corps et trouvent donc leur place dans le décret simple relatif au service de l'IGF. À cette occasion, le Gouvernement souhaite compléter la mention selon laquelle le chef du service de l'IGF assure la gestion du corps, qui figure dans la rédaction actuelle de cet article 4, par la phrase suivante : « *Il arrête les tableaux d'avancement selon des modalités garantissant la transparence de la procédure* ».

Le Conseil d'État estime que cet ajout est à la fois inutile et inopportun. D'une part, en effet, cette compétence relative à l'établissement des tableaux d'avancement des membres du corps de l'IGF est incluse dans la mission de gestion du corps confiée au chef de service, comme le montre au demeurant la pratique actuelle, de sorte qu'il est superflu de la mentionner. Le Conseil d'État souligne que, pour cette raison, et de manière générale, les statuts particuliers des corps de la fonction publique ne précisent pas par qui sont établis les tableaux d'avancement, sauf dans le cas où la gestion du corps fait intervenir plusieurs autorités (comme pour les administrateurs de l'État : cf. l'article 12 du décret n° 2021-1550 du 1^{er} décembre 2021 portant statut particulier du corps des administrateurs de l'État).

D'autre part, la précision selon laquelle ces tableaux d'avancement sont établis « *selon des modalités garantissant la transparence de la procédure* », que le Gouvernement présente comme venant compenser la suppression de l'intervention préalable des



commissions administratives paritaires (CAP), crée un risque d'a contrario qu'il convient d'éviter, dès lors qu'aucun statut particulier, y compris ceux des autres corps d'inspection générale, n'a été modifié en ce sens corrélativement à la récente réforme des CAP. Le Conseil d'État souligne en outre que, conformément aux articles L. 413-1 et suivants et L. 522-18 du code général de la fonction publique, il appartient aux lignes directrices de gestion, et non aux textes statutaires, de préciser les orientations, critères et modalités retenus en matière de promotion et de valorisation des parcours des fonctionnaires.

3.17.4. Statuts, droits, obligations et garanties

■ Rémunération (ADM – 407685 – 28/11/2023)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a examiné un projet de décret relatif à la mesure et à la réduction des écarts de rémunérations entre les femmes et les hommes dans la fonction publique de l'État faisant application, pour ce qui concerne les administrations de l'État et ses établissements publics des articles L. 132-9-3 à L. 132-9-5 du code général de la fonction publique introduits par la loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023 visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique. Le décret définit les indicateurs permettant de mesurer les écarts de rémunération et de situation entre les femmes et les hommes dans la fonction publique de l'État. Il précise en outre les modalités de publication des résultats de ces indicateurs et d'information des instances de dialogue social.

Le décret définit également les modalités d'application du dispositif prévu par l'article L. 132-9-5, aux termes duquel, lorsque les résultats obtenus au regard des indicateurs sont inférieurs à une cible définie par décret, des objectifs de progression de chacun de ces indicateurs sont fixés et publiés. L'employeur public dispose alors d'un délai de trois ans pour atteindre cette cible.

Il précise enfin le régime des sanctions dont sont assorties ces nouvelles obligations. Le projet de décret fixe ainsi à 90 000 euros pour les ministères et à 45 000 euros pour les établissements publics le montant de la contribution forfaitaire prévue par l'article L. 132-9-4 en cas de non-publication des résultats et prévoit un barème progressif, en fonction d'un index établi à partir des différents indicateurs d'écart, pour la pénalité financière prévue par l'article L. 132-9-5, dans la limite de 1 % de la rémunération brute annuelle globale de l'ensemble des personnels, en cas de résultats inférieurs à la cible fixée.

■ Information des agents publics (ADM – 407217 – 11/07/2023)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a examiné un projet de décret pris pour l'application de l'article L. 115-7 du code général de la fonction publique qui transpose en droit interne la directive (UE) 2019/1152 du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes dans l'Union européenne prévoyant que les agents publics reçoivent communication des informations et règles essentielles relatives à l'exercice de leurs fonctions. Le projet de décret fixe la liste des éléments qui sont communiqués et détermine également les modalités de cette communication. À ce

titre, le décret prévoit que l'agent public reçoit communication, notamment, des informations suivantes : la dénomination et l'adresse de l'autorité administrative assurant sa gestion, son corps ou cadre d'emplois, la date de début d'exercice de ses fonctions, le ou les lieux d'exercice de ses fonctions ou, à défaut de lieu fixe ou principal, l'indication selon laquelle les fonctions sont exercées sur plusieurs lieux, sa durée de travail ou son régime de travail, les règles relatives à l'organisation du travail qui lui sont applicables ainsi que, le cas échéant, celles relatives aux heures supplémentaires, le montant de sa rémunération, en précisant chacun de ses éléments constitutifs, sa périodicité ainsi que ses modalités de versement, ses droits à congés rémunérés et à la formation.

■ **Stagiaires (ADM – 407655 – 28/11/2023)**

Saisi d'un projet de décret modifiant les dispositions communes applicables aux stagiaires de l'État et de ses établissements publics, fixées par le décret n° 94-874 du 7 octobre 1994, le Conseil d'État (section de l'administration) ne peut lui donner un avis favorable. Ce projet a pour objet de mieux prendre en compte les conséquences d'un état de grossesse, de congés ou d'absences justifiées pendant la période de stage et les règles qu'il prévoit à cet effet ont vocation à s'appliquer de manière homogène à l'ensemble des stagiaires de la fonction publique de l'État. Cependant, en l'état, la cohérence de ces nouvelles dispositions avec les règles propres à certains stagiaires, contenues dans des décrets statutaires ou des textes réglementaires relatifs aux établissements chargés de la formation initiale des fonctionnaires, n'est pas assurée, sauf en ce qui concerne les stagiaires des corps relevant de la direction générale des finances publiques.

Ainsi, certaines dispositions, en particulier les nouveaux articles 4 ter et 4 quater introduits dans le décret du 7 octobre 1994, ne sont pas compatibles avec les dispositions ayant un objet similaire applicables aux élèves de l'Institut national du service public (article 18, 19 et 20 du décret n° 2023-30 du 25 janvier 2023 relatif aux conditions d'accès et aux formations à l'INSP). De même, en réécrivant entièrement l'article 3 du décret du 7 octobre 1994 et en lui assignant un nouvel objet, le projet de décret appelle une coordination, qui n'a pas été faite, avec le décret relatif aux instituts régionaux d'administration (décret n° 2019-86 du 8 février 2019), qui, dans sa rédaction actuelle, exclut l'application aux élèves de ces établissements de cet article 3.

Estimant qu'une entrée en vigueur des nouvelles règles sans mise en cohérence corrélative des dispositions particulières ayant un objet identique ou similaire serait préjudiciable à la sécurité juridique, le Conseil d'État invite le Gouvernement à compléter le projet de modification du décret du 7 octobre 1994 par des dispositions de coordination permettant d'éviter toute contradiction et toute incertitude, après avoir recensé et analysé l'ensemble des dispositions pouvant soulever de telles questions et procédé, le cas échéant, aux consultations préalables nécessaires.

■ **Temps de travail (ADM – 407806 – 19/12/2023)**

Saisi d'un projet de décret relatif au travail à temps partiel des agents contractuels et des fonctionnaires stagiaires de la fonction publique qui a pour objet de transposer aux agents contractuels et aux stagiaires de la fonction publique les dispositions du



paragraphe 4 de l'article 9 de la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, ci-après désignée la directive 2019/1158, le Conseil d'État (section de l'administration) ne peut lui donner un avis favorable pour les raisons suivantes.

La directive 2019/1158 fixe, aux termes de son article 1^{er}, « *des exigences minimales conçues pour parvenir à l'égalité entre les hommes et les femmes en ce qui concerne les opportunités sur le marché du travail et le traitement au travail, en facilitant la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale pour les travailleurs qui sont parents ou les aidants. À cette fin, elle prévoit des droits individuels relatifs aux éléments suivants : a) le congé de paternité, le congé parental et le congé d'aidant ; b) les formules souples de travail pour les travailleurs qui sont parents ou les aidants.* ». Son article 3 définit la « *formule souple de travail* » comme « *la possibilité pour les travailleurs d'aménager leurs régimes de travail, y compris par le recours au travail à distance, à des horaires de travail souples ou à une réduction du temps de travail* ». Le paragraphe 1 de l'article 9 de la même directive impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour que les travailleurs dont les enfants ont jusqu'à un âge défini, qui ne peut être inférieur à huit ans, ainsi que les aidants, aient le droit de demander des formules souples de travail, dont la durée peut faire l'objet d'une limitation raisonnable. Son paragraphe 2 impose aux employeurs d'examiner ces demandes, d'y répondre dans un délai raisonnable en tenant compte de leurs propres besoins et de ceux des travailleurs et de justifier tout refus ou report. Le paragraphe 3 traite du retour au régime de travail de départ. Enfin, son paragraphe 4 permet aux États membres de subordonner le droit de demander des formules souples de travail à des périodes de travail ou à une exigence d'ancienneté, qui ne doivent cependant pas dépasser six mois.

Alors que le délai de transposition de la directive 2019/1158 a expiré le 2 août 2022, le Conseil d'État relève tout d'abord que le projet du Gouvernement n'est pas accompagné d'un tableau mettant en évidence, disposition par disposition, l'état de la transposition de cette directive pour la fonction publique et que le Gouvernement n'a pas été en capacité de lui préciser le champ personnel de cette directive au-delà des termes de celle-ci.

S'agissant des agents contractuels, le projet modifie dans les décrets qui, dans chaque fonction publique, mettent en œuvre la possibilité pour les agents contractuels de bénéficier du temps partiel, les dispositions générales sur la condition d'ancienneté minimale nécessaire pour demander le bénéfice d'un temps partiel, qu'il réduit d'un an à six mois.

Le Conseil d'État relève en premier lieu qu'en ouvrant ainsi la possibilité de demander le bénéfice du temps partiel à tout agent contractuel ayant au moins six mois d'ancienneté, indépendamment de la situation des agents qui en font la demande et des motifs de cette demande, le projet de décret retient un champ d'application personnel plus étendu que celui délimité par l'article 1^{er} de la directive aux seuls parents ou aidants, procédant ainsi à une « *sur-transposition* » de la directive. Il note qu'en sens inverse, pour les agents contractuels de l'État par exemple, il ne touche pas à la condition d'ancienneté d'un an imposée pour solliciter et obtenir de plein droit



le bénéfice du temps partiel pour les parents de jeunes enfants et pour les aidants. Il souligne en outre qu'en modifiant les conditions de demande du bénéfice du seul temps partiel, il ne traite pas des deux autres formules de travail souples envisagées par la directive : le télétravail et l'assouplissement des horaires de travail. Certes, le décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature ne subordonne à aucune condition d'ancienneté la possibilité pour les agents publics, fonctionnaires et agents contractuels, de solliciter le bénéfice d'un nombre de jours de télétravail supérieur à la quotité de trois jours par semaine prévue à son article 3. Toutefois il énumère de façon limitative les catégories d'agents publics qui peuvent le demander : s'il prévoit que les agents éligibles au congé de proche aidant prévu à l'article L. 3142-16 du code du travail peuvent présenter une telle demande, il n'ouvre pas une faculté semblable aux agents publics parents d'enfants, faisant ainsi naître une incertitude sur la pleine transposition de la directive dans la fonction publique. Au regard des critères de contrôle déployés par la Commission européenne et la Cour de justice de l'Union européenne pour s'assurer de la transposition pleine et entière des directives et alors même que la rédaction de l'article 9 de la directive du 20 juin 2019 ne saurait être regardée comme imposant aux États membres une obligation précise, claire, inconditionnelle, la seule circonstance, invoquée par le Gouvernement, selon laquelle la réglementation applicable ne ferait pas obstacle à ce que les agents contractuels puissent solliciter d'autres « formes souples de travail » que le temps partiel ne permet pas, à elle seule, de s'assurer d'une telle transposition. Par suite, le Conseil d'État ne peut retenir, dans leur rédaction proposée, les dispositions du projet applicables aux agents contractuels.

S'agissant des stagiaires d'autre part, le même projet insère respectivement à l'article 14 du décret n° 94-874 du 7 octobre 1994 fixant les dispositions communes applicables aux stagiaires de l'État et de ses établissements publics, à l'article 21 du décret n° 97 487 du 12 mai 1997 fixant les dispositions communes applicables aux agents stagiaires de la fonction publique hospitalière et enfin à l'article 3 du décret n° 2004-777 du 29 juillet 2004 relatif à la mise en œuvre du temps partiel dans la fonction publique territoriale une disposition d'application générale aux termes de laquelle « *dans le cas où le stage comporte une période d'enseignement professionnel ou qui doit être accomplie dans un établissement de formation, le stagiaire peut, au cours de cette période et à l'issue d'un délai de six mois après le début de celle-ci, sur sa demande, être autorisé à accomplir un service à temps partiel dans les conditions qui sont prévues par la législation et la réglementation applicables aux fonctionnaires titulaires* ». Le Gouvernement entend ainsi permettre à tout stagiaire dont le stage comporte une période d'enseignement professionnel ou qui doit être accomplie dans un établissement de formation la possibilité de solliciter le temps partiel pour suivre cette formation à l'issue d'un délai de six mois après le début de celle-ci. Le Conseil d'État admet en premier lieu qu'il est difficile d'écarter du champ de la directive les stagiaires et regrette que, lors de sa négociation, la situation particulière des stagiaires de la fonction publique formés dans des écoles de service public n'ait pas été prise en compte. Il constate que, là encore, le projet ouvre la possibilité à tous les stagiaires de demander le bénéfice du temps partiel pendant un temps de formation lorsque celle-ci a atteint une durée d'au moins six



mois, sans s'en tenir au champ délimité par les dispositions combinées des articles 1^{er} et 9 de la directive aux parents d'enfants et aux aidants et procède donc à une sur-transposition de la directive d'autant plus étonnante que la mise en œuvre de cette disposition dans les écoles de service public risque de perturber le bon déroulement des formations.

Il observe qu'alors qu'il entend rendre cette disposition applicable à tous les stagiaires dans l'ensemble de la fonction publique, le Gouvernement n'a pas pris l'initiative de modifier aussi les dispositions applicables aux stagiaires de certaines écoles de service public telles que l'INSP et les IRA dont les décrets qui régissent leur scolarité (2^o de l'article 17 du décret n° 2023-30 du 25 janvier 2023 relatif aux conditions d'accès et aux formations à l'Institut national du service public et article 34 du décret n° 2019-86 du 8 février 2019 relatif aux instituts régionaux d'administration) écartent expressément l'application de l'article 14 du décret n° 94 874 du 7 octobre 1994 fixant les dispositions communes applicables aux stagiaires de l'État et de ses établissements publics, seul texte modifié pour les stagiaires de l'État. Il constate à cette occasion que le souci précipité de transposer la directive n'a guère laissé le temps à des échanges avec les services chargés de la formation des stagiaires. Comme pour les agents contractuels, il constate que seule est ouverte aux stagiaires la possibilité de demander le bénéfice du temps partiel, sans leur ouvrir l'une des deux autres « formules souples de travail » au sens de la directive 2019/1158. Au surplus, il s'étonne que cette possibilité ne leur soit ouverte qu'en référence à la période de formation et non aux autres modalités du stage et en faisant partir le départ du délai de six mois du début de la formation et non du début du stage. Le Conseil d'État invite le Gouvernement à veiller à transposer pleinement et de façon cohérente la directive en tant qu'elle concerne les stagiaires, ce à quoi ne procède pas le projet dont il a été saisi, alors que certaines mises en cohérence impliquent des consultations auxquelles il n'a pas été procédé.

3.17.5. Organes consultatifs de la fonction publique

■ **Comités techniques**

Consultation (ADM – 406920 – 04/04/2023) – Saisi d'un projet de décret modifiant l'organisation administrative de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM), le Conseil d'État (section de l'administration) estime que ce projet a des conséquences directes sur l'organisation et le fonctionnement des services de cet établissement public, au sens des dispositions du 1^o de l'article 48 du décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'État qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2023 et que ces conséquences peuvent être regardées comme suffisamment significatives. En effet, le projet confie une nouvelle mission à l'ENIM en prévoyant qu'il concourt à la définition de la politique de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles des marins et qu'il propose les mesures de prévention des risques professionnels et contribue à leur mise en œuvre. Cette mission nouvelle suppose l'acquisition de nouvelles compétences par les services de l'ENIM, voire une nouvelle organisation de ces services. En outre, le projet de décret



créée, au sein du conseil d'administration de l'ENIM, une commission de recours amiable à laquelle seront soumises les réclamations formées contre les décisions prises par l'établissement dans les matières mentionnées à l'article L. 142-4 du même code, à l'exception des contestations d'ordre médical. Ces nouvelles dispositions auront un impact direct sur le traitement des réclamations préalables par les services de l'établissement. Le Conseil d'État estime, en conséquence de ce qui vient d'être dit, que l'adoption de ce projet requiert la consultation préalable du comité social d'administration de l'établissement.

Caducité des avis (ADM – 406548 – 31/01/2023) – Saisi d'un projet de décret relatif à l'organisation et aux emplois de direction des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel, soumis à la consultation du comité technique ministériel unique des ministères économiques et financiers qui a émis son avis le 11 octobre 2022, le Conseil d'État (section de l'administration) estime que le Gouvernement n'était pas dans l'obligation de le soumettre à la consultation du comité social d'administration ministériel unique des ministères économiques et financiers prévu par l'annexe I de l'arrêté du 22 avril 2022 portant création et organisation générale des comités sociaux d'administration des ministères économiques et financiers et de leurs établissements publics. Les dispositions relatives à l'organisation et à la composition des comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'État ne présentant pas un caractère industriel ou commercial, prévues par l'article 4 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, désormais codifiées aux articles L. 251-1 à L. 251-4 et L. 252-1 à L. 251-7 du code général de la fonction publique (CGFP), et précisées par le décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'État, sont entrées en vigueur en vue du renouvellement général des instances qui a eu lieu lors des élections professionnelles dans la fonction publique entre le 1^{er} et le 8 décembre 2022. Les articles L. 253-1 à L. 253-4 et L. 254-1 du CGFP et les dispositions du décret du 20 novembre 2020 relatives aux attributions et au fonctionnement de ces comités sociaux d'administration sont entrées en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2023. Comme les comités techniques, les comités sociaux d'administration sont obligatoirement consultés sur les projets de décret relatifs au fonctionnement et à l'organisation des services ainsi que sur ceux relatifs aux règles statutaires et à l'échelonnement indiciaire applicables aux fonctionnaires. Le Conseil d'État rappelle qu'il est de jurisprudence constante qu'en l'absence de dispositions contraires, la régularité d'une procédure préalable à l'édition d'un acte administratif s'apprécie en fonction des règles en vigueur à la date de la signature de cet acte et non de celles en vigueur au moment où cette procédure a été suivie (CE, Ass., 19 novembre 1955, *Andréani*, Rec. p. 551 et 552 ; Section, 30 juillet 2003, *Groupement des éleveurs mayennais de trotteurs*, 237201, A ; 8/3 SSR, 22 janvier 2013, *Syndicat national C.G.T. des chancelleries et services judiciaires*, 355511, B). Il observe que ni la loi n° 2019-828 du 6 août 2019, ni le décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020 ne comportent de disposition prévoyant que la consultation d'un comité technique effectué avant le 31 décembre 2022 vaut consultation du comité social d'administration qui l'a remplacé. Le Conseil d'État estime, toutefois, que la mise en place, en application des dispositions mentionnées ci-dessus, du comité social d'administration ministériel unique des ministères



économiques et financiers n'est pas de nature à rendre caduc l'avis précédemment émis sur le projet de décret par le comité technique ministériel unique des ministères économiques et financiers, en l'absence de modification substantielle, à l'occasion de ce changement, des règles relatives à la composition et au mode de désignation, aux attributions et au fonctionnement de cette instance consultative (Section de l'administration, 8 novembre 2011, projet de décret modifiant le décret n° 92-1178 du 2 novembre 1992 portant statut particulier du corps des professeurs du Muséum national d'histoire naturelle et du corps des maîtres de conférences du Muséum national d'histoire naturelle, n° 385838).

ADM – 406801 – 21/03/2023 – De même, examinant, en mars 2023, un projet de décret relatif au Centre national d'enseignement à distance, sur lequel un avis du comité technique de l'établissement a été rendu les 7 et 15 avril 2022, le Conseil d'État (section de l'administration) estime que le Gouvernement n'était pas dans l'obligation de le soumettre à la consultation du comité social d'administration de l'établissement, institué par l'arrêté du 28 avril 2022 portant création de comités sociaux d'administration ministériels, de l'administration centrale, des services déconcentrés et des établissements publics des ministères chargés de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports, de l'enseignement supérieur et de la recherche et mis en place à l'issue des élections professionnelles dans la fonction publique de décembre 2022. En effet, si le Conseil d'État observe que le comité technique du CNED, en vertu de l'article 3 de l'arrêté du 21 juillet 2011 portant création de ce comité technique, était composé, s'agissant des représentants du personnel, de 6 membres titulaires et 6 membres suppléants, l'article 28 de l'arrêté du 28 avril 2022 mentionné ci-dessus porte cette représentation, au sein du comité social d'administration de l'établissement du CNED, à 10 membres titulaires et 10 membres suppléants, il relève toutefois que, à l'occasion de la mise en place, en application des dispositions mentionnées ci-dessus, de ce comité social d'administration, d'une part, les règles pour être électeur pour la désignation des représentants du personnel au sein de cette instance ou pour y être éligible à ce titre n'ont pas été modifiées et, d'autre part, qu'aucune nouvelle catégorie d'agents n'est représentée au sein de cette instance. Dans ces conditions, il estime que l'augmentation du nombre de représentants du personnel ne constitue pas une modification substantielle des règles de composition de cette instance consultative et de désignation de ses membres. Les autres modifications de l'organisation ou du fonctionnement de cette instance à l'occasion de la transformation des comités techniques en comités sociaux d'administration n'ayant pas non plus de caractère substantiel, l'obligation de consultation préalable du comité social d'administration du CNED sur le projet de décret relatif à cet établissement public peut donc être regardée comme satisfaite par l'avis précédemment émis par son comité technique.

ADM – 406661 – 13/03/2023 – En revanche, examinant, en février 2023, un projet de décret modifiant le décret n° 2005-532 du 24 mai 2005 portant statut particulier du corps des directeurs des services de la protection judiciaire de la jeunesse, sur lequel un avis du comité technique ministériel du ministère de la justice a été rendu le 16 novembre 2022, le Conseil d'État (section de l'administration) estime requise une consultation préalable du comité social d'administration ministériel du ministère de la justice, institué par l'arrêté du 25 avril 2022 portant création des comités



sociaux d'administration relevant du ministère de la justice et mis en place à l'issue des élections professionnelles dans la fonction publique de décembre 2022. En effet, s'agissant de la composition des comités sociaux d'administration du ministère de la justice, l'article L. 252-7 du CGFP et ses dispositions d'application figurant aux articles 21-1, 29-1 et 31-1 du décret du 20 novembre 2020 prévoient que, pour la désignation des représentants du personnel, sont électeurs, outre les agents publics régis par le CGFP, les magistrats de l'ordre judiciaire et que sont éligibles, outre les représentants des organisations syndicales de fonctionnaires, les représentants des organisations syndicales mentionnées à l'article 10-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. En l'absence de dispositions transitoires, la validité d'un avis émis par un comité technique auquel a succédé un comité social d'administration ne peut être admise qu'en l'absence, lors de ce changement, de modification substantielle des règles relatives à la composition et au mode de désignation ainsi qu'aux attributions et au fonctionnement de cette instance consultative. Or, le Conseil d'État relève que les dispositions spéciales relatives aux comités sociaux d'administration du ministère de la justice mentionnées plus haut sont nouvelles : les comités techniques de ce ministère ne comportaient pas de représentants des magistrats judiciaires, dont le statut est fixé par l'ordonnance portant loi organique du 22 décembre 1958 et qui ne sont pas régis par le CGFP. Il estime que ce changement, à l'occasion du remplacement dans ce ministère des comités techniques par les comités sociaux d'administration, constitue à lui seul une modification substantielle des règles de composition de ces instances consultatives et de désignation de leurs membres. L'obligation de consultation préalable du comité social d'administration ministériel du ministère de la justice sur le projet de décret statutaire relatif aux directeurs des services de la protection judiciaire de la jeunesse ne peut donc être regardée comme satisfaite par l'avis précédemment émis par le comité technique ministériel de ce ministère.

Question nouvelle (ADM – 406504 – 24/01/2023) – Saisi d'un projet de décret relatif à la voie temporaire d'accès au corps des professeurs des universités et aux corps assimilés, le Conseil d'État (section de l'administration) ne retient pas la disposition prévoyant l'attribution, à titre personnel, à certains membres du corps des maîtres de conférences ou d'un corps assimilé du bénéfice de l'indice qu'ils détenaient avant leur promotion interne dans le corps des professeurs des universités ou dans un corps assimilé. L'ajout de cette disposition, par une saisine rectificative, doit être regardé comme soulevant une question nouvelle, au sens de la jurisprudence sur les consultations préalables obligatoires. En effet, le texte initialement soumis aux instances de représentation du personnel, dont la consultation est obligatoire s'agissant d'un texte statutaire, procédait à des ajustements des règles de procédure applicables à ce dispositif et des conditions pour pouvoir en bénéficier, mais ne comportait aucune disposition relative aux conditions de reclassement des membres du corps des maîtres de conférences ou d'un corps assimilé bénéficiant d'une promotion interne.



■ Conseil supérieur des personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques des établissements publics de santé (ADM – 406935 et 406957 – 12/04/2023)

En vertu de l'article L. 6156-5 du code de la santé publique, le Conseil supérieur des personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques « *est saisi pour avis des projets de loi, des projets de décret de portée générale relatifs à l'exercice hospitalier de ces personnels et des projets de statuts particuliers qui leur sont applicables. / Il examine toute question relative aux personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques dont il est saisi soit par les ministres compétents, soit à la demande écrite du tiers de ses membres à voix délibérative. Il formule, le cas échéant, des propositions* ». Examinant un projet de décret ayant pour objet de réduire de cinq à quatre années la durée des mandats des membres de la commission statutaire nationale et du conseil de discipline des praticiens hospitaliers et de permettre au ministre chargé de la santé de réduire ou de proroger d'un an au maximum, pour un motif d'intérêt général, la durée des mandats des membres du Conseil supérieur des personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques des établissements publics de santé, le Conseil d'État (section de l'administration) estime que ces mesures ne touchent ni à « *l'exercice hospitalier* » de ces personnels ni à leurs « *statuts particuliers* ». La consultation du Conseil supérieur des personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques des établissements publics de santé a donc été effectuée en application du second alinéa de l'article L. 6156-5 précité et non du premier. Quoique fort opportune en l'espèce, elle n'était ainsi pas obligatoire et il n'y a pas lieu de la viser. Pour les mêmes raisons, le Conseil d'État estime que la consultation du Conseil supérieur des personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques des établissements publics de santé sur un projet de décret relatif à la composition des commissions régionales paritaires placées auprès des directeurs généraux des agences régionales de santé (ARS) de Guyane et de Mayotte, qui prévoit le nombre de représentants des personnels médicaux, odontologiques et pharmaceutiques et de représentants des établissements publics de santé situés dans le ressort de l'ARS siégeant au sein de ces commissions, a également été effectuée en application du second alinéa de l'article L. 6156-5 précité et non du premier. Tout aussi opportune que dans le cas précédent, elle n'était cependant pas obligatoire et ne doit pas être visée.



3.18.1. Programmation

➤ Voir avis sur un projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 (AG/INT – 406855 – 13/04 et 02/05/2023).

3.18.2. Magistrats

➤ Voir avis sur un projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité de la magistrature (AG/INT – 406857 – 13/04/2023).

3.18.3. Professions, charges et offices

Déontologie – Examen de 5 projets de décret relatifs aux codes de déontologie des professions du droit, pris en application de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire : avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation (INT – 406551 – 14/02/2023), avocats (INT – 407064 – 06/06/2023), greffiers des tribunaux de commerce (INT – 407134 – 04/07/2023), notaires (INT – 407672 – 05/12/2023), commissaires de justice (INT – 407674 – 05/12/2023)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a été saisi au cours de l'année 2023 de cinq codes de déontologie relatifs à des professions du droit : les avocats, les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, les commissaires de justice, les notaires et les commissaires de justice.

Le Conseil d'État a constaté à cette occasion qu'aucune disposition n'impose une uniformisation des règles déontologiques applicables aux officiers ministériels. S'agissant des règles déontologiques des officiers publics et ministériels, le législateur a fait le choix, compte tenu des spécificités de chaque profession, de laisser à l'instance nationale de chaque profession le soin de les définir. L'article 2 de l'ordonnance n° 2022-544 du 13 avril 2022 relative à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels dispose ainsi que : « *Un code de déontologie propre à chaque profession est préparé par son instance nationale et édicté par décret en Conseil d'État. Ce code énonce les principes et devoirs professionnels permettant le bon exercice des fonctions et s'applique en toutes circonstances à ces professionnels dans leurs relations avec le public, les clients, les services publics, leurs confrères et les membres des autres professions* ». Rien n'imposait donc aux professions de travailler ensemble sur les règles déontologiques qui sont les leurs, et ce même si certaines de ces règles leur sont communes.



3.19. Logement

➤ *Voir ÉLECTIONS – Incompétence du pouvoir réglementaire pour régulariser des opérations d'élection des représentants des locataires dans le parc social tenues postérieurement à la période prévue (TP – 406636 – 31/01/2023)*

Création d'une procédure de scission forcée ou de création d'un ou plusieurs syndicats secondaires à l'initiative de l'opérateur chargé de la mise en œuvre d'une opération de requalification des copropriétés dégradées (ORCoD) ou d'une opération de requalification des copropriétés dégradées déclarée d'intérêt national (ORCoD-IN)

➤ *Voir avis sur un projet de loi relatif à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement, points 10 à 13 (AG/TP-INT – 407663 – 07/12/2023).*

Redéfinition des critères permettant de caractériser l'état irrémédiable de l'insalubrité ou de l'insécurité d'un bâtiment permettant à l'autorité de police de prescrire sa démolition ou une interdiction définitive d'habiter

➤ *Voir avis sur un projet de loi relatif à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement, points 14 à 16 (AG/TP-INT – 407663 – 07/12/2023).*



3.20. Marchés et contrats administratifs

➤ *Voir avis sur un projet de loi relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire – points 21 à 25 (AG/ADM – 407671 – 14/12/2023).*

➤ *Voir avis sur un projet de loi relatif à l'industrie verte – points 38 à 40 (AG/ADM – 407035 – 11/05/2023).*

■ **Adaptation des règles de passation des marchés (ADM – 407338 – 25/07/2023)**

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement a été habilité par la loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023, à prendre par voie d'ordonnance, toute mesure relevant du domaine de la loi destinée, pendant une durée limitée, à accélérer ou à faciliter les opérations de reconstruction ou de réfection des équipements publics et des bâtiments affectés par des dégradations ou destructions liées aux troubles survenus entre le 27 juin et le 5 juillet 2023, en permettant aux acheteurs soumis au code de la commande publique :

1° De conclure un marché ou des lots d'un marché sans publicité préalable mais avec mise en concurrence pour des marchés inférieurs à un seuil défini par l'ordonnance ;

2° De déroger au principe d'allotissement et de recourir aux marchés globaux.

Le Conseil d'État (section de l'administration) a examiné un projet d'ordonnance définissant les conditions dans lesquelles un maître d'ouvrage soumis au code de la commande publique (CCP) peut conclure un marché public ou des lots sans publicité préalable, mais avec une mise en concurrence. Ainsi, pour les marchés de travaux nécessaires à la reconstruction ou la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des troubles à l'ordre et à la sécurité publics survenus entre le 27 juin et le 5 juillet 2023, les acheteurs pourront recourir à une procédure négociée sans publication d'un avis public d'appel à la concurrence, si leur valeur estimée est inférieure à 1 500 000 euros hors taxes. Ces dispositions bénéficient également aux lots « *dont le montant est inférieur à 1 000 000 d'euros hors taxes, à la condition que le montant cumulé de ces lots n'excède pas 20 % de la valeur totale estimée de tous les lots* ».

Le projet d'ordonnance fixe également les modalités de dérogation au principe d'allotissement et crée un nouveau cas de recours aux marchés de conception-réalisation. Les acheteurs pourront passer outre le principe d'allotissement (article L. 2113-10 CCP) sans qu'il soit besoin de démontrer qu'ils se trouvent dans une des situations de l'article L. 2113-11 CCP. Cette dérogation n'est assortie d'aucune limite de montant.

Enfin, l'ordonnance autorise les acheteurs, quel que soit le montant des travaux, à « *confier à un opérateur économique une mission globale portant sur la conception,*



la construction ou l'aménagement des équipements publics et des bâtiments [...] y compris si les conditions posées au deuxième alinéa de l'article L. 2171-2 du code de la commande publique ne sont pas remplies ». Ainsi, les acheteurs n'auront pas à justifier de « motifs d'ordre technique ou un engagement contractuel portant sur l'amélioration de l'efficacité énergétique ou la construction d'un bâtiment neuf dépassant la réglementation thermique en vigueur rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage » (article L. 2171-2 al. 2 CCP).

Projet d'ordonnance de l'article 38 de la Constitution créant une solution d'accessibilité téléphonique universelle – Méconnaissance du droit de la commande publique (FIN – 407376 – 05/09/2023)

Saisi d'un projet d'ordonnance relative à l'accessibilité des personnes sourdes, malentendantes, sourdaveugles et aphasiques aux services téléphoniques, le Conseil d'État (section des finances) a été conduit à écarter, au sein de celles de ses dispositions qui sont relatives à une solution d'accessibilité téléphonique universelle, les dispositions de ce texte selon lesquelles « *L'État peut confier à un opérateur la mise en place ou la gestion de cette solution* ». Ces dernières méconnaissent, en effet, le droit de la commande publique issu des directives européennes si elles sont interprétées comme signifiant que l'opérateur en question peut être désigné sans mise en concurrence. En tout état de cause, ces dispositions sont inutiles, une telle délégation ne nécessitant pas d'autorisation du législateur.

■ Marchés globaux de performance énergétique (ADM – 407351 – 12/09/2023)

À l'occasion de l'examen d'un projet de décret relatif aux marchés globaux de performance énergétique à paiement différé, précisant les modalités d'application de la loi n° 2023-222 du 30 mars 2023 visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique, le Conseil d'État (section de l'administration) relève que cette loi permet, à titre expérimental et pendant une durée de cinq ans, aux collectivités publiques soumises au principe de l'interdiction du paiement différé prévu à l'article L. 2191-5 du code de la commande publique, de déroger à ce principe lorsqu'elles concluent des contrats de performance énergétique sous forme de marché global. Le législateur autorise ainsi les maîtres d'ouvrage publics à demander aux opérateurs de préfinancer l'opération et à payer les travaux durant la phase d'exploitation ou de maintenance, le paiement étant facilité par la compensation des économies d'énergie réalisées. En raison de la dérogation à l'interdiction du paiement différé, la loi prévoit l'obligation pour l'acheteur de réaliser une étude préalable permettant de démontrer que le recours à un tel contrat est plus favorable que le recours à d'autres modes de réalisation du projet, et ce notamment en termes de performance énergétique, ainsi qu'une étude de soutenabilité budgétaire.

Le décret soumis à l'examen du Conseil d'État précise les modalités et le contenu de ces études préalables. Il détermine les conditions de réalisation de l'étude préalable qui doivent comprendre une présentation générale (caractéristiques du projet, équilibre économique, enjeux...), la description des options de montages contractuels de

la commande publique écartées et des options envisagées pour mettre en œuvre le projet, une appréciation portant sur l'ensemble des avantages et inconvénients d'un tel dispositif par rapport aux autres options considérées, ainsi que les conditions dans lesquelles l'organisme expert visé au IV de l'article 2 de la loi n° 2023-222 du 30 mars 2023 rend son avis sur cette étude.

Il fixe les conditions de réalisation de l'étude de soutenabilité budgétaire devant être initiée préalablement à la décision de recourir à ce type de contrat, laquelle doit prendre en compte l'ensemble des aspects financiers du projet (coût prévisionnel du contrat hors prise en compte des risques, le coût représenté du projet par rapport à la capacité d'autofinancement annuelle de l'acheteur, l'impact du contrat sur l'évolution des dépenses obligatoires de l'acheteur...), ainsi que les conditions dans lesquelles le ministre du budget rend son avis sur cette étude.



3.21. Mines et carrières

Application des dispositions transitoires de l'ordonnance n° 2022-536 du 13 avril 2022 modifiant le code minier (TP – 406717 et 406718 – 21/03/2023)

L'article L. 144-4 du code minier qui prévoyait l'expiration au 31 décembre 2018 des concessions de mines instituées pour une durée illimitée et accordait la prolongation « de droit » des concessions encore en exploitation, tout en ouvrant une dernière phase transitoire, a été abrogé par l'ordonnance n° 2022-536 du 13 avril 2022 modifiant le code minier. Les demandes de prolongation des anciennes concessions illimitées, déposées avant le 31 décembre 2016 sont régies par les dispositions transitoires du III de l'article 27 de cette ordonnance. Le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi de projets de décrets accordant la prolongation de concessions de mines d'or et substances connexes à la société à responsabilité limitée Union Minière de Saül (Guyane), qui relèvent des dispositions de ce régime transitoire. Il estime que ces dispositions reprennent en substance le régime de l'article L. 144-4 du code minier, tel qu'il l'a interprété et appliqué, en vérifiant que sont réunies les conditions conformes au droit commun de la prolongation des concessions, combiné avec les nouvelles dispositions des II et III de l'article L. 114-3 du code minier créé par l'article 67 de loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, qui prévoit expressément désormais que l'administration refuse la prolongation de concession en cas de doute sérieux sur la possibilité d'exploiter sans attenter aux intérêts environnementaux. Le Conseil d'État en déduit que sous l'empire de ces dispositions transitoires de l'ordonnance, en l'absence de changement des circonstances de droit, les procédures menées précédemment pour l'instruction des demandes de prolongation de concessions sont valables et n'ont pas, en l'absence de changement des circonstances de fait, à être renouvelées.

Modification du programme de travaux miniers envisagés par le projet d'octroi ou l'extension d'une concession minière après enquête publique sur ce projet et nécessité d'une enquête complémentaire (TP – 407216 – 19/07/2023)

Le programme de travaux miniers envisagés est un élément du dossier d'enquête publique sur le projet d'octroi ou d'extension de la concession dans la mesure où l'administration doit s'assurer que l'exploitant de la concession disposera des moyens économiques et financiers pour exploiter le site et le remettre en état à l'issue de cette exploitation, en se fondant notamment sur la qualité technique du programme des travaux présenté. Toutefois, un tel programme, qui peut évoluer après l'enquête publique en fonction notamment des explorations menées par le pétitionnaire en vertu d'un permis exclusif de recherche, n'est pas approuvé par le décret accordant la concession ou son extension. Il s'en déduit que, pour autant que le type de gisement qu'il est envisagé d'exploiter dans une autre partie de la concession, ou selon un autre calendrier, ait été pris en compte dans le dossier d'enquête publique, une évolution du programme des travaux miniers envisagés ne saurait s'analyser comme une évolution du projet d'octroi ou d'extension de la

concession, impliquant une enquête publique complémentaire en application de l'article L. 123-14 du code de l'environnement.

Appréciation, par l'administration, du périmètre d'extension d'une concession de mine à accorder (TP – 407216 – 19/07/2023)

L'administration, avant de délivrer une autorisation d'exploiter une concession de mines ou d'accorder l'extension d'une telle concession, doit s'assurer que l'exploitant de la concession disposera des moyens économiques et financiers pour exploiter le site et le remettre en état à l'issue de cette exploitation, afin de préserver les intérêts mentionnés à l'article L. 161-1 du code minier. Il lui appartient de fixer le périmètre, comme la durée de la concession, sans être liée par la demande qui lui est faite à cet égard, en se fondant sur les capacités techniques et financières du demandeur, sur la qualité des études préalables réalisées et la qualité technique des programmes de travaux présentés, lesquels s'apprécient notamment en fonction de la durée nécessaire à l'exploitation complète du gisement, compte tenu de ses caractéristiques géologiques et des méthodes les plus appropriées pour en obtenir le meilleur rendement possible dans des conditions économiques rentables tout en veillant à la préservation des intérêts mentionnés à l'article L. 161-1. Il en résulte, d'une part, qu'une extension de concession ne peut être accordée qu'en vue de l'exploitation de gisements dont l'existence est connue de façon suffisamment certaine, même si des travaux d'exploration peuvent également être conduits et, d'autre part, que le décret accordant l'extension de concession peut en limiter l'étendue aux zones dans lesquelles l'existence d'un gisement est établie et que sont exposés de manière suffisamment détaillée le mode d'exploitation envisagé, son impact sur l'environnement ainsi que les mesures de compensation environnementale prévues.



3.22. Nature et environnement

■ Chasse

➤ *Voir ACTES ET RESPECT DE LA HIÉRARCHIE DES NORMES – Compétence du pouvoir réglementaire pour préciser le champ d'application de l'obligation de faire un recours administratif préalable contre les décisions des commissions départementales de la chasse et de la faune sauvage en matière d'indemnisation des dégâts de gibier aux cultures et récoltes agricoles (TP – 407688 – 19/12/2023)*

■ Eau

Utilisation, dans les entreprises du secteur alimentaire, de certaines catégories d'eaux impropres à la consommation humaine (TP – 407579 – 14/11/2023)

Si le droit de l'Union européenne (règlement 852/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires et directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine) comme le droit national (articles L. 1321-1 et L. 1322-14 du code de la santé publique) permettent l'utilisation, dans les entreprises du secteur alimentaire, d'eaux impropres à la consommation humaine, il revient au pouvoir réglementaire de déterminer les types d'eaux utilisées, les catégories d'usage possibles et les conditions d'usage de ces eaux, de manière à assurer que cette utilisation ne compromette pas la salubrité des denrées alimentaires et ne présente aucun danger pour la santé humaine.

Le projet de décret relatif aux eaux réutilisées dans les entreprises du secteur alimentaire dont est saisi le Conseil d'État (section des travaux publics) exclut, à ce titre, certaines catégories d'eaux, qui ne pourront être « recyclées » en vue d'être réutilisées, telles celles issues du lavage des locaux et des instruments susceptibles d'avoir été en contact avec des matériels à risque spécifiés définis par le règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles ou encore les eaux usées issues d'une installation de traitement reliée à un établissement de collecte, d'entreposage, de manipulation après collecte ou de transformation des sous-produits animaux de catégories 1 ou 2.

Afin de garantir, en application des dispositions communautaires et nationales que l'utilisation d'eaux impropres à la consommation humaine dans les entreprises du secteur alimentaire ne présente aucun risque pour la santé des usagers et pour la salubrité des denrées alimentaires, et en tenant compte de l'avis émis par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), le Conseil d'État complète cette liste pour exclure également la réutilisation des eaux-vannes. Pour les mêmes motifs, il modifie le projet en ce qui concerne les



catégories d'usage possibles des eaux recyclées, pour exclure leur utilisation comme ingrédients des denrées alimentaires.

➡ *Voir Questions communes relatives à l'examen des projets de texte soumis au Conseil d'État – Expérimentations – Évaluation de l'application d'un dispositif qui ne constitue pas une expérimentation (TP – 405579 – 14/11/2023)*

■ Information et participation du public

Absence d'obligation de consultation du public sur un texte définissant les modalités de la concertation préalable adaptée portant sur la programmation pluriannuelle de l'énergie et sur la stratégie nationale bas-carbone (TP – 406656 – 20/02/2023)

L'article L. 100-1 A du code de l'énergie prévoit que, par dérogation au IV de l'article L. 121-8 du code de l'environnement, la programmation pluriannuelle de l'énergie et la stratégie nationale bas-carbone font l'objet d'une concertation préalable adaptée dont les modalités sont définies par voie réglementaire. Le projet de décret prévoit ainsi, à titre principal, pour l'une et l'autre, une concertation préalable organisée sous l'égide d'un garant selon les modalités définies aux articles L. 121-16 et L. 121-16-1 du code de l'environnement, le public étant informé, le cas échéant, de ce qu'elle peut leur être commune.

Il ne résulte ni des dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, qui organise la participation du public applicable à toutes les décisions autres qu'individuelles susceptibles d'avoir une incidence directe et significative sur l'environnement, ni d'aucune autre norme, que les projets de textes réglementaires contenant des règles procédurales applicables à l'élaboration de décisions ayant, elles-mêmes, un impact direct et significatif sur l'environnement, doivent être, par principe, exclus du champ d'application de l'obligation définie à cet article. Toutefois, cette obligation ne s'impose que lorsque ces règles procédurales soit constituent par elles-mêmes, soit affectent directement des garanties au regard de la préservation de l'environnement. Lorsqu'un projet de texte, sans créer de nouvelles règles procédurales affectant des garanties au regard de la préservation de l'environnement, se borne à apporter des modifications à des règles préexistantes, son effet direct et significatif ne peut être apprécié qu'en tenant compte de la nature et de l'ampleur des variations qu'il apporte aux garanties en vigueur (voir TP – 399319 – 17/12/2019).

Le projet de décret renvoie explicitement aux dispositions des articles L. 121-16 et L. 121-16-1 du code de l'environnement pour les modalités de la procédure de concertation préalable adaptée, sans y apporter de variation et ne peut donc pas être regardé comme ayant un effet direct et significatif sur l'environnement justifiant l'application de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement.

Omission d'effectuer l'enquête publique dans une commune dont une partie du territoire est comprise dans un projet de classement de site (TP – 407269 – 25/07/2023)

L'article L. 341-3 du code de l'environnement soumet tout projet de classement de site à enquête publique. Le Conseil d'État (section des travaux publics), saisi d'un projet de décret portant classement, parmi les sites du département du Morbihan,



du site des dunes de Plouharnel et de Erdeven avec le domaine public maritime, constate que la commune de Plouhinec, dont une partie du territoire était incluse dans le périmètre du projet élaboré par le Gouvernement, n'a pas été comprise dans l'enquête publique préalable au classement. En particulier, contrairement à ce que prévoit l'article R. 123-12 du code de l'environnement lorsque la mairie n'a pas été désignée comme lieu d'enquête, aucun exemplaire du dossier soumis à enquête n'a été adressé sous format numérique pour information, dès l'ouverture de l'enquête, au maire de cette commune. Ni la circonstance que les terrains inclus dans le projet de classement soient exclusivement la propriété de personnes publiques et soient intégrés dans le domaine public, notamment maritime, ni le fait que leur superficie soit marginale par rapport au reste du site classé, ni, enfin, la circonstance que les parcelles voisines du périmètre du projet de site aient elles-mêmes fait l'objet d'un classement antérieur au titre de la protection des sites, ne permettent de s'exonérer des obligations relatives à l'information et la participation des citoyens résidant sur le territoire de cette commune. Par suite, le Conseil d'État retient une nouvelle délimitation du périmètre du projet de classement, qui ne comprend aucune partie du territoire de la commune de Plouhinec.

Modalités de la participation du public – Création d'une nouvelle procédure de consultation du public sur les demandes d'autorisation environnementale

➡ *Voir avis sur un projet de loi relatif à l'industrie verte – points 11 à 14 (AG/TP-FIN-ADM – 407035 – 11/05/2023).*

■ Protection du patrimoine agricole

Prise en compte des installations de production d'énergie photovoltaïque au sol dans le calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour la réalisation des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols (TP – 406668 – 18/04/2023)

En vertu du 5° du III de l'article 194 de la loi du 22 août 2021, l'espace naturel ou agricole occupé par une installation de production d'énergie photovoltaïque qui n'affecte pas durablement les fonctions écologiques du sol et qui, le cas échéant, n'est pas incompatible avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale sur le terrain considéré, n'est pas comptabilisé dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, qui doit être recensée pour la définition des objectifs et de la trajectoire en matière de lutte contre l'artificialisation des sols par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires en application de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales. Un projet de décret pris pour l'application du mode de comptabilisation de la consommation d'espaces par les installations de production photovoltaïques dans ce dispositif précise les conditions auxquelles l'espace au sol, au droit d'une installation de production d'énergie photovoltaïque, n'est pas comptabilisé dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, à savoir : réversibilité de l'installation, maintien d'un couvert végétal et, le cas échéant, des habitats naturels, et maintien d'une activité agricole ou pastorale sur le terrain considéré. Il renvoie à un arrêté la définition des modalités d'implantation et des caractéristiques techniques de



ces installations, notamment l'espace entre les panneaux ou leur hauteur par rapport au sol, de nature à garantir que ces conditions sont satisfaites. Il prévoit, enfin, que le même arrêté définit les informations que les porteurs de projets de telles installations doivent fournir aux autorités compétentes et les modalités selon lesquelles ils leur fournissent ces informations.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que ce dispositif doit prévoir, d'une part que les porteurs de projet d'installation de production d'énergie photovoltaïque fournissent les éléments pertinents pour apprécier le respect des conditions ainsi définies non seulement lors du dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme requise, mais également pendant la période d'exploitation de l'installation, et, d'autre part, que sont fournies aux autorités compétentes pour l'élaboration des documents de planification et d'urbanisme les informations permettant de qualifier la consommation d'espace avec indication, le cas échéant, de la surface concernée, et non pas uniquement des éléments de calcul laissant aux autorités compétentes la charge de déterminer si un projet d'installation consomme ou non de l'espace naturel, agricole ou forestier, et de calculer la surface consommée.

Le Conseil d'État relève que ce projet a vocation à s'appliquer aux installations implantées pendant la période de dix ans suivant la date de la promulgation de la loi. Il admet toutefois que, pour une installation de production d'énergie photovoltaïque implantée, ou pour laquelle la demande d'autorisation d'urbanisme a été déposée, entre la date de la promulgation de la loi du 22 août 2021 et la date de publication du décret qu'il examine l'appréciation du respect des conditions tenant à la réversibilité de l'installation, au maintien du couvert végétal et d'une activité agricole ou pastorale puisse se faire, pour le calcul de la consommation d'espace naturel, agricole et forestier, au cas par cas et sans prendre en compte le référentiel de modalités d'implantation et de caractéristiques techniques défini par l'arrêté à intervenir, auquel renvoie le projet.

Il souligne que s'il est possible d'admettre qu'une appréciation souple soit portée, au cas par cas, sur le caractère artificialisant des projets lancés ou aboutis après la promulgation de la loi du 22 août 2021 et avant la publication du décret, la fixation par arrêté, pour toutes les installations à venir dans la période de dix ans considérée, de conditions qui ne seraient pas suffisamment protectrices du potentiel écologique et agronomique des terrains serait en revanche contraire à la loi du 22 août 2021. Il ne peut que relever que l'article 54 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, qui accroît les exigences de respect des espaces agricoles pour que puissent y être autorisées à l'avenir les installations photovoltaïques, manifeste sur ce point l'exigence du législateur.



Possibilité de reconnaître à des projets la qualité de « projet répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur », au sens du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement

- *Voir avis sur un projet de loi relatif à l'industrie verte, point 33 pour des projets industriels dits « d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique » et points 35 et 36 pour des opérations faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique (AG/TP-FIN-ADM – 407035 – 11/05/2023).*
- *Voir ÉNERGIE – Conditions de la reconnaissance à un projet d'installation de production ou de stockage d'énergies renouvelables de ce qu'il répond à une raison impérative d'intérêt public majeur (TP – 407715 – 19/12/2023)*
- *Voir ACTES ET RESPECT DE LA HIÉRARCHIE DES NORMES – Modifications apportées à un acte réglementaire illégal non définitif, en l'espèce le décret de création d'une réserve naturelle nationale (TP – 407052 – 20/06/2023)*



3.23.1. Droit applicable

Projet d'ordonnance relative à l'exercice en société des professions libérales réglementées – Dispositions inapplicables en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna (FIN – 406459 – 24/01/2023)

Saisi d'un projet d'ordonnance relatif à l'exercice en société des professions libérales réglementées, le Conseil d'État (section des finances) estime qu'il ne peut s'appliquer ni en Polynésie française, ni en Nouvelle-Calédonie. En effet, ces deux collectivités sont compétentes, en application des dispositions respectives des lois organiques n° 2004-192 du 27 février 2004 et n° 99-209 du 19 mars 1999, en matière de droit civil et de droit commercial, matières auxquelles il y a lieu de rattacher les dispositions du projet d'ordonnance. La circonstance que l'État demeure compétent, dans ces deux collectivités, pour l'organisation de la profession d'avocat est, à cet égard, sans incidence, dès lors que les dispositions de l'ordonnance, qui précisent les conditions dans lesquelles les membres des professions libérales réglementées peuvent exercer sous forme de société, ne présentent pas de lien suffisamment étroit avec les normes régissant l'exercice de la profession d'avocat.

Il a toutefois relevé que les dispositions de ce projet d'ordonnance ne se rattachaient à aucune des compétences pouvant être exercées par Wallis-et-Futuna en application des dispositions actuelles de la loi du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer et du décret du 22 juillet 1957 relatif aux attributions de l'assemblée territoriale, du conseil territorial et de l'administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna. Leur application à cette collectivité nécessitait donc une mention d'application expresse, qui en excepte cependant les modifications de codes et lois qui n'y sont aujourd'hui pas étendus.

Exception au principe d'applicabilité de plein droit prévu par la loi organique (ADM – 407000 – 16/05/2023)

L'article L. 5611-1 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2016-1255 du 28 septembre 2016, inspirée de la recommandation de l'assemblée générale du 7 janvier 2016 sur la rédaction des dispositions d'application outre-mer des textes législatifs et réglementaires (n° 391040), qu'« *En application de l'article 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 et sous la seule réserve des adaptations prévues par le présent livre, les dispositions des quatre premières parties du présent code sont applicables de plein droit en Polynésie française au domaine public de l'État* ».

Saisi d'un projet d'ordonnance ayant pour objet d'étendre cette applicabilité de plein droit en Polynésie française à l'ensemble du domaine public et privé de l'État et de ses établissements publics, le Conseil d'État (section de l'administration) complète le projet de façon à exclure expressément, pour des raisons d'intelligibilité et de



clarté du texte, l'application en Polynésie française des articles L. 1111-5, L. 1112-3 à L. 1112-5, L. 1122-1, L. 1123-1 à L. 1123-3, L. 1126-1 à L. 1126-4, L. 2222-20 à L. 2222-23, L. 3211-8, L. 3211-9 et L. 3211-20. Ceux-ci en effet portent sur le domaine privé de l'État mais ne sont pas applicables dans la collectivité de Polynésie française dès lors que leurs dispositions interviennent dans des matières relevant, au regard de la loi organique elle-même, des compétences de cette dernière.

3.23.2. Répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales d'outre-mer

■ Répartition des compétences entre l'État et les collectivités d'outre-mer

Compétence de l'État pour fixer la rémunération des agents des douanes en fonctions en Polynésie française (FIN – 407022 – 13/06/2023)

Le Conseil d'État (section des finances) a été saisi en application de l'article 175 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française d'une demande d'avis, relative au régime de rémunération des agents des douanes en fonctions en Polynésie française. Il a estimé qu'en vertu des dispositions combinées des articles 7, 13, 14 et 20 de cette même loi organique, l'État est seul compétent pour fixer le régime de rémunération des agents des douanes en fonctions en Polynésie française, dès lors qu'ils sont des agents publics de l'État. Les règles qu'il édicte en ce domaine sont applicables de plein droit, en Polynésie française, aux agents publics de l'État, sous réserve de dispositions les adaptant à l'organisation particulière de cette dernière. Ces agents ne peuvent bénéficier d'aucune indemnité autre que celles fixées par une loi ou un décret ; ils ne peuvent, dès lors, se voir octroyer aucun élément de rémunération sur le fondement de la législation polynésienne. En conséquence, le b du 2 de l'article 263 du code des douanes de la Polynésie française, qui affecte une fraction du produit des amendes et confiscations prononcées à la suite d'infractions relevant de la réglementation polynésienne à la rémunération des agents des douanes en fonctions en Polynésie française, doit être regardé comme ayant été implicitement abrogé par l'article 196 de la loi organique du 27 février 2004 portant abrogation de toutes dispositions contraires à cette loi. Le Conseil d'État a toutefois estimé que l'État pouvait faire le choix de prendre des dispositions d'adaptation à l'organisation particulière de la Polynésie française, compte tenu des compétences de la collectivité sur ses recettes douanières propres, en instaurant un mécanisme de rémunération équivalent à destination des agents des douanes mis à disposition de celle-ci, financé à partir de crédits budgétaires.

Compétence de la Nouvelle-Calédonie pour instituer une taxe pour la transition énergétique (FIN – 407058 – 23/05/2023)

Saisi d'une demande d'avis sur un projet de loi du pays instituant une taxe pour la transition énergétique perçue sur l'essence auto et le gazole destinée à financer le programme Énergies Renouvelables, le Conseil d'État (section des finances) a



constaté que ce projet de loi du pays était relatif à l'affectation d'une taxe et relève dès lors des compétences réservées à la Nouvelle-Calédonie par l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999. Il a rappelé que la création et l'affectation d'une taxe obéissent aux mêmes règles de compétence et de fond que celles qui régissent la création et l'affectation des autres impôts, droits et taxes de toute nature, ainsi qu'il l'avait déjà indiqué dans un précédent avis n° 404708 du 25 janvier 2022 sur une proposition de loi du pays relative à la modification de la délibération n° 392 du 13 janvier 1982 portant création d'une taxe parafiscale destinée à financer le programme Énergies Renouvelable. Elles entrent, par suite, dans le champ des dispositions du 2° de l'article 99 de cette même loi organique, relatives aux « règles relatives à l'assiette et au recouvrement des impôts, droits et taxes de toute nature » et, dès lors, dans le champ de compétence des lois du pays. La fixation des taux, y compris celui de la part « *flottante* » dont la création est envisagée relève quant à elle d'une délibération du Congrès.

Compétence de la Nouvelle-Calédonie pour adopter une loi du pays sur l'économie sociale et solidaire (FIN – 406897 – 04/04/2023)

Saisi d'une proposition de loi du pays relative au développement de l'économie sociale et solidaire en Nouvelle-Calédonie, le Conseil d'État (section des finances) a constaté que, pour relever de ce secteur particulier de l'économie calédonienne et obtenir un agrément à ce titre, les personnes morales de droit privé, dont la proposition précise la nature juridique (associations, fondations, coopératives, mutuelles, sociétés d'assurance mutuelles, groupement de droit particulier local, sociétés commerciales) doivent remplir certaines conditions relatives à leurs objectifs, à leur gouvernance ainsi qu'à leurs modalités de gestion. Dans la mesure où la définition de l'économie sociale et solidaire est fondée essentiellement sur un critère organique, lié au statut juridique des entités appelées à en faire partie et à bénéficier, sous certaines conditions, d'un agrément, il a estimé que cette proposition de loi, qui ne relève d'aucune des compétences réservées à l'État par la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, se rattache au droit commercial, s'agissant des sociétés commerciales, et au droit civil, s'agissant des autres formes sociales en cause. Il a constaté que ces deux matières relèvent de compétences transférées à la Nouvelle-Calédonie en application de la loi du pays n° 2012-2 du 20 avril 2012, adoptée sur le fondement du 4° du III de l'article 21 de la loi organique. Le Conseil d'État a considéré, par ailleurs, que tant le principe de libre administration des provinces, posé par l'article 3 de la loi organique du 19 mars 1999, que les dispositions de l'article 47 de la même loi s'opposent à ce que la Nouvelle-Calédonie impose aux provinces d'exercer des compétences dans un sens déterminé, notamment en obligeant celles-ci à élaborer une stratégie provinciale de l'économie sociale et solidaire.

Projet de décret relatif à la conciliation et aux chambres disciplinaires des médecins, chirurgiens-dentistes et sages-femmes à Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie et Polynésie française (SOC – 406457 – 04/01/2023)

Saisi d'un projet de décret relatif à la conciliation et aux chambres disciplinaires des médecins, chirurgiens-dentistes et sages-femmes à Wallis-et-Futuna et en



Nouvelle-Calédonie et Polynésie française, le Conseil d'État (section sociale) a considéré que les dispositions de l'article L. 4441-2 du code de la santé publique qui prévoient que « En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, la juridiction de première instance de l'ordre des médecins est constituée par une chambre disciplinaire composée d'assesseurs titulaires et un nombre égal de suppléants élus par l'organe de l'ordre de la Nouvelle-Calédonie ou celui de la Polynésie française ou, à défaut, par le Conseil national », doivent être lues comme ayant entendu placer ces chambres disciplinaires professionnelles auprès de « l'organe de l'ordre » compétent, en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française. En conséquence, les frais d'installation et de fonctionnement de ces chambres disciplinaires, ainsi que les indemnités de déplacement et de présence de leurs membres, dont les modalités de prise en charge entrent dans le champ des compétences dévolues à l'État au titre de « l'organisation judiciaire » de ces deux territoires au sens de l'article 21-2° de loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ou de l'article 14-2° de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, peuvent être compétemment imputés par le pouvoir réglementaire aux organes des ordres auprès desquels le législateur a placé ces mêmes juridictions.

Projet de loi du pays portant moratoire sur l'exploration et l'exploitation des ressources minérales de la zone économique exclusive de la Nouvelle-Calédonie – Compétence de la Nouvelle-Calédonie et de la loi du pays – Limitations à la liberté du commerce et de l'industrie justifiées par l'intérêt général s'attachant à la protection des milieux marins et non manifestement disproportionnées à l'objectif poursuivi (TP – 406664 – 14/02/2023)

Le projet de loi du pays dont le Conseil d'État est saisi pour avis a pour objet le renforcement de la protection de la partie de l'espace maritime adjacent à la Nouvelle-Calédonie qu'il définit, composée, d'une part, de la zone économique exclusive de la Nouvelle-Calédonie et, d'autre part, de la mer territoriale et des eaux intérieures adjacentes aux îles non comprises dans le territoire d'une province et appartenant, de ce fait, au domaine public de la Nouvelle-Calédonie. Il vient ainsi s'ajouter au régime légal applicable à la protection de ces espaces en vertu de la loi du pays n° 2022-1 du 12 janvier 2022 relative à la protection des aires marines de la Nouvelle-Calédonie qui encadre les activités susceptibles d'y être exercées. Le projet interdit, pour une durée de dix ans, toute exploitation des ressources minérales de cet espace ainsi que toute exploration de ces ressources, à l'exception de celles ayant pour objet l'acquisition de connaissances scientifiques et utilisant des méthodes non invasives dont la liste sera fixée par un arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Enfin, il prévoit que la méconnaissance de ces interdictions est passible de la sanction pécuniaire prévue à l'article 14 de la loi du pays du 12 janvier 2022, dans les conditions de procédure et de fond prévues par les articles 12 et 16 de la même loi du pays.

Les droits souverains que la Nouvelle-Calédonie détient sur la zone économique exclusive en vertu du 10° de l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999 qui lui donne compétence pour la réglementation et l'exercice des droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles, biologiques



et non biologiques de cette zone l'autorisent à définir des régimes de protection et de gestion durable des milieux et ressources naturelles. La Nouvelle-Calédonie détient, en effet, en tant que titulaire de ces droits sur la zone économique exclusive, les compétences de juridiction résultant de l'article 56 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, qui l'autorisent à prévoir une réglementation environnementale ayant pour unique finalité la protection stricte des milieux marins, voire à interdire, sur des périmètres qu'elle délimite, toute exploitation. Il en va de même, s'agissant de la mer territoriale et des eaux intérieures adjacentes aux îles non comprises dans le territoire d'une province. Le Conseil d'État (section des travaux publics) est donc d'avis que la Nouvelle-Calédonie est compétente pour adopter les dispositions du projet de loi du pays qui lui est soumis.

Pour les motifs indiqués dans son avis du 10 décembre 2020 sur le projet de loi du pays relatif à la protection des aires marines de la Nouvelle-Calédonie, le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que le projet intervient dans le domaine réservé aux lois du pays par la loi organique en vertu du 7° de son article 99 (« *règles du droit domanial de la Nouvelle-Calédonie et des provinces* »), en tant qu'il s'applique au domaine public de la Nouvelle-Calédonie, et du 10° du même article (« principes fondamentaux concernant le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales »), en tant qu'il s'applique hors de ce domaine public. Le projet ayant pour objet d'interdire temporairement l'exploitation des ressources minérales dans les aires marines relevant de la responsabilité de la Nouvelle-Calédonie ainsi que de restreindre la possibilité de les rechercher, il relève aussi du domaine de la loi du pays en vertu du 6° de l'article 99 de la loi organique (« *règles concernant les hydrocarbures, le nickel, le chrome, le cobalt et les éléments des terres rares* »).

Il est loisible à une loi du pays d'apporter à la liberté du commerce et de l'industrie et à la liberté d'entreprendre, qui découlent de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, des limitations justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. Le Conseil d'État retient que l'interdiction de toute exploitation et la limitation des explorations prévues par le projet, si elles constituent des restrictions voire des privations de ces libertés garanties par la Constitution, sont justifiées par l'intérêt général s'attachant à la protection des milieux marins. Tenant compte des enjeux et des contraintes techniques actuelles de l'exploitation industrielle des fonds marins, il estime que, dans la mesure où elles ne sont prévues que pour une durée limitée à dix années et où elles n'excluent pas la poursuite des recherches en vue d'augmenter la connaissance scientifique de ces milieux et de leurs ressources, les dispositions du projet n'imposent pas de restrictions manifestement disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

Intrication des compétences de l'État et des collectivités du Pacifique pour l'édiction de certaines réglementations dans le domaine de l'aviation civile – Choix, à l'occasion de la recodification dans le code des transports de la partie réglementaire du code de l'aviation civile, pour les dispositions d'extension, d'une formule réservant expressément les compétences des collectivités (TP – 407032 – 18/07 et 19/09/2023)



La répartition des compétences en matière d'aviation civile entre l'État et la Nouvelle Calédonie ou la Polynésie française, qui résulte des lois organiques n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, fait relever les règles relatives à certains aéroports, à la circulation aérienne à laquelle ils donnent lieu ainsi qu'à certaines activités aéronautiques de la compétence de l'État, alors que les règles relatives aux autres aéroports et aux autres activités relèvent entièrement des collectivités d'outre-mer. Les dispositions de la sixième partie du code des transports ne peuvent donc être étendues à ces collectivités qu'en tant qu'elles portent sur les matières relevant de la compétence de l'État.

Les compétences sont cependant intriquées et il n'est pas toujours aisé d'établir des frontières claires, ainsi qu'en témoignent les demandes d'avis adressées au Conseil d'État par les collectivités concernées sur cette répartition. Dans ces conditions, le Conseil d'État (section des travaux publics), saisi du projet d'intégration dans la sixième partie du code des transports, du code de l'aviation civile, estime préférable d'insérer, à titre de précaution, dans les articles d'extension, une formule réservant expressément les compétences de la collectivité concernée, ainsi rédigée : « *Sous réserve des adaptations prévues par le présent chapitre et des compétences dévolues à la collectivité en vertu (...) de la loi organique (...), les dispositions suivantes sont applicables (...) dans leur rédaction résultant du décret [de codification de la partie réglementaire], sauf mention contraire dans le tableau ci-dessous* » (Rapp. CE 14 octobre 2021, M. TUTUGORO et autres, n° 441059 et 442045 ; CE 14 novembre 2021, M. TUTUGORO et autres, n° 440741).

Compétence générale de l'État, au titre de la sécurité civile, pour le droit à l'information de la population sur les risques majeurs – Absence de compétence d'attribution au titre de l'environnement de la collectivité de Saint-Barthélemy (TP – 407182 – 11/07/2023)

Saisi d'un projet de décret relatif au droit à l'information de la population sur les risques majeurs, pris pour l'application de l'article L. 125-2 du code de l'environnement, le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que les dispositions du projet définissant la liste des communes auxquelles s'applique ce régime d'information de la population et mentionnant le territoire de Saint-Barthélemy en ce qui concerne le risque cyclonique, relèvent de la compétence générale de l'État dans ce territoire au titre de la sécurité civile. Elle relève cependant que les articles 41-1 et 41-2 du code de l'environnement de la collectivité de Saint-Barthélemy, approuvés par délibération n° 2021-069 CT en date du 9 décembre 2021 de son conseil territorial, définissent un régime d'information de la population sur les risques majeurs auxquels celle-ci est exposée, notamment du fait des cyclones, sur le fondement de la compétence d'attribution relative à l'environnement qui incombe à la collectivité de Saint-Barthélemy en vertu de l'article LO 6214-3 du code général des collectivités territoriales.

La disposition du projet inscrivant Saint-Barthélemy dans la liste des territoires concernés par le dispositif d'information de la population sur les risques majeurs appelle ainsi une adaptation à cette collectivité des règles nationales, assurant la



coordination avec le dispositif applicable en vertu du code de l'environnement local, et exigeant la consultation préalable de son conseil territorial, comme l'impose l'article LO 6213-3 du code général des collectivités territoriales s'agissant des projets de décrets qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières à Saint-Barthélemy.

■ Répartition des compétences entre la Nouvelle-Calédonie et ses provinces

Projet de loi du pays définissant le domaine public de l'eau de la Nouvelle-Calédonie et les modalités de la gestion de la ressource en eau – Respect des compétences dévolues aux provinces et au Gouvernement – Légalité du régime répressif et constitutionnalité du régime de sanctions administratives (TP – 406503 – 10/01/2023)

Le projet, en tant qu'il organise un régime de protection de la ressource en eau et fixe le cadre dans lequel les usages et les prélèvements d'eau pourront être autorisés et organisés, pour des usages privés ou collectifs, dans le périmètre du domaine public de l'eau de la Nouvelle-Calédonie, intervient dans le champ des compétences de la Nouvelle-Calédonie en matière domaniale prévu au 7° de l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle Calédonie, ainsi que dans celui de la santé et de l'hygiène publiques, prévu au 4° de l'article 22 de la même loi organique, et n'empiète pas sur la compétence des provinces en matière d'environnement. Toutefois, les provinces nord et sud, ayant reçu délégation de la Nouvelle-Calédonie dans ces domaines par une délibération du congrès du 18 novembre 1997 abrogée par une délibération du 5 novembre 2021 à compter du 1^{er} janvier 2022, ont édicté, pour la mise en œuvre de ces délégations, des dispositions réglementaires qui sont actuellement toujours en vigueur et qui, s'agissant de la province sud, figurent dans son code de l'environnement. Le Conseil d'État (section des travaux publics) recommande donc que le gouvernement et le congrès de la Nouvelle-Calédonie s'assurent que ces dispositions, aient été modifiées ou abrogées par les provinces, dans la mesure où elles se trouveront privées d'objet, au plus tard à la date de l'entrée en vigueur de la loi du pays.

Le 13° de l'article 127 de de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle Calédonie, prévoit que le gouvernement : « Détermine les servitudes administratives au profit du domaine et des ouvrages publics de la Nouvelle-Calédonie ». Le projet institue des servitudes de gestion à l'égard des propriétaires riverains des lacs et cours d'eau appartenant au domaine public de l'eau de la Nouvelle-Calédonie et ne prévoit aucune intervention du gouvernement, à l'exception des décisions prises sur les demandes d'autorisation concernant les travaux autorisés à titre dérogatoire pour la construction ou l'entretien d'un ouvrage d'intérêt général sur le domaine public de l'eau. De même, le projet institue des servitudes « d'observation de la ressource en eau » et « de mobilité », visant à limiter les aménagements qui font obstacle à la libre circulation des cours d'eau mais ne prévoit qu'une intervention du gouvernement limitée aux modalités d'indemnisation de ces servitudes. Le Conseil d'État considère cependant que, compte tenu des limites que l'instauration des servitudes impose à l'exercice du droit de propriété des riverains du domaine, il revient à la loi du pays de déterminer les éléments constitutifs du régime des servitudes et



de prévoir notamment les critères et les limites dans le cadre desquels elles sont instituées, le gouvernement étant, pour sa part, compétent pour prendre les éventuelles dispositions réglementaires et les décisions individuelles qui s'avèreraient nécessaires pour leur application.

Aux termes de l'article 86 de la loi organique du 19 mars 1999 : « *En matière pénale, le congrès peut assortir les infractions aux lois du pays et à ses règlements de peines d'amendes qui respectent la classification des contraventions et délits et n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République. Il peut assortir ces infractions de peines complémentaires prévues pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République* ». S'agissant de la répression des atteintes au domaine public de l'eau de la Nouvelle-Calédonie, le Conseil d'État constate que le projet prévoit que les contraventions de grande voirie correspondant à ces atteintes sont réprimées d'une amende dont le montant n'excède pas le maximum prévu par la législation pénale en vigueur sur l'ensemble du territoire national en matière de répression des infractions de même nature et qui figure aux articles L. 2132-5 à L. 2132-10 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs aux atteintes portées au domaine public fluvial. Le projet de loi du pays, en tant qu'il respecte le montant maximum prévu par ces dispositions légales, est donc conforme aux dispositions précitées de la loi organique.

Le projet de loi du pays instaure un régime de sanctions administratives pour la violation de diverses prescriptions de la loi du pays, qu'il énumère. La sanction maximale pouvant être prononcée en application de ces dispositions est de 5 millions de francs CFP, qui peut être doublée en cas de réitération de l'infraction moins d'un an après la date à laquelle une première sanction a été prononcée. Ce cumul de sanctions administratives et pénale pour les mêmes faits est admis, au regard du principe constitutionnel de proportionnalité des peines, dans la limite fixée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel (CC, n° [2016-545 QPC](#) du 24 juin 2016), selon laquelle le montant global des sanctions prononcées pour les mêmes faits ne doit pas dépasser le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues. Le Conseil d'État recommande donc que le projet soit complété pour préciser cette limite dans les cas où les mêmes faits donnent lieu à des sanctions prononcées au titre des deux régimes.

3.23.3. Nouvelle-Calédonie

■ Lois du pays

Protection des données à caractère personnel – Projet de loi du pays relatif au service public de l'emploi et du placement en Nouvelle-Calédonie (SOC – 407611 – 20/11/2023)

Dans le cadre de l'examen d'un projet de loi du pays relative au service public de l'emploi et du placement en Nouvelle-Calédonie, et visant notamment à mettre en place des traitements de données portant sur les demandeurs d'emploi de ce



territoire, le Conseil d'État (section sociale) a considéré que ce projet ne nécessitait pas la consultation de la Commission nationale informatique et liberté.

La loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, et le règlement 2016/679/UE du Parlement européen et du Conseil 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, et abrogeant la directive 1995/46/CE (règlement général sur la protection des données), sont applicables en Nouvelle-Calédonie par l'effet des articles 125 et 126 de cette loi.

Toutefois les projets ou propositions de délibérations par lesquelles le congrès adopte des dispositions portant sur les matières définies à l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999 et dénommées « lois du pays » ne peuvent être regardés comme un « *projet de loi (...)* ou toute disposition de projet de loi », au sens du a) du 4° de l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978, ni comme une « *proposition de mesure législative devant être adoptée par un Parlement national* », au sens du 4° de l'article 36 du règlement général sur la protection des données qui prévoit, lorsque ces projets, dispositions et propositions sont relatifs à la protection des données à caractère personnel ou au traitement de telles données, la consultation de la CNIL ou de l'instance de régulation.

Projet de loi du pays relatif à l'identification et à la cession des carnivores domestiques en Nouvelle-Calédonie – Consultations obligatoires – Limitations au droit de propriété, à la liberté du commerce et de l'industrie et à la liberté d'entreprendre justifiées mais nécessitant un délai pour leur entrée en vigueur (TP – 406679 – 21/02/2023)

Le projet de loi du pays dont le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi pour avis impose l'identification des carnivores domestiques, crée un statut d'éleveur et réglemente la cession et la vente des chiens et des chats, notamment en imposant qu'elles soient accompagnées d'attestations et certificats et en encadrant la publication des offres.

Le Conseil d'État constate que la consultation du conseil économique, social et environnemental de Nouvelle-Calédonie, qui a été effectuée, était bien obligatoire dès lors que ce projet de loi du pays, qui réglemente l'activité économique de commercialisation de carnivores domestiques et prévoit l'encadrement du prix de leur identification, a un caractère économique. Mais que la consultation du public à laquelle il a été procédé, pour opportune qu'elle soit, n'était pas juridiquement nécessaire, les dispositions du projet de loi du pays ne pouvant avoir qu'un effet indirect sur la surpopulation de chiens et de chats en liberté, prédateurs de nombreuses espèces protégées, qui a des effets défavorables sur l'environnement. Le Conseil d'État relève que ce projet de loi du pays, qui comporte principalement des dispositions dont l'objectif est zoosanitaire, nécessite la consultation du comité consultatif de l'environnement prévu à l'article 213 de la loi organique du 19 mars 2019, qui est obligatoirement consulté, aux termes de l'article 5 de la délibération du Congrès n° 155 du 9 janvier 2006, « *sur les projets ou propositions de loi du pays et de délibération du congrès susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement et le développement durable en Nouvelle-Calédonie, notamment, lorsqu'ils se rapportent :*



(...) à la réglementation zoosanitaire et phytosanitaire. (...) ». Il relève également que les consultations de l'autorité de la concurrence de Nouvelle-Calédonie et du comité de l'observatoire des prix et des marges sont également nécessaires, dans la mesure où le projet de loi du pays prévoit la fixation du prix de l'acte d'identification des carnivores domestiques par un arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et que l'article L. 411-1 du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie dispose que : « *Les projets et propositions de lois du pays et de délibérations du congrès relatifs à la réglementation des prix sont adoptés après avis de l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie et du comité de l'observatoire des prix et des marges (...)* ».

Il est loisible à une loi du pays d'apporter à l'exercice du droit de propriété, à la liberté du commerce et de l'industrie ou à la liberté d'entreprendre, qui découlent des articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, des limitations justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. Le Conseil d'État retient que les limitations apportées à l'exercice du droit de propriété, à la liberté du commerce et de l'industrie et à la liberté d'entreprendre prévues par le projet, qui reprennent, de façon atténuée, les dispositions applicables en métropole, sont justifiées par leur intérêt pour assurer la traçabilité des carnivores domestiques, favoriser leur santé physique et le respect des conditions de vie qui leur sont nécessaires, responsabiliser les propriétaires afin de lutter contre la surpopulation de chiens et chats et prévenir les troubles à l'ordre public, protéger les acquéreurs et prévenir les fraudes. De même, l'encadrement des prix de l'acte d'identification, justifié par le souci d'éviter que des prix élevés fassent obstacle à l'application des nouvelles dispositions, peut aller jusqu'à la fixation d'un tarif uniforme afin d'assurer la qualité des prestations proposées. Ces limitations apparaissent proportionnées à l'objectif poursuivi, sous réserve, toutefois, qu'un délai adapté soit laissé aux opérateurs avant l'entrée en vigueur des dispositions rendant obligatoire l'identification des carnivores domestiques avant toute cession, prévoyant les documents qui doivent être fournis à l'acquéreur d'un carnivore domestique et déterminant les cas dans lesquels la cession d'un carnivore domestique est interdite, dispositions qui, en l'état du projet de loi du pays, sont exclues du différé d'application d'un an qu'il prévoit.

Projets de loi du pays de Nouvelle-Calédonie relatif au transport routier de personnes et relatif à l'exercice de l'activité de transport de marchandises dangereuses par route et de la profession de conducteur de véhicules transportant des marchandises dangereuses – Prescriptions justifiées par l'intérêt général s'attachant à la prévention des accidents et proportionnées à celui-ci (TP – 407284 et 407285 – 25/07/2023)

Le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi de deux projets de loi du pays de Nouvelle-Calédonie.

Le premier relatif à l'activité professionnelle de transport routier de personnes fixe les principales conditions, notamment d'aptitude et d'honorabilité, que doivent remplir les personnes morales ou physiques pour être autorisées à exercer cette activité à titre onéreux ainsi que celle d'activité accessoire de transport routier de personnes assurée par les entreprises et les associations pour leurs besoins internes



de fonctionnement et, enfin, de l'organisation du service public de transport routier de personnes par des personnes publiques. Le Conseil d'État est d'avis que les prescriptions rendues applicables aux entreprises de transport routier de voyageurs et aux conducteurs par ce projet sont en rapport direct avec l'intérêt général s'attachant à la prévention des accidents impliquant les véhicules transportant des voyageurs ainsi qu'à la qualité du service rendu et à la loyauté de la relation commerciale avec les voyageurs, qu'elles ne sont pas disproportionnées au regard de ces objectifs, et par suite conformes aux normes juridiques s'imposant à la loi du pays.

Le second soumet les entreprises exerçant l'activité de transport par la route de marchandises dangereuses, ainsi que les conducteurs concourant à cette activité, à des obligations visant à prévenir les risques qu'elle présente pour la sécurité routière, les riverains et l'environnement. Le Conseil d'État est également d'avis que les prescriptions rendues applicables aux entreprises et aux conducteurs par ce projet sont en rapport direct avec l'intérêt général s'attachant à la prévention des accidents impliquant des véhicules transportant des marchandises dangereuses circulant sur le réseau routier, qu'elles ne sont pas disproportionnées au regard de cet objectif et, par suite, conformes aux normes juridiques s'imposant à la loi du pays.

Proposition de loi du pays de Nouvelle-Calédonie modifiant le statut des animaux dans le code civil applicable en Nouvelle-Calédonie (INT – 407389 – 05/09/2023)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a été saisi par le président du congrès de la Nouvelle-Calédonie d'une proposition de loi du pays modifiant le statut des animaux dans le code civil applicable en Nouvelle-Calédonie. Il y est proposé de ne plus définir les animaux comme des biens mais comme des « *êtres vivants doués de sensibilité* ». Les animaux demeureraient soumis au régime des biens ainsi qu'ils le sont en l'état actuel du droit, mais « *sous réserve des dispositions qui les protègent* ». Ces dispositions reproduisent, à quelques exceptions de rédaction près, celles du code civil applicable en métropole, dans leur rédaction issue de la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Le Conseil d'État note qu'aucune refonte du statut des animaux dans le code civil applicable en métropole n'est en cours ou prévue. Le Conseil d'État considère que la proposition de loi du pays relève de la compétence attribuée à la Nouvelle-Calédonie en matière de droit civil par le 4° du III de l'article 21 et par l'article 26 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, dans les conditions précisées par la loi du pays n° 2012-2 du 20 janvier 2012 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'État en matière de droit civil, de règles concernant l'état civil et de droit commercial. En vertu du 10° (« *Principes fondamentaux concernant le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales* ») de l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999, les dispositions envisagées relèvent du domaine des lois du pays.



3.24.1. Autorités détentrices des pouvoirs de police générale

Création de directions interdépartementales de la police nationale (INT – 407525 – 17/10/2023)

Saisi d'un projet de décret relatif aux services déconcentrés de la police nationale, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable, au bénéfice des observations suivantes. L'organisation de la police nationale par un décret en Conseil d'État n'appelle, en l'espèce, pas d'objection, au regard, d'abord, des missions et pouvoirs dévolus par la loi aux forces de sécurité intérieures et en l'espèce à la police nationale, ensuite en raison des exigences de l'article 15-1 du code de procédure pénale, en vertu duquel la définition des services où les officiers et agents de police judiciaire exercent leurs compétences, la création de ces services et leur ressort territorial sont déterminés par décret en Conseil d'État, enfin parce que ce décret déroge au principe fixé par l'article 4 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République qui dispose : « *Pour exercer leurs missions, les services déconcentrés des administrations civiles de l'État sont, sauf disposition législative contraire ou exception prévue par décret en Conseil d'État, organisés dans le cadre des circonscriptions territoriales suivantes : – circonscription régionale ; – circonscription départementale ; – circonscription d'arrondissement* ». Les « directions interdépartementales de la police nationale », créées par le projet de décret, ne sont pas des directions interdépartementales au sens ordinaire du terme : elles n'exercent, en fait, qu'une part minoritaire de leur activité hors du département constituant leur ressort. Pour prévenir les confusions dont cette dénomination pourrait être la source, la section de l'intérieur définit clairement le contenu précis de l'organisation de ces directions, de manière à ce que l'autorité de rattachement de chaque service soit clairement identifiable, au-delà des apparences que crée l'appellation retenue. Reprenant une disposition introduite dans le décret n° 2020-1736 du 29 décembre 2020 portant création des directions zonales de la sécurité publique, l'article 2, V, du projet prévoit que le directeur zonal de la police nationale « *représente* » la direction générale de la police nationale auprès de l'autorité judiciaire, et qu'à ce titre, il agit en concertation étroite avec les procureurs généraux près les cours d'appel dont le ressort relève de la zone de défense et de sécurité ou avec le procureur général désigné par eux, notamment pour la mise en œuvre des « *politiques de sécurité intérieure qui comportent une dimension judiciaire* ». Si le dialogue et la concertation auxquels invitent ces dispositions n'appellent aucune réserve, la formulation retenue n'a aucune conséquence quant à la détermination de l'autorité qui dirige le directeur zonal, qui demeure le préfet de zone aussi longtemps que la nature des missions à conduire ne place pas, parce qu'elles relèvent alors de la police judiciaire, ce directeur sous l'autorité des procureurs compétents.

Par ailleurs, le Conseil d'État retient qu'en dépit de l'objet du texte, le garde des sceaux, ministre de la justice, doit être l'un des ministres rapporteurs du décret, l'article 15-1 du code de procédure pénale imposant en effet que la création et les limites territoriales des services de police judiciaire soient déterminées par décret en Conseil d'État pris sur le rapport du ministre de la justice.

Création d'une compagnie de gendarmerie fluviale franco-allemande sur le Rhin – Compétences données à des agents de police allemands pour intervenir en territoire français (FIN – 407774 – 10/10/2023)

Le Conseil d'État (section des finances) a donné un avis favorable au projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Land du Bade-Wurtemberg relatif à la création d'une compagnie de gendarmerie fluviale franco-allemande sur le Rhin, signé à Strasbourg le 6 juillet 2022.

Il a notamment examiné les stipulations de cet accord permettant à des agents de police allemands d'intervenir en territoire français. En application du principe de valeur constitutionnelle selon lequel la défense de l'ordre public et la protection des libertés publiques relèvent des seules autorités nationales, un acte de police, dès lors qu'il implique l'usage de la force et est susceptible de conduire à une privation de liberté, ressortit à l'exercice des conditions essentielles de la souveraineté nationale, lequel n'appartient qu'à l'État. Un acte de police ne peut donc, en principe, être exécuté que par une autorité publique française ou sous son contrôle. Les actes de police accomplis sur le territoire français par des agents étrangers placés sous commandement français et en présence d'agents publics français satisfont à ces exigences. Le Conseil constitutionnel a toutefois admis des tempéraments à ces principes dans le cas d'agents publics étrangers autorisés à continuer, sur le territoire d'une autre Partie contractante, les poursuites engagées sur leur propre territoire « *dès lors que les autorités compétentes de celle-ci n'ont pu être averties préalablement de l'entrée sur ce territoire, en raison de l'urgence particulière, ou que ces autorités n'ont pu se rendre sur place à temps pour reprendre la poursuite* ». Les attributions des agents définies aux articles 10 et 11 de l'accord s'exercent dans le cadre de la jurisprudence constitutionnelle précitée. Cet encadrement juridique est renforcé par le renvoi aux dispositions pertinentes de la décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière. Par suite, le Conseil d'État a pu admettre l'inclusion de telles stipulations dans cet accord.

Personnels de la police nationale ou militaires de la gendarmerie nationale – Port de l'arme hors service – Incompétence du pouvoir réglementaire pour en préciser les conditions (INT – 407540 – 17/10/2023)

Saisi d'un projet de décret portant diverses dispositions relatives aux armes et munitions confiées aux fonctionnaires et militaires chargés de missions de sécurité publique, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable sous réserve de la disjonction de deux alinéas de l'article pris pour l'application de



l'article L. 315-3 du code de la sécurité intérieure issu de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021, aux termes duquel : « *Le fait pour un fonctionnaire de la police nationale ou un militaire de la gendarmerie nationale de porter son arme hors service dans des conditions définies par décret en Conseil d'État ne peut lui être opposé lors de l'accès à un établissement recevant du public* ». Les dispositions disjointes prévoyaient que les personnels portant leur arme hors service « *ne peuvent en faire usage qu'en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée dans les conditions prévues par l'article L. 435-1 du présent code et les articles 122-5 et 122-7 du code pénal* » et précisait que « *lorsqu'il fait usage de son arme, le personnel décline sa qualité* ». Le Conseil d'État a constaté qu'aucune disposition législative n'habilite le pouvoir réglementaire à préciser les conditions dans lesquelles un fonctionnaire de la police nationale ou un militaire de la gendarmerie nationale qui porte son arme en dehors du service peut en faire usage. Le Conseil constitutionnel a ainsi relevé, dans sa [décision n° 021-817 DC](#) du 20 mai 2021 (point 168), que les dispositions de l'article L. 315-3 du code de la sécurité intérieure issu de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 n'ont pas pour objet de déterminer les conditions dans lesquelles un policier ou un gendarme peut être autorisé à porter son arme hors service ni de déterminer les cas dans lesquels il peut, dans ce cadre, en faire usage. Le décret en Conseil d'État pris en application de ces dispositions ne peut en conséquence davantage avoir cet objet.

3.24.2. Étendue des pouvoirs de police

Concours apporté par les forces de police et de gendarmerie au maintien de l'ordre – Redéfinition des critères permettant de caractériser l'état irrémédiable de l'insalubrité ou de l'insécurité d'un bâtiment permettant à l'autorité de police de prescrire sa démolition ou une interdiction définitive d'habiter

➤ *Voir avis sur un projet de loi relatif à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement – points 14 à 16 (AG/TP-INT – 407663 – 07/12/2023).*

3.24.3. Polices spéciales

Police du port et de la détention d'armes – Nomenclature des armes – Régime d'utilisation et de détention – Obsolescence et confusion résultant de définitions par renvoi hétérogènes (INT – 407053 – 13/06/2023)

Examinant un projet de décret modifiant le régime des armes et munitions et faisant application de certaines dispositions de la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, le Conseil d'État (section de l'intérieur) a observé que la pratique constante d'ajouts et de corrections marginales à l'intérieur des définitions de catégories d'armes avait peu à peu brouillé la lisibilité du dispositif de classification et, par un jeu de renvoi à l'intérieur de chaque rubrique, rendu ardue la compréhension du régime applicable, même pour des professionnels



avertis. Ainsi le mélange, selon les rubriques, du régime des parties d'armes, des armes et de leurs munitions, et leur définition assortie d'exception, ou d'application partielle d'un régime combinée à celle d'un autre, ne répondent plus de manière satisfaisante, s'agissant d'une législation importante pour la sécurité publique, aux exigences de clarté et d'intelligibilité de la loi, garants de son respect, de sa bonne application et du contrôle qu'il appartient à l'État d'en faire. Une refonte complète de la nomenclature, même à droit constant, assurant une présentation claire, rendue robuste aux inévitables évolutions résultant de celles de la technologie, serait à l'évidence aussi nécessaire que bienvenue.



3.25. Pouvoirs publics, autorités indépendantes, organisation et gestion de l'administration

Transformation en un service à compétence nationale d'un pôle national des métiers de l'encadrement du ski et de l'alpinisme – Transformation consistant uniquement en un changement de dénomination, dépourvu de toute portée pratique sur la politique publique en cause (INT – 407177 – 04/07/2023)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a examiné un projet de décret modifiant le code du sport (partie réglementaire), dont l'objet était de tirer les conséquences de la transformation du pôle national des métiers de l'encadrement du ski et de l'alpinisme (PNMESA) en un nouveau service à compétence nationale (SCN) placé sous l'autorité de la directrice des sports, appelé le « service national des métiers de l'encadrement du ski et de l'alpinisme » (SNMESA). Cette transformation a nécessité quatre actes réglementaires, (un arrêté de la ministre des sports et des jeux olympiques et paralympiques portant création du service à compétence nationale dénommé « service national des métiers de l'encadrement du ski et de l'alpinisme » ; un arrêté modifiant la composition et les conditions de fonctionnement de la commission de la formation et de l'emploi du conseil supérieur des sports de montagne ; un décret simple modifiant le décret n° 2014-133 du 17 février 2014 modifié fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et de l'enseignement supérieur et de la recherche ; un décret simple modifiant 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) dont les conséquences, en termes d'exercice des compétences, devaient être tirées, s'agissant de la répartition entre préfet et ministre, par décret en Conseil d'État. Or, cette transformation n'a abouti qu'à un changement de dénomination, dépourvu de toute portée pratique sur la politique publique en cause. Ni les effectifs, ni les moyens, ni le rôle ou les fonctions du service n'ont changé, la transformation en service à compétence nationale n'ayant donc aucun impact autre que d'apparence, qui paraît avoir été le seul effet recherché. Le Conseil d'État, placé devant le fait accompli de la création du service, n'a pu trouver matière à s'opposer aux conséquences à en tirer et regrette, alors que les dénominations recouvrent des régimes juridiques différents et précis, leur usage à des fins de pure communication, l'absence de coût de la mesure ne prenant pas en compte la charge pour le service de son écriture et sa mise en place.



3.26. Presse

Mesures d'interdiction prises en vertu de l'article 14 de la loi du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse – Projet de décret modifiant le décret de 1950 portant RAP pour l'exécution de la loi du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse (INT – 407120 – 27/06/2023)

Saisi d'un projet de décret modifiant le décret n° 50-143 du 1^{er} février 1950 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse, le Conseil d'État (section de l'intérieur) n'a pu lui donner un avis favorable. Le Conseil d'État relève que l'article 15 de la loi du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse, qui renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de définir ses modalités d'application, prévoit que ce décret est pris sur le rapport du garde des sceaux, ministre de la justice, du ministre de l'intérieur, du ministre de l'éducation nationale, du ministre de la santé publique et du ministre chargé de l'information. Le Conseil d'État observe que ces dispositions imposent que ces ministres participent les uns et les autres à l'élaboration du décret en Conseil d'État auquel elles renvoient, sans qu'ait à cet égard d'incidence la circonstance que la loi du 16 juillet 1949 soit antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958. Il considère qu'il en va de même pour l'élaboration des décrets modificatifs de ce décret, quelle que soit l'ampleur des modifications qui lui sont apportées. Dans ces conditions, dès lors qu'il ne ressort ni des mentions du projet de décret, ni d'aucune autre pièce du dossier soumis à l'examen de la section de l'intérieur, que le ministre de l'intérieur et des outre-mer, le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et le ministre de la santé et de la prévention aient été associés à l'élaboration du projet de décret, le Conseil d'État estime qu'il méconnaît les dispositions de l'article 15 de la loi du 16 juillet 1949.

Enfin, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que, dans l'hypothèse où les ministres mentionnés à l'article 15 de la loi du 16 juillet 1949 autres que le garde des sceaux, ministre de la justice, seraient finalement associés à l'élaboration du projet de décret sans toutefois en être les rapporteurs, leur contreseing ne serait pas requis, dans la mesure où aucun de ces autres ministres ne peut être regardé, en l'état, comme chargé de l'exécution du décret au sens de l'article 22 de la Constitution.

Enfin, et en tout état de cause, le Conseil d'État n'aurait pas pu retenir les dispositions du projet relatives à l'autorisation donnée aux directeurs ou éditeurs de publications destinées à la jeunesse d'apposer sur chaque exemplaire, à côté de la mention prévue à l'article 20 du décret du 1^{er} février 1950, le logo de la commission de surveillance et de contrôle des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence. L'apposition de ce logo n'attestant pas, en tant que telle, de la conformité de la publication à la réglementation applicable, le Conseil d'État estime en effet que la simple autorisation d'en faire usage, sans obligation en ce sens pour les personnes concernées, ne relève pas du décret en Conseil d'État, alors même que ce logo constituerait une marque collective déposée.



3.27. Protection des données à caractère personnel

■ Cadre juridique applicable aux traitements de données

Décret mentionnant un traitement, sans précisions de son régime autres que sa principale fonctionnalité et le principe de son existence. – Décret ne pouvant être regardé comme autorisant un traitement au sens de la loi du 6 janvier 1978 (INT – 406467 – 31/01/2023)

Saisi d'un projet de décret portant modification des dispositions relatives aux registres et au livre foncier dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, le Conseil d'État (section de l'intérieur) a observé que la modification de l'annexe du code de procédure civile relative à son application dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle à laquelle le projet procède mentionnait les conditions de sécurité et de confidentialité devant régir les inscriptions au registre foncier d'Alsace et de Moselle par voie électronique. Bien qu'impliquant nécessairement la création d'un traitement de données, et celles-ci étant, par nature, de celles impliquant que le traitement soit autorisé par décret en Conseil d'État par application de l'article 31 de la loi informatique et liberté, le Conseil d'État a noté que l'objet même du décret qu'il examinait n'était pas la création du traitement en cause, qui n'est qu'impliqué par les dispositions examinées. Il en a déduit que le décret qui lui était soumis n'avait pas à être précédé par la réalisation d'une étude d'impact et par un avis de la CNIL, ni ne devait comporter les mentions habituelles d'un décret d'autorisation, qui interviendra ultérieurement lorsque les caractéristiques essentielles du traitement auront été analysées et fixées par le responsable du traitement.

Modification du décret n° 2019-341 du 19 avril 2019 relatif à l'utilisation du NIR – Formalités préalables à la mise en œuvre du traitement (INT – 406654 – 07/03/2023)

Saisi d'un projet de décret relatif à l'établissement de la qualité d'agriculteur actif, de jeune agriculteur ou de nouvel agriculteur, telles que définies en application du Plan stratégique national 2023-2027 relevant de la Politique agricole commune, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable au bénéfice des observations suivantes.

Conformément aux dispositions de l'article 30 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, le décret en Conseil d'État n° 2019-341 du 19 avril 2019 pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) détermine les catégories de responsables de traitement et les finalités des traitements au vu desquelles ces derniers peuvent être mis en œuvre lorsqu'ils portent sur des données comportant le numéro d'inscription des personnes au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR). Pour permettre la mise en œuvre du traitement mentionné à



l'article D. 614-12 du code rural et de la pêche maritime, lequel porte sur des données comportant le NIR, le projet de décret prévoit de modifier le décret du 19 avril 2019 pour y ajouter une nouvelle finalité et une nouvelle catégorie de responsable de traitement. Si la mise en œuvre du traitement intervient, ainsi que le précise l'article 30 de la loi du 6 janvier 1978, sans préjudice des obligations qui incombent à son responsable en application de la section 3 du chapitre IV du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016, les modifications envisagées du décret du 19 avril 2019 n'imposent pas, pour ce qui les concerne, la réalisation d'une analyse d'impact spécifique préalablement à la saisine de la CNIL. Le Gouvernement est toutefois tenu de communiquer à la CNIL comme au Conseil d'État toutes informations utiles sur la nécessité du recours au NIR et la proportionnalité et l'adéquation de ce recours au regard des bénéfices attendus.

Dispositions impliquant la modification de traitements de données à caractère personnel – Principe : soumettre simultanément au Conseil d'État ces modifications, lorsqu'elles nécessitent son avis – Dérogation : dispositions dont l'entrée en vigueur est différée (INT – 407018 – 09/05/2023)

Saisi d'un projet d'ordonnance relative à la formation aux activités privées de sécurité, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable en rappelant la nécessité qu'en principe, lorsque la mise en œuvre des dispositions réglementaires qui lui sont soumises impliquera la modification de dispositions réglementaires relatives à la consultation des traitements de données à caractère personnel concernés, cette modification lui soit simultanément soumise. Le Conseil d'État estime en effet souhaitable en pareil cas, pour le bon exercice de sa fonction consultative, que les modifications à venir des dispositions relatives aux traitements de données concernés lui soient simultanément présentées dès lors qu'elles nécessitent son avis. En l'espèce toutefois, il relève que, selon l'article 3 du projet d'ordonnance, celle-ci entre en vigueur aux dates et dans les conditions prévues par décret en Conseil d'État et au plus tard le 1^{er} septembre 2025, et que le Gouvernement a indiqué que les modifications nécessaires seront apportées par ce décret. C'est à l'occasion de l'examen de ce décret que le Conseil d'État aura à se prononcer sur les modifications nécessaires des traitements de données à caractère personnel.

Liste des fichiers susceptibles de faire l'objet d'une consultation automatisée – Casier judiciaire national – Consultation ne consistant pas dans une interconnexion (INT – 407756 – 12/12/2023)

Saisi d'un projet de décret modifiant le décret n° 2017-1224 du 3 août 2017 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Automatisation de la consultation centralisée de renseignements et de données » (ACCRéD) et le code de la sécurité intérieure, le Conseil d'État (section de l'intérieur) a admis que soit étendue la liste, figurant au I de l'article 7 du décret modifié, des fichiers susceptibles de faire l'objet d'une consultation automatisée via le traitement ACCRÉD, en y ajoutant, d'une part, deux fichiers d'Interpol et, d'autre part, le casier judiciaire national automatisé mentionné à l'article 768 du code de procédure pénale. Cependant, concernant ce dernier, il attire l'attention du Gouvernement sur la nature et le régime juridiques de ce fichier judiciaire régi en partie par le code de



procédure pénale, lequel prévoit notamment, en application de son article 777-3, que le casier judiciaire national automatisé ne peut faire l'objet d'une quelconque interconnexion avec un autre fichier qui ne dépend pas du ministère de la justice. Si les modalités de consultation automatisée du bulletin n° 2 du casier judiciaire national automatisé, telles qu'elles sont prévues à ce stade (« hit/no hit ») au regard des informations techniques fournies, écartent toute forme d'interconnexion, le Conseil d'État a néanmoins estimé nécessaire d'isoler ce fichier en l'écartant de la liste générale établie au I de l'article 7 du décret modifié pour le faire figurer dans une catégorie sui generis, numérotée I bis, afin que toute modification ultérieure des règles et des objets de consultation du traitement ACCReD fasse l'objet d'une étude d'impact et d'une analyse juridique particulières quant à ses effets sur l'exploitation du casier judiciaire national automatisé.

■ Régime des transferts de données personnelles

Régime des transferts de données personnelles prévus par des accords internationaux passés avec des États n'ayant pas fait l'objet de décisions d'adéquation de la part de l'Union européenne (FIN – 406461 – 14/06/2023)

Saisi d'un projet de loi autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Macédoine du Nord portant application de l'accord du 18 septembre 2007 concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, le Conseil d'État (section des finances) a précisé le régime applicable aux traités et accords internationaux entraînant des transferts de données personnelles à destination d'États tiers à l'Union européenne non bénéficiaires de décision d'adéquation, au vu, d'une part, de l'article 46 du règlement général sur la protection des données personnelles du 27 avril 2016 (RGPD), d'autre part, des articles 112 et 113 de la loi informatique et libertés, dans leur rédaction issue de la loi du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles, qui assurent la transposition en droit national de la directive (UE) 2016/680.

Il résulte de ces textes que les transferts de données personnelles vers un État tiers à l'UE, non bénéficiaire d'une décision d'adéquation, ne sont autorisés qu'en présence de garanties appropriées identifiées soit dans un instrument juridique contraignant pour les parties, soit après constat de l'existence des garanties appropriées dans la législation de cet État tiers assurant une protection équivalente à celle assurée par les règles européennes. Compte tenu de l'importance des questions liées aux transferts de données personnelles opérés dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux avec des États tiers à l'Union européenne non bénéficiaires de décision d'adéquation, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de privilégier, chaque fois que cela est possible, l'inscription des garanties appropriées mentionnées aux articles 46 du RGPD et 112 à 113 de la loi Informatique et Libertés au sein de ces accords, pour faciliter l'exercice des droits correspondants par les personnes concernées. Par ailleurs, dans le cas où ces garanties ne figurent pas dans le texte de l'accord, il paraît nécessaire qu'une présentation de la législation de l'État partie en matière de protection des données figure dans l'étude d'impact du projet de loi, pour la pleine information des parlementaires quant à leur respect par sa législation.



Ce protocole d'accord a pour finalité principale de permettre l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, et non la prévention ou la répression d'infractions pénales. La seule circonstance que figurent également parmi les personnes éloignées des étrangers frappés d'expulsion ou que demeurent applicables, malgré la dépénalisation du séjour irrégulier commandée par le droit de l'Union, certaines infractions en lien avec l'éloignement, demeure sans incidence sur la finalité principale du traitement. Les transferts de données à caractère personnel effectués sur son fondement ne sont, par suite, pas au nombre de ceux réalisés « à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre des menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ». Par suite, ces transferts relèvent du champ d'application du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 (Règlement général sur la protection des données, dit RGPD).

Le Conseil d'État a constaté que la République de la Macédoine du Nord n'a pas fait l'objet d'une décision d'adéquation de la Commission européenne prise en vertu de l'article 45 du RGPD et garantissant qu'un État assure un niveau de protection adéquat permettant que lui soient transférées des données à caractère personnel. Aux termes de l'article 46 du RGPD, en l'absence de décision d'adéquation, « 1. Le responsable du traitement ou le sous-traitant ne peut transférer des données à caractère personnel vers un pays tiers ou à une organisation internationale que s'il a prévu des garanties appropriées et à la condition que les personnes concernées disposent de droits opposables et de voies de droit effectives. / 2. Les garanties appropriées visées au paragraphe 1 peuvent être fournies, sans que cela ne nécessite une autorisation particulière d'une autorité de contrôle, par : a) un instrument juridiquement contraignant et exécutoire entre les autorités ou organismes publics ; (...). ».

Le Conseil d'État a relevé, d'une part, que le protocole d'accord ne contient pas les garanties appropriées au regard du niveau de protection offert par le RGPD et le droit français et, d'autre part, que si la République de Macédoine du Nord a signé et ratifié le Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, adopté à Strasbourg le 10 octobre 2018, cet instrument n'était, à la date à laquelle il a examiné le protocole d'accord, pas entré en vigueur et ne pouvait donc, en tout état de cause, être considéré comme « un instrument juridiquement contraignant et exécutoire » au sens des dispositions de l'article 46 du RGPD. Il a cependant estimé que constitue « un instrument juridiquement contraignant et exécutoire » la loi macédonienne du 16 février 2020 sur la protection des données à caractère personnel, laquelle offre des standards de protection analogues à ceux du RGPD et, par suite, fournit les « garanties appropriées » et permet aux « personnes concernées » de « dispose [r] de droits opposables et de voies de droit effectives » exigées par l'article 46 de ce règlement pour autoriser un transfert de données à caractère personnel vers un État tiers à l'Union.



Régime des transferts de données personnelles prévus par des accords internationaux passés avec des États n'ayant pas fait l'objet de décisions d'adéquation de la part de l'Union européenne (FIN – 407409 – 17/10/2023)

Saisi du projet de loi autorisant la ratification de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldavie pour l'élimination de la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et pour la prévention de l'évasion et de la fraude fiscales, le Conseil d'État (section des finances) a relevé que cet accord relève du champ d'application du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil 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 (voir **FIN – 406461 – 14/06/2023**). En l'espèce, le Conseil d'État a constaté que la République de Moldavie n'avait pas fait l'objet d'une décision d'adéquation de la Commission européenne prise en vertu de l'article 45 du RGPD. Il a relevé, par ailleurs, que la convention dont le projet de loi autorise l'approbation ne contient pas les garanties appropriées au regard du niveau de protection offert par le RGPD et le droit français. Il a estimé que la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, dont la République de Moldavie est signataire, n'apporte pas l'intégralité des garanties nécessaires aux transferts de données à caractère personnel hors de l'Union européenne, et note que la Convention dite « 108+ », dont la République de Moldavie est également signataire, n'est pas, à ce jour, entrée en vigueur. Enfin, si la législation moldave sur la protection des données personnelles offre nombre des garanties appropriées exigées par l'article 46, le Conseil d'État n'a pas estimé être en mesure d'affirmer que la législation moldave, ensemble les instruments internationaux en vigueur auxquels la France et la Moldavie sont parties, offrent des garanties substantiellement équivalentes à celles de l'Union européenne en matière de protection des données personnelles, notamment en ce qui concerne le droit au recours et la durée de conservation des données. Il a toutefois considéré que les finalités poursuivies par la convention d'élimination de la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et de prévention de l'évasion et de la fraude fiscales sont au nombre des motifs importants d'intérêt public de nature à justifier de tels transferts sur le fondement du d) du 1 de l'article 49 du RGPD.

Transfert de données en dehors de l'Union européenne – Base légale : article 45 du RGPD, faute de pouvoir recourir à l'article 46 ou, à défaut, à l'article 49 (INT – 407471 – 03/10/2023)

Saisi d'un projet de décret relatif aux procédures d'analyses génétiques par le laboratoire antidopage français et portant diverses dispositions de la partie réglementaire du code du sport, qui organise des transferts de données par le biais du système d'administration et de gestion antidopage hébergé sur une plateforme internet sécurisée au Canada, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable sous réserve des observations suivantes. Le Canada, qui bénéficie de la décision d'adéquation de la Commission européenne 2002/2/CE du 20 décembre 2001, est considéré, en vertu de cette décision, comme assurant un niveau de protection adéquat des données à caractère personnel transférées de la Communauté aux destinataires assujettis à la « loi fédérale canadienne sur la protection des



renseignements personnels et les documents électroniques, sanctionnée le 13 avril 2000 ». Dans sa version applicable à la date d'examen du projet de décret, cette loi mentionne expressément les données traitées par l'Agence mondiale antidopage (AMA) comme relevant de son champ d'application. Alors même que la décision d'adéquation est très antérieure à l'adoption du RGPD, ne prend pas en compte le transfert de données génétiques et que l'ampleur du transfert systématique des données de l'AMA vers la totalité des pays, y compris ceux ne pratiquant aucun des standards minima de protection des données personnelles ne semble pas avoir pu être mesurée, dans la mesure où une décision d'adéquation tient compte du transfert ultérieur des données vers un pays tiers, mais n'examine pas le cas spécifique d'un envoi exclusivement destiné à des pays tiers et se bornant à transiter par le Canada, la lettre de l'article 45 du RGPD impose, malgré ces réserves de fond, de regarder cette décision d'adéquation comme constituant une base légale au transfert de données envisagé par le décret.

Le Conseil d'État relève cependant que la négociation d'accords spécifiques, dans l'esprit de l'article 46 du RGPD, apporterait, en l'attente d'une actualisation de la décision d'adéquation, prévue par le point 3 de l'article 45 du RGPD, une sécurité réelle bien supérieure, et invite le Gouvernement à inciter l'AMA à développer les efforts qu'elle a initiés en la matière en ce sens. Le Conseil d'État note que, en l'absence, d'une part, de décision d'adéquation de la Commission européenne prise sur le fondement de l'article 45 du RGPD (qui pourrait notamment résulter à l'avenir de ce que la décision du 20 décembre 2001 serait écartée ou annulée par une juridiction compétente) et, d'autre part, de garanties appropriées, de droits opposables et de voies de droit effectives satisfaisant aux exigences de l'article 46 du même règlement, un transfert ou un ensemble de transferts de données à caractère personnel vers un pays tiers peut intervenir, à titre dérogatoire, dans l'une des « situations particulières » prévues à l'article 49 du RGPD, notamment si le transfert est « nécessaire pour des motifs importants d'intérêt public ». En l'espèce, tant les engagements internationaux de la France que les dispositions législatives du code du sport permettent de regarder les nécessités de l'efficacité de la lutte antidopage comme un des « motifs importants d'intérêt public » pouvant, en vertu de l'article 49, fonder ce transfert de données. Toutefois, en l'attente de la confirmation du sens et de la portée de l'article 49 par les juridictions compétentes, la solution résultant de la mise en œuvre de l'article 46 apparaît la plus satisfaisante.

■ Mise en relation des traitements de données

Mise en relation avec d'autres traitements de données préexistants – Adaptation nécessaire de la liste des accédants de chacun de ces traitements – Modalités (INT – 407437 – 26/09/2023)

Saisi d'un projet de décret autorisant la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Système informatisé de suivi de politiques pénales prioritaires » (SISPoPP), le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable assorti des observations suivantes. En premier lieu, les caractéristiques de ce traitement ont été régulièrement soumises pour avis à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), en particulier celles



relatives à ses finalités visant à faciliter et à améliorer le suivi actualisé des affaires, événements, territoires ou des personnes, majeures ou mineures dans le cadre des politiques pénales prioritaires suivantes dans la perspective d'une évaluation de celles-ci. La réduction de ces finalités générales au suivi de la seule liste précise des politiques pénales prioritaires concernées par le traitement SISPoPP n'a donc pas empêché la CNIL de se prononcer sur la question des finalités du traitement, qu'elle avait validées lorsqu'elles étaient plus largement définies. Dès lors, une nouvelle consultation n'était pas nécessaire. En deuxième lieu, concernant les mises en relations susceptibles de pouvoir être opérées entre le traitement SISPoPP et d'autres traitements de données préexistants placés sous la responsabilité du ministère de la justice, le Conseil d'État a considéré que celles-ci ne soulèvent pas de problèmes intrinsèques de légalité. En revanche, leur mise en œuvre est subordonnée, d'une part, à ce que les finalités de chacun de ces traitements soient compatibles entre elles et, d'autre part, à ce que les listes des accédants de chacun de ces traitements soient parfaitement homogènes. Cette double exigence peut conduire, comme en l'espèce, à prévoir des adaptations des dispositions réglementaires qui ont autorisé les précédents traitements. En principe, lorsqu'une telle mise en conformité s'avère nécessaire, le responsable du traitement doit produire les projets de modification de textes dès le stade de la consultation de la CNIL au sujet du nouveau traitement. Le Conseil d'État a admis que cette obligation devait s'appliquer dans toute la mesure du possible, c'est-à-dire en tenant compte des contraintes objectives pesant sur le responsable du traitement.

Au cas d'espèce il a été admis, au regard de l'impossibilité manifeste du ministère de la justice de pouvoir présenter de tels travaux aboutis pour chacun des traitements de données concernés, que la production des modifications réglementaires requises pour seulement deux d'entre eux (Cassiopée et le dossier pénal numérique) n'entachait pas la régularité de la saisine du Conseil d'État, à charge pour le responsable du traitement de procéder dans les meilleurs délais aux autres modifications nécessaires afin de pouvoir étendre les possibilités de mises en relation. La CNIL a exprimé une position identique.

L'attention du Gouvernement est attirée sur le fait que toute mise en relation anticipée effectuée entre le traitement SISPoPP et l'un de ces traitements de données non encore mis en conformité méconnaîtrait les textes régissant ces traitements et pourrait avoir, sur les décisions administratives fondées sur les données ainsi utilisées, ou sur les procédures pénales les utilisant, des conséquences en termes de régularité ou de légalité.

Modification d'un traitement automatisé de données à caractère personnel afin de permettre une nouvelle mise en relation – Nécessité de consulter la CNIL – Absence en l'espèce (INT – 407527 – 24/10/2023)

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 (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable assorti d'observations.



Dans sa rédaction actuellement en vigueur, l'article 2 du décret du 5 mars 2015 précise que, parmi les données à caractère personnel et informations enregistrées dans le traitement intéressant les personnes engagées dans un processus de radicalisation et susceptibles de vouloir se rendre à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes ou de vouloir prendre part à des activités à caractère terroriste, figure notamment l'indication selon laquelle cette personne est enregistrée ou non dans le traitement de données à caractère personnel dénommé « CAR » relatif au suivi des personnes placées sous main de justice et destiné à la prévention des atteintes à la sécurité pénitentiaire et à la sécurité publique, traitement mentionné au 13 de l'article 1^{er} du décret n° 2007-914 du 15 mai 2007 pris pour l'application du I de l'article 33 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Le projet du Gouvernement tire les conséquences des modifications opérées par le décret n° 2023-795 du 18 août 2023, lequel remplace, au sein du décret du 15 mai 2007 précité, la référence au traitement de données à caractère personnel « CAR » par la référence au traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Fichier du renseignement pénitentiaire » (FRP).

Le projet de décret modifie donc l'article 2 du décret du 5 mars 2015 pour remplacer la référence au traitement automatisé « CAR » par la référence au « traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé » Fichier du renseignement pénitentiaire « . La CNIL n'a pas été consultée au préalable.

Le Conseil d'État a estimé que cette consultation n'était, en l'espèce, pas obligatoire. Il a d'abord noté que le FRP constitue certes un nouveau traitement de données à caractère personnel présentant des potentialités plus étendues, que ce soit en termes de finalités, de personnes concernées et de catégories d'accédants et de destinataires que le fichier CAR dont il prend la suite. Toutefois, tenant compte de cette filiation entre ces deux fichiers et de leur finalité, le Conseil d'État a observé que leur mise en relation, si elle constitue bien un transfert de données, se borne ici à ne donner, s'agissant de personnes inscrites au FSPRT, aucune autre information que celle de l'enregistrement ou non de la personne concernée au fichier du renseignement pénitentiaire. La modification ainsi opérée par le projet ne constitue donc pas une modification d'une « caractéristique essentielle » du traitement ou de sa mise en œuvre, au sens que donne la jurisprudence à ces termes pour déterminer si la consultation préalable de la CNIL est obligatoire (CE, 20 juin 2018, *Syndicat national des vétérinaires d'exercice libéral et autres*, n° 408185 et 408192, aux T.).

■ Destinataires des données

Traitements de données personnelles – Elargissement des personnes pouvant accéder aux données d'un traitement permettant d'accéder automatiquement à d'autres traitements – Nécessité de modifier préalablement les textes régissant ces autres traitements (INT – 407097 – 13/06/2023)

Saisi d'un projet de décret portant modification des dispositions relatives au traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé PARAFE, le Conseil



d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable, sous réserve des observations suivantes.

Selon les dispositions actuellement en vigueur de l'article R. 232-8 et du second alinéa de l'article R. 232-9 du code de la sécurité intérieure, le dispositif PARAFE permet, à partir des données relevées sur les passeports, de consulter automatiquement (par une mise en relation qui n'a pas le caractère d'une interconnexion), pour les besoins du contrôle aux frontières, le fichier des personnes recherchées, le système d'information Schengen et le fichier des documents de voyage volés et perdus d'Interpol. Le Conseil d'État considère que ces dispositions constituent, comme l'a estimé la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), un élément important pour assurer la transparence du dispositif et la bonne compréhension de son fonctionnement. Si aucune exigence légale ou conventionnelle n'impose la mention dans le décret relatif à un traitement des mises en relation qu'il rend possible, mention dont l'inconvénient est de nécessiter une modification des dispositions en cause lorsque de nouvelles mises en relation avec d'autres traitements seront souhaitées, il n'a pas paru en l'espèce opportun, au regard de l'obligation d'information qui s'impose au responsable du traitement, de substituer, ainsi que le faisait le projet du Gouvernement, à la liste des fichiers qui peuvent être consultés dans le dispositif PARAFE la seule indication que ce dispositif a pour finalité « *la collecte des données nécessaires au contrôle aux frontières* ».

Par ailleurs, le Conseil d'État a disjoint une disposition ajoutant à la liste des personnes pouvant accéder aux données du traitement PARAFE les membres du personnel opérationnel du contingent permanent du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, dit « Frontex ». En effet, les agents mettant en œuvre le contrôle aux frontières au moyen du dispositif PARAFE sont appelés à prendre connaissance des informations issues des traitements consultés de manière automatique. Or les dispositions régissant le fichier des personnes recherchées ne mentionnent pas les agents de Frontex parmi les personnes destinataires des données enregistrées dans ce fichier (décret n° 2010 569 du 28 mai 2010, art. 5). Il est donc nécessaire, conformément à une jurisprudence constante de la section, de compléter au préalable ces dispositions, et au besoin celles relatives au système d'information Schengen, pour pouvoir associer les agents de Frontex à la mise en œuvre de PARAFE. La circonstance que le décret du 28 mai 2010 serait en voie de modification à cette fin est sans incidence sur le fait que l'extension de la diffusion des données issues de ces traitements serait illégale sans modification préalable des textes régissant les traitements en cause. Le Conseil d'État rappelle qu'il doit être saisi (ou informé) des modifications nécessaires au plus tard au moment où il est saisi de dispositions se fondant sur ces modifications, dont le bénéfice ne peut en aucune manière être anticipé.



3.28. Radio et télévision

Régulation du numérique

➡ *Voir avis sur un projet de loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique (AG/INT-FIN – 406991 – 27/04/2023).*



3.29. Répression

■ Répression civile

Actions de groupe – Création d’une sanction civile pour faute lucrative

➔ Voir avis sur une proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe (AG/INT – 406517 – 07/02/2023).

■ Répression pénale

Droit pénal – Lutte contre les dérives sectaires

➔ Voir avis sur un projet de loi portant lutte contre les dérives sectaires (AG/INT – 407626 – 07/11/2023).

Procédure pénale – Missions de police judiciaire – Captation d’images par drones (INT – 407283 – 19/12/2023)

Saisi d’un projet de décret relatif à la mise en œuvre de traitements d’images au moyen de dispositifs de captation installés sur des aéronefs pour des missions de police judiciaire, le Conseil d’État (section de l’intérieur) lui a donné un avis favorable au bénéfice des observations qui suivent.

Le Conseil d’État rappelle que, dès lors que la captation d’images par des « caméras aéroportées » est réalisée dans des conditions permettant de filmer des personnes physiques identifiées ou identifiables, en particulier du fait du survol rapproché et mobile de lieux publics ou de lieux privés, elle constitue par elle-même un traitement de données à caractère personnel au sens du Règlement général de protection des données (RGPD) et de la directive (UE) 2016/680 (dite « directive police-justice ») ainsi que de la loi du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés (INT – 401214 – 20/09/2020).

La nature même du recours à la technique des caméras aéroportées, en particulier lorsqu’elle est mise en œuvre dans l’espace public ou dans des espaces ouverts au public, entraîne la captation et l’enregistrement d’images concernant des personnes et des situations qui n’entrent pas dans le champ de l’objectif pour lequel elle a été autorisée et qui sont susceptibles de porter des atteintes graves aux droits fondamentaux des intéressés. Tel est le cas en particulier lorsque les images captées sont susceptibles de révéler des données et informations dites « sensibles », dont le traitement est en principe interdit par les dispositions de l’article 6 de la loi du 6 janvier 1978 et l’article 9 du RGPD.

Le projet prévoit quatre séries de mesures spécifiques permettant de limiter les atteintes susceptibles d’être portées aux droits fondamentaux :

1° Dès la fin des opérations de captation, qui sont exercées sous le contrôle du juge qui les a autorisées, les images et les autres données traitées doivent être immédiatement téléchargées sur un support sécurisé, sur lequel elles peuvent

être conservées pendant un délai maximal d'un mois, à l'issue duquel elles sont automatiquement effacées ;

2° Avant l'expiration de ce délai, les données sont analysées afin qu'en soient extraites, pour être versées au dossier de la procédure, les seules images et informations en lien avec l'objectif poursuivi par l'autorisation d'utilisation initiale de recourir à cette technique de captation ;

3° Si les opérations d'exploitation révèlent des faits, sans relation avec l'autorisation de mise en œuvre de la technique ou l'objectif poursuivi, susceptibles d'être réprimés pénalement, les images et données correspondantes ne peuvent être extraites et utilisées que dans le cadre d'une procédure ouverte et mise en œuvre sous le contrôle de l'autorité judiciaire ;

4° Au plus tard à l'expiration du délai d'un mois, l'intégralité des enregistrements est extraite du support sécurisé pour être conservée sous le régime des scellés judiciaires jusqu'à l'expiration du délai de prescription de l'action publique.

Le Conseil d'État estime qu'en dépit de la sensibilité éventuelle des données captées et enregistrées ainsi que de la durée importante de conservation de l'intégralité de l'enregistrement, les modalités d'exploitation et de conservation des données ainsi prévues offrent une conciliation équilibrée entre, d'un côté, les nécessités de l'action publique et le suivi des procédures judiciaires et, de l'autre, le respect des droits fondamentaux des tiers concernés, en particulier leur droit au respect de leur vie privée. Il relève en particulier qu'eu égard aux garanties dont est entouré le régime des scellés judiciaires, la conservation de l'enregistrement intégral des captations d'images réalisées et les possibilités de les exploiter pour d'autres finalités sont assorties de garanties adéquates et proportionnées.

Répression pénale – Procédure pénale – Dépôt de plainte par voie de télécommunication audiovisuelle – Application effective subordonnée à la publication du décret relatif au traitement des données de caractère personnel issues du dépôt de plainte (INT – 407358 – 12/09/2023)

Saisi d'un projet de décret relatif au dépôt de plainte par voie de télécommunication audiovisuelle, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable tout en rappelant que ce projet de décret ne pourra donner lieu à une application effective qu'une fois publié le décret en Conseil d'État relatif au traitement des données à caractère personnel issues du dépôt de plainte selon la nouvelle procédure de télécommunication audiovisuelle.

Droit pénal – Création de contraventions relatives aux atteintes à la sécurité des manifestations sportives (INT – 407279 – 25/07/2023)

Saisi d'un projet de décret portant création de contraventions relatives aux atteintes à la sécurité des manifestations sportives, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable sous réserve de modifications qui s'expliquent d'elles-mêmes et de la modification suivante. Le Conseil d'État a modifié l'article R. 332-22 conformément à l'interprétation qu'il y a lieu de donner des dispositions de l'article L. 332-10-1 du code du sport à la lumière des travaux préparatoires de la loi, à savoir



que l'infraction est constituée par le fait de pénétrer ou de se maintenir, sans motif légitime, sur l'aire de compétition d'une enceinte sportive à condition que s'y déroule une épreuve, ce déroulement comprenant sa préparation, ou la remise en état du site à l'issue d'une épreuve.



3.30. Santé publique et sécurité sociale

3.30.1. Santé publique

Projet de décret relatif à la formation spécifique en santé au travail des infirmiers (SOC – 406440 – 20/12/2023)

Saisi d'un projet de décret définissant le cadre de la formation spécifique en santé au travail dont doivent justifier l'ensemble des infirmiers exerçant dans un service de prévention et de santé au travail au plus tard à compter du 31 mars 2023, le Conseil d'État (section sociale) a estimé que la formation en cause peut être regardée comme revêtant le caractère d'une formation requise pour l'accès à une modalité d'exercice d'une profession réglementée, au sens des dispositions de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Dès lors il appartient à l'État d'assurer sur ce point la transposition des dispositions du chapitre I du titre III de cette directive, aux fins d'organiser la reconnaissance des qualifications professionnelles équivalentes acquises ou reconnues dans un autre État membre de l'Union européenne ou partie à l'Espace économique européen. Toutefois, les dispositions nationales devant être prises pour transposer sur ce point la directive du 7 septembre 2005 affectant la liberté du commerce et de l'industrie, elles relèvent du domaine de la loi (CE, 27 octobre 2011, *Association Analyser*, n° 341278, au T.). Le législateur n'ayant pas introduit lui-même, dans le droit national, de telles dispositions pour la formation permettant à un infirmier d'être recruté dans un service de prévention et de santé au travail, le Conseil d'État en a déduit que le projet de décret ainsi soumis ne pouvait compétemment le prévoir. Il a néanmoins estimé nécessaire d'introduire dans le projet de décret, des dispositions prévoyant qu'il doit être tenu compte, le cas échéant, des formations et expériences en santé au travail dont dispose déjà l'infirmier pour le dispenser d'effectuer tout ou partie du volet théorique ou du stage de pratique professionnelle prévus par le nouveau cadre réglementaire. Cette règle, qui vaudra notamment pour des formations acquises ou reconnues dans un autre État membre de l'Union européenne ou partie à l'Espace économique européen, permettra de respecter l'obligation de prise en compte des diplômes et qualifications qui découle directement des articles 45 et 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (CJUE, 4 septembre 2000, *Hocsman*, C-238/98 ; CE, 6 avril 2002, *Hamoudeh Issa*, n° 436218, B).

Projet de décret relatif aux autorités compétentes en matière de surveillance et de vigilance pour les produits cosmétiques et de tatouage (SOC – 407570 – 07/11/2023)

Saisi d'un projet de décret relatif aux autorités compétentes en matière de surveillance et de vigilance pour les produits cosmétiques et de tatouage, et comportant notamment des dispositions sur les modalités d'information du consommateur lors de la vente de produits cosmétiques en vrac, le Conseil d'État (section sociale)



a considéré que cette disposition devait être notifiée à la Commission européenne en application de la directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015.

D'une part, une telle disposition porte sur l'étiquetage et le marquage d'un produit et constitue ainsi une spécification technique au sens de l'article 1^{er} de la directive 2015/1535. Au regard de son objet, qui ne concerne pas l'utilisation des produits visés, elle ne peut, en outre, être qualifiée de mesure nécessaire pour assurer la protection des personnes lors de l'utilisation des produits concernés au sens du paragraphe 6 du même article.

D'autre part, dans la mesure où le paragraphe 4 de l'article 19 du règlement précité du 30 novembre 2009 laisse une marge de manœuvre aux autorités nationales pour définir les modalités d'information des consommateurs, la disposition nationale prise à cet effet ne peut être considérée comme se « *conformant à des actes contraignants de l'Union* », au sens du a) du point 1 de l'article 7 de la directive 2015/1535. Bien que cette marge de manœuvre soit circonscrite au regard des obligations générales d'information du consommateur résultant de ce même règlement, la compétence ainsi conférée aux États membres ne se limite pas à préciser les obligations fixées par le droit de l'Union européenne.

Projet de décret pris pour l'application de l'article 62 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 relatif à l'expérimentation du dispositif dit « d'accès direct » (SOC – 406942 – 18/04/2023)

Saisi d'un projet de décret relatif à la mise en place du dispositif dit « d'accès direct » de certains médicaments à une prise en charge par l'assurance maladie, le Conseil d'État (section sociale) a considéré que ce projet n'avait pas à être notifié à la Commission européenne en application de la directive 2015/1535. La directive 2015/1535 du 9 septembre 2015, qui prescrit la notification à la Commission de tout « projet de règle technique » affectant les produits et les « *services de la société de l'information* », ce qui s'entend de « *toutes les exigences qui portent directement sur les conditions d'utilisation de ces produits et influencent significativement leur commercialisation* ».

Les dispositions du projet de décret, qui prévoient l'expérimentation d'une nouvelle voie d'accès anticipé à la prise en charge par l'assurance maladie (dite d'accès « direct »), qui intervient après avis de la commission de la transparence de la Haute autorité de santé mais avant fixation du prix de la spécialité, ne constituent pas des « règles techniques » au sens de cette directive.

En effet, celles-ci, alors même qu'elles limitent pendant la durée de l'expérimentation la dispensation du médicament à une dispensation hospitalière (aux patients hospitalisés ou dans le cadre de la rétrocession), ne portent pas directement sur les « conditions d'utilisation » de ces produits, dès lors que cet accès direct, qui met en jeu le seul remboursement de ces spécialités par l'assurance maladie, est accordé après l'obtention d'une autorisation de mise sur le marché.



Projet de décret portant adaptation des dispositions du code de la santé publique et du code rural et de la pêche maritime au droit de l'Union européenne dans le domaine des médicaments vétérinaires (SOC – 407362 – 10/10/2023)

Saisi d'un projet de décret portant adaptation des dispositions du code de la santé publique et du code rural et de la pêche maritime au droit de l'Union européenne dans le domaine des médicaments vétérinaires, le Conseil d'État (section sociale) a considéré que celui-ci n'avait pas à être notifié à la Commission européenne en application de la directive 2015/1535 du 9 septembre 2015.

Les dispositions du projet de décret prévoient notamment des procédures d'enregistrement pour les médicaments vétérinaires homéopathiques et les médicaments vétérinaires pour les nouveaux animaux de compagnie (au sens de l'article 6 du règlement 2019/6), en application du règlement (UE) 2019/6 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relatif aux médicaments vétérinaires et abrogeant la directive 2001/82/CE. Ces procédures se situent en amont de toute mise sur le marché de ces médicaments vétérinaires, puisque celle-ci ne peut intervenir qu'à la suite de la validation des données relatives aux médicaments et de leur intégration par voie numérisée dans la base de données européenne des médicaments vétérinaires gérée par l'Autorité européenne du médicament vétérinaire. Il ne s'agit donc pas d'une « règle technique » au sens de l'article 1^{er} de la directive 2015/1535, ni d'une « autre exigence portant directement sur les conditions d'utilisation de ces produits et influençant significativement leur commercialisation ».

En tout état de cause, ces règles d'enregistrement peuvent être considérées comme se « conformant à des actes contraignants de l'Union », au sens du a) du point 1 de l'article 7 de la directive, dès lors que le règlement (UE) 2019/6 prévoit d'une part, s'agissant des médicaments homéopathiques, une procédure d'enregistrement, que les dispositions envisagées complètent, d'autre part, s'agissant des médicaments pour les nouveaux animaux de compagnie, une dérogation à l'autorisation de mise sur le marché, que les dispositions envisagées précisent. Il s'ensuit que le projet de décret, qui, outre ces deux procédures, tire d'autres conséquences nécessaires de l'entrée en vigueur de ce règlement, peut être regardé comme soustrait à l'obligation de notification à la Commission sur le fondement de l'article 7 de la directive.

3.30.2. Sécurité sociale

■ Projet de loi de financement de la sécurité sociale rectificatif pour 2023

(AG/SOC – 406659 – 19/01/2023) – Le Conseil d'État estime qu'aucune norme constitutionnelle ou organique ne s'oppose, par principe, à ce qu'une réforme des retraites de la nature de celle envisagée par le Gouvernement trouve sa place dans un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale. Le Conseil d'État relève que les dispositions organiques du code de la sécurité sociale ne subordonnent la présence d'une disposition dans un tel vecteur à aucune condition autre que celle tenant à son appartenance aux domaines exclusif, obligatoire ou facultatif assignés aux lois de financement rectificatives. Il constate que, bien que la réforme envisagée



présente une ampleur certaine, les dispositions par lesquelles elle se traduit relèvent pour l'essentiel, par leur objet même, du domaine défini par le législateur organique, sous réserve de certaines dispositions qui sont étrangères à ce domaine et que le Conseil d'État, faute pour ces dernières dispositions de former avec les précédentes un dispositif financier d'ensemble, propose de ne pas retenir dans le projet.

■ **Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024**

Article 79 (AU02) (CP/AG/SOC – 407364 – 21 et 25/09/2023)

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, le Conseil d'État a examiné un article qui prévoit que les conseils départementaux pourront décider, soit de continuer à exercer, soit de transférer au directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) territorialement compétente, la compétence de tarification que leur président exerce, au titre des charges exposées en matière de dépendance par les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), les petites unités de vie (PUV) et les unités de soins de longue durée (USLD) mentionnés respectivement aux I, II et IV bis de l'article L. 313 12 du code de l'action sociale et des familles.

Ce projet d'article ne prévoyait pas d'échéance de généralisation de ce transfert de compétence, ni la faculté pour ceux qui auront opéré ce transfert de reprendre ultérieurement leur compétence. Il pouvait avoir ainsi pour conséquence d'installer durablement une différence, dans l'étendue de leurs compétences, entre des collectivités territoriales d'une même catégorie (les départements).

Le Conseil d'État a examiné ces dispositions au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales, figurant aux articles 34 et 72 de la Constitution et du principe d'égalité, applicable aux collectivités territoriales, dont il résulte que les règles d'attribution des compétences et les règles d'exercice des compétences sont, en principe, les mêmes au sein de chaque catégorie de collectivité territoriale de droit commun, sans pour autant que s'impose un cadre légal uniforme (AG/SOC – 393651 – 07/12/2017 : « *sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice des compétences* »).

Il a considéré que le projet d'article ne se heurtait à aucune objection d'ordre constitutionnel en raison notamment du transfert limité de compétence concernée, dont l'exercice est au demeurant étroitement encadré par la loi et le règlement, et de ce que ce transfert était au choix des départements eux-mêmes.

Le Conseil d'État a toutefois appelé l'attention du Gouvernement sur la complexité ainsi créée par cette mesure. À l'actuel système de tarification « ternaire », déjà peu lisible pour les administrations, les gestionnaires d'établissements et leurs usagers, s'ajoutera une nouvelle tarification « binaire », remplaçant la précédente, mais dans certains territoires seulement. Il s'ensuivra des situations juridiques encore plus complexes qu'aujourd'hui, telles que celles des personnes âgées hébergées dans un département qui n'a pas la même « option » tarifaire que celui par lequel elles sont prises en charge au titre de l'aide sociale. Il en résultera, au sein des ARS, une charge administrative supplémentaire pour des services qui auront à gérer des



cadres budgétaires différents d'un territoire à un autre, tout en devant conserver, à travers des outils tarifaires distincts, le même niveau d'intervention pour diverses missions (actions de prévention, centres de ressource...).

Amélioration de la prise en charge par l'assurance maladie des préservatifs pour les assurés sociaux âgés de moins de 26 ans et lutte contre la précarité menstruelle (CP/AG/SOC – 407364 – 21 et 25/09/2023)

Dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024, le Gouvernement a saisi le Conseil d'État de dispositions ayant pour objet de permettre la prise en charge ou le remboursement par l'assurance maladie de produits délivrés sans prescription médicale, d'une part les préservatifs inscrits sur la liste mentionnée à l'article L. 165-1 du code de la sécurité sociale, pour l'ensemble des assurés sociaux âgés de moins de 26 ans et, d'autre part, les protections périodiques réutilisables qui figureront sur une liste établie par les ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, pour les assurées sociales âgées de moins de 26 ans ou bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire.

La prise en charge ou le remboursement n'étaient prévus, s'agissant des dispositions relatives aux préservatifs, que pour les produits délivrés en pharmacie et, s'agissant des protections périodiques réutilisables, il était envisagé, au moins dans un premier temps, de limiter également la prise en charge au même circuit de distribution, sans pour autant que le projet ne le précise expressément.

Le Conseil d'État s'est interrogé sur la conformité de ces dispositions au principe d'égalité entre les entreprises distribuant de manière concurrente des produits similaires, alors que ces produits ne relèvent pas du monopole de distribution des pharmacies et ne sont pas soumis à prescription médicale.

En ce qui concerne les préservatifs, le Conseil d'État a admis que les officines pharmaceutiques sont dans une situation différente de celle des autres circuits de distribution au regard de l'objectif de santé publique poursuivi par la mesure, et que l'atteinte à l'égalité qui en résulte était adaptée et proportionnée. La prise en charge ou le remboursement des préservatifs pour les moins de 26 ans s'inscrit en effet dans la continuité de mesures adoptées par des précédentes lois de financement de la sécurité sociale concernant la prise en charge de la contraception et de la contraception d'urgence délivrées en pharmacie ainsi que le remboursement de préservatifs faisant l'objet d'une prescription médicale. La distribution par le circuit officinal permet à l'assuré social de bénéficier des services de professionnels de santé en mesure de délivrer des conseils de prévention, de contrôler la qualité d'assuré social et l'âge de la personne. Pour les mêmes motifs, le Conseil d'État a estimé que cette mesure ne méconnaissait pas les articles 34 et 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

S'agissant de la distribution officinale des protections périodiques réutilisables, le Conseil d'État a estimé que, si elle peut être justifiée par des considérations techniques tenant à la maîtrise des mécanismes de remboursement et d'absence d'avance des frais pour les bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire, les autres considérations d'intérêt général relevées pour les préservatifs n'étaient pas valables.



En effet, à la différence des préservatifs, les protections périodiques réutilisables ne constituent pas des dispositifs médicaux mais des produits de consommation ordinaire et le conseil attendu lors de leur distribution, qui concerne les risques d'utilisation incorrecte du produit, ne s'inscrit pas dans une action de santé publique. Il a attiré l'attention du Gouvernement sur ces considérations, en vue de la mise en œuvre opérationnelle de la mesure.

(Article 65 – MA 09) – Limitation de la durée des arrêts de travail prescrits en téléconsultation et limitation de la prise en charge des prescriptions aux téléconsultations avec vidéotransmission (CP/AG/SOC – 407364 – 21 et 25/09/2023)

Dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024, le Gouvernement a saisi le Conseil d'État d'une mesure prévoyant qu'un acte de télé-médecine ne peut avoir pour effet de porter la durée d'un arrêt de travail à plus de trois jours, sauf si la prescription émane du médecin traitant ou si, ainsi que cela résultait d'une saisine rectificative du Gouvernement, il est impossible, pour le patient, d'obtenir un rendez-vous physique avec un médecin, ou une téléconsultation avec son médecin traitant, dans un délai permettant au praticien de prolonger l'arrêt de travail au-delà de trois jours.

Le respect du droit à la protection de la santé, garanti par le 11^e alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, a été examiné par le Conseil d'État à la lumière de la [décision n° 022-845 DC](#) du 20 décembre 2022 (par. 67 à 76), par laquelle le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions qui figuraient dans le texte de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 adoptée par le Parlement. Dès lors qu'il ressortait des éléments communiqués par le Gouvernement qu'une durée de trois jours n'est que le délai moyen d'obtention d'une consultation physique auprès d'un médecin généraliste – ce qui démontrait qu'existent nombre de situations dans lesquelles, en trois jours, aucune consultation physique par un médecin généraliste ni aucune consultation ou téléconsultation par le médecin traitant n'est possible – le Conseil d'État a considéré que le projet devait, pour ne pas se heurter à une objection au regard du droit à la protection de la santé, prévoir l'exception d'impossibilité pour le patient d'obtenir un rendez-vous physique avec un médecin, ou une téléconsultation avec son médecin traitant, dans un délai permettant au praticien de prolonger l'arrêt de travail au-delà de trois jours.

Le Conseil d'État appelle enfin l'attention du Gouvernement sur la nécessité de s'assurer, par des mesures appropriées, d'une mise en œuvre de la nouvelle règle dans des conditions conformes aux principes déontologiques applicables aux médecins. Il incombera notamment à ces derniers, lorsqu'ils ne sont pas autorisés à téléprescrire un arrêt de travail de plus de trois jours alors que la situation de la personne qui les consulte leur semble le justifier, d'informer cette dernière de la nécessité pour elle d'obtenir une prolongation de cette prescription.



Suspension des indemnités journalières prononcées à la suite d'une contre-visite en cas d'arrêt de travail (CP/AG/SOC – 407364 – 21 et 25/09/2023)

Une mesure du projet de loi de financement de la sécurité sociale modifiait l'article L. 315-1 du code de la sécurité sociale pour prévoir notamment que, lorsque le rapport du médecin diligenté par l'employeur conclut à l'absence de justification de l'arrêt de travail prescrit par le médecin de l'assuré, ou de sa durée, le versement des indemnités journalières serait désormais suspendu par l'organisme local d'assurance maladie sans l'intervention préalable du service du contrôle médical des organismes d'assurance maladie obligatoires. Le projet prévoyait toutefois la possibilité de saisine de ce service par le salarié concerné ou l'autosaisine de ce service, et que, dans ce second cas, la suspension du versement des indemnités journalières ne pouvait intervenir avant que ce service ait pris une décision.

Le Conseil d'État a donné un avis défavorable à la mesure, bien que justifiée par l'objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude. Il a considéré que les deux modalités d'intervention du service du contrôle médical après un rapport du médecin diligenté par l'employeur conduisant à l'absence de justification de l'arrêt de travail ne permettaient pas à ce service d'exercer sa mission dans des conditions garantissant qu'il ne serait pas porté atteinte au droit du salarié à la protection de sa santé, ainsi qu'à son droit à des moyens convenables d'existence, protégés par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

Projet de décret relatif à la prise en charge des séances d'accompagnement psychologique (SOC – 407764 – 18/12/2023)

À l'occasion de l'examen d'un projet de décret ayant pour objet de créer une nouvelle prise en charge par les régimes obligatoires d'assurance maladie de séances d'accompagnement psychologique pour les femmes ayant subi une fausse-couche, le Conseil d'État (section sociale) a précisé que l'exécution d'un décret édictant des mesures ayant une incidence directe sur les comptes sociaux mais qui ne nécessite aucune mesure réglementaire ou individuelle devant être signée ou contresignée par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique n'a pas, en application de l'article 22 de la Constitution, à être contresigné par ce dernier.

Projet de décret relatif à la pénalité financière applicable aux pharmacies d'officine, mutualistes et de sociétés de secours minières prévue à l'article L. 162-16-3-2 du code de la sécurité sociale (SOC – 407414 – 10/10/2023)

Saisi d'un projet de décret déterminant les conditions dans lesquelles les directeurs de caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) peuvent infliger une pénalité financière aux exploitants de pharmacies d'officine en cas de non-respect de l'obligation de désactiver l'identifiant unique des médicaments, le Conseil d'État (section sociale) a estimé que la coexistence de ce mécanisme de sanction avec la possibilité pour les directeurs généraux d'agence régionale de santé (ARS), au titre des pouvoirs généraux de sanction qu'ils détiennent de l'article L. 5472-1 du code de la santé publique, de prononcer une sanction financière de même nature pour tout manquement aux règles de bonnes pratiques de dispensation des médicaments, au nombre desquelles



figure l'obligation de désactiver l'identifiant unique de chaque médicament lors de sa dispensation, imposait, en application de la règle « non bis in idem », l'édiction de dispositions garantissant l'absence de cumul de poursuites simultanées pour les mêmes faits. Le pouvoir réglementaire étant compétent pour fixer la procédure de poursuite et de sanction applicable à une sanction administrative, il a complété le texte pour imposer un accès mutuel de chacune des deux autorités de poursuite (directeurs de CPAM et directeurs généraux d'ARS) à une information leur permettant de n'engager aucune poursuite et de ne prononcer aucune sanction financière pour des faits qui feraient ou auraient déjà fait l'objet de poursuites par l'autre autorité. En outre, afin d'éviter toute rupture d'égalité devant la loi répressive, selon l'autorité qui engage la poursuite et prononce la sanction, il ajoute au texte une disposition garantissant que le montant de la sanction financière prononcée, le cas échéant, par le directeur général de l'ARS ne peut excéder le montant forfaitaire de celle qui aurait pu, concurremment, être prononcée par le directeur de la caisse primaire d'assurance-maladie.



3.31. Transports

Nécessité d'abroger des dispositions faisant double emploi avec celles d'un règlement européen (TP – 406844 – 28/03 et 09/05/2023)

À l'occasion d'un projet de décret relatif à la lutte contre les nuisances sonores aéroportuaires désignant l'autorité compétente au titre de l'article 3 du règlement (UE) 2014/598 du 16 avril 2014 relatif à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union dans le cadre d'une approche équilibrée, et abrogeant la directive 2002/30/CE, le Gouvernement prévoit de supprimer plusieurs articles introduits dans le code de l'aviation civile pour assurer la transposition de cette directive abrogée. Le Conseil d'État (section des travaux publics), après avoir constaté que les articles en cause font double emploi avec des dispositions directement applicables du règlement (UE) n° 598/2014, reconnaît la nécessité de leur abrogation. Il rappelle, à cet égard, qu'un règlement de l'Union européenne est directement applicable en France, comme dans chaque autre État membre de l'Union européenne, qu'il est obligatoire en tous ses éléments et s'intègre dans l'ordre juridique national dès la date fixée pour son application. Dans un souci de bonne administration et de clarification du droit, pour éviter que ne subsiste, au niveau national et communautaire, une double réglementation préjudiciable à la sécurité juridique et au respect des engagements européens de l'État français, il complète la liste de ces articles.

Conséquences juridiques de l'abaissement à 17 ans de l'âge minimal d'obtention du permis de conduire (TP – 407689 – 05/12/2023)

L'examen du projet de décret portant abaissement de l'âge minimal d'obtention de la catégorie B du permis de conduire à dix-sept ans a été l'occasion pour le Conseil d'État (section des travaux publics) d'appeler l'attention du Gouvernement sur les points suivants.

En premier lieu cet abaissement à 17 ans ne saurait avoir d'effet sur l'incapacité juridique du candidat âgé de moins de 18 ans, qui est un mineur par application de l'article 388 du code civil. Si l'article 388-1-1 du même code prévoit que : « L'administrateur légal représente le mineur dans tous les actes de la vie civile, sauf les cas dans lesquels la loi ou l'usage autorise les mineurs à agir eux-mêmes », aucune loi n'étant intervenue sur ce point et aucun usage ne pouvant être invoqué, l'âge minimal pour obtenir le permis de conduire étant de 18 ans depuis 1922, il appartiendra à l'administration de vérifier que, sauf dans le cas où le mineur a été émancipé en application de l'article 413-2 du code civil, les titulaires de l'autorité parentale l'ont bien autorisé à passer son permis de conduire.

En deuxième lieu, eu égard à la circonstance qu'en vertu du quatrième alinéa de l'article 1242 du code civil : « Le père et la mère, en tant qu'ils exercent l'autorité parentale, sont solidairement responsables du dommage causé par leurs enfants mineurs habitant avec eux », il est nécessaire que le recueil de l'autorisation des titulaires de l'autorité parentale soit précédé de la délivrance à ceux-ci d'une information



claire sur le fait qu'en application de ces dispositions, combinées avec celles de la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation, ils seront tenus d'indemniser les victimes d'un accident dans lequel leur enfant mineur est impliqué en tant que conducteur, même en l'absence de faute de sa part, seule une faute inexcusable commise par la victime pouvant limiter leur obligation de réparer les dommages causés par leur enfant mineur.

En troisième et dernier lieu, la répression des infractions pénales commises par un conducteur mineur ne pourra être menée que selon les conditions prévues par le code de la justice pénale des mineurs. En l'absence de législation pénale des mineurs en matière routière, cela pourrait amener à une aggravation de la complexité du traitement pénal des infractions routières et à une application différenciée du droit pénal routier, selon que le conducteur est mineur ou majeur, difficile à justifier en cas d'accident grave et pouvant limiter fortement l'effet dissuasif de cette législation sur les conducteurs mineurs. En particulier, la procédure se déroulera devant les acteurs spécialisés de la justice des mineurs, les audiences ne seront pas publiques, certaines peines prévues par le code de la route ne seront pas applicables et, sauf circonstances particulières, les peines susceptibles d'être infligées seront diminuées de moitié.

➤ *Voir QUESTIONS COMMUNES – CODIFICATION – Nécessité de disposer d'une base légale pour un transfert de dispositions entre codes – Prévention du bruit des aéroports civils (TP – 406844 – 28/03 et 09/05/2023)*

➤ *Voir FISCALITÉ – Maintien dans le code de l'aviation civile des dispositions réglementaires relatives aux redevances pour services rendus par l'État en matière de sécurité et de sûreté de l'aviation civile et à leur recouvrement (TP – 407032 – 18/07 et 19/09/2023)*



3.32. Travail et emploi

■ Droit du travail

Projet de décret relatif au détachement de travailleurs et au conseil d'administration de l'autorité des relations sociales des plateformes d'emploi (SOC – 406697 – 07/03/2023)

Le Conseil d'État (section sociale), saisi d'un projet de décret visant à modifier le contenu de la déclaration préalable au détachement que tout employeur doit adresser à l'administration avant l'emploi en France d'un salarié détaché, a estimé que le maintien, parmi les rubriques obligatoires de cette déclaration prévues à l'article R. 1263-3 du code du travail, de la qualification professionnelle du salarié et de son taux horaire de rémunération, n'était pas incompatible avec les dispositions de la directive 1996/71/CE du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, ni avec celles de la directive 2014/67/UE du 15 mai 2014 prise pour son exécution. Compte tenu de l'exigence de bon ciblage des actions de contrôle du travail détaché par les services compétents, particulièrement impérieuse au regard du nombre de salariés détachés en France chaque année, et de la possibilité pour les employeurs de remplir cette rubrique de manière simple au moyen de « menus déroulants », une telle exigence doit en effet être regardée comme une mesure « justifiée et proportionnée », portant sur des informations « nécessaires pour permettre des contrôles factuels sur le lieu de travail », au sens des dispositions du paragraphe 1 de l'article 9 de la directive 2014/67/UE.

■ Emploi

Projet de décret prorogeant temporairement les règles du régime d'assurance chômage jusqu'au 30 juin 2024 (SOC – 407812 – 13 et 18/12/2023)

Saisi d'un projet de décret prorogeant temporairement les règles du régime d'assurance chômage jusqu'au 30 juin 2024 et pris en application du troisième alinéa de l'article L. 5422-20 du code du travail, le Conseil d'État (section sociale) a considéré que, faute de pouvoir agréer l'accord du 17 novembre 2023 des partenaires sociaux, dès lors que celui-ci ne respectait pas le document de cadrage initial, le Gouvernement était tenu de mettre en œuvre le troisième alinéa de l'article L. 5422-20 pour garantir la continuité du service public de l'emploi prévu aux articles L. 5311-1 et L. 5311-2 du code du travail, un accord ne pouvant être obtenu des partenaires sociaux qui rempliraient les conditions du document de cadrage avant le 31 décembre 2023 en raison de leur choix de mener la négociation au cours du premier semestre de l'année 2024 (cf. CC, n° [2022-844 DC](#), 15 décembre 2022, § 16).



3.33. Union européenne

■ Transposition des directives

Projet d'ordonnance relative à l'institution de contributions locales sur l'usage par les poids lourds de certaines voies routières gérées par les collectivités territoriales – Possibilité de parfaire la transposition d'une directive jusqu'à la date d'expiration du délai de transposition (FIN – 407221 – 18/07/2023)

La directive (UE) 2022/362 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022 modifiant les directives 1999/62/CE et (UE) 2019/520, que le projet d'ordonnance soumis à l'examen du Conseil d'État (section des finances) transposait partiellement, a étendu aux poids lourds, aux autocars, autobus et voitures particulières le champ de la directive 1999/62/CE du 17 juin 1999 relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation d'infrastructures routières, lequel était limité aux poids lourds. Eu égard aux termes des dispositions de l'article 7, paragraphe 3, de la directive 1999/62/CE, le Conseil d'État a estimé qu'à compter du 25 mars 2026, le tarif de pollution atmosphérique devra être appliqué à l'ensemble des véhicules utilitaires lourds (poids lourds, autocars et autobus), dès lors qu'une redevance, au sens de l'article 2 de la directive, de quelque nature qu'elle soit, est maintenue ou instituée pour les poids lourds sur un tronçon du réseau routier transeuropéen ou sur tout autre tronçon du réseau autoroutier français.

Relevant que le projet d'ordonnance examiné ne comportait aucune disposition transposant cette obligation pour les autocars et autobus, il a toutefois rappelé que le caractère complet d'une transposition en droit interne des objectifs d'une directive de l'Union européenne s'apprécie à l'échéance du délai imparti par cette directive aux États membres pour assurer son exécution. S'il en résulte que le Gouvernement peut, alors que le délai de transposition n'est pas expiré, adopter des dispositions de droit interne rentrant dans le champ d'application de cette directive qui n'assureraient pas une transposition complète des dispositions de celle-ci, c'est à la condition, d'une part, que ces dispositions de droit interne ne soient pas de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par la directive et, d'autre part, que, à l'échéance du délai de transposition, ces dispositions de droit interne aient été modifiées afin que la transposition de cette directive soit pleinement assurée. En l'espèce, dès lors que le délai fixé par la directive pour sa transposition n'était pas expiré et que l'absence de l'obligation en cause n'était pas de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par la directive, il a donné un avis favorable au projet d'ordonnance, en appelant cependant l'attention du Gouvernement sur la nécessité de rendre la loi française compatible avec le droit de l'Union, au plus tard, à la date d'expiration du délai fixé par la directive pour sa transposition, soit le 25 mars 2024 pour une entrée en vigueur au 25 mars 2026, conformément à l'exigence constitutionnelle de transposition des directives.



➤ Voir *SANTÉ PUBLIQUE – Projet de décret pris pour l’application de l’article 62 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 relatif à l’expérimentation du dispositif dit « d’accès direct » (SOC – 406942 – 18/04/2023)*

➤ Voir *TRAVAIL ET EMPLOI – Projet de décret relatif au détachement de travailleurs et au conseil d’administration de l’autorité des relations sociales des plateformes d’emploi (SOC – 406697 – 07/03/2023)*

■ Mise en œuvre d’un règlement européen

Dispositions nationales nécessaires à la mise en œuvre d’un règlement européen instituant un régime de sanctions spécifique (AG/TP – 407629 – 09/11/2023)

Si les États membres ont l’obligation de prendre les mesures assurant la pleine efficacité des règlements européens, leur intervention n’est toutefois justifiée que dans la mesure strictement nécessaire à leur exécution, ce qui conduit le Conseil d’État à écarter les dispositions d’un texte qui ne sont pas nécessaires à la complète mise en œuvre d’un règlement européen (FIN – 406048 – 8/11/2022). Saisi de dispositions d’un projet de loi relatives aux sanctions applicables aux opérateurs économiques ne remplissant pas les obligations déclaratives qui leur sont faites par le règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d’ajustement carbone aux frontières (dit « règlement MACF »), durant la période transitoire, allant du 1^{er} octobre 2023 au 31 décembre 2025, le Conseil d’État estime que des dispositions nationales sont nécessaires à la mise en œuvre de ce régime de sanctions. En effet, si l’article 16 du règlement d’exécution (UE) 2023/1773 du 17 août 2023 fixe la plupart des éléments du régime de sanction instauré par le règlement MACF en définissant les manquements à sanctionner par une amende, en fixant les montants minimal et maximal, « à titre indicatif », de l’amende pour certains manquements et en énumérant limitativement les critères à prendre en compte pour en moduler le montant, la complète application de ce régime appelle l’intervention de mesures nationales, notamment pour déterminer le quantum des amendes.

➤ Voir *ACTES ET RESPECT DE LA HIERARCHIE DES NORMES – Projet d’ordonnance relative à la certification des bonnes pratiques de fabrication des produits cosmétiques (SOC – 407789 – 13/12/2023)*

➤ Voir *TRANSPORTS – Nécessité d’abroger des dispositions faisant double emploi avec celles d’un règlement européen (TP – 406844 – 28/03 et 09/05/2023)*

➤ Voir *SANTÉ PUBLIQUE – Projet de décret relatif aux autorités compétentes en matière de surveillance et de vigilance pour les produits cosmétiques et de tatouage (SOC – 407570 – 07/11/2023)*



➤ Voir *SANTÉ PUBLIQUE – Projet de décret portant adaptation des dispositions du code de la santé publique et du code rural et de la pêche maritime au droit de l’Union européenne dans le domaine des médicaments vétérinaires (SOC – 407362 – 10/10/2023)*

■ Liberté d’établissement

Projet d’ordonnance relative à l’exercice en société des professions libérales réglementées subordonnant l’exercice des activités des sociétés à un régime d’autorisation, encadrant la détention du capital des sociétés ou relatives à leur gouvernance – Compatibilité avec le principe de liberté d’établissement et la directive 2006/123 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (FIN – 406459 – 24/01/2023)

Le Conseil d’État (section des finances) a estimé que les dispositions figurant dans le projet d’ordonnance, subordonnant l’exercice des activités des sociétés à un régime d’autorisation, encadrant la détention du capital des sociétés et leur gouvernance, bien que reprises de dispositions actuellement en vigueur, sont susceptibles de constituer des restrictions à la liberté d’établissement ou des « exigences » au sens de la directive 2006/123/CE (dite « directive services »), dont l’appréciation de la compatibilité avec le droit de l’Union européenne ne peut résulter que d’un examen de proportionnalité. S’agissant, d’une part, des dispositions qui interdisent que le capital des sociétés d’exercice libéral des professions juridiques et judiciaires puisse être détenu, même de manière minoritaire, par des investisseurs extérieurs, alors que le projet d’ordonnance ouvre une telle possibilité, par renvoi à un décret en Conseil d’État, pour les professions de santé et les professions techniques et du cadre de vie et, d’autre part, de la fermeture du capital des sociétés de participations financières de professions libérales à tout tiers extérieur à la famille de professions considérée, le Conseil d’État a constaté que les dispositions de la loi d’habilitation fixant comme finalité de l’ordonnance celle de « *Faciliter le développement et le financement des structures d’exercice des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé, à l’exclusion de toute ouverture supplémentaire à des tiers extérieurs à ces professions du capital et des droits de vote* » faisaient, en tout état de cause, obstacle à ce que l’ordonnance ouvre à des tiers à ces professions le capital des sociétés d’exercice libéral des professions juridiques et judiciaires ou des sociétés de participations financières de professions libérales.



3.34. Urbanisme et aménagement du territoire

Permis de construire – Conditions de l’extension des dérogations aux obligations d’obtention d’un permis de construire ou de dépôt une déclaration préalable (TP – 407029 – 06/06/2023)

L’article L. 421-5 du code de l’urbanisme permet de déroger aux obligations faites aux constructions, aménagements, installations et travaux, respectivement par les articles L. 421-1 et L. 421-4 du même code, d’obtenir un permis de construire ou de déposer une déclaration préalable, eu égard à la faible durée de leur maintien en place ou à leur caractère temporaire compte tenu de l’usage auquel ils sont destinés. Il renvoie à un décret en Conseil d’État le soin d’arrêter la liste des constructions, aménagements, installations et travaux qui peuvent en bénéficier. L’article R. * 421-5 du code de l’urbanisme dispense ainsi de toute formalité au titre de ce code les constructions implantées pour une durée n’excédant pas trois mois. Cette durée est portée à un an pour certaines constructions destinées à un relogement d’urgence ou à un hébergement d’urgence ainsi que pour les classes démontables installées dans les établissements scolaires ou universitaires. Pour les constructions liées à un chantier ou à une manifestation culturelle, commerciale, touristique ou sportive, la durée est celle du chantier ou de la manifestation.

Afin de faire face aux impacts de la pandémie pour les secteurs de la construction et du logement, un décret n° 2021-812 du 24 juin 2021 a prévu la même dispense de formalités au profit des constructions temporaires et démontables dont l’implantation a débuté avant le 31 décembre 2022, lorsqu’elles sont directement et exclusivement à usage de résidence universitaire, de résidence sociale, de centre d’hébergement et de réinsertion sociale et de structure d’hébergement d’urgence, pour autant que la durée d’implantation de ces constructions n’excède pas dix-huit mois. Le Conseil d’État (section des travaux publics) est saisi d’un projet qui pérennise ce décret en en codifiant les dispositions à l’article R*. 421-5 du code de l’urbanisme, élargit le champ d’application de la dispense aux constructions nécessaires au relogement temporaire dans le cadre des opérations d’aménagement urbain et allonge la durée maximale d’implantation des constructions et installations en cause, qui passe de dix-huit mois à deux ans.

Le Conseil d’État, après avoir relevé qu’aucune évaluation de l’application du décret du 24 juin 2021 n’a été réalisée, le Gouvernement ne fournissant que des données chiffrées lacunaires, considère, d’une part, que la durée de deux ans, très supérieure à la durée de trois mois prévue pour la généralité des cas, ne peut être qualifiée de « faible durée » au sens de l’article L. 421-5 du code de l’urbanisme. Et, d’autre part, que l’usage de logement d’étudiants ou de logement de personnes en situation de précarité, auquel sont destinées la plupart des constructions en cause, correspond à un besoin permanent et ne permet pas de considérer que ces constructions présenteraient un caractère « temporaire », comme l’exigent les dispositions de ce même article. Il en déduit que les dispositions proposées n’entrent pas dans le cadre des dérogations fixé par l’article L. 421-5.



Il relève en outre que, alors que les avis ou accords sur un projet de construction émis par différents services chargés du respect d'autres législations sont recueillis par l'autorité compétente en matière d'urbanisme à l'occasion de l'instruction de la demande de permis de construire ou de la vérification de la déclaration préalable, le projet ne précise pas quelles procédures permettraient, en l'absence de demande de permis de construire ou de dépôt d'une déclaration préalable, de s'assurer du respect par les constructions en cause des exigences de ces autres législations. Ainsi, il incomberait à celui qui souhaite construire de procéder lui-même à toutes les demandes d'autorisation, ce qui n'est pas cohérent avec l'argument d'accélération mis en avant pour justifier la dispense de formalités, et pourrait avoir pour conséquence plus fâcheuse encore une omission de formuler ces demandes.



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, rubrique « Derniers avis rendus ») 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 16 avis sur question du Gouvernement et des autorités d'outre-mer en 2023 ; la liste des avis rendus publics est présentée ci-dessous par ordre chronologique.

4.1. Avis sur questions posées par le Gouvernement

1. Avis relatif à la prolongation du gel des tarifs de vente de gaz (TP – 406716 – 21/02/2023).
2. Avis relatif au traitement fiscal de revenus provenant d'un trust, en application de la convention fiscale franco-américaine du 31 août 1994 modifiée par les avenants des 8 décembre 2004 et 13 janvier 2009 (FIN – [406825](#) – 18/04/2023).
3. Avis portant sur la sécurisation des mesures permettant d'assurer une meilleure prise en compte de l'intérêt public dans l'équilibre des contrats de concession autoroutière (AG/TP – [407003](#) – 08/06/2023).
4. Avis portant sur la contribution de certaines sociétés titulaires de contrats de concession ou de contrats assimilés au financement des investissements publics (AG/FIN – [407004](#) – 08/06/2023).
5. Avis portant sur la possibilité de cumuler la qualité de fonctionnaire ou de magistrat français avec celle de fonctionnaire de l'Union européenne (INT-ADM – [407156](#) – 11/07/2023).



6. Avis relatif à la généralisation de la possibilité, pour les personnels de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des douanes, de ne pas être identifiés par leur nom et prénom mais par leur numéro d'immatriculation administrative dans les actes de procédure pénale (**AG/INT – 407526 – 16/11/2023**).
7. Avis relatif à la continuité des institutions en Nouvelle-Calédonie (**AG/INT – [407713](#) – 07/12/2023**).



4.2. Avis sur questions posées par les autorités d’outre-mer

1. Avis portant sur la répartition des compétences en matière d’urbanisme dans la collectivité d’outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon, émis à la demande du président du conseil territorial de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon (**TP – 406921 – 11/04/2023**).
2. Avis concernant l’exercice de la compétence fiscale de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et celle des communes ainsi que les modalités de recouvrement des impôts locaux par les services de l’État, émis à la demande du président du conseil territorial de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon (**FIN – 406918 – 06/06/2023**).
3. Avis portant sur l’autorité compétente pour fixer le principe de la rémunération des ayants droit issue du produit des amendes et confiscations à la suite d’infractions au code des douanes de la Polynésie française, émis à la demande du président de la Polynésie française (**FIN – 407022 – 13/06/2023**).
4. Avis relatif à la répartition des compétences entre l’État et la Polynésie française pour définir les modalités d’application de l’article 321-7 du code pénal, émis à la demande du président de la Polynésie française (**INT – 407519 – 10/10/2023**).
5. Avis relatif au dispositif indemnitaire applicable aux pompiers d’aérodrome et à la répartition des compétences entre l’Assemblée de la Polynésie française et le conseil des ministres en matière de rémunération des agents de la fonction publique de la Polynésie française (**ADM – 407391 – 11/10/2023**).



**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. Prévu par les dispositions du code de justice administrative, elles procèdent d'une double volonté du Conseil d'État de participer aux travaux de recherche en droit et gestion publique et d'être attentif 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 plus réduit – trois à six mois.

Dans tous les cas, les études sont examinées par la section des études, de la prospective et de la coopération avant d'être adoptées par l'assemblée générale plénière du Conseil d'État.



1.1.1. L'étude annuelle publiée en 2023 : « *L'usager, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique* »

Le Conseil d'État a consacré en 2023 son étude au « *dernier kilomètre de l'action publique* » ([consulter l'étude](#)).

La France s'est construite autour d'une action publique forte et notamment autour de services publics puissants et efficaces. Or, aujourd'hui, malgré l'engagement incontestable des agents et des acteurs publics, beaucoup de nos concitoyens ont l'impression que cette action publique est moins efficace, qu'elle ne parvient plus jusqu'à eux.

L'expression du « *dernier kilomètre* », née dans le domaine de la logistique pour désigner très concrètement la capacité d'une organisation à acheminer un produit ou un service jusqu'à un « *client final* », s'est enrichie d'un sens plus métaphorique en s'appliquant à d'autres domaines, et notamment dans les années récentes à l'action publique. Dans ce dernier cas, elle prend un sens nouveau : il s'agit de savoir si l'action publique au sens large atteint effectivement les publics qu'elle vise et les objectifs qu'elle s'est fixés. C'est cette question que le Conseil d'État a explorée dans son étude annuelle 2023.

En centrant son étude sur le dernier kilomètre, le Conseil d'État a cherché à renverser le regard habituel, qui va des acteurs publics vers les usagers, pour partir de ceux-ci et les placer au cœur de sa réflexion, puisqu'ils sont l'enjeu du dernier kilomètre.

La question du dernier kilomètre de l'action publique préoccupe largement les institutions publiques depuis plusieurs années déjà. Elle irrigue l'activité des acteurs publics, sous-tend nombre des avis et travaux des corps d'inspection, de la Défenseure des droits, du Conseil économique, social et environnemental et, naturellement, des collectivités territoriales comme du Parlement lui-même. C'est aussi l'une des priorités des politiques de transformation de l'action publique menées ces dernières années par le Gouvernement sous l'impulsion du chef de l'État.

L'étude du Conseil d'État est toutefois la première étude d'une institution publique consacrée intégralement à cette question. Ce thème est en effet devenu incontournable dans la sphère publique, tant répondre aux attentes concrètes des usagers, des citoyens, constitue un enjeu de cohésion et d'apaisement d'une société qui traverse des crises majeures. La crise sanitaire en particulier a révélé le besoin d'une action publique efficace, mais aussi adaptée et proche de ses destinataires.

Pour mesurer si l'action publique parvient à atteindre les destinataires qu'elle s'est fixés, le Conseil d'État retient une définition large des usagers, qu'ils soient usagers au sens propre d'un service public, bénéficiaires d'une politique publique, parfois contraints tels les contribuables, ou parfois même qui s'ignorent. Il s'interroge sur l'action publique en général, services publics et politiques publiques, dans tous les champs d'intervention ou presque, à travers ceux qui la mettent en œuvre, et sous toutes les formes qu'elle prend : une loi, un dispositif, un formulaire. Mais l'étude ne dit jamais en revanche si telle politique publique est bonne ou mauvaise ; elle n'avait pas à le faire. Elle s'efforce seulement de répondre à la question de savoir si elle atteint les destinataires qu'elle a elle-même déterminés, si oui, grâce à quoi et si non à cause de quoi.

La méthodologie traditionnelle de l'étude annuelle, mélange de lectures, d'auditions et de conférences, s'est adaptée pour entendre le maximum d'usagers et d'acteurs des politiques publiques. Le cycle de conférences a fait participer des intervenants aussi diversifiés qu'un ancien Premier ministre ou une personne sortie de l'illettrisme. Les auditions ont été plus nombreuses qu'à l'habitude (320 personnes rencontrées) et une collaboration a été développée avec le Conseil économique, social et environnemental, ainsi qu'avec les différentes inspections générales. Par ailleurs, un groupe d'auditeurs a travaillé en lien avec les services du Secrétariat général du Gouvernement sur les textes pris pendant toute la période de la crise sanitaire afin d'analyser les sources de simplifications prises dans l'urgence pour répondre à cette situation particulière et qui pourraient être pérennisées. Un atelier au sein de la section des études, de la prospective et de la coopération a permis de tester des démarches et des formulaires administratifs. Pour mesurer la capacité de la justice administrative elle-même à réussir son dernier kilomètre, le Conseil d'État a adressé des questionnaires aux magistrats de la juridiction administrative, complétés par un webinaire avec les magistrats du ressort de la cour administrative d'appel de Douai, ainsi qu'aux avocats au Conseil et au Conseil national des barreaux qui sont, avec les justiciables, les usagers de la justice administrative.

La présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération, le rapporteur général et la rapporteure générale adjointe de l'étude ont en outre, de manière inédite, effectué plusieurs déplacements pour aller à la rencontre des usagers et des acteurs de proximité, avec le concours des préfetures et des sous-préfetures de plusieurs départements (le Nord, le Maine-et-Loire et l'Hérault). Ils ont ainsi accompli une sorte de tour de France de la réalité et des difficultés du franchissement du dernier kilomètre, mais aussi des bonnes pratiques et des solutions mises en œuvre sur le terrain qui ont inspiré les propositions de l'étude.

Le principal constat de l'étude, abondamment documenté dans sa première partie, est celui du décalage qui s'est formé ces dernières décennies entre les attentes des usagers, qui ont beaucoup changé, et l'action des personnes publiques, qui elles aussi ont connu de profondes transformations.

Les usagers ont ainsi le sentiment que l'action publique est plus complexe et qu'elle s'est éloignée d'eux. Un fossé s'est creusé, une distance s'est créée : à travers un éloignement géographique, physique d'abord, avec moins de services sur le terrain ; un éloignement technique aussi avec la norme et le numérique ; mais également



un éloignement dans l'écoute et la compréhension de la part de l'administration ; tandis que les acteurs publics, dont l'engagement demeure remarquable, ont le sentiment de s'essouffler.

Ce fossé s'est creusé et, à cause de la difficulté à couvrir le dernier kilomètre, une crise de confiance dans l'action publique – qui fait heureusement l'objet d'une prise de conscience des acteurs publics – persiste. L'étude fait ainsi un constat sans fard ni complaisance, mais sans pessimisme excessif non plus, car des initiatives intéressantes existent.

La seconde partie de l'étude formule douze propositions inspirées des bonnes pratiques identifiées au cours de son élaboration afin d'atteindre le dernier kilomètre de l'action publique. Elle ne propose pas d'inventer de nouvelles normes ou d'ajouter de nouveaux acteurs à un paysage déjà complexe, ni de solutions miracles pour réformer tel ou tel secteur de l'action publique. Articulées autour de trois axes, ces recommandations peuvent se résumer en trois mots clés : proximité, pragmatisme et confiance, nécessaires pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'action publique. Un « discours de la méthode » en somme. Mises bout à bout, ces propositions constituent un ensemble cohérent pouvant, si elles sont effectivement mises en œuvre, avoir une portée réelle sur le fonctionnement de l'administration, afin de répondre à l'enjeu d'efficacité et à une exigence démocratique comme le dit le titre même de l'étude.

1.1.2. L'étude annuelle engagée en 2023 sur *La souveraineté*

Le Conseil d'État a décidé de consacrer son étude annuelle 2024 au thème de « **La souveraineté** » (voir sur le [site du Conseil d'État](#)).

Avec ce sujet d'étude, qui a pris une acuité particulière dans le débat public au cours des dernières années sous l'effet de l'intégration européenne et de la libéralisation de l'économie mais aussi des nouvelles attentes concernant les modalités d'exercice de l'expression du peuple souverain, le Conseil d'État entend s'efforcer de clarifier les contours de la notion de souveraineté dans toutes ses dimensions : tant dans sa dimension juridique classique que dans ses nouvelles dimensions.

Cet effort de clarification paraît d'autant plus important que le terme recouvre des réalités en partie différentes d'un pays à l'autre. En France, la souveraineté véhicule une forte charge symbolique depuis la Révolution française et, aux termes de l'article 3 de la Constitution de 1958, « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ».

Dans ce contexte, l'emploi récurrent du terme de « *souveraineté* » n'est pas neutre : si l'on en parle autant, serait-ce que la souveraineté est aujourd'hui remise en cause, en crise, voire menacée ? Faut-il y voir le signe d'une approche défensive, le souci d'affirmer une politique volontariste de l'État en termes d'autonomie voire d'indépendance, tout en s'appuyant sur la puissance symbolique du terme de souveraineté ? Dans un monde d'interdépendances, confronté à des défis globaux mais

aussi à une crise de la démocratie, la notion conserve-t-elle-même sa pertinence ? La réponse est positive dès lors que la souveraineté est et demeure le fondement de la démocratie et la pierre angulaire des relations internationales. Ce sont plutôt les conditions de son exercice qui nous semblent interrogées aujourd'hui, dans le monde complexe, à la fois interdépendant et conflictuel qui est le nôtre. Les recommandations de l'étude viseront donc à renouveler les conditions d'exercice de la souveraineté pour faire face à ces défis.



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, destiné à mieux faire connaître aux personnes publiques les différents outils d'action économique à leur disposition et composé de 24 fiches structurées autour de 8 « familles » (fiscalité incitative ; concours financiers ; domanialité ; activités économiques ; entreprises et participations publiques ; législation et réglementation économiques ; déclarations publiques ; accompagnement en matière économique) a fait l'objet d'une actualisation annuelle 2022-2023 mise en ligne en janvier 2023. Il est consultable sur le site internet du Conseil d'État.

■ **L'étude annuelle 2016 : Simplification et qualité du droit**

- ➔ [Consulter l'étude](#)

Le Conseil d'État a consacré son étude annuelle de 2016 au thème de la simplification et de la qualité du droit.

Le thème de la simplification des normes et de l'amélioration de leur qualité est un sujet qui préoccupe le Conseil d'État de longue date. En 1991, la première étude du Conseil d'État, « De la sécurité juridique », visait avant tout la longueur des textes, leur multiplication aussi. Elle a marqué les esprits et contribué à une prise de conscience salutaire avec la formule devenue célèbre : « *Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite* ». En 2006, la deuxième étude « Sécurité juridique et complexité du droit », tout en creusant le sillon de la sécurité, insistait sur le fond du droit : la complexité est le contraire de la simplicité. Elle a mis l'accent sur plusieurs préconisations destinées à enrayer la complexification des normes, et notamment sur l'évaluation préalable des projets de loi. Les études d'impact ont d'ailleurs été imposées par la révision constitutionnelle de 2008 et la loi organique de 2009.

Avec l'étude annuelle pour 2016, le terme de simplification est pour la première fois affiché. Sous l'effet de plusieurs facteurs, le droit s'est densifié au détriment de

l'efficacité de l'action publique. Le paysage juridique est devenu progressivement plus lourd, moins lisible. Plusieurs préoccupations sont exprimées : le volume de la norme, son instabilité, la difficulté à la comprendre, son inadaptation à la réalité traitée. L'étude souligne qu'une part de cette complexité est irréductible. Outre une certaine culture de la norme, elle tient aussi à la technicité de certaines matières, à l'insertion de notre économie dans la globalisation, à l'ouverture à de nouvelles sources de droit, constitutionnelle, européennes, internationales qui peuvent tendre, sans le vouloir, à complexifier la norme. En outre, la production de normes s'autoalimente avec la nécessité de prendre des mesures d'application pour les rendre effectives. Les producteurs de normes sont de plus en plus nombreux et dispersés. Les types de normes, entre droit dur et droit souple, se sont considérablement diversifiés. La normalisation à l'œuvre au sein des entreprises en est une illustration.

L'étude montrait que les mesures prises au cours des années passées n'avaient pas permis d'enrayer la dégradation de la qualité du droit, rendant urgent un changement profond de culture normative. Pour conforter l'État de droit et maintenir la cohésion sociale, le Conseil d'État a alors fixé trois objectifs majeurs, déclinés en 27 propositions, pour une nouvelle éthique : responsabiliser les décideurs publics, maîtriser l'emballage de la production normative et faciliter l'application de la norme.

L'étude soulignait également que la politique de simplification devait disposer d'instruments de mesure de la prolifération normative et de son coût, selon trois volets : la mesure de la norme elle-même, la mesure de ses effets, en termes de charge administrative, et la mesure du ressenti de la complexité par les usagers. Pour tirer les conséquences de cette proposition, le Conseil d'État a réalisé une étude en 2018, en lien avec le Secrétariat général du Gouvernement, intitulée « Mesurer l'inflation normative ». Ayant vocation à créer un référentiel objectif de celle-ci, cette étude a abouti à la publication sur le site *Légifrance*, dans la rubrique « Autour de la loi », d'une synthèse inédite des statistiques de la norme, véritable « tableau de bord de l'inflation normative », mis à jour en mai 2023.

La question de la simplification normative demeure un sujet de préoccupation actuelle. Le Conseil d'État a ainsi organisé conjointement, avec le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), un colloque sur ce sujet le 14 octobre 2022.

L'étude annuelle 2016 demeure en outre une référence, notamment pour les travaux menés par le Parlement afin de simplifier le droit français. Le 1^{er} décembre 2022, le vice-président et des membres du Conseil d'État ont été auditionnés par la délégation aux collectivités territoriales du Sénat sur le thème de la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales. Ils ont rappelé les propositions de l'étude tendant au renforcement de l'évaluation des politiques publiques et à la simplification du droit et à l'amélioration des études d'impact. Les travaux de la délégation sénatoriale ont ensuite donné lieu à un rapport d'information « Normes applicables aux collectivités territoriales : face à l'addiction, osons une thérapie de choc ! » déposé le 26 janvier 2023. Dans les suites de ce rapport, le Gouvernement et le Sénat ont signé une charte, le 16 mars 2023, pour la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.



Après la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, un rapport d'information du Sénat « *La sobriété normative pour renforcer la compétitivité des entreprises* » relatif à la simplification des règles applicables aux entreprises a été déposé le 15 juin 2023 par la délégation aux entreprises. Puis, dans le cadre du chantier de la simplification lancé le 15 novembre 2023, un rapport « *Rendre des heures aux Français : 14 mesures pour simplifier la vie des entreprises* » a été remis par plusieurs parlementaires le 15 février 2024 au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et à la ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du tourisme et de la consommation. Il émet des propositions pour simplifier la vie des entreprises et des citoyens français dans la perspective de l'élaboration d'un projet de loi de simplification. Ce rapport rappelle l'excès de normes et leur instabilité qui pèsent négativement sur l'activité et la compétitivité des entreprises. Se référant à l'étude 2016 du Conseil d'État, il propose « qu'une gouvernance et une méthodologie systématique [soient] mises en place pour mesurer les impacts pour les futures lois, mesurer le coût objectif de la norme et rationaliser la production normative ». Il énonce que si « *les recettes* » des pays voisins pour simplifier les normes sont méconnues en France, « *elles figurent en particulier dans l'étude annuelle du Conseil d'État de 2016 sur la simplification, qui soulignait notamment le silence de la Constitution sur les aspects qualitatifs essentiels des lois* ».

Enfin, partant du constat selon lequel l'abondance, la complexité et l'instabilité normatives constituent des freins à la compétitivité des entreprises et souhaitant alléger le « carcan normatif » pesant sur les entreprises, le Sénat a adopté le 26 mars 2024 une proposition de loi visant à rendre obligatoires les « tests PME ». Le texte entend créer un Haut Conseil à la simplification pour les entreprises, commission administrative consultative rattachée au Premier ministre, dont le président serait désigné en Conseil des ministres et qui serait composée de représentants des entreprises et du Parlement, ainsi que d'un membre du Conseil d'État. Le président du Haut Conseil serait chargé de faire la promotion en interministériel des méthodes d'évaluation préalable aux initiatives législatives ou réglementaires ainsi que des modes alternatifs à la réglementation et d'animer un réseau de correspondants à la simplification des normes applicables aux entreprises dans les administrations centrales.

Le Haut Conseil à la simplification pour les entreprises se verrait confier plusieurs missions. En amont de la production des normes, il serait associé par le Gouvernement et devrait rendre des avis sur trois types de projets de texte ayant un impact technique, administratif ou financier sur les entreprises : projets de loi, assortis de leur étude d'impact ; projets de texte réglementaire ; projets d'acte de l'Union européenne. En outre, le Haut Conseil pourrait être consulté par le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat sur les propositions de loi impactant les entreprises ou pourrait se saisir lui-même de tout projet de norme technique. La proposition de loi prévoit que les avis rendus sur ces projets ou propositions devraient comporter obligatoirement un « test PME », défini comme « l'analyse de l'impact attendu des normes concernées sur les petites et moyennes entreprises ». Dans ces avis, le Haut Conseil pourrait proposer une application différenciée dans le temps, selon les catégories d'entreprises, des nouvelles normes envisagées. Le Haut Conseil

devrait également alerter sur la surtransposition de normes européennes dans le droit français. En aval de la production des normes, le Haut conseil serait chargé de leur évaluation à la demande du Gouvernement ou des commissions permanentes du Parlement ou de sa propre initiative. À cette occasion, il pourrait proposer des mesures d'adaptation des normes en vigueur ainsi que leur simplification et l'abrogation de normes devenues obsolètes. La proposition de loi a été transmise par le Sénat à l'Assemblée nationale le 27 mars 2024.

■ **L'étude annuelle 2017 : Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »**

➔ [Consulter l'étude](#)

Après une première étude en 1997 consacrée à Internet et aux réseaux numériques et l'étude annuelle de 2014 sur Le numérique et les droits fondamentaux, le Conseil d'État a poursuivi sa réflexion sur les développements du numérique dans son étude pour 2017 intitulée « *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'ubérisation* ».

Le Conseil d'État formule 21 propositions invitant à une régulation globale au niveau européen par l'adoption d'un « paquet européen » sur l'innovation technologique et les droits fondamentaux, à adapter le cadre juridique interne pour accompagner l'économie des plateformes et à adapter l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics aux dynamiques sociétales de l'« ubérisation ».

Cette réflexion s'est poursuivie en 2022 avec l'étude annuelle sur les réseaux sociaux. Il est ainsi largement renvoyé au suivi de cette étude (cf. *infra*), s'agissant notamment de la mise en œuvre du *Digital Markets Act* (DMA), règlement européen sur les marchés numériques visant à lutter contre les pratiques anticoncurrentielles des grandes plateformes numériques, progressivement applicable depuis le 2 mai 2023 et totalement en vigueur depuis le 6 mars 2024, et de l'entrée en vigueur du *Digital Services Act* (DSA), règlement européen sur les services numériques, entré en vigueur le 25 août 2023 et applicable à l'ensemble des plateformes depuis le 17 février 2024, afin de garantir une meilleure protection des internautes européens contre les contenus illicites, dangereux et préjudiciables en encadrant les activités des grandes plateformes numériques.

En outre, le Conseil et le Parlement européens sont parvenus à un accord provisoire le 13 décembre 2023 sur une proposition de directive visant à améliorer les conditions de travail des travailleurs des plateformes.

Sur le plan du droit interne tendant à réguler les plateformes, il est également renvoyé au suivi de l'étude 2022 sur les réseaux sociaux s'agissant de l'entrée en vigueur de la loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux et de la loi n° 2023-566 du 7 juillet 2023 visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne.

En outre, un projet de loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique, présenté en Conseil des ministres le 10 mai 2023, a été adopté en première lecture par le



Sénat le 5 juillet 2023, puis par l'Assemblée nationale le 17 octobre 2023. Il vise à protéger les enfants de la pornographie en ligne et à protéger les utilisateurs contre les arnaques, le harcèlement et la désinformation en ligne. Il prévoit des mesures pour adapter le droit français par anticipation du futur règlement européen sur les données, le *Data Act*, afin de réduire la dépendance des entreprises aux fournisseurs d'informatique en nuage ou *cloud*, marché concentré dans les mains de trois géants numériques américains. Il prévoit en outre des mesures pour mieux réguler les locations touristiques, en créant un intermédiaire entre les plateformes en ligne de location et les communes, et tend à encadrer les jeux numériques fondés sur les technologies émergentes du Web 3 (jeux à objets numériques monétisables – Jonum).

La loi n° 2022-309 du 3 mars 2022 pour la mise en place d'une certification de cyber sécurité des plateformes numériques destinée au grand public est par ailleurs entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2023, afin de sensibiliser et éduquer les utilisateurs de plateformes en ligne à la cyber sécurité.

■ **L'étude annuelle 2018 : *La citoyenneté – Être (un) citoyen aujourd'hui***

➔ [Consulter l'étude](#)

Le Conseil d'État a consacré son étude annuelle de 2018 au thème « *La citoyenneté – Être (un) citoyen aujourd'hui* ».

L'étude 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* ».

Après la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, la création du Comité interministériel de la laïcité (CIL) par le décret n° 2021-716 du 4 juin 2021, et le décret n° 2022-199 du 18 février 2022 relatif au contrat d'engagement jeune, de nouvelles dispositions sont intervenues en 2023 afin de favoriser le respect du principe de laïcité dans les établissements scolaires dans un contexte où les signalements d'atteintes à la laïcité ont augmenté au cours de l'année scolaire 2022/2023.

Le [décret n° 2023-782](#) du 16 août 2023 relatif au respect des principes de la République et à la protection des élèves dans les établissements scolaires relevant du ministre chargé de l'éducation nationale a pour objet de donner les moyens aux directeurs d'école et aux chefs d'établissement d'apporter une réponse appropriée à certains comportements de la part des élèves, notamment en cas de harcèlement. Il précise également et clarifie la procédure disciplinaire applicable aux élèves pour les faits portant une atteinte aux valeurs de la République ou au principe de laïcité. Pour de tels faits, le chef d'établissement est tenu d'engager une procédure disciplinaire. Il peut transmettre au directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) le dossier disciplinaire d'un élève aux fins que ce dernier ou son représentant prononce une sanction relevant du seul pouvoir disciplinaire du chef d'établissement.

Par une circulaire du 31 août 2023, le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse a indiqué que le port de l'abaya ou du qamis au sein des écoles, collèges

et lycées publics constituait une manifestation ostensible d'appartenance religieuse interdite par l'article L. 141-5-1 du code de l'éducation, issu de la loi du 15 mars 2004. Le juge des référés du Conseil d'État, saisi sur le fondement de la procédure de « référé-liberté » de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, a estimé, en l'état de l'instruction, que cette interdiction ne portait pas une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée, à la liberté de culte, au droit à l'éducation et au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant ou au principe de non-discrimination¹⁹. Le juge des référés du Conseil d'État, saisi une nouvelle fois selon la procédure de référé-suspension de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, a estimé qu'en l'état de l'instruction il n'apparaissait pas que le ministre aurait inexactement qualifié le port de l'abaya ou du qamis dans les établissements scolaires publics de manifestation ostensible d'appartenance religieuse et méconnu l'article L. 141-5-1 du code de l'éducation en interdisant le port de ces vêtements indépendamment de toute appréciation du comportement des élèves concernés. Le juge a écarté également comme n'étant pas de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la circulaire le moyen tiré de ce qu'elle définit de manière trop imprécise les tenues vestimentaires en cause et a rejeté la requête²⁰. Après cette décision provisoire rendue en urgence, le Conseil d'État rendra ultérieurement une décision définitive sur le fond de l'affaire.

Par ailleurs, s'agissant de l'incitation à l'engagement citoyen promu par l'étude, le [décret n° 2023-69](#) du 6 février 2023 institue un délégué général au service national universel, dispositif de « parcours citoyen » qui s'adresse aux jeunes entre la classe de troisième et la classe de terminale encadré par la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019. Ayant rang de directeur d'administration centrale, sous l'autorité des ministres chargés des armées, de l'éducation nationale et de la jeunesse, placé auprès du secrétaire général des ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse, de l'enseignement supérieur et de la recherche et des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques, il est notamment chargé de préparer l'extension du service national universel.

Le [décret n° 2023-638](#) du 20 juillet 2023 institue en outre une aide exceptionnelle pour favoriser l'engagement des jeunes, volontaires du service civique au cours des années 2022 et 2023. Cette aide unique, d'un montant forfaitaire de 100 euros, a pour objet de faciliter l'accès à la formation en compensant une partie des coûts de l'inscription à une session de formation générale, de perfectionnement ou d'approfondissement dans le cadre d'une formation au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) ou au brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD) réalisée entre le 1^{er} janvier 2023 et le 1^{er} septembre 2024.

Par une note de service du 23 juin 2023 fixant les modalités d'organisation des labels « classes engagées » et « lycées engagés », le ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse a par ailleurs prévu une nouvelle labellisation, à compter de la rentrée scolaire de septembre 2023, pour accompagner et valoriser la dynamique que de nombreux établissements mènent d'ores et déjà en leur sein pour favoriser l'engagement des jeunes. Les « classes et lycées engagés » développeront, au niveau de

19. JRCE, 7 septembre 2023, *Association Action droits des musulmans*, n° [487891](#).

20. JRCE, 25 septembre 2023, *Association La voix lycéenne et autres*, n° [487896](#).



la classe de seconde et de la première année de CAP, un projet pédagogique annuel proposant des contenus et initiatives s’inscrivant dans les actions éducatives et les enseignements quotidiens des lycées et, en tout premier lieu, de l’enseignement moral et civique et de l’éducation à la citoyenneté. La labellisation sera définie en fonction de la thématique du projet de classe déterminée selon les dominantes suivantes : défense et mémoire, sport et jeux Olympiques et Paralympiques, environnement, résilience et prévention des risques. Le label « classe engagée » sera attribué aux classes de seconde et de première année de CAP par un comité académique en fonction de ces critères pédagogiques. Le label « lycée engagé » pourra aussi être attribué à des établissements qui feront de l’engagement un axe central de leur projet d’établissement et comporteront au moins deux « classes engagées » en seconde ou première année de CAP dès 2023-2024. L’intégration du séjour de cohésion du service national universel sera une des constituantes et un pilier du projet pédagogique de la classe engagée. Dès 2024, deux modalités de réalisation du séjour de cohésion seront offertes aux jeunes, sur la base du volontariat : classes engagées et séjours hors temps scolaire. Dans les deux cas, le volontaire pourra poursuivre son parcours « service national universel » par un engagement court, notamment dans le cadre d’une mission d’intérêt général, et/ou un engagement long dans le cadre, par exemple, du service ou des réserves civiles et militaires.

Ces dispositifs répondent à la proposition n° 12 que faisait le Conseil d’État dans son étude, tendant à « *Construire, autour du futur service national universel, un cadre juridique cohérent pour les différentes formes d’engagement citoyen* » et à la proposition n° 14 visant à « *Améliorer les outils d’incitation à l’engagement et faciliter les initiatives civiques* ».

Enfin, le [décret n° 2023-1121](#) du 29 novembre 2023 relatif à la réserve citoyenne de réinsertion, pris pour l’application des articles 12 et 27 de l’ordonnance n° 2022 – 1336 du 19 octobre 2022 relative aux droits sociaux des personnes détenues, vise à préciser le cadre juridique régissant la réserve citoyenne de réinsertion, réserve civique thématique dédiée aux personnes détenues. Il permet notamment de désigner son autorité de gestion. Ces dispositions s’inscrivent ainsi dans la logique de la proposition n° 13 de l’étude visant à « *Donner aux services du ministère de la justice les moyens humains et matériels permettant de mieux assurer l’accompagnement civique des personnes sous main de justice* ».

■ **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). 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 réguler son économie.

Plusieurs propositions ont reçu des suites concrètes, notamment dans la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France et ses décrets d'application adoptés en 2022 ²¹, ainsi qu'il a été détaillé dans le rapport d'activité 2022. De nouveaux textes sont intervenus en 2023.

Le [décret n° 2023-170](#) du 8 mars 2023 relatif à l'habilitation des maisons sport-santé, pris pour application de l'article 5 de la loi du 2 mars 2022 qui consacre leur existence, détermine les conditions et les modalités de l'habilitation par l'autorité administrative de ces structures qui ont vocation à faciliter et promouvoir l'accès à l'activité physique et sportive à des fins de santé et à l'activité physique adaptée en assurant des activités d'accueil, d'information et d'orientation du public concernant la pratique de ces activités, ainsi que des activités de mise en réseau et de formation des professionnels de santé, du secteur social, du sport et de l'activité physique adaptée. Les décisions d'habilitation, de renouvellement, de suspension et de retrait de l'habilitation des maisons sport-santé sont prises conjointement par le directeur général de l'agence régionale de santé et le recteur de région académique, qui désignent le service chargé de l'instruction des demandes.

Le [décret n° 2023-234](#) du 30 mars 2023 relatif aux conditions de prescription et de dispensation de l'activité physique adaptée, pris pour l'application des articles 2 et 4 de la loi du 2 mars 2022, tire les conséquences de l'élargissement de la prescription de l'activité physique adaptée (APA), au-delà des patients atteints d'une affection de longue durée, aux patients atteints d'une maladie chronique, présentant des facteurs de risque et aux personnes en situation de perte d'autonomie dont la liste est définie par décret. Il procède à l'élargissement des médecins prescripteurs, à tout médecin intervenant dans la prise en charge des patients précités. Il prévoit les conditions du renouvellement et de l'adaptation de la prescription médicale initiale d'activité physique adaptée par le masseur-kinésithérapeute. Il précise enfin les conditions de dispensation de cette activité par des personnes qualifiées.

Le [décret n° 2023-621](#) du 17 juillet 2023 relatif au référent pour l'activité physique et sportive en établissement social et médicosocial a été pris pour l'application de l'article 1^{er} de la loi du 2 mars 2022 modifiant l'article L. 311-12 du code de l'action sociale et des familles qui prévoit la désignation d'un référent pour l'activité physique et sportive parmi les personnels des établissements sociaux et médico-sociaux. En vertu de ces dispositions réglementaires, le référent pour l'activité physique et sportive est désigné, au sein de ses professionnels, par la direction des établissements sociaux et médico-sociaux. Le référent a deux missions : d'une part, il a une mission d'information des personnes accompagnées par l'établissement sur l'offre d'activité physique et sportive ainsi que des personnes et instances chargées de veiller au bon exercice des droits des personnes accompagnées ; d'autre part, le référent peut

21. [Décret n° 2022-925](#) du 22 juin 2022 relatif aux modalités d'obtention et de renouvellement d'une licence par une fédération sportive ainsi qu'aux modalités d'inscription à une compétition sportive autorisée par une fédération délégataire ou organisée par une fédération agréée ; [décret n° 2022-673](#) du 26 avril 2022 relatif aux conditions dans lesquelles la durée du premier contrat de travail mentionné à l'article L. 211-5 du code du sport peut être portée de trois ans à cinq ans ; [décret n° 2022-747](#) du 28 avril 2022 relatif aux catégories de personnes ne pouvant pas détenir de participation au capital et des droits de vote au sein de la société commerciale des articles L. 333-1 et L. 333-2-1 du code du sport.



proposer un plan d'accompagnement personnalisé d'activité physique et sportive aux personnes accompagnées. Enfin, le décret prévoit que la direction d'établissement organise par la formation continue le développement des compétences du référent.

Les dispositions des décrets des 8 et 30 mars 2023 et du 17 juillet 2023 viennent ainsi répondre, en complétant la loi du 2 mars 2022, à la proposition n° 14 de l'étude « *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* ».

Le [décret n° 2023-727](#) du 4 août 2023 modifiant le code du sport (partie réglementaire) tire quant à lui les conséquences de la création d'un service à compétence nationale rattaché au directeur des sports et compétent pour les métiers de l'encadrement du ski, de l'alpinisme et de leurs activités assimilées. Dans l'objectif d'améliorer l'efficacité et la performance de l'action de l'État et de favoriser l'évolution structurelle et organisationnelle de la filière montagne, le pôle national des métiers de l'encadrement du ski et de l'alpinisme (PNMESA) devient un service à compétence nationale dénommé « service national des métiers de l'encadrement du ski et de l'alpinisme » (SNMESA) créé par arrêté du 4 août 2023. Ces mesures s'inscrivent dans le premier axe des propositions de l'étude « Rassembler et responsabiliser les acteurs de la politique publique du sport » ainsi que dans leur troisième axe « Garantir l'unité du sport et développer la filière économique ».

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 par le décret n° 2022-115 du 2 août 2022 relatif au « Pass'Sport » pour la saison sportive 2022-2023 et élargi aux adultes handicapés, âgés de 16 à 30 ans et bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés, ainsi qu'aux étudiants jusqu'à 28 ans révolus bénéficiant, pour l'année universitaire 2022-2023, d'une bourse d'enseignement supérieur sous conditions de ressources ou d'une aide annuelle accordée par les CROUS ou encore d'une aide annuelle sur conditions de ressources dans le cadre des formations sanitaires et sociales. Le [décret n° 2023-741](#) du 8 août 2023 relatif au « Pass'Sport » 2023 prolonge et étend encore le dispositif en 2023 en généralisant son extension aux structures sportives à but lucratif ayant signé une charte d'engagement proposée par le ministère chargé des sports. L'extension croissante du dispositif contribue aux objectifs de démocratisation du sport et de relance du mouvement sportif amateur touché par les effets de la crise sanitaire. Il entend poursuivre la « démocratisation des activités physiques et sportives pour répondre aux besoins sanitaires, éducatifs et culturels » qui fait l'objet du deuxième axe des propositions de l'étude.

Le domaine sportif également a vu l'émergence de nouvelles interrogations dans le débat public quant au port de tenues manifestant une appartenance religieuse

dans l'espace public qui se sont traduites devant le juge administratif. Statuant au contentieux, le Conseil d'État, dans une décision du 29 juin 2023²² rendue à propos de l'interdiction par la Fédération française de football du port du hijab lors de compétitions ou manifestations organisées par la fédération ou en lien avec elle, a jugé que les fédérations sportives, chargées d'assurer le bon fonctionnement du service public dont la gestion leur est confiée, peuvent imposer à leurs joueurs une obligation de neutralité des tenues lors des compétitions et manifestations sportives afin de garantir le bon déroulement des matchs et prévenir tout affrontement ou confrontation. Ainsi, « l'interdiction du « port de signe ou tenue manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale », limitée aux temps et lieux des matchs de football, apparaît nécessaire pour assurer leur bon déroulement en prévenant notamment tout affrontement ou confrontation sans lien avec le sport. Dès lors, la Fédération française de football pouvait légalement, au titre du pouvoir réglementaire qui lui est délégué pour le bon déroulement des compétitions dont elle a la charge, édicter une telle interdiction, qui est adaptée et proportionnée ».

Enfin, la tenue des jeux Olympiques et Paralympiques du 26 juillet au 8 septembre 2024 en France a conduit à l'adoption de nouvelles dispositions pour l'organisation de cet événement exceptionnel. La [loi n° 2023-380](#) du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions, prise après avis du Conseil d'État du 15 décembre 2022, est venue compléter la loi du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux. Le chapitre I de la loi du 19 mai 2023 comporte des adaptations nécessaires en matière d'offre de soins et de formation aux premiers secours. Le chapitre II renforce le dispositif français de lutte contre le dopage. Le chapitre III vise à mettre en œuvre tous les moyens nécessaires afin d'assurer la sécurité des jeux Olympiques et Paralympiques, et plus largement, des grands événements que la France accueille. Le chapitre IV comporte diverses mesures nécessaires pour la bonne organisation des Jeux.

Le [décret n° 2023-683](#) du 28 juillet 2023 relatif aux modalités d'application de l'article 26 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions entend contribuer à l'accessibilité des transports publics particuliers aux personnes utilisatrices de fauteuil roulant. À cette fin, l'article 26 de la loi du 19 mai 2023 autorise la délivrance, par le préfet de police de Paris dans sa zone de compétence, à titre expérimental et jusqu'au 31 décembre 2024, par dérogation à l'article L. 3121-5 du code des transports, des autorisations de stationnement mentionnées à l'article L. 3121-1 du même code à des personnes morales exploitant des taxis. Au plus tard le 30 juin 2025, le Gouvernement devra remettre au Parlement un rapport d'évaluation de l'expérimentation afin de déterminer notamment l'opportunité de sa pérennisation et de son extension en dehors de la zone de compétence du préfet de police de Paris. Le décret du 28 juillet 2023 définit les caractéristiques auxquelles doivent répondre les personnes morales pour prétendre à cette expérimentation, le processus et les critères de sélection ainsi que

22. CE, 29 juin 2023, *Association Alliance citoyenne et autres ; Ligue des droits de l'Homme*, n° [458088](#), [459547](#) et [463408](#).



les obligations auxquelles seront soumises les personnes morales ayant bénéficié d'autorisations de stationnement dans ce cadre.

Le [décret n° 2023-1078](#) du 23 novembre 2023 relatif à la suspension temporaire du repos hebdomadaire dans les établissements qui connaîtront un surcroît extraordinaire de travail dans le cadre des jeux Olympiques de 2024 déroge temporairement à la règle du repos hebdomadaire pour les activités de production audiovisuelle ainsi que pour les activités relatives à l'organisation des épreuves et au fonctionnement des sites liés à l'organisation et au déroulement des jeux Olympiques de 2024.

■ **L'étude annuelle 2020 : Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques**

➔ [Consulter l'étude](#)

Le Conseil d'État a souligné le rôle essentiel joué par l'évaluation dans ses travaux relatifs à l'enquête publique ²³, à la sécurité juridique (2006), à la simplification et la qualité du droit (2016) ²⁴, à la citoyenneté (2018) ²⁵ ou à l'expérimentation (2019) ²⁶. Par son étude annuelle pour 2020 « Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques, il a entendu lui consacrer sa réflexion, non plus de manière incidente, mais en quelque sorte afin d' « évaluer l'évaluation » des politiques publiques ²⁷.

Cette étude du Conseil d'État dresse un panorama de l'ensemble des enjeux en retenant une approche englobante de l'évaluation qui peut intervenir en amont (*ex ante*) comme en aval (*ex post*) des politiques publiques, ainsi qu'au cours de leur mise en œuvre (*in itinere*), tant dans la sphère étatique que dans la sphère locale. Analysant de nombreux exemples concrets, elle identifie les points clés de la conduite des évaluations, de leur utilisation par les autorités publiques et de leur appropriation par les citoyens et l'ensemble des parties prenantes concernées. Elle souligne que l'évaluation des politiques publiques est, bien plus qu'un sujet managérial, un vecteur de consolidation du débat démocratique et un outil indispensable pour lutter contre la défiance des citoyens à l'égard de la conduite des affaires publiques.

Dans cette étude, le Conseil d'État formule vingt propositions destinées à renforcer le cycle vertueux de l'évaluation et qui s'articulent autour de trois priorités, pour renforcer les synergies entre l'administration et la recherche, mieux programmer

23. L. FOGÈRE, « La réforme de l'enquête publique », in CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport 1983-1984*, coll. Études et documents, 1984, n° 35, p. 95.

24. Il s'agit des rapports ou études annuelles de 1991 « De la sécurité juridique », 2006 « [Sécurité juridique et complexité du droit](#) », 2011 « [Consulter autrement. Participer effectivement](#) », 2013 « [Le droit souple](#) » et 2016 « [Simplification et qualité du droit](#) ».

25. CONSEIL D'ÉTAT, *La citoyenneté. Être (un) citoyen aujourd'hui*, Paris, La Documentation française, coll. Les rapports du Conseil d'État, 2018, n° 69, p. 77 et suivantes, notamment p. 83 à 86.

26. CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 1996, Sur le principe d'égalité*, Paris, La Documentation française, coll. Études et documents, 1997, n° 48, p. 51 et suivantes ; CONSEIL D'ÉTAT, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, Paris, La Documentation française, coll. Les études du Conseil d'État 2019.

27. CONSEIL D'ÉTAT, *Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Documentation française, coll. Les rapports du Conseil d'État, 2020, n° 71.

les travaux évaluatifs, garantir leur crédibilité auprès des citoyens et en tirer des éléments utiles à la délibération et à l'action publique.

L'étude a été publiée au cours de la crise sanitaire dont la gestion publique a précisément donné lieu à diverses missions d'évaluation²⁸. L'étude 2021 sur les états d'urgence a ensuite recommandé l'évaluation des textes adoptés durant cette période²⁹. Dans le cadre de la réalisation de l'étude annuelle 2023 sur le « dernier kilomètre » des politiques publiques, le Conseil d'État a procédé à une analyse exhaustive de la production normative qui lui a été soumise durant la crise sanitaire afin d'identifier les pistes de simplification susceptibles d'être pérennisées. L'étude rend compte de ce travail de recensement et d'analyse de l'ensemble des textes examinés par le Conseil d'État et invite le Gouvernement à poursuivre cet exercice au niveau interministériel.

Dans le cadre de son activité consultative, le Conseil d'État a continué à renforcer ses exigences sur les études d'impact des projets de loi conformément à la proposition n° 10 de l'étude appelant à approfondir les études d'impact en fonction des enjeux du texte sur lequel elles portent. Son avis du 11 mai 2023 sur le projet de loi relatif à l'industrie verte en est une nouvelle illustration : l'avis, rendu public par le Gouvernement, souligne que si l'étude d'impact du projet apparaissait globalement satisfaisante, elle présentait néanmoins, malgré ses rectifications, des insuffisances sur d'autres points, notamment s'agissant des mesures en faveur de l'économie circulaire, qu'il a appelé en conséquence à corriger. S'agissant de la réforme des modalités de participation du public dans le cadre de la procédure de délivrance des autorisations environnementales, l'avis regrette que « *cette modification législative s'ajoute à toutes celles intervenues ces dernières années en matière de délivrance des autorisations administratives des projets ayant une incidence sur l'environnement, sans aucune analyse des effets de ces réformes successives* » et « *il recommande une plus grande stabilité des procédures, les réformes devant être la conséquence d'une véritable évaluation et d'une réflexion d'ensemble* »³⁰.

Le législateur, dans les suites de l'étude, a approfondi la démarche d'évaluation des politiques publiques. La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 dite « 3DS » relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale a prévu des dispositions relatives à l'évaluation des expérimentations³¹ permises pour favoriser la différenciation territoriale. Elle a en outre élargi les missions des chambres régionales des comptes, en leur permettant de contribuer, dans leur ressort, à l'évaluation des politiques publiques territoriales. L'article 229 de la loi, qui crée de nouvelles dispositions dans le code des juridictions financières (articles L. 211-15, L. 235-1, L. 235-2 et L. 245-1), a ainsi prévu que les chambres régionales des comptes peuvent être saisies aux fins

28. Évaluations *in itinere* ([rapport Lizurey](#)) et *ex post* ([rapport de la mission Pittet](#)).

29. CONSEIL D'ÉTAT, *Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes*, Paris, La Documentation française, coll. Les Rapports du Conseil d'État, 2021, n° 72.

30. Avis du Conseil d'État sur le projet de loi relatif à l'industrie verte rendu public par le Gouvernement (AG/TP-FIN-ADM – [407035](#) – 11/05/2023).

31. Expérimentations encouragées par l'étude du Conseil d'État « Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? », 2019.



de réaliser l'évaluation d'une politique publique relevant de la compétence des collectivités territoriales ou établissements publics auteurs de leur saisine. Peuvent ainsi saisir la chambre territorialement compétente le président du conseil régional, le président du conseil départemental, le président du conseil d'une métropole, de leur propre initiative ou à la demande de leur organe délibérant. Une même saisine peut en outre être formulée par plusieurs collectivités territoriales ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsqu'ils relèvent du ressort territorial de la même chambre régionale des comptes et appartiennent à une même catégorie. Le rapport d'évaluation établi par la chambre doit être remis dans le délai d'un an à l'organe exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales qui l'a saisie.

Le décret n° 2022-1549 du 8 décembre 2022 relatif à l'évaluation des politiques publiques territoriales par les chambres régionales des comptes pris pour l'application de la loi du 21 février 2022 a précisé les conditions de saisine, les règles de procédure et les conditions de réalisation de ces évaluations, qui doivent être rendues publiques. Ces dispositions ont prévu la possibilité pour la chambre régionale des comptes de procéder, de sa propre initiative, à l'évaluation d'une politique publique relevant des collectivités territoriales et organismes soumis à sa compétence de contrôle des comptes et de la gestion. Qu'elle agisse sur auto-saisine ou à la demande du président du conseil régional, du conseil départemental ou du conseil métropolitain, la chambre établit un rapport d'évaluation dans lequel elle apprécie, notamment, les résultats et les impacts de la politique publique ainsi que les facteurs qui les expliquent. L'appréciation porte sur la cohérence, l'efficacité et l'efficience de la politique publique concernée.

Depuis l'intervention de ces dispositions, le Premier président de la Cour des comptes, lors de la publication en mars 2023 du [rapport d'activité 2022](#) de la cour, a fixé pour objectif que l'évaluation des politiques publiques représente 20 % de l'activité d'ensemble des juridictions financières en 2025, ce qui passe par une montée en compétences collective tant au niveau de la Cour des comptes que des chambres régionales et territoriales. Pour ce faire, la Cour des comptes a conçu un accompagnement reposant sur le partage de guides méthodologiques, l'organisation de sessions de formation, une mutualisation des bonnes pratiques, la désignation d'un référent « évaluation » dans chaque chambre, ou encore la mobilisation des *data scientists* de la Cour. Une plateforme de recensement, « véritable tour de garde de toutes les évaluations menées en France », est en cours de création afin de consolider une culture commune aux juridictions financières sur le sujet.

En outre, à l'initiative du Gouvernement, la loi de finances initiale (LFI) pour 2023 et la loi de programmation des finances publiques (LPPF) pour la période 2023 à 2027 ont prévu la mise en place d'un dispositif permanent et récurrent d'évaluation de la qualité de l'action publique. Ce nouveau dispositif d'évaluation s'appuie sur les enseignements tirés des précédents exercices similaires ainsi que sur des principes rénovés correspondant aux meilleurs standards promus par les institutions internationales : portage politique de haut niveau, revue de dépense portant sur l'ensemble de la sphère publique, articulation avec la procédure budgétaire.

Son objectif est de créer un cadre institutionnel d'évaluation de l'action publique qui s'établit dans le temps et qui contribue, dans un contexte de sortie de crise, à la maîtrise de la trajectoire des finances publiques. Dans ce cadre, des évaluations thématiques de la qualité de l'action publique sont réalisées. Elles ont vocation à porter sur l'ensemble des administrations publiques. Par ailleurs, le Gouvernement leur a expressément assigné dès l'origine, à l'occasion de la présentation au Parlement des dispositifs législatifs qui les fondent, l'objectif de documenter des économies dans une perspective pluriannuelle et de dégager des marges de manœuvre pour financer les priorités de politique publique. La mise en œuvre de ce dispositif passe par des revues de dépenses qui sont des processus d'évaluation approfondie des modalités d'intervention publique et des dépenses qui y sont associées, sous l'angle de leur pertinence, de leur efficacité et de leur efficience. Elles permettent à la fois d'améliorer la qualité de l'action publique, mais aussi d'identifier les possibilités de réduire ou de réallouer certaines dépenses qui sont analysées comme étant peu performantes au regard des objectifs qui leur sont attachés ou n'étant plus pertinentes du fait de l'évolution du contexte économique et social. Articulées avec le processus budgétaire, les revues de dépenses constituent un exercice complémentaire des outils existants, par leur caractère budgétaire, leur visée opérationnelle et l'ambition de couvrir un champ large de la dépense publique, en réinterrogeant l'ensemble des dépenses. Leurs résultats ont vocation à éclairer la préparation et la discussion, au Parlement, des textes financiers, projets de loi de finances (PLF) et de financement de la sécurité sociale (PLFSS), mais aussi des autres projets ou propositions de loi sectorielles.

Un [rapport](#) du Gouvernement au Parlement publié en juillet 2023 a présenté le dispositif mis en place depuis début 2023, le bilan des revues de dépenses effectuées dans l'année, accompagné de propositions de réformes et d'économies ainsi que de la liste des évaluations prévues pour l'année suivante, en application de l'article 167 de la loi de finances initiale pour 2023.

Par ailleurs, le « [Printemps de l'évaluation](#) » a de nouveau eu lieu en 2023. Mis en place en 2018 par la commission des finances et consacré par la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale de juin 2019, le « Printemps de l'évaluation » a pour objet de proposer une nouvelle source de production d'évaluations mais d'être aussi un lieu de convergence des travaux d'évaluation des politiques publiques de l'Assemblée nationale et des conclusions et propositions déjà disponibles, qu'elles soient ou non issues du Parlement. Dans ce cadre, la commission des finances auditionne les différents ministres sur l'exécution des crédits de l'ensemble des missions du budget de l'État, au cours du mois de mai. Elle entend également les rapporteurs spéciaux sur l'exécution budgétaire et sur des thématiques d'évaluation qu'ils ont préalablement sélectionnées et qui donnent lieu à des débats en commission ainsi qu'à la publication de rapports d'information. Enfin, en séance publique, ces questions sont examinées au cours d'une semaine de contrôle, à la fois par l'inscription de sujets à l'ordre du jour sous forme de propositions de résolution et par l'organisation d'un débat. Dans le cadre du « Printemps de l'évaluation » 2023, la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire a organisé 21 commissions d'évaluation des politiques publiques du 9 mai au 7 juin 2023 et a déposé un rapport d'information en juin 2023 présentant 25 fiches relatives aux thématiques



d'évaluation des rapporteurs spéciaux, dans des domaines très divers (notamment la délivrance des titres d'identité et ses indicateurs de performance, les dispositifs de soutien à la rénovation énergétique de l'Agence nationale de l'habitat, la mise en œuvre du droit à l'erreur par la direction générale des finances publiques, les modalités du financement des transports en commun et collectifs en France, l'évaluation du système dual en matière de sûreté nucléaire, l'orientation directive des demandeurs d'asile, etc.).

Les travaux de recherche publiés notamment en 2022³², par France stratégie, dont l'étude du Conseil d'État appelle à s'appuyer sur l'expertise dans sa proposition n° 19, contribuent également à modifier le paysage de l'évaluation français et offrent des outils pratiques à l'usage des décideurs et praticiens de l'évaluation des politiques publiques. France stratégie a ainsi mis à jour et publié, en septembre 2023, « [Le Guide de l'évaluation socioéconomique des investissements publics](#) ».

Enfin, des initiatives sectorielles intéressantes sont mises en œuvre, par exemple pour améliorer l'évaluation dans le pilotage des politiques publiques de la culture. Reprenant les constats opérés par l'étude 2020 du Conseil d'État, la direction générale de la création artistique du ministère de la culture a décidé, début 2023, de conclure des « contrats de résonance » susceptibles de faire évoluer et même de se substituer aux contrats de performance et aux conventions pluriannuelles d'objectifs pour encadrer et rendre compte de l'action publique culturelle. L'inspection générale des affaires culturelles, le Service de l'inspection de la création artistique et les inspecteurs et conseillers de la création, des enseignements artistiques et de l'action culturelle des directions régionales de l'action culturelle sont au cœur de cette démarche. Ils prônent une approche nouvelle, partagée, de l'évaluation, plus collective et plus territorialisée, plus qualitative aussi, avec un diagnostic territorial partagé, et des critères ex ante, objectivés. Il s'agit en somme de mettre en œuvre une évaluation durablement renouvelée, qui reflète l'action des opérateurs artistiques et culturels, celle des artistes dans leur propre parcours de créateur, celle des partenaires publics et privés, celle des populations, celle des territoires et de leur environnement, en lien direct avec leur réception par le public.

■ L'étude annuelle 2022 : *Les réseaux sociaux*

➞ [Consulter l'étude](#)

L'étude annuelle pour 2022 marque une nouvelle étape dans la réflexion engagée de longue date par le Conseil d'État sur les développements du numérique. Dès 1997, il leur avait en effet consacré une première étude – Internet et les réseaux numériques

32. A. BAÏZ, M. GUYOT, M. LEWANDOWSKI et A. SUTY, « Qui utilise les évaluations académiques des politiques publiques ? », [Note d'analyse, n° 109, France Stratégie](#), juin 2022 ; A. BAÏZ, M. GUYOT, M. LEWANDOWSKI et A. SUTY, « Quelles évaluations sont mobilisées avant et après le vote d'une loi ? », [Note d'analyse, n° 110, France Stratégie](#), juin 2022 ; A. BAÏZ, M. GUYOT, M. LEWANDOWSKI et A. SUTY, « Quelles évaluations des politiques publiques pour quelles utilisations ? », [Rapport, France Stratégie](#), juin 2022 ; A. BAÏZ et A. RÉVILLARD, « Comment articuler les méthodes qualitatives et quantitatives pour évaluer l'impact des politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs et des praticiens », [Guide, France Stratégie](#), décembre 2022 ; R. DESPLATZ et M. FERRACCI, « Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs et praticiens », [Guide, France Stratégie](#), septembre 2016.

– qui avait ouvert la voie à ses études annuelles de 2014 sur Le numérique et les droits fondamentaux et 2017 sur les plateformes numériques et l' « ubérisation » de l'économie.

Le Conseil d'État formule 17 propositions dans la troisième partie de son étude dans un double souci d'équilibre et d'anticipation :

- équilibre entre une immixtion trop importante qui, envers des entreprises privées dont l'activité majeure repose sur l'expression individuelle, confinerait à la censure et un laissez-faire dont ne sauraient s'accommoder la sérénité du débat public, ni la paix de la vie privée ;
- équilibre entre sécurisation des usages et responsabilisation des acteurs, sans excès inutile de normes nouvelles ;
- anticipation par rapport à la mise en œuvre des règlements communautaires DMA et DSA, et en pensant l'après.

L'étude a été publiée en septembre 2022 alors que venaient d'être adoptés définitivement en juillet 2022, par le Parlement européen et sous présidence française, deux règlements majeurs, qui offrent un nouveau cadre européen, reposant notamment sur le recours à une régulation *ex ante*, le principe de proportionnalité et la compétence renforcée de la Commission européenne.

D'une part, le règlement (UE) 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2022 relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique et modifiant les directives (UE) 2019/1937 et (UE) 2020/1828 (règlement sur les marchés numériques, dit « Digital Markets Act » ou « DMA ») a été adopté par le Conseil de l'UE le 14 septembre 2022, puis publié le 12 octobre 2022. Il vise à empêcher les contrôleurs d'accès d'imposer des conditions inéquitables aux entreprises et aux utilisateurs finaux et à garantir l'accessibilité à des services numériques importants.

La Commission européenne a désigné le 6 septembre 2023, pour la première fois, six contrôleurs d'accès (Alphabet, Amazon, Apple, ByteDance, Meta et Microsoft) en application du règlement sur les marchés numériques. Après leur désignation, les contrôleurs d'accès disposent d'un délai de six mois pour se conformer à la liste complète des obligations et interdictions prévues par le DMA, offrant davantage de choix et de liberté aux utilisateurs finaux et aux entreprises utilisatrices des services des contrôleurs d'accès.

D'autre part, le règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques), dit « Digital Services Act » ou « DSA » vise à encadrer les activités des plateformes et protéger les utilisateurs des contenus en ligne illicites, dangereux, préjudiciables. Adopté formellement par le Conseil de l'UE le 4 octobre 2022, il a été publié le 27 octobre 2022. Il est entré en vigueur pour les plus grandes plateformes en ligne et les très grands moteurs de recherche le 25 août 2023 et les obligations qu'il prévoit s'appliquent à toutes les plateformes et les intermédiaires en ligne qui offrent leurs services (biens, contenus ou services) sur le marché européen (fournisseurs d'accès à Internet, marketplaces,



cloud, réseaux sociaux, plateformes de voyage et d'hébergement en ligne, etc.) à partir du 17 février 2024.

Le 25 avril 2023, la Commission européenne a publié une première série de 17 grands acteurs en ligne tenus de se conformer au DSA à compter du 25 août 2023³³, complétée le 20 décembre 2023 par trois sites pornographiques.

L'étude du Conseil d'État, considérant que le niveau européen est celui d'une régulation efficace, n'a pas proposé, dans ce contexte, d'adopter de nouveaux textes en droit français, sauf sur des points cruciaux tendant par exemple au renforcement du droit à la vie privée et de la protection des mineurs, et touchant à l'identité numérique.

À cet égard, face à la massification et l'autonomisation des pratiques numériques chez les jeunes publics, le législateur est venu apporter un cadre nouveau avec la loi n° 2023-566 du 7 juillet 2023 visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne. Issue d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale le 17 janvier 2023, la loi retient comme définition des réseaux sociaux celle du DMA et de l'étude du Conseil d'État, désormais inscrite dans la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) : « *On entend par service de réseaux sociaux en ligne toute plateforme permettant aux utilisateurs finaux de se connecter et de communiquer entre eux, de partager des contenus et de découvrir d'autres utilisateurs et d'autres contenus, sur plusieurs appareils, en particulier au moyen de conversations en ligne, de publications, de vidéos et de recommandations* ».

L'essentiel des dispositions de la loi du 7 juillet 2023 doivent entrer en vigueur à une date fixée par décret qui ne peut être postérieure de plus de trois mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif législatif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne.

Cette loi instaure en outre une « majorité numérique » fixée à 15 ans. Il en résulte que les réseaux sociaux exerçant leur activité en France devront refuser l'inscription à leurs services des mineurs de moins de 15 ans, sauf si une autorisation d'inscription est donnée par l'un des titulaires de l'autorité parentale sur le mineur (article 4). La majorité numérique devra s'appliquer aux comptes déjà créés et détenus par des mineurs de moins de 15 ans. Les réseaux sociaux devront ainsi recueillir, dans les mêmes conditions et dans les meilleurs délais, l'autorisation expresse de l'un des titulaires de l'autorité parentale relative aux comptes déjà créés et détenus par des mineurs de quinze ans, ces dispositions entrant en vigueur deux ans après la date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi précédemment indiquée.

Les réseaux sociaux devront également, lors de l'inscription du mineur de moins de 15 ans, l'informer, ainsi que ses parents, sur les risques liés aux usages numériques et les moyens de prévention, sur les conditions d'utilisation de ses données ainsi que sur ses droits, tels que garantis par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à

33. 17 très grandes plateformes : Alibaba AliExpress, Amazon Store, Apple AppStore, Booking.com, Facebook, Google Play, Google Maps, Google Shopping, Instagram, LinkedIn, Pinterest, Snapchat, TikTok, X (anciennement Twitter), Wikipedia, YouTube et Zalando. Deux très grands moteurs de recherche sont aussi concernés : Bing et Google Search.

l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Ils devront également activer un dispositif permettant de contrôler le temps d'utilisation de leur service par le mineur de moins de 15 ans et l'informer régulièrement de cette durée par des notifications. La loi permet également à tout titulaire de l'autorité parentale sur le mineur de moins de 15 ans de pouvoir demander aux réseaux sociaux la suspension du compte de ce dernier.

Les réseaux sociaux devront en outre vérifier l'âge des utilisateurs et l'autorisation de l'un des titulaires de l'autorité parentale en utilisant des solutions techniques conformes à un référentiel élaboré par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM), après consultation de la CNIL. Lorsqu'il constatera qu'un fournisseur de services de réseaux sociaux en ligne n'a pas mis en œuvre de solution technique certifiée pour vérifier l'âge des utilisateurs finaux et l'autorisation de l'un des titulaires de l'autorité parentale de l'inscription des mineurs de 15 ans, le président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique devra adresser à ce fournisseur, par tout moyen propre à en établir la date de réception, une mise en demeure de prendre toutes les mesures requises pour satisfaire à ses obligations. En cas d'inexécution de la mise en demeure, le président de l'ARCOM pourra saisir le président du tribunal judiciaire de Paris aux fins d'ordonner au fournisseur de mettre en œuvre une solution technique conforme. Ces dispositions entreront en vigueur un an après la date d'entrée en vigueur des autres dispositions de la loi. Le fait pour un fournisseur de services de réseaux sociaux en ligne de ne pas satisfaire à ces obligations pourra puni d'une amende ne pouvant excéder 1 % de son chiffre d'affaires mondial pour l'exercice précédent.

La loi du 7 juillet 2023 favorise en outre la prévention contre le cyberharcèlement. Les réseaux sociaux doivent faciliter les processus de signalement, par les utilisateurs, des contenus portant atteinte « à la représentation, à la vie privée et à la sécurité des personnes » et faisant l'apologie de toutes les « formes de chantage et de harcèlement ». Ils doivent également diffuser des messages de prévention contre le cyberharcèlement et indiquer aux personnes auteurs de signalement les structures d'accompagnement face au harcèlement en ligne, notamment le numéro « 3018 », numéro vert pour lutter contre le cyberharcèlement.

La loi prévoit par ailleurs une information du Parlement sur la santé des enfants surexposés en ligne. Le Gouvernement devra remettre au Parlement, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de cette loi, un rapport présentant les conséquences de l'utilisation des plateformes en ligne, de la surinformation et de l'exposition aux fausses informations sur la santé physique et mentale des jeunes, notamment des mineurs, ainsi que sur leurs capacités d'apprentissage.

La loi du 7 juillet 2023 répond ainsi notamment à la proposition n° 2 de l'étude qui entend « Promouvoir la généralisation des recours aux solutions d'identité numérique et à des tiers de confiance afin de mieux protéger les mineurs, de vérifier la majorité numérique et de garantir la fiabilité des échanges sur les réseaux sociaux, en informant les internautes ».

En outre, une proposition de loi n° 174 visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants par les parents sur les réseaux sociaux a été déposée le 19 janvier 2023



à l'Assemblée nationale. Après une première lecture à l'Assemblée nationale puis au Sénat, la proposition de loi a été de nouveau délibérée à l'Assemblée nationale le 10 octobre 2023 et adoptée en lecture définitive, à l'unanimité, le 6 février 2024. Ces dispositions vont dans le sens des propositions de l'étude du Conseil d'État et des préconisations du rapport de la Défenseure des droits et du Défenseur des Enfants sur le respect de la vie privée des enfants publié en novembre 2022. Elles entendent apporter une réponse aux dérapages de certains parents anonymes ou influenceurs qui partagent leur intimité familiale et celle de leurs enfants, parfois en quête de revenus publicitaires. Elles visent plus largement à responsabiliser les parents face au risque d'usages malveillants des images partagées, qui, au-delà des contenus sexualisés, sont susceptibles de porter préjudice à l'enfant à long terme, et à l'origine parfois de cyberharcèlement.

Le texte propose de modifier les dispositions du code civil, d'introduire dans la définition de l'autorité parentale la notion de vie privée et de rappeler à l'article 372-1 du code civil que « *Les parents protègent en commun le droit à l'image de leur enfant mineur, dans le respect du droit à la vie privée mentionné à l'article 9* ». En outre, il est prévu d'insérer dans cet article un alinéa aux termes desquels « *Les parents associent l'enfant à l'exercice de son droit à l'image, selon son âge et son degré de maturité* ». L'article 373-2-6 du code civil sera également complété pour permettre au juge du tribunal judiciaire délégué aux affaires familiales, « *en cas de désaccord entre les parents sur l'exercice du droit à l'image de l'enfant, d'interdire à l'un des parents de diffuser tout contenu relatif à l'enfant sans l'autorisation de l'autre parent* ». L'article 377 du code civil relatif à la délégation de l'autorité parentale sera complété pour prévoir que « *Lorsque la diffusion de l'image de l'enfant par ses parents porte gravement atteinte à la dignité ou à l'intégrité morale de celui-ci, le particulier, l'établissement ou le service départemental de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant ou un membre de la famille peut également saisir le juge aux fins de se faire déléguer l'exercice du droit à l'image de l'enfant* ». Un dernier article permet à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) de saisir le juge des référés pour demander toute mesure de sauvegarde des droits de l'enfant en cas d'inexécution ou d'absence de réponse à une demande d'effacement de données personnelles. Ce texte entend ainsi répondre aux recommandations de l'étude afin de mieux protéger les mineurs.

La loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 vise quant à elle à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux. Elle est issue d'une proposition de loi n° 1194 déposée à l'Assemblée nationale le 10 mai 2023 et entend répondre à la nécessité d'encadrer les influenceurs afin d'offrir des modes de protection efficaces aux consommateurs et de réprimer les fraudes en la matière. La France est ainsi le premier pays européen à instaurer un cadre de régulation de l'influence commerciale sur les réseaux sociaux, certaines pratiques étant réglementées voire interdites.

La loi, qui entend clarifier l'activité des influenceurs à la fois pour les protéger et pour améliorer la situation des internautes, apporte tout d'abord une définition inédite en droit français des influenceurs et des agents influenceurs. Son article 1^{er}, relatif aux influenceurs, dispose ainsi que : « *Les personnes physiques ou morales qui, à titre*

onéreux, mobilisent leur notoriété auprès de leur audience pour communiquer au public, par voie électronique, des contenus visant à faire la promotion, directement ou indirectement, de biens, de services ou d'une cause quelconque exercent l'activité d'influence commerciale par voie électronique ». Son article 7, relatif aux agents influenceurs, dispose que : « *L'activité d'agent d'influenceur consiste à représenter, à titre onéreux, les personnes physiques ou morales exerçant l'activité d'influence commerciale par voie électronique définie à l'article 1^{er} avec des personnes physiques ou morales et, le cas échéant, leurs mandataires, dans le but de promouvoir, à titre onéreux, des biens, des services ou une cause quelconque* » et que les personnes exerçant cette activité « *prennent toutes les mesures nécessaires pour garantir la défense des intérêts des personnes qu'ils représentent, pour éviter les situations de conflit d'intérêts et pour garantir la conformité de leur activité à la présente loi* ».

La loi du 9 juin 2023 régule ensuite les contenus publiés par les influenceurs. Réglementant ou interdisant certaines pratiques, la loi renforce les obligations imposées aux utilisateurs d'internet et des réseaux sociaux et elle liste les actions qui leur sont interdites. Pour lutter contre les abus des influenceurs, le législateur interdit certaines publicités, notamment relatives à la chirurgie et la médecine esthétique, à certains produits et services financiers (notamment concernant les cryptomonnaies), à l'abstention thérapeutique, aux sachets de nicotine, ou encore aux abonnements à des conseils ou des pronostics sportifs, les intéressés ayant pour obligation d'afficher les promotions d'une manière claire, lisible et identifiable. Le législateur met aussi en place une régulation et une surveillance accrue des autorités compétentes, ainsi que la responsabilisation des plateformes en ligne. Ces dernières doivent signaler et retirer les contenus illicites, publier des informations nécessaires et transmettre aux influenceurs des dispositifs clairs et lisibles en vue de l'affichage du caractère commercial de leurs publications. Ces dispositions entrent en vigueur à la date d'application du DSA.

Dans l'objectif de sécuriser les internautes, la loi prévoit également par exemple que les photos ou vidéos modifiées, à l'aide de filtres par exemple, contiennent la mention « images retouchées » pour sauvegarder la santé mentale des consommateurs, et que la mention « publicité » soit intégrée pour lutter contre la publicité dissimulée et les pratiques commerciales trompeuses. En outre, les procédés d'intelligence artificielle visant à représenter un visage ou une silhouette sont désormais accompagnés de la mention « images virtuelles ». Pour veiller à l'intérêt des consommateurs, le législateur met aussi en place des mesures d'information et de sensibilisation du public contre l'influence commerciale par voie électronique. Afin de bien assurer l'information de leurs abonnés, les influenceurs ont l'obligation de communiquer clairement à l'aide des mentions « publicité » ou « collaboration commerciale ». La loi prévoit en outre des sanctions dissuasives en cas de pratique commerciale trompeuse des influenceurs, la responsabilité solidaire entre l'annonceur, l'influenceur et son agent et les plateformes engagent leur responsabilité si elles n'agissent pas, alors que des contenus irréguliers leur ont été signalés.

Enfin, le législateur a mis en place un nouveau contrôle assuré par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Une équipe dédiée est chargée de surveiller les réseaux sociaux, d'examiner et de



répondre aux signalements reçus et de mettre en place les sanctions adaptées. Grâce à cette brigade d'influence commerciale, les contrôles opérés par la DGCCRF ont été renforcés. Un pouvoir d'injonction sous astreinte est inséré dans le code de la consommation pour que ses agents puissent contraindre l'influenceur à retirer son contenu illicite ou obliger les plateformes en ligne à suspendre rapidement son compte.

Ces dispositions répondent ainsi à la proposition n° 13 de l'étude tendant à « Définir et structurer une stratégie de réduction des risques pour lutter contre les comportements malveillants et les contenus illicites sur les plateformes dans un cadre coordonné et renforcer les outils répressifs. Réaliser de larges opérations de communication et de sensibilisation sur ces sujets ».

Les dispositions de la loi du 9 juin 2023 ne peuvent entrer en vigueur avant la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif législatif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne. À cet égard, une commission spéciale du Sénat a voté, le 13 décembre 2023, l'article 3 du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (DDADUE) lequel prévoit une autorisation pour le Gouvernement de modifier par voie d'ordonnance, dans un délai de neuf mois, la loi « Influenceurs » afin de la mettre en conformité avec différents règlements et directives européens, notamment le règlement sur les services numériques (DSA). Cette modification de la loi par ordonnance devrait aussi permettre de pallier le défaut de communication préalable de la totalité des articles concernés à la Commission Européenne avant l'adoption de la loi du 9 juin 2023, l'obligation de communication à la Commission de certaines mesures prises par un État membre à l'encontre des plateformes de communication ayant été rappelée récemment par la Cour de justice de l'Union européenne dans un arrêt C-376/22, rendu le 9 novembre 2023 dans l'affaire « Google Ireland ».

■ **L'étude annuelle 2023 : L'utilisateur, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique**

➔ [Consulter l'étude](#)

L'étude annuelle sur « *le dernier kilomètre* » de l'action publique a été publiée en septembre 2023.

Afin de combler le fossé qui s'est creusé entre les attentes des usagers et l'action des personnes publiques et permettre que les politiques publiques, les services publics, l'action publique en général, parviennent à atteindre leurs destinataires, et ainsi à franchir leur « dernier kilomètre », l'étude formule douze propositions inspirées des bonnes pratiques identifiées au cours de son élaboration. Articulées autour de trois axes, ces recommandations peuvent se résumer en trois mots clefs : proximité, pragmatisme et confiance, ingrédients nécessaires pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'action publique.

Le premier axe des propositions consiste à rapprocher les services publics des usagers autour de l'idée qu'il faut des personnes pour parler aux personnes. Il s'agit

concrètement de sortir du 100 % numérique, de repérer et accompagner de façon précoce les personnes qui « ne rentrent pas dans les cases », en particulier les personnes les plus vulnérables, de communiquer différemment auprès des usagers et d'aller vers eux. La deuxième série de propositions se prévaut ensuite d'un souci de pragmatisme. Il s'agit de revoir la façon de concevoir l'action publique pour atteindre le dernier kilomètre, d'écouter les usagers et de construire avec eux des solutions adéquates pour répondre, avec des moyens adaptés, à leurs problèmes, sans faire reposer sur eux la complexité de l'action publique. Le troisième axe de propositions traduit l'état d'esprit dans lequel l'action publique doit être conduite pour atteindre les publics qu'elle vise, à savoir la confiance. Il s'agit de sortir de la culture de la verticalité pour laisser des marges de manœuvre aux acteurs qui exécutent l'action publique et favoriser la subsidiarité ainsi que la coopération entre ces acteurs.

À l'instar des déplacements sur le terrain effectués par la section des études, de la prospective et de la coopération dans le cadre de l'élaboration de l'étude, le Conseil d'État a décidé d'aller présenter les conclusions de celle-ci aux personnes, usagers, agents, acteurs de terrain et centraux, ayant contribué à son élaboration. Trois réunions ont été organisées à cette fin à Douai, Montpellier et Paris.

Le Conseil d'État a également présenté le constat et les propositions de l'étude à un certain nombre d'acteurs publics sensibles à cette question du dernier kilomètre, et notamment à la Défenseure des droits et à ses équipes, aux membres du Conseil économique social et environnemental réunis en assemblée plénière, aux parlementaires (des délégations aux outre-mer et aux collectivités territoriales du Sénat), aux membres de l'Académie des sciences morales et politiques, à la Commission européenne, à des administrations centrales (notamment la direction générale des entreprises) et à des étudiants (facultés de droit de Douai, faculté de droit et de sciences politiques de Montpellier) et à des élèves fonctionnaires en formation à l'INSP et l'EN3S.

Certaines recommandations de l'étude trouvent déjà leur concrétisation dans diverses mesures adoptées en 2023.

L'étude tend à ce que la voie téléphonique soit non seulement toujours une possibilité pour contacter l'administration mais également une voie d'accès effective et performante. Selon le Conseil d'État, en 2021, « seuls 43 % des services publics mesuraient leur taux de décroché et parmi eux, seuls 16 % atteignaient l'objectif » gouvernemental fixé à 85 % en mai 2023. La Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) a fait part en décembre 2023 du premier bilan de la mise en œuvre du « plan téléphone » : selon ceux-ci, « un service public sur deux a atteint ce taux de décroché de 85 % » et l'objectif du Gouvernement, à l'issue du premier bilan de ce plan qui se déploie dans 28 réseaux administratifs (fisc, Pôle emploi, Assurance Maladie...), est désormais d'atteindre ce taux de réponse de 85 % pour tous les services publics d'ici fin 2024. Ces efforts entendent ainsi répondre à la proposition n° 1 de l'étude « Assurer l'accès de tous les usagers aux politiques et aux services publics. Tout service public doit être accessible par un accueil physique, par téléphone et par voie numérique ».



La proposition n° 11 « Passer d'une « logique du mistigri » à une logique de coopération » encourage par ailleurs la mise en place des guichets uniques ou intégrés (espaces d'accueil partagés, systèmes d'information accessibles à tous et interopérables, indicateurs communs, comités de pilotage réguliers, etc.), en veillant à clarifier les responsabilités de chacun, tandis que la proposition n° 7 poursuit plus généralement l'objectif de simplification de la vie des usagers. En ce sens, alors que le guichet unique des formalités est devenu, le 1^{er} janvier 2023, l'unique point d'entrée des entreprises pour réaliser leurs formalités, l'arrêté du 26 décembre 2023 pris pour l'application de l'article R. 123-15 du code de commerce met en œuvre une procédure dérogatoire à suivre en cas de difficulté grave de fonctionnement du service informatique mentionné à l'article R. 123-2 du code de commerce. Il permet à certaines entreprises d'utiliser à titre dérogatoire un autre téléservice que le guichet unique électronique des formalités d'entreprises, et aux autres de retarder l'obligation de réaliser leurs formalités auprès de l'organisme unique mentionné à l'article R. 123-1 du même code.

Par ailleurs, la crise agricole a conduit le Gouvernement à annoncer le 26 janvier 2024 un « choc de simplification » pour les libérer des contraintes administratives et de normes jugées trop lourdes et trop nombreuses. Des réunions entre préfets et agriculteurs menées dans tous les départements ont eu lieu, cette consultation à grande échelle devant faire remonter auprès des autorités administratives les simplifications de démarches possibles en prenant en compte les préoccupations concrètes des agriculteurs. Elles ont déjà conduit à modifier ou abroger plusieurs dizaines d'arrêtés et à réfléchir à la mise en place d'un guichet unique pour traiter toutes les formes d'aides et de subventions en la matière. Confiée aux chambres d'agriculture, ce dispositif pourrait être testé dans certains départements.

Le Conseil d'État lui-même s'attache à la mise en œuvre effective des engagements qu'il a pris afin d'atteindre le dernier kilomètre du service public de la justice administrative et qui figurent dans la proposition n° 7 de l'étude, poursuivant l'objectif de simplification de la vie des usagers : « *Pour la juridiction administrative, poursuivre l'objectif de simplification de la vie de ses usagers à travers la simplification du langage, la mise en place d'une plateforme complétant les boîtes à idées et des retours d'expérience et de satisfaction des usagers. (...)* ».

Le Conseil d'État a ainsi lancé une plateforme pédagogique en mai 2023 afin d'expliquer les notions juridiques fondamentales et le rôle de la justice administrative. Il a également organisé le 24 novembre 2023 un « hackathon » pour des décisions de justice accessibles à tous et compréhensibles de tous les publics quelles que soient leurs connaissances juridiques, leur maîtrise du français et leur éventuel handicap. Cinq équipes se sont affrontées pour proposer un outil permettant de synthétiser et rendre les décisions accessibles à tous. Il a en outre engagé un travail de refonte de certains formulaires et poursuit le développement de formats « facile à lire et à comprendre » (FALC) à destination des justiciables.

En ce sens également, les équipes du Conseil d'État œuvrent au développement depuis la fin de l'année 2023 d'une « plateforme de dialogue », outil devant permettre de réaliser des campagnes d'écoute et d'interaction avec les différents publics de la justice administrative (requérants, avocats, universitaires, étudiants, grand public).

Une première campagne consistant à interroger l'ensemble des requérants ayant saisi la justice administrative ces dernières années afin d'évaluer, à partir d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, leur niveau de satisfaction de la relation avec la juridiction administrative tout au long du parcours de leur dossier, sera prochainement mise en œuvre. Les remontées d'informations des usagers devraient permettre ensuite d'élaborer un diagnostic du niveau de satisfaction à l'égard de la justice administrative et d'apporter, le cas échéant, les modifications concrètes nécessaires pour améliorer le dernier kilomètre de ce service public.

1.2.2. Les suites données aux études réalisées à la demande du Premier ministre

■ **L'étude de 2010 : Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne**

➔ [Consulter l'étude](#)

Le Conseil d'État s'est intéressé de longue date à la médiation, d'abord en 1993, dans son étude « Régler autrement les conflits, conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative », puis en 2010, dans son étude « Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne ». Le Conseil d'État a alors conduit, à la demande du Premier ministre, cette étude qui portait 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 ³⁴.

La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a favorisé quant à elle le recours à la médiation devant la juridiction administrative. Elle a prévu l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire jusqu'au 31 décembre 2021 dans les recours contentieux formés par certains agents publics ainsi que pour les requêtes relatives aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi. Cette expérimentation a été mise en œuvre par le décret n° 2018-101 du 16 février 2018 ³⁵. À la suite des recommandations formulées par le Conseil d'État dans le cadre de l'évaluation de cette expérimentation, le dispositif de médiation préalable obligatoire (MPO) a été pérennisé par le législateur dans le cadre de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire qui marque un pas important dans le renforcement de la pratique de la médiation devant les juridictions judiciaires et administratives.

En application de la loi du 22 décembre 2021, le décret n° 2022-245 du 25 février 2022 favorisant le recours à la médiation ³⁶ consacre dans le domaine judiciaire l'injonction à la médiation, tire les conséquences de la suppression de la consignation de la provision, désormais versée entre les mains du médiateur et organise expressément la possibilité d'ordonner une médiation devant la Cour de cassation. Il modifie le champ d'application de la tentative de règlement amiable obligatoire devant les juridictions judiciaires et crée la procédure applicable à l'apposition de la formule exécutoire par le greffe sur l'acte d'avocat constatant un accord issu d'un mode amiable de résolution des différends.

Le [décret n° 2023-357](#) du 11 mai 2023 relatif à la tentative préalable obligatoire de médiation, de conciliation ou de procédure participative en matière civile tire quant à lui les conséquences de la décision contentieuse n° 436939 du 22 septembre 2022 d'annulation partielle du décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019 par le Conseil d'État et notamment de l'article 750-1 du code de procédure civile, dans sa rédaction issue de l'article 4 du décret n° 2022-1353 du 25 octobre 2022 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement du Conseil national de la médiation. Il réintroduit l'article 750-1 du code de procédure civile qui prévoit, à peine d'irrecevabilité de la demande en justice et pour certaines catégories de litiges, une tentative obligatoire de résolution amiable du conflit, ainsi que des cas de dispense de cette obligation.

34. [Ordonnance n° 2015-1033](#) du 20 août 2015 relative au règlement extra-judiciaire des litiges de la consommation, [décret n° 2015-1382](#) du 30 octobre 2015 ; [décret n° 2015-1607](#) du 7 décembre 2015 relatif aux conditions de désignation des médiateurs d'entreprise ; [ordonnance n° 2016-301](#) du 14 mars 2016, décret n° 2016-884 du 29 juin 2016.

35. [Décret n° 2018-101](#) du 16 février 2018 portant expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux.

36. [Décret n° 2022-245](#) du 25 février 2022 favorisant le recours à la médiation, portant application de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire et modifiant diverses dispositions.

En particulier, il fixe à trois mois le délai au-delà duquel l'indisponibilité de conciliateurs de justice pourra être regardée comme établie pour dispenser les parties de l'obligation préalable de tentative de résolution amiable du litige, et précise les modalités selon lesquelles la preuve peut en être établie. Il rectifie en outre deux erreurs matérielles du décret du 25 octobre 2022 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement du Conseil national de la médiation.

Le décret n° 2022-433 du 25 mars 2022³⁷ a quant à lui institué une procédure de médiation préalable obligatoire à certains litiges de la fonction publique et certains contentieux sociaux. Sont concernés les agents de la fonction publique de l'État affectés dans les services académiques et départementaux, les écoles maternelles et élémentaires et les établissements publics locaux d'enseignement du ressort de celles des académies qui figurent sur une liste arrêtée par le garde des sceaux, et les agents de la fonction publique territoriale employés dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics ayant préalablement conclu, avec le centre de gestion de la fonction publique territoriale dont ils relèvent, une convention pour assurer la médiation. La médiation préalable obligatoire est assurée, pour les agents du ministère chargé de l'éducation nationale, par le médiateur académique territorialement compétent et, pour les agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, par le centre de gestion de la fonction publique territorialement compétent.

D'une part, la procédure de médiation préalable obligatoire prévue par l'article L. 213-11 du code de justice administrative est applicable aux recours formés par les agents publics à l'encontre des décisions administratives suivantes : décisions administratives individuelles défavorables relatives à l'un des éléments de rémunération mentionnés à l'article L. 712-1 du code général de la fonction publique ; refus de détachement ou de placement en disponibilité et, pour les agents contractuels, refus de congés non rémunérés ; décisions administratives individuelles défavorables relatives à la réintégration à l'issue d'un détachement, d'un placement en disponibilité ou d'un congé parental ou relatives au réemploi d'un agent contractuel à l'issue d'un congé ; décisions administratives individuelles défavorables relatives au classement de l'agent à l'issue d'un avancement de grade ou d'un changement de corps ou cadre d'emploi obtenu par promotion interne ; décisions administratives individuelles défavorables relatives à la formation professionnelle tout au long de la vie ; décisions administratives individuelles défavorables relatives aux mesures appropriées prises par les employeurs publics à l'égard des travailleurs handicapés ; décisions administratives individuelles défavorables concernant l'aménagement des conditions de travail des fonctionnaires qui ne sont plus en mesure d'exercer leurs fonctions.

D'autre part, cette procédure de médiation préalable obligatoire prévue par l'article L. 213-11 du code de justice administrative est également applicable aux recours contentieux formés contre certaines décisions individuelles prises par Pôle emploi et relevant du champ de compétence du juge administratif : les décisions prises en

37. [Décret n° 2022-433](#) du 25 mars 2022 relatif à la procédure de médiation préalable obligatoire applicable à certains litiges de la fonction publique et à certains litiges sociaux.



application des délibérations du conseil d'administration de Pôle emploi mentionnées au 2° de l'article R. 5312-6, les décisions relatives à la cessation d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi ou au changement de catégorie, les décisions de radiation de la liste des demandeurs d'emploi, les décisions de suppression du revenu de remplacement, les décisions relatives à la pénalité administrative mentionnée à l'article L. 5426-5, les décisions relatives au remboursement des allocations, aides, ainsi que toute autre prestation indument versées mentionnées à l'article L. 5426-8-1, les décisions prises pour le compte de l'État relatives aux allocations destinées aux jeunes s'engageant dans un parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie, à l'allocation de solidarité spécifique prévue aux articles L. 5423-1 à L. 5423-3, aux allocations de solidarité mentionnées à l'article L. 5424-21 servies aux intermittents du spectacle et à l'aide à la création ou à la reprise d'entreprise.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 18 novembre 2016 et du décret n° 2017-566 du 18 avril 2017 relatif à la médiation dans les litiges relevant de la compétence du juge administratif, le développement de la médiation dans les juridictions administratives en a fait un mode de règlement alternatif des litiges reconnu, mis en œuvre et apprécié.

Des actions de communication (communiqués de presse, tribunes, articles, colloques, conférences, ateliers, webinaires...) sont fréquemment assurées afin de renforcer l'acculturation à la médiation parmi les acteurs du procès administratif. En outre, après avoir organisé les « premières assises nationales de la médiation administrative » en décembre 2019, le Conseil d'État a présenté le [bilan de cinq ans de médiation](#) à la presse en mars 2022 et s'est impliqué comme co-organisateur du « 2^e congrès international de toutes les médiations » qui s'est tenu à Angers du 5 au 7 octobre 2022. Des initiatives et expérimentations locales et nationales ont également été menées. Le 8 novembre 2023, après une année d'expérimentation fructueuse, le tribunal administratif de Versailles a donné le coup d'envoi de la pérennisation du dispositif intitulé « médiation fléchée » qui permet au juge de proposer aux parties qui l'ont saisi, lorsqu'il estime que c'est opportun, qu'un médiateur, professionnel impartial et indépendant, les contacte afin de les aider à résoudre leur différend à l'amiable. Ainsi, en « médiation fléchée », contrairement à ce qui se passe en médiation traditionnelle, c'est au médiateur désigné par le juge qu'incombe la mission d'inviter les parties à entrer en processus de médiation.

Des documents et des outils ont été élaborés par le Conseil d'État pour diffuser les bonnes pratiques de la médiation et faciliter le travail des acteurs. Une « charte éthique des médiateurs dans les litiges administratifs » a ainsi été élaborée et rendue publique en 2017, complétée par une note du 18 novembre 2022 « Référentiel de sélection des médiateurs à l'usage des juridictions administratives ». Ce référentiel répond, d'une part, à un besoin des magistrats qui ordonnent une médiation en matière administrative et, d'autre part, au développement d'une médiation qualitative devant les juridictions administratives.

La mise en œuvre de la médiation a donné lieu par ailleurs à des partenariats avec l'extérieur. De nombreuses conventions de médiation ont ainsi été conclues par les juridictions avec les barreaux, sur le modèle de la convention cadre nationale signée le 13 décembre 2017 avec le Conseil national des barreaux, avec certaines

administrations ou collectivités ou encore avec des centres ou associations de médiation. Ainsi, au cours des deux dernières années, dans le ressort de la CAA de Marseille, une convention a été signée entre le TA de Marseille et l'Association MARD (Modes amiables de règlement des différends) Marseille avocats le 14 décembre 2022, une autre entre la CAA de Marseille, le TA de Marseille et les Centres de gestion de la fonction publique territoriale (CDG) des Bouches-du-Rhône, des Alpes-de-Haute-Provence et des Hautes-Alpes signée en janvier 2023, encore une autre entre le TA de Marseille et l'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille le 31 mars 2023. Cinq ans après la signature de la convention cadre nationale, le secrétaire général adjoint du Conseil d'État et le responsable de la commission MARD du Conseil national des barreaux sont revenus en janvier 2023 sur le bilan et les actions menées et à venir dans le cadre de cette convention, qualifiant la médiation administrative de « [dispositif efficace au bénéfice du citoyen](#) ».

La greffe de la médiation a ainsi bien pris dans la juridiction administrative grâce à la mobilisation des chefs de juridictions, des magistrats et des agents, mais aussi des décideurs publics comme privés et des professionnels du droit et de la médiation.

Cette démarche partagée et volontariste s'est traduite en chiffres. L'exercice 2023 a conforté la place de la médiation dans l'activité des juridictions administratives. Même si les résultats accusent une légère baisse, ce sont encore près de 2 000 médiations (1987 contre 2053 en 2022) qui ont été ordonnées par le juge administratif, dont 1880 à l'initiative du juge en phase contentieuse et 96 % en première instance par les tribunaux administratifs. En cela, les juridictions administratives confortent l'objectif du « 1 % médiation » fixé par le vice-président du Conseil d'État, qui vise à ce que 1 % des affaires enregistrées par les juridictions administratives fassent l'objet d'une réorientation effective vers la médiation. Cette légère baisse s'explique pour partie par le développement de la médiation préalable obligatoire (MPO), notamment dans le domaine des contentieux de l'emploi et de la fonction publique, qui a permis de traiter en médiation un nombre considérable de situations en phase pré-contentieuse, diminuant *de facto* le nombre de médiations à l'initiative du juge.

S'agissant des indicateurs qualitatifs de la procédure de médiation, les juridictions administratives ont proposé cette année 4 602 affaires à la médiation, avec un taux d'acceptation de près de 43 %. Le taux de réussite des médiations demeure stable, à hauteur de 49,3 % en première instance et de 33,3 % en appel. Enfin, les délais moyens des médiations abouties ont été de 256 jours en première instance et de 293 jours en appel. Ce travail de promotion, d'acculturation, de prescription et d'accompagnement des processus de médiation ordonnés représente désormais une part importante de l'activité des magistrats et des agents des juridictions, qui participe du développement d'une culture de la médiation. Enfin, dans sa fonction contentieuse, le Conseil d'État est venu apporter en 2023 des précisions quant à l'articulation entre la procédure de médiation et la procédure juridictionnelle.

Par une décision en date du 13 novembre 2023, le Conseil d'État a, d'une part, jugé qu'il résulte de l'article L. 213-1 du code de justice administrative, issu de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, et des articles L. 213-5, L. 213-6, L. 213-7 et R. 213-8 du même code, éclairés par les travaux préparatoires de la loi du 18 novembre 2016, que le législateur a entendu permettre à toute partie de régler son litige de



manière négociée avant ou après la saisine du juge. L'interruption des délais de recours, prévue par l'article L. 213-6, ne s'applique qu'à la médiation organisée à l'initiative des parties avant la saisine du juge, afin de préserver leur droit de saisir ultérieurement ce dernier. Il a, d'autre part, précisé, qu'il résultait de la lecture combinée de ces articles, des articles L. 600-3 et R. 600-5 du code de l'urbanisme et de l'article R. 611-7 du code de justice administrative que le législateur n'avait pas entendu conférer à la médiation organisée à l'initiative du juge un effet interruptif du délai fixé par l'article L. 600-3 du Code de l'urbanisme – relatif à la cristallisation des moyens en matière d'autorisation d'urbanisme – pour saisir le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative (CE, 13 novembre 2023, *M. G.*, n° [471898](#), T).

Saisi d'une demande d'avis sur le fondement des dispositions de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, le Conseil d'État a par ailleurs répondu le 14 novembre 2023 à une demande portant sur les conditions dans lesquelles il est possible de prendre en compte, dans le cadre d'un contentieux devant le juge administratif, une pièce ou un rapport d'expertise établis dans le cadre d'un processus de médiation. L'avis rendu apporte des précisions importantes sur la mise en œuvre du principe de confidentialité, pierre angulaire du processus de médiation résultant des dispositions de l'article L. 213-2 du code de justice administrative, et sur l'articulation entre la procédure de médiation et la procédure juridictionnelle.

Selon cet avis, en vertu de l'article L. 213-2 du code de justice administrative (CJA), ne doivent demeurer confidentielles, sauf accord contraire des parties et sous réserve des exceptions prévues par cet article, sans pouvoir être divulguées à des tiers ni invoquées ou produites dans le cadre d'une instance juridictionnelle, que les seules constatations du médiateur et déclarations des parties recueillies au cours de la médiation, c'est-à-dire les actes, documents ou déclarations, émanant du médiateur ou des parties, qui comportent des propositions, demandes ou prises de position formulées en vue de la résolution amiable du litige par la médiation. Dans le cas particulier où le juge administratif ordonne avant dire droit une expertise et où l'expert, conformément à ce que prévoit l'article R. 621-1 du CJA, se voit confier une mission de médiation, doivent, de même, demeurer confidentiels les documents retraçant les propositions, demandes ou prises de position de l'expert ou des parties, formulées dans le cadre de la mission de médiation en vue de la résolution amiable du litige. Il appartient alors à l'expert, ainsi que le prévoit l'article R. 621-1, de remettre à la juridiction un rapport d'expertise ne faisant pas état, sauf accord des parties, des constatations et déclarations ayant eu lieu durant la médiation. En revanche, l'article L. 213-2 du CJA ne fait pas obstacle à ce que soient invoqués ou produits devant le juge administratif d'autres documents, émanant notamment de tiers, alors même qu'ils auraient été établis ou produits dans le cadre de la médiation. Tel est en particulier le cas pour des documents procédant à des constatations factuelles ou à des analyses techniques établis par un tiers expert à la demande du médiateur ou à l'initiative des parties dans le cadre de la médiation, dans toute la mesure où ces documents ne font pas état des positions avancées par le médiateur ou les parties en vue de la résolution du litige dans le cadre de la médiation. Les pièces devant demeurer confidentielles en vertu de l'article L. 213-2 du CJA ne peuvent être invoquées ou produites dans le cadre d'une instance devant le juge

administratif qu'à la condition que les parties aient donné leur accord ou que leur utilisation relève d'une des exceptions prévues à cet article. À défaut, le juge ne saurait fonder son appréciation sur de telles pièces. En revanche, les autres pièces peuvent être invoquées ou produites devant le juge administratif et ce dernier peut les prendre en compte pour statuer sur le litige porté devant lui, dans le respect du caractère contradictoire de l'instruction (CE, avis, 14 novembre 2023, *Société Grands Travaux de l'Océan Indien et autres*, n° [475648](#), A).

■ L'étude de 2016 : *Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger*

➔ [Consulter l'étude](#)

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 des lanceurs d'alerte et prévu des mesures tendant à leur protection.

À la suite d'un rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de cette loi, remis le 7 juillet 2021, 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, qui ont fait l'objet de deux avis du Conseil d'État du 4 novembre 2021, ont été adoptées et promulguées le 21 mars 2022³⁸, après vérification de leur conformité à la Constitution par le Conseil constitutionnel (CC, n° [2022-838 DC](#) et [2022-839 DC](#), 17 mars 2022).

Ces textes transposent 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 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 loi du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte a assoupli la définition du lanceur d'alerte et renforcé les protections accordées à ce dernier suivant en cela plusieurs propositions de l'étude du Conseil d'État, ainsi qu'il a été indiqué dans le rapport d'activité 2022.

L'étude du Conseil d'État proposait aussi d'étendre les compétences du Défenseur des droits à la protection, dès le lancement de l'alerte, des lanceurs d'alerte s'estimant

38. [Loi organique n° 2022-400](#) du 21 mars 2022 visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte ; [Loi n° 2022-401](#) du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.



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 loi organique du 21 mars 2022 visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte a étendu 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 loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte. Elle a prévu 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.

En 2023, la Défenseure des droits a élaboré et publié un « [guide du lanceur d'alerte](#) » ayant pour objectif d'orienter les personnes concernées dans leurs démarches afin de pouvoir effectivement bénéficier du statut de lanceur d'alerte et du régime protecteur qui lui est rattaché en application des dispositions de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, telle que modifiée par la loi du 21 mars 2022.

Par ailleurs, le décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte est venu compléter le dispositif législatif. Il a fixé les modalités suivant lesquelles sont établies les procédures internes de recueil et de traitement des signalements et les procédures de recueil et de traitement des signalements adressés aux autorités compétentes, ainsi que la liste de ces autorités. Son champ d'application est large puisqu'il concerne les personnes morales de droit public employant au moins cinquante agents, à l'exclusion des communes de moins de 10 000 habitants, des établissements publics qui leur sont rattachés et des établissements publics de coopération intercommunale qui ne comprennent parmi leurs membres aucune commune excédant ce seuil de population, mais également les administrations de l'État, les personnes morales de droit privé et les entreprises exploitées en leur nom propre par une ou plusieurs personnes physiques, employant au moins cinquante salariés, ainsi que les entités relevant du champ d'application de la directive (UE) 2019/1937 du 23 octobre 2019.

Chaque entité concernée détermine l'instrument juridique le mieux à même de répondre à l'obligation d'établir une procédure interne de recueil et de traitement des signalements. Par exemple, une entreprise peut l'établir au sein d'une note de service. Elle adopte cet instrument conformément aux dispositions législatives et réglementaires qui le régissent. Pour les administrations de l'État, la procédure est créée par voie d'arrêté. Les entités peuvent adopter une procédure identique à plusieurs d'entre elles, sous réserve d'une décision concordante des organes compétents de chacune d'elles. Il peut en être ainsi, notamment, dans les groupes de sociétés.

Plusieurs autorités ont établi en 2023 leur procédure interne de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte. Cela est notamment le cas

de l'Agence française de lutte contre le dopage par une délibération n° 2023-01 du 9 février 2023 publiée au JORF du 16 février 2023.

En octobre 2023, l'Autorité de la concurrence a en outre mis à disposition des lanceurs d'alerte un dispositif spécifique de recueil et de traitement des signalements, également accessible depuis son site internet. Ce dispositif « Lanceur d'alerte » est réservé aux personnes physiques identifiées qui signalent ou divulguent, sans contrepartie financière directe et de bonne foi, des informations concernant des pratiques relatives aux ententes, aux abus de position dominante et aux aides d'État. Ce dispositif garantit au lanceur d'alerte l'anonymat, la confidentialité de son signalement et une protection contre d'éventuelles poursuites judiciaires ou représailles professionnelles.

Dans un communiqué du 11 août 2023, le ministère du Travail a également indiqué mettre en place un dispositif spécifique pour recueillir et traiter les signalements des lanceurs d'alerte auprès de la Direction générale du travail (DGT) qui concernent de manière directe un manquement relevant de la réglementation en matière de droit du travail et sur laquelle la DGT est compétente. L'Agence de sûreté nucléaire a quant à elle mis en place en 2023 un portail pour recueillir et traiter les signalements d'irrégularités relatifs à la sûreté nucléaire et à la radioprotection dans les activités nucléaires.

■ **L'étude de 2018 : Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ?**

➔ [Consulter l'étude](#)

À la demande du Premier ministre, le Conseil d'État a conduit une étude, adoptée le 28 juin 2018 par son assemblée générale plénière, 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. Il s'agissait, non de prendre position sur des « *choix collectifs (...) qui ressortissent à la compétence de la représentation nationale* », mais de procéder à un cadrage juridique des différents scénarios d'évolution envisageables pour « *éclairer le débat sans le préempter, au service du législateur et de nos concitoyens* ». Toutefois, à plusieurs reprises, le Conseil d'État a formulé des recommandations pour concilier la prise en compte des nouvelles aspirations sociales et des avancées scientifiques, médicales et techniques avec le cadre juridique de la bioéthique propre à la France, fondé sur les principes de dignité de la personne humaine, de liberté et de solidarité.

Le processus de révision a conduit à l'adoption de la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique. La loi a, comme le Conseil d'État, réaffirmé les grands principes éthiques et pris en compte ses observations notamment sur l'assistance médicale à la procréation, désormais permise aux couples de femmes et aux femmes seules, en imposant une limite d'âge, mais encore sur l'établissement de la filiation des enfants nés avec tiers donneur. Elle a instauré un nouveau droit d'accès aux origines des personnes nées d'un don de gamète, selon un équilibre différent de celui de l'étude. La loi s'est inspirée de celle-ci pour faciliter, en l'absence d'autre solution thérapeutique, le don de cellules souches hématopoïétiques d'un mineur



à ses parents, ainsi que le don croisé d'organes, tout en excluant le don d'un bon samaritain eu égard aux risques d'arrangement illicite et de pressions. Elle a aussi suivi ses préconisations pour assouplir le régime de la recherche sur les cellules souches embryonnaires.

Le législateur a enfin suivi une recommandation de l'étude, favorable au maintien de l'évaluation *ex post* périodique des lois de bioéthique ainsi qu'au développement d'un débat citoyen continu, en prévoyant une nouvelle clause de réexamen et des débats publics annuels organisés, en plus des états généraux, par le Comité consultatif national d'éthique (CCNE).

Des textes réglementaires d'application de la loi du 2 août 2021 ont été adoptés en 2021³⁹ puis au cours de l'année 2022⁴⁰, ainsi qu'il est détaillé dans le rapport d'activité 2022.

En 2023, ils ont été complétés notamment par le [décret n° 2023-785](#) du 16 août 2023 fixant la date mentionnée au C du VII de l'article 5 de la loi du 2 août 2021 relative à la bioéthique d'utilisation exclusive des gamètes et embryons pour lesquels les donneurs ont consenti à la transmission de leurs données non identifiantes et à la communication de leur identité. Ce texte fixe la date à compter de laquelle les seuls gamètes et embryons pour lesquels les donneurs ont consenti à la transmission de leurs données non identifiantes et à la communication de leur identité pourront être utilisés pour une tentative d'assistance médicale à la procréation. Ces dispositions répondent au souci d'équilibre défendu par l'étude entre anonymat des donneurs et accès des enfants à certaines informations sur leurs origines.

En outre, l'arrêté du 5 octobre 2023 modifiant l'arrêté du 11 avril 2008 relatif aux règles de bonnes pratiques cliniques et biologiques d'assistance médicale à la procréation a abrogé l'arrêté du 30 juin 2017 modifiant l'arrêté du 11 avril 2008. Ce texte fixe les nouvelles règles de bonnes pratiques en matière d'assistance médicale à la procréation (AMP) suite aux évolutions introduites par la loi de bioéthique du 2 août 2021. Il rappelle que l'AMP est à présent destinée à répondre à un projet parental et que « *tout couple formé d'un homme et d'une femme ou de deux femmes ou toute femme non mariée y ont accès* ». L'accès à l'AMP ne peut faire l'objet d'aucune différence de traitement. L'arrêté renvoie également au décret fixant les conditions d'âge pour bénéficier d'une prise en charge et précise que « *pour chaque couple ou chaque femme non mariée et pour chaque tentative, la balance bénéfice-risque du recours à l'AMP est évaluée par l'équipe pluridisciplinaire. Elle prend en compte notamment l'âge de la ou des personnes concernées, le cas échéant la durée d'infertilité et les éventuels facteurs de risques de la stimulation ovarienne ou de la grossesse* ». Pour les tiers donneurs de gamètes et d'embryons, l'arrêté indique un parcours de prise en charge spécifique et souligne qu'ils doivent être « *dûment informés des conditions*

39. [Décret n° 2021-1243](#) du 28 septembre 2021 fixant les conditions d'organisation et de prise en charge des parcours d'assistance médicale à la procréation.

40. [Décret n° 2022-290](#) du 1^{er} mars 2022 portant application de certaines dispositions de la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique et modifiant diverses dispositions relatives à l'état civil ; [Décret n° 2022-1187](#) du 25 août 2022 relatif à l'accès aux données non identifiantes et à l'identité du tiers donneur.

législatives et réglementaires du don, notamment s'agissant de l'accès des personnes majeures issues d'AMP avec tiers donneur aux données de ce dernier ».

Par ailleurs, conformément aux recommandations de l'étude, la loi du 2 août 2021 n'a pas comporté de réforme du cadre juridique de la fin de vie, que le Conseil d'État avait estimé souhaitable en 2018 de ne pas modifier, en raison notamment de l'adoption récente de la loi Claeys – Leonetti du 2 février 2016, après un long débat de société, et qui n'avait pas encore trouvé sa pleine application ni pu faire l'objet d'une évaluation de sa mise en œuvre.

Le débat de société portant sur la fin de vie a été relancé en 2022. Le 13 septembre 2022, le Comité consultatif national d'éthique a rendu public son avis n° 139 relatif aux questions éthiques relatives aux situations de fin de vie. Le Président de la République a alors décidé de soumettre le cadre juridique de la fin de vie au débat public dans le cadre d'une convention citoyenne menée sous l'égide du Conseil économique, social et environnement. La Convention citoyenne sur la fin de vie a rassemblé 184 citoyennes et citoyens tirés au sort illustrant la diversité de la société française afin de répondre à la question posée par la Première ministre : « *Le cadre d'accompagnement de la fin de vie est-il adapté aux différentes situations rencontrées ou d'éventuels changements devraient-ils être introduits ?* ». Elle a donné lieu à neuf sessions de trois jours entre décembre 2022 et avril 2023 consacrées à entendre divers experts, français et internationaux, dans différents domaines – juridique, médical, religieux, philosophique –, à délibérer, débattre et voter des propositions, toujours dans le souci de préserver les nuances d'opinions, autour de ce sujet complexe, qui relève à la fois de l'intime et du collectif.

Les citoyennes et citoyens de la Convention se sont accordés sur le constat que le cadre actuel d'accompagnement de la fin de vie n'est pas adapté aux différentes situations rencontrées et qu'il convient d'améliorer l'accompagnement de la fin de vie en développant l'accompagnement à domicile, en garantissant les budgets nécessaires pour rendre cet accompagnement effectif, en soutenant une meilleure formation des professionnels de santé sur les prises en charge palliatives, en renforçant l'accès aux soins palliatifs pour toutes et tous, partout, en informant mieux tous les citoyens et en intensifiant les efforts de recherche et développement pour mieux prendre en charge la souffrance et développer de futurs remèdes, en améliorant l'organisation du parcours de soin de la fin de vie. La Convention citoyenne s'est positionnée majoritairement (75,6 % des votants) en faveur de l'aide active à mourir, modalité selon elle « *la plus adaptée pour respecter la liberté de choix des citoyens, combler les insuffisances du cadre légal actuel, notamment les limites de la sédation profonde et continue et mettre fin aux situations d'hypocrisie constatées* ». Environ un quart des citoyens (23,2 %) s'est prononcé contre une ouverture de l'aide active à mourir. Ces citoyens ont notamment mis en avant la méconnaissance et la faible application de la loi Claeys-Leonetti de 2016, privilégiant d'abord une pleine et entière application du cadre actuel. Ils ont aussi souligné les risques de dérives que l'ouverture de l'aide active à mourir pourrait faire peser sur les personnes vulnérables (les personnes dépendantes, en situation de handicap ou celles qui présentent une altération du discernement...) ainsi que les risques de déstabilisation de notre système de santé, face aux réticences fortes d'une partie des professionnels de



santé. Selon la Convention citoyenne, la volonté du patient, qui doit être respectée dans tous les cas de figure, est le préalable à tout accès à l'aide active à mourir. Les principaux critères travaillés ont été : le discernement, l'incurabilité, le pronostic vital engagé, les souffrances (réfractaires, physiques, psychiques, existentielles), l'âge. Elle a proposé que des garde-fous et des mécanismes de contrôle soient mis en œuvre (l'écoute de la demande, qui doit garantir que la volonté exprimée est libre et éclairée ; un accompagnement médical et psychologique complet incluant une évaluation du discernement de la personne ; une validation soumise à une procédure collégiale et pluridisciplinaire : une réalisation encadrée par le corps médical (même dans le cas d'un suicide assisté) dans un lieu choisi par la personne (une structure médicale, le domicile, un EHPAD...) et dans le respect de la clause de conscience des professionnels de santé ; une commission de suivi et de contrôle pour s'assurer du respect de la procédure définie).

Dans son rapport final rendu public le 3 avril 2023, la Convention citoyenne s'est prononcée en faveur du développement des soins palliatifs et de l'ouverture, sous conditions, du suicide assisté et de l'euthanasie. Le président de la République a alors annoncé un projet de loi sur la fin de vie.

Le 7 mars 2023, la présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération et le rapporteur adjoint de l'étude 2018 du Conseil d'État ont été auditionnés à l'Assemblée nationale dans le cadre de la mission d'évaluation de la loi du 2 février 2016 créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie dite « Claeys-Leonetti ». Ils ont alors exprimé la position que le Conseil d'État avait adoptée dans le cadre de l'étude et au contentieux et rappelé que l'étude avait procédé à une appréciation au regard de la légalité, de la bonne administration, en aucun cas de l'opportunité et qu'il s'agissait d'éclairer le débat sans se substituer au débat public citoyen ou à la décision politique sur un important choix de société.

Le 8 décembre 2023, la ministre déléguée aux professions de santé a annoncé qu'un projet de loi sur « le modèle français de la fin de vie » devrait être présenté début 2024 après l'annonce d'un plan décennal sur les soins palliatifs.

■ **L'étude de 2019 : Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?**

➔ [Consulter l'étude](#)

Par courrier du 28 janvier 2019, le Premier ministre a confié au Conseil d'État la réalisation d'une étude sur les expérimentations en matière de politiques publiques. Il l'interrogeait, en particulier, sur les simplifications à apporter à la procédure d'expérimentation de [l'article 72](#) de la Constitution, afin de faciliter son utilisation par les collectivités territoriales.

Issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'expérimenter, dans les conditions prévues par une loi organique, si la loi ou le règlement le prévoit, des dérogations aux règles régissant l'exercice de leurs compétences, sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement

garanti. Or l'étude du Conseil d'État a constaté que, si les collectivités territoriales engagent fréquemment des expérimentations sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, seules quatre expérimentations avaient été conduites, depuis 2003, sur le fondement de l'article 72 – sur le revenu de solidarité active, la tarification sociale de l'eau, les nouvelles modalités de répartition de la taxe d'apprentissage et l'accès à l'apprentissage jusqu'à 30 ans ⁴¹.

L'étude a fait plusieurs propositions pour réduire les freins à l'utilisation du dispositif d'expérimentation de l'article 72 de la Constitution ⁴². Celles-ci ont inspiré la loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution ⁴³. Conformément aux recommandations de l'étude, la loi organique a assoupli les conditions de participation des collectivités territoriales aux expérimentations, a simplifié leur cadre juridique, a diversifié leurs issues et a renforcé leur évaluation par le Parlement.

Afin de mieux prendre en compte la diversité des territoires, sans pour autant rompre avec le principe d'égalité sur le territoire de la République, le Gouvernement, dans le prolongement de la loi organique du 19 avril 2021, a élaboré un projet de loi dit « 4D », pour différenciation, décentralisation, déconcentration et décomplexification, afin de favoriser, par l'expérimentation, les initiatives et les projets des collectivités territoriales.

Le Conseil d'État, saisi de ce projet de texte, a rendu un avis consultatif le 6 mai 2021, dans lequel il a, en cohérence avec les conclusions de l'étude 2019 sur les expérimentations et l'étude annuelle 2020 portant sur l'évaluation des politiques publiques, suggéré d'introduire un alinéa portant sur l'évaluation de l'expérimentation concernant la recentralisation partielle du revenu de solidarité active. Il a aussi recommandé au Gouvernement de compléter l'étude d'impact pour préciser la méthodologie et les critères au regard desquels l'expérimentation serait évaluée s'agissant de l'expérimentation pour créer un état de calamité naturelle exceptionnelle dans certains territoires d'outre-mer.

La loi n° 2022-217 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS », a été adoptée le 21 février 2022. Elle permet la mise en œuvre de dispositifs de différenciation territoriale qui devront faire l'objet d'expérimentations et qui, si elles sont concluantes, pourraient se traduire par des dispositifs différenciés entre collectivités territoriales.

41. CONSEIL D'ÉTAT, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, Paris, La Documentation française, coll. *Les études du Conseil d'État*, 2019, annexe 7 – Liste des expérimentations conduites sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, p. 149.

42. CONSEIL D'ÉTAT, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, *op. cit.*, p. 41 et suivantes, sur l'identification de ces freins et p. 71 et suivantes, sur les propositions pour « favoriser et accompagner la participation des collectivités territoriales aux expérimentations (...) de l'article 72 de la Constitution ».

43. La loi organique, déclarée conforme à la Constitution par la [décision n° 2021-816 DC](#) du 15 avril 2021 du Conseil constitutionnel, modifie les [articles LO 1113-1](#) et suivants du code général des collectivités territoriales, issus de [la loi organique n° 2003-704](#) du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales.



Avant même son adoption, s'agissant de l'expérimentation de la recentralisation du revenu de solidarité active, l'article 43 de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 a mis en place une expérimentation de recentralisation de l'instruction administrative, de la décision d'attribution, du contrôle administratif et du recouvrement des indus, ainsi que du financement du revenu de solidarité active (RSA) et du revenu de solidarité (RSO), pour cinq ans, dans les départements volontaires. Après l'expérimentation de la recentralisation du RSA à Mayotte, en Guyane et à La Réunion, la première phase de l'expérimentation en métropole a conduit à la recentralisation du RSA de la Seine-Saint-Denis et des Pyrénées-Orientales. L'article 132 de la loi du 21 février 2022 a prévu une nouvelle phase d'expérimentation des départements à la recentralisation de ces prestations sociales, à compter du 1^{er} janvier 2023. Le décret n° 2022-1358 du 26 octobre 2022, pris pour l'application de ces dispositions, a fixé les critères d'éligibilité des départements, lesquels prennent en compte le reste à charge des dépenses de revenu de solidarité active par habitant, la proportion de bénéficiaires du revenu de solidarité active dans la population et le revenu moyen par habitant. Seule la candidature du département de l'Ariège a été retenue. Suivant en cela les recommandations de son étude 2019 et l'avis consultatif du Conseil d'État du 6 mai 2021, l'article 132 de la loi « 3DS » a prévu que le président du conseil départemental sera tenu de remettre chaque année au représentant de l'État dans le département un rapport de suivi de la mise en œuvre de la convention d'expérimentation conclue entre l'État et le département, s'agissant notamment des résultats obtenus en matière d'insertion et d'accès à l'emploi et à la formation. En outre, la loi adoptée prévoit qu'une évaluation de l'expérimentation devra être engagée conjointement par l'État et chacun des départements, six mois avant son terme. Cette évaluation portera notamment sur les conséquences financières, pour l'ensemble des départements, des dispositions de l'article 43 de la loi de finances pour 2022 ayant une incidence sur le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux mentionné à l'article L. 3335-2 du code général des collectivités territoriales.

Le [décret n° 2023-602](#) du 13 juillet 2023 relatif à la mise en œuvre d'une expérimentation territoriale visant à réduire le non-recours aux droits sociaux a été pris pour l'application de l'article 133 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022. Le décret définit les modalités de mise en œuvre et d'évaluation d'une expérimentation territoriale visant à réduire le non-recours aux droits sociaux. Il a été complété par l'arrêté du 4 août 2023 établissant la liste des territoires sélectionnés participant à une expérimentation territoriale visant à réduire le non-recours aux droits sociaux.

[L'arrêté du 23 janvier 2023](#) a par ailleurs défini les critères d'éligibilité des collectivités territoriales ainsi que les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation prévue au II de l'article 48 de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 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. La loi a en effet prévu, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans à compter du 1^{er} janvier 2022, que les collectivités territoriales et leurs établissements publics puissent, à l'exclusion de toute exécution forcée de leurs créances, confier à un organisme public ou privé, sur avis conforme de leur comptable public et par convention écrite, l'encaissement du revenu tiré d'un projet de financement participatif sous forme de titres de créance

au profit de tout service public, à l'exception des missions de police et de maintien de l'ordre public.

Pour redynamiser les centres-villes, la loi 3DS conforte l'attractivité des opérations de revitalisation de territoire (ORT) à travers différentes mesures. L'une d'elles, figurant à l'article 97, prévoit, à titre expérimental, d'accroître les prérogatives des collectivités territoriales en matière de régulation de l'urbanisme commercial. Le décret n° 2023-977 du 23 octobre 2023 prévoit les modalités de mise en œuvre de cette expérimentation en matière de procédure de délivrance des autorisations d'exploitation commerciale. Une expérimentation est menée, pour une durée de 6 ans à compter de sa promulgation, pour permettre aux autorités compétentes pour délivrer les autorisations d'urbanisme, de délivrer les autorisations d'exploitations commerciales au sein des territoires ayant signé une opération de revitalisation des territoires ainsi qu'au sein des communautés urbaines, des métropoles et des métropoles d'Aix-Marseille-Provence, de Lyon et du Grand Paris, après avis conforme des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre candidats à l'expérimentation. Le décret précise les modalités d'application de la loi, notamment la saisine pour avis des collectivités et de leurs groupements concernés, la consultation pour avis conforme de la Commission nationale d'aménagement commercial, l'exclusion de l'expérimentation des projets engendrant une artificialisation, la demande, l'instruction et la délivrance de l'autorisation d'urbanisme valant autorisation d'exploitation commerciale et les litiges portés directement devant le juge administratif. L'entrée en vigueur du dispositif est prévue au 1^{er} janvier 2024. La loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte prévoit une extension de l'expérimentation au dispositif contractuel de grande opération d'urbanisme (GOU), dès lors que l'opération d'aménagement visée porte en tout ou partie sur la requalification de zone d'activité économique (ZAE).

Par ailleurs, par son avis délibéré et adopté par l'assemblée générale le 15 décembre 2022 sur le projet ayant donné lieu à la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, le Conseil d'État a veillé de nouveau à la mise en œuvre des recommandations de son étude 2019 en matière d'expérimentation, notamment s'agissant du respect d'un cadre méthodologique rigoureux dans la conception, la conduite et l'évaluation de l'expérimentation décidée. En effet, s'agissant des deux articles du projet de loi décidant des expérimentations d'une part en matière de traitement d'images collectées au moyen de systèmes de vidéo protection par un système d'intelligence artificielle et d'autre part en matière de délivrance d'autorisations de stationnement, il a recommandé d'indiquer dans l'étude d'impact les raisons du recours à l'expérimentation envisagée et ses caractéristiques essentielles, notamment en ce qui concerne les modalités de pilotage et d'évaluation objective de l'expérimentation, ses objectifs, les indicateurs utilisés pour son évaluation ainsi que les modalités d'information du public et des agents concernés, indications qui seront précisées dans le décret d'application. En outre, il a proposé de repousser à juin 2025 le terme de l'expérimentation en matière de traitement par des systèmes d'intelligence artificielle des images collectées au moyen de systèmes de vidéo protection, pour permettre d'en tirer toutes les leçons utiles après les jeux Olympiques et Paralympiques qui s'achèveront le 8 septembre 2024, dans un rapport d'évaluation qui sera transmis au Parlement et à la CNIL. Il a



suggéré que le contenu de cette évaluation soit, compte tenu des enjeux nouveaux et substantiels en matière de libertés et de vie privée que porte cette expérimentation, fixé par décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL. Ce décret devait notamment définir les conditions d'une évaluation objective et pluridisciplinaire de l'expérimentation, de ses risques et ses bénéfices et fixer les modalités d'association du public et des agents concernés à ce bilan.

En ce sens, la CNIL a été saisie pour avis et a rendu une délibération n° 2023-060 du 29 juin 2023 portant avis sur un projet de décret relatif aux modalités de pilotage et d'évaluation de l'expérimentation de traitements algorithmiques sur les images collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur des aéronefs, pris en application de l'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions. La CNIL constate que deux comités sont constitués : un comité de pilotage assurant la bonne conduite de l'expérimentation et un comité d'évaluation. Elle accueille favorablement la présence dans ces comités de personnalités indépendantes, de profils et compétences variés : cette diversité est nécessaire pour garantir une évaluation pluridisciplinaire et objective de l'expérimentation, comme exigé par l'article 10 de la loi. Elle prend également note de l'explicitation des trois critères principaux d'évaluation de l'expérimentation : la mesure des performances techniques, l'objectif ou les besoins opérationnels et les impacts sociétaux des dispositifs de caméras « augmentées ». Enfin, la CNIL considère que la transparence sur les conditions de mise en œuvre de l'expérimentation est une condition primordiale à sa bonne réalisation et permet d'éviter un climat d'opacité et de méfiance. Un projet de cette ampleur et présentant des enjeux forts pour les droits et libertés des personnes doit donc présenter des garanties fortes en ce sens.

Le [décret n° 2023-828](#) du 28 août 2023 relatif aux modalités de mise en œuvre des traitements algorithmiques sur les images collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur des aéronefs, pris en application de l'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions, autorise, à titre expérimental et jusqu'au 31 mars 2025, le recours à des traitements algorithmiques sur les images collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur des aéronefs. Le décret fixe les caractéristiques essentielles de ces traitements et les événements prédéterminés que ces traitements ont pour objet de signaler. Il indique les services susceptibles de les mettre en œuvre et précise les conditions de leur participation financière. Il détermine les conditions d'habilitation et de formation des agents pouvant accéder aux signalements par les traitements. Enfin, il désigne l'autorité chargée d'établir l'attestation de conformité mentionnée au VI de l'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 précitée.

Le décret n° 2023-939 du 11 octobre 2023 relatif aux modalités de pilotage et d'évaluation de l'expérimentation de traitements algorithmiques d'images légalement collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur des aéronefs vient préciser les modalités de pilotage et d'évaluation de l'expérimentation de traitements algorithmiques sur les images collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur des aéronefs, prévue par

cet article, le contenu du rapport d'évaluation, les indicateurs utilisés, les conditions dans lesquelles le rapport émet des recommandations ainsi que les modalités selon lesquelles le public et les agents concernés sont informés de cette expérimentation et sont associés à son évaluation.

Sur le plan de la justice commerciale, la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 prévoit la création de « tribunaux des activités économiques » à titre expérimental pour quatre ans, dans neuf à douze tribunaux de commerce. Ces tribunaux auront une compétence étendue pour traiter toutes les procédures amiables et collectives engagées par les acteurs économiques, sauf pour les professions du droit réglementées. Une contribution financière est instaurée pour assurer leur fonctionnement. Elle sera remboursée lorsque les parties au litige parviendront à un accord amiable. Le Gouvernement doit remettre au Parlement un rapport d'évaluation de cette expérimentation.

Enfin, le Gouvernement a officiellement lancé une expérimentation de l'intelligence artificielle (IA), jeudi 5 octobre 2023, consistant à mettre cette technologie à disposition d'agents publics pour améliorer le service rendu aux usagers. L'opération, présentée par le ministre de la transformation et de la fonction publiques, lors d'une table ronde à Paris avec des chercheurs et des experts de l'IA, vise à permettre à l'administration d'alléger la charge de travail des agents, afin qu'ils puissent consacrer plus de temps à l'accompagnement des Français qui en ont le plus besoin, que ce soit au téléphone ou au guichet, répondant également aux propositions de l'étude annuelle 2023 sur le dernier kilomètre de l'action publique.

■ **L'étude de 2020 : *Vingt propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous***

➔ [Consulter l'étude](#)

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.

Les vingt propositions de l'étude, dont un certain nombre d'entre elles appellent une mise en œuvre par voie législative, visent à la fois à simplifier les règles procédurales applicables au contentieux des étrangers, à assurer l'effectivité du droit au recours et à redonner davantage de sens à l'intervention du juge qui, sans se confondre avec celle de l'administration, constitue une étape normale de l'examen de la situation des étrangers au regard du droit au séjour.

À cette fin, l'étude souligne l'importance particulière de deux propositions :

- passer d'une douzaine de procédures actuelles à trois procédures contentieuses, une ordinaire et deux d'urgence, définies dans une partie dédiée du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, séparément des textes relatifs aux décisions administratives, et prévoir leur application en fonction du degré réel d'urgence de l'action administrative ;



– prévoir que l’administration se prononce, dès la première demande de titre de séjour, au regard de l’ensemble des hypothèses d’attribution d’un tel titre, seuls des éléments nouveaux pouvant être présentés à l’appui de demandes ultérieures.

Ces propositions doivent selon l’étude être complétées d’une réunification de l’examen du séjour et de l’éloignement et d’un usage renforcé, par le juge, des pouvoirs dont il dispose. Par ailleurs, se proposant de résoudre une série d’inadaptations procédurales du contentieux des étrangers et de dysfonctionnements administratifs, le Conseil d’État formule des recommandations en vue de parvenir à un fonctionnement plus efficace des procédures, tant en phase administrative qu’au contentieux. Les vingt propositions ainsi formulées entendent concilier les garanties du droit à un recours effectif, l’impératif de célérité des procédures et les exigences de bonne administration de la justice.

Par sa proposition n° 5, l’étude 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* »⁴⁴. 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 s’est déroulée du 1^{er} janvier au 30 juin 2022. Le [rapport d’information n° 626](#) de la commission des lois du Sénat du 10 mai 2022 relatif aux « services de l’État et immigration : retrouver sens et efficacité » a relevé les limites de l’expérimentation mise en œuvre dans le Maine-et-Loire et appelé à une expérimentation de l’instruction des titres de séjour à « 360° » plus conforme à l’esprit de l’étude du Conseil d’État, à plus grande échelle, et sous réserve de moyens appropriés. L’expérimentation menée n’a pas été suivie d’une évaluation rendue publique.

Le 1^{er} février 2023, le ministre de l’Intérieur et des Outre-mer, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, et le ministre du Travail, du Plein emploi et de l’Insertion ont présenté un projet de loi pour contrôler l’immigration, améliorer l’intégration. Ce projet de loi portait sur le renforcement, par la langue et le travail, de l’intégration des immigrés, sur la lutte contre l’immigration clandestine et l’éloignement des étrangers dont la présence est une menace pour l’ordre public et sur la réduction des délais d’examen des demandes d’asile, en engageant une réforme structurelle du système français de l’asile et la simplification du contentieux des étrangers. Il a fait l’objet d’un avis du Conseil d’État le 26 janvier 2023, rendu public par le Gouvernement (**AG – 406543 – 26/01/2023**), constatant que le projet comportait enfin une réforme importante de l’organisation et du contentieux de l’asile devant la Cour nationale du droit d’asile (CNDA), destinée à accélérer le traitement des recours contre les refus de protection et à rapprocher le juge de l’asile de ses justiciables, de même qu’une simplification et une clarification du contentieux des étrangers reprenant en partie les conclusions de l’étude du 5 mars 2020 consacrée à cette question.

44. CONSEIL D’ÉTAT, *20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l’intérêt de tous*, Paris, La Documentation française, Les études du Conseil d’État, 2020, p. 42 et suivantes.

Le texte initial présenté par le Gouvernement au Parlement contenait 27 articles, le texte voté par le Parlement 86 articles. Par sa [décision n° 2023-863 DC](#) du 25 janvier 2024, le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, la présidente de l'Assemblée nationale ainsi que des députés et des sénateurs, a censuré pour un motif de procédure 32 articles de la loi en tant que « cavaliers législatifs » – articles sans lien suffisant avec le texte initial –, ainsi que 3 articles sur le fond et formulé des réserves d'interprétation.

La loi n° 2024-42 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration a été promulguée par le Président de la République le 26 janvier 2024. Elle reprend une partie des propositions de l'étude 2020 tendant à une réforme du contentieux relatif à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers dans le sens de la rationalisation et de la réduction du nombre de procédures applicables. Elle prévoit la territorialisation du contentieux de l'asile et le développement des procédures de « juge unique » en la matière.

■ **L'étude de 2022 : Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance**

➔ [Consulter l'étude](#)

Le Conseil d'État a remis à la Première ministre une étude, réalisée à sa demande et adoptée en assemblée générale le 31 mars 2022, sur l'intelligence artificielle (IA), ses potentialités et ses risques pour l'action publique. Cette étude a dessiné des orientations et proposé de poser des points de repère pour construire une stratégie d'une « IA publique » de confiance au service de la performance publique.

L'étude propose ainsi, outre une clarification des concepts utilisés, de s'engager résolument et sans tarder dans le déploiement des systèmes d'IA, de définir et mettre en œuvre opérationnellement une doctrine de l'IA publique de confiance, qui suppose de respecter certains principes et exigences permettant de maîtriser les risques de toute nature, individuels et collectifs, afin de garantir en toutes circonstances l'utilité publique des systèmes d'IA et, enfin, de garantir la disponibilité des ressources indispensables à la conception, au déploiement et à la maintenance des systèmes d'IA et de mettre en place une gouvernance adaptée à la nécessaire ambition de l'IA publique.

L'étude est intervenue alors que l'intelligence artificielle fait également l'objet d'une attention particulière des institutions de l'Union européenne.

Le Parlement européen a ainsi adopté le 6 octobre 2021 une résolution 2020/2016 sur l'intelligence artificielle en droit pénal et son utilisation par les autorités policières et judiciaires dans les affaires pénales ; le 3 mai 2022 une résolution 2020/2266 sur l'intelligence artificielle à l'ère du numérique. La Commission européenne a par ailleurs proposé le 28 septembre 2022 une directive relative à l'adaptation des règles en matière de responsabilité civile extracontractuelle au domaine de l'intelligence artificielle, afin de surmonter certains obstacles à son développement, ainsi qu'une révision de la directive sur la responsabilité du fait des produits défectueux, ces deux textes ayant pour objectif de faciliter la mise en œuvre de la responsabilité extracontractuelle en cas de dommages causés par des produits ou services issus de l'IA.



Surtout, l'Union européenne a élaboré un règlement qui a vocation à constituer le premier cadre juridique transversal et spécifique à l'intelligence artificielle dans le monde.

Le 21 avril 2021, la Commission européenne a rendu public l'AI Act (Artificial Intelligence Act), son projet de réglementation sur l'intelligence artificielle⁴⁵ visant à encadrer l'intelligence artificielle de façon à la rendre digne de confiance, centrée sur l'humain, éthique, durable et inclusive. Le Conseil de l'Union européenne a communiqué son orientation générale sur le texte le 6 décembre 2022. Le Parlement européen a ensuite voté et adopté le 14 juin 2023 en session plénière sa position de négociation concernant cette législation permettant le 18 juillet 2023 le début des trilogues, phase de négociation interinstitutionnelle informelle réunissant des représentants du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne afin de parvenir à un consensus autour du projet.

Après de difficiles discussions sur la régulation des modèles de fondation avec le développement de modèles tels que GPT – 4 d'OpenAI, cette phase de négociation s'est terminée le 9 décembre 2023, date à laquelle le Parlement a trouvé un accord provisoire avec le Conseil sur le projet de règlement européen de l'intelligence artificielle (RIA) garantissant la sécurité de l'IA, le respect des droits fondamentaux, de la démocratie et le développement des entreprises.

Ce cadre réglementaire poursuit plusieurs objectifs : veiller à ce que les systèmes d'IA mis sur le marché soient sûrs et respectent la législation en vigueur en matière de droits fondamentaux, les valeurs de l'UE, l'État de droit et la durabilité environnementale ; garantir la sécurité juridique afin de faciliter les investissements et l'innovation dans le domaine de l'IA ; renforcer la gouvernance et l'application effective de la législation existante en matière d'exigences de sécurité applicables aux systèmes d'IA et de droits fondamentaux ; faciliter le développement d'un marché unique pour des applications d'IA légales et sûres, et empêcher la fragmentation du marché.

Plus spécifiquement, la proposition de règlement établit l'interdiction de certaines pratiques menaçant potentiellement les droits des citoyens et la démocratie (les systèmes de catégorisation biométrique utilisant des caractéristiques sensibles telles que les opinions politiques, religieuses, philosophiques, l'orientation sexuelle, la race ; l'extraction non ciblée d'images faciales sur Internet ou par vidéosurveillance pour créer des bases de données de reconnaissance faciale ; la reconnaissance des émotions sur le lieu de travail et les établissements d'enseignement ; la notation sociale basée sur le comportement social ou les caractéristiques personnelles ; les systèmes d'IA qui manipulent le comportement humain pour contourner le libre arbitre ; l'IA utilisée pour exploiter les vulnérabilités des personnes en raison de leur âge, de leur handicap, de leur situation sociale ou économique) ; avec une série de garanties et d'exceptions limitées pour l'utilisation des systèmes d'identification biométrique dans les espaces accessibles au public à des fins répressives, sous réserve d'une autorisation judiciaire préalable et pour des listes d'infractions strictement

45. ([COM/2021/206 final](#)) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (législation sur l'intelligence artificielle) et modifiant certains actes législatifs de l'Union.

définies. Les systèmes d'identification biométrique « à distance » seront utilisés strictement dans le cadre de la recherche ciblée d'une personne condamnée ou soupçonnée d'avoir commis un crime grave. Les systèmes d'identification biométrique « en temps réel » répondront à des conditions strictes et leur utilisation sera limitée dans le temps et dans l'espace (recherche ciblée de victimes d'enlèvement, traite, exploitation sexuelle) ; prévention d'une menace terroriste précise et actuelle, ou localisation ou identification d'une personne soupçonnée d'avoir commis l'un des crimes spécifiques mentionnés dans le règlement (terrorisme, traite, exploitation sexuelle, meurtre, enlèvement, viol, vol à main armée, participation à une organisation criminelle, crime contre l'environnement).

Le règlement prévoit également des exigences spécifiques applicables aux systèmes d'IA à haut risque. Pour les systèmes d'IA classés comme présentant un risque élevé en raison de leur préjudice potentiel important pour la santé, la sécurité, les droits fondamentaux, l'environnement, la démocratie et l'État de droit, des obligations strictes ont été convenues. Les députés européens ont inclus une analyse d'impact obligatoire sur les droits fondamentaux, également applicable au secteur bancaire et des assurances. Les systèmes d'IA utilisés pour influencer le résultat des élections et le comportement des électeurs sont également classés comme étant à haut risque. Les citoyens auront le droit de déposer des plaintes concernant les systèmes d'IA et de recevoir des explications sur les décisions basées sur des systèmes d'IA à haut risque qui ont une incidence sur leurs droits. Pour tenir compte du large éventail de tâches que les systèmes d'IA peuvent accomplir et de l'expansion rapide de leurs capacités, il a été convenu des garde-fous pour les systèmes généraux d'intelligence artificielle et ainsi que les systèmes d'IA à usage général, et les modèles sur lesquels ils sont basés, devront respecter des exigences de transparence, comme initialement proposé par le Parlement. Il s'agit notamment de mettre à jour la documentation technique, de se conformer à la législation de l'UE sur les droits d'auteur et de diffuser des résumés détaillés sur le contenu utilisé pour leur formation. Pour les systèmes d'IA à usage général présentant un risque systémique, les négociateurs ont obtenu des obligations plus strictes. Si ces modèles répondent à certains critères, ils devront effectuer des évaluations de modèles, évaluer et atténuer les risques systémiques, effectuer des tests contradictoires, rendre compte à la Commission des incidents graves, assurer la cybersécurité et rendre compte de leur efficacité énergétique. Les députés européens ont également insisté sur le fait que, jusqu'à ce que des normes européennes harmonisées soient publiées, les systèmes d'IA à usage général présentant un risque systémique peuvent s'appuyer sur des codes de pratique pour se conformer à la réglementation.

Il prévoit aussi des règles harmonisées en matière de transparence applicables aux systèmes d'IA destinés à interagir avec des personnes, aux systèmes de reconnaissance des émotions et de catégorisation biométrique, aux systèmes d'IA générative utilisés pour générer ou manipuler des images ou des contenus audio ou vidéo. Cette approche doit tenir compte des résultats bénéfiques sur les plans sociaux et environnementaux que peut apporter l'IA, mais aussi des nouveaux risques ou des conséquences négatives que peut engendrer cette technologie.



La cohérence est assurée avec la Charte des droits fondamentaux de l'UE, mais aussi avec le droit dérivé de l'UE en matière de protection des données, de protection des consommateurs, de non-discrimination et d'égalité entre les femmes et les hommes. La proposition complète le droit existant en matière de non-discrimination en prévoyant des exigences qui visent à réduire au minimum le risque de discrimination algorithmique, assorties d'obligations concernant les essais, la gestion des risques, la documentation et le contrôle humain tout au long du cycle de vie des systèmes d'IA.

En vue de soutenir l'innovation et les PME, les députés européens voulaient veiller à ce que les entreprises, en particulier les PME, puissent développer des solutions d'IA sans pression excessive de la part des géants de l'industrie qui contrôlent la chaîne de valeur. À cette fin, l'accord promet des « bacs à sable réglementaires », et des environnements réels, mis en place par les autorités nationales pour développer et tester une IA innovante avant sa mise sur le marché.

Le texte prévoit par ailleurs la création d'une entité européenne en charge de vérifier la bonne application de l'IA Act et des sanctions financières en cas de manquement au règlement. Le non-respect des règles peut entraîner des amendes allant de 7,5 millions d'euros ou 1,5 % du chiffre d'affaires à 35 millions d'euros ou 7 % du chiffre d'affaires mondial, en fonction de l'infraction et de la taille de l'entreprise.

Le 2 février 2024, les États membres ont approuvé à Bruxelles le projet d'Artificial Intelligence Act, « Règlement établissant des règles concernant l'intelligence artificielle », qui constitue une première mondiale pour réguler l'intelligence artificielle, dans un équilibre entre innovation et sécurité. L'AI Act devrait entrer en vigueur en 2025, après sa ratification par le Parlement européen.

L'étude du Conseil d'État avait insisté sur la nécessité de veiller à ce que le droit national et la réflexion interne reprennent autant que possible les principaux concepts et les définitions associées tels qu'ils résulteraient à l'avenir du droit de l'Union.

Parallèlement à ces développements, le 30 octobre 2023, l'Italie, l'Allemagne et la France ont décidé de renforcer leur coopération dans le domaine de l'intelligence artificielle afin de réussir cette révolution technologique en développant une vision stratégique de l'IA, en discutant de projets communs et d'investissements supplémentaires à travers toute l'Europe, tout en veillant à ce que les risques soient limités par la prochaine législation européenne sur l'IA.

Par ailleurs, dans l'ordre interne, le recours à l'intelligence artificielle dans la sphère publique se développe.

Le projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, adopté en conseil des ministres le 22 décembre 2022, prévoit l'expérimentation jusqu'au 30 juin 2025 de l'utilisation de caméras intelligentes ou augmentées et des algorithmes dans l'analyse des images captées par les dispositifs de vidéo protection, pour assurer la sécurité des personnes lors de l'évènement. Le Conseil d'État (AG – [406383](#) – 15/12/2022) et la CNIL ont rendu des avis favorables au projet mais vigilants, soulignant le caractère exceptionnel de ce texte aux forts enjeux en matière de vie privée.

Lors de l'examen du projet de loi début 2023 au Parlement, les sénateurs ont renforcé en première lecture le volet sécurité en encadrant notamment plus strictement

le futur recours aux caméras « intelligentes » : exigence de mesures de contrôle humain, formation systématique des personnes habilitées à accéder aux signalements, accompagnement et contrôle de la CNIL, association des parlementaires à l'évaluation du dispositif expérimental, etc. Lors des débats, le Gouvernement a exclu l'usage de toute technique de reconnaissance faciale, suivant les recommandations de la CNIL et du Conseil d'État.

La loi n° 2023-380 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions a été adoptée le 19 mai 2023. Le chapitre III vise à mettre en œuvre tous les moyens nécessaires afin d'assurer la sécurité des jeux Olympiques et Paralympiques, et plus largement, des grands événements que la France accueille. L'article 9 autorise l'utilisation de traitements algorithmiques permettant d'identifier, sur les images captées par des dispositifs de vidéoprotection, des événements révélant un risque pour la sécurité des personnes. Il crée, à titre expérimental et pour une durée limitée, un cadre juridique nouveau permettant le traitement des images issues de la vidéoprotection ou de caméras installées sur des aéronefs par des systèmes d'intelligence artificielle, afin de permettre, à l'occasion de manifestations récréatives, sportives ou culturelles qui, par leur ampleur ou leurs circonstances sont particulièrement exposées à des risques d'actes de terrorisme ou d'atteinte grave à la sécurité des personnes, la détection et le signalement en temps réel, dans ou aux abords des lieux accueillant ces manifestations ainsi que dans les moyens de transport et sur les voies les desservant, d'événements prédéterminés susceptibles de présenter ou de révéler l'un de ces risques et à en améliorer le traitement, dans le cadre de leurs missions respectives, par les services de la police et de la gendarmerie nationales, les services d'incendie et de secours, les services de police municipale et les services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens. Ces traitements sont autorisés par décret pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et développés en prenant en compte plusieurs exigences, dont le respect fait l'objet d'une attestation de conformité établie par l'autorité administrative. Ils procèdent exclusivement à un signalement d'attention, strictement limité à l'indication du ou des événements prédéterminés qu'ils ont été programmés pour détecter. Ils ne produisent aucun autre résultat et ne peuvent fonder, par eux-mêmes, aucune décision individuelle ou acte de poursuite. Par ailleurs, ils n'utilisent aucune donnée biométrique, ne mettent en œuvre aucune technique de reconnaissance faciale et ne peuvent procéder à aucun rapprochement, interconnexion ou mise en relation automatisée avec d'autres traitements de données à caractère personnel. L'expérimentation court dès l'entrée en vigueur de la loi pour permettre l'apprentissage des dispositifs avant leur utilisation durant les jeux Olympiques et Paralympiques et jusqu'au 31 mars 2025.

Par sa [décision n° 2023-850 DC](#) du 17 mai 2023, le Conseil constitutionnel a jugé en des termes inédits que, pour répondre à l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public, le législateur pouvait autoriser le recours à ces caméras, sans méconnaître le droit au respect de la vie privée, mais il a émis une réserve d'interprétation sur la durée de l'autorisation du recours au dispositif expérimental.



Plusieurs textes réglementaires ont été adoptés au cours de l'année 2023 pour la mise en œuvre de ces dispositions :

- le [décret n° 2023-828](#) du 28 août 2023 relatif aux modalités de mise en œuvre des traitements algorithmiques sur les images collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur des aéronefs, pris en application de l'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions ; il autorise, à titre expérimental et jusqu'au 31 mars 2025, le recours à des traitements algorithmiques sur les images collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur des aéronefs. Le décret fixe les caractéristiques essentielles de ces traitements et les événements prédéterminés que ces traitements ont pour objet de signaler. Il indique les services susceptibles de les mettre en œuvre et précise les conditions de leur participation financière. Il détermine les conditions d'habilitation et de formation des agents pouvant accéder aux signalements par les traitements. Enfin, il désigne l'autorité chargée d'établir l'attestation de conformité mentionnée au VI de l'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 s'agissant du développement du traitement algorithmique confié par l'État à un tiers.
- le [décret n° 2023-855](#) du 4 septembre 2023 relatif à la déclaration des intérêts de la personne développant ou fournissant un traitement algorithmique à l'État, pris en application de l'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions ; il fixe le contenu et les modalités de la déclaration des intérêts que l'entreprise développant ou fournissant un traitement algorithmique à l'État doit lui transmettre dans le cadre d'une procédure d'acquisition de traitements algorithmiques ;
- le [décret n° 2023-939](#) du 11 octobre 2023 relatif aux modalités de pilotage et d'évaluation de l'expérimentation de traitements algorithmiques d'images légalement collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur des aéronefs vient préciser les modalités de pilotage et d'évaluation de l'expérimentation de traitements algorithmiques sur les images collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur des aéronefs, prévue par cet article, le contenu du rapport d'évaluation, les indicateurs utilisés, les conditions dans lesquelles le rapport émet des recommandations ainsi que les modalités selon lesquelles le public et les agents concernés sont informés de cette expérimentation et sont associés à son évaluation ;
- le [décret n° 2023-1102](#) du 27 novembre 2023 portant application des articles L. 251-1 et suivants du code de la sécurité intérieure et relatif à la mise en œuvre des traitements de données à caractère personnel provenant de systèmes de vidéoprotection et des caméras installées sur des aéronefs ; il autorise la mise en œuvre des traitements de données à caractère personnel provenant de systèmes de vidéoprotection, précise leurs finalités, les données enregistrées, les modalités et la durée de leur conservation, les conditions d'accès aux données ainsi que les droits des personnes concernées. Il précise que les caméras installées sur des aéronefs (drones) utilisées à des fins de police administrative sont, dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, autorisées par le préfet de police ;

– en outre, une [proposition de loi n° 1630](#) a été déposée à l'Assemblée nationale le 12 septembre 2023 visant à encadrer l'intelligence artificielle par le droit d'auteur.

De manière générale, le Gouvernement a décidé dès 2017 de développer une stratégie française en matière d'IA, dans le cadre de la « Stratégie nationale pour l'intelligence artificielle » lancée dans le cadre de France 2030, divisée en deux phases entre 2018 et 2025. La stratégie vise à préserver et consolider la souveraineté économique, technologique et politique du pays dans le domaine de l'IA.

La France, qui affiche de grandes ambitions en matière d'intelligence artificielle, a lancé le Comité de l'intelligence artificielle générative le 19 septembre 2023, réunissant des acteurs de différents secteurs (culturel, économique, technologique, de recherche), pour contribuer à éclairer les décisions du Gouvernement et faire de la France un pays à la pointe de la révolution de l'intelligence artificielle. Elle organisera le prochain Sommet sur la sécurité de l'intelligence artificielle.

Le Gouvernement a lancé le 8 novembre 2022 la deuxième phase de la stratégie nationale pour l'IA, afin d'accroître le nombre de talents formés dans ce domaine et d'accélérer le potentiel de recherche et développement en succès économiques. Cette seconde phase est tournée vers la diffusion des technologies d'intelligence artificielle au sein de l'économie tout en visant à soutenir le développement et l'innovation sur certains domaines prioritaires tels que l'IA embarquée, c'est-à-dire l'IA intégrée, au cœur des appareils ou des composants, l'IA de confiance, c'est-à-dire une IA fiable, performante et répondant à des normes de transparence et de confidentialité notamment, l'IA au service de la transition écologique, et désormais l'IA générative et les modèles géants de langage.

Plusieurs appels à projets dédiés à l'IA ont été lancés en 2023 : appel à projets Démonstrateurs d'intelligence artificielle de confiance (DIAC) opéré par Bpifrance pour soutenir le développement d'innovations matérielles, logicielles et systèmes visant à assurer la maturation et la démonstration de systèmes fonctionnels critiques intégrant de l'intelligence artificielle de confiance (sûreté et sécurité, robustesse, explicabilité, éthique etc.) ; seconde vague de l'appel à projets Démonstrateurs d'intelligence artificielle dans les territoires (DIAT) opérée par la Banque des Territoires pour soutenir des projets de démonstrateurs de technologies reposant sur la science des données et l'intelligence artificielle répondant aux enjeux des territoires ; relance de l'appel à projets Maturation technologique et démonstration de technologies d'intelligence artificielle embarquée opéré par BpiFrance ; appel à projets Communs numériques pour l'IA générative par BpiFrance ; appel à projets IA Booster France 2030 qui s'adresse aux PME et ETI françaises de tout secteur d'activité ; appel à projets IA-cluster pour faire émerger de cinq à dix universités et écoles en tant que leaders européens et mondiaux en intelligence artificielle, et consolider la présence d'au moins trois établissements français dans le Top 50 mondial des universités dans le champ de l'IA.

La stratégie française est pilotée par le coordinateur national pour l'intelligence artificielle. Elle soutiendra l'animation de l'écosystème de l'IA au niveau national dans le cadre d'un partenariat public-privé. Elle s'appuiera, sous la houlette de la French Tech, sur les actions déjà entreprises par différents acteurs comme la Commission



IA de France Digitale, le Hub France IA, la Commission IA de Numeum, le Manifeste des Grandes entreprises pour l'IA, l'Innovation Makers Alliance et la Smart Building Alliance. Elle appuiera également les efforts de coordination en matière d'IA des pôles de compétitivité et des futurs pôles d'innovation numériques européens (eDIHs), en construction sur une échelle régionale.

Ces développements vont dans le sens de l'étude du Conseil d'État invitant les acteurs publics à s'engager résolument dans la voie du développement de systèmes d'intelligence artificielle, et à emprunter le chemin de déploiements raisonnés, éthiques, soutenables et responsables dans une vision, une stratégie, un élan de la sphère publique qui donnent à l'intelligence artificielle « de confiance » les moyens de se développer.

Enfin, après cette étude, le Conseil d'État a continué son analyse des conséquences du développement de l'intelligence artificielle. Il a organisé le 10 février 2023 un colloque sur « IA et mégadonnées, comment vont-elles révolutionner la recherche et la pratique médicales de demain ? », en partenariat avec la CNIL et l'Alliance IHU France. Les intervenants ont présenté les perspectives des applications de l'IA dans ces domaines et traité de leurs enjeux éthiques, juridiques et sociétaux, afin de trouver un équilibre entre protection des données de santé individuelles et le besoin légitime de la société de disposer de traitements et de diagnostics innovants pour répondre à des besoins médicaux insuffisamment ou mal couverts. Le colloque a abordé la question de la régulation des données de santé et de leurs usages, loin d'être achevée, dans un domaine où trouvent à s'appliquer RGPD, DMA, DSA et DGA (règlement sur la gouvernance des données). Le colloque a également invité à penser un écosystème des données en santé en France conjuguant confiance et développement d'innovation impliquant divers acteurs publics et privés et interrogeant la place du patient et de l'utilisateur dont le consentement éclairé doit être garanti.

Dans le prolongement de ses études consacrées aux réseaux sociaux et à l'intelligence artificielle, le Conseil d'État a consacré, à l'occasion de la [Nuit du droit](#) le 4 octobre 2023, une émission-débat au droit et au numérique. Le plateau a réuni de nombreuses personnalités du monde du droit et de la société civile qui ont partagé leurs réflexions sur des sujets aussi variés que la liberté de choix des consommateurs en ligne, le numérique à l'école, la démocratie à l'heure des réseaux sociaux ou encore les conséquences de l'intelligence artificielle sur l'exercice du droit.

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 2023 illustre cette contribution et permet d'apprécier cet aspect du travail du Conseil d'État.



1.3.1. Satisfaire à l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme

■ Mettre en cohérence et actualiser les réglementations

Réorganisation, restructuration, mise en cohérence et actualisation des dispositions applicables à la prévention de la pollution par les déchets des emballages (TP – 406373 – 14/02/2023)

Le Conseil d'État (section des travaux publics) a été initialement saisi d'un projet de décret relatif aux emballages, qui institue la filière à responsabilité élargie des producteurs d'emballages servant à commercialiser les produits consommés ou utilisés par les professionnels ayant une activité de restauration. Intervenant dans un cadre juridique déjà complexe, notamment du fait de modifications successives opérées sans remise en cohérence systématique, ce projet accentue l'inintelligibilité croissante des dispositions relatives à la gestion des déchets d'emballage.

Le Conseil d'État a donc suggéré au Gouvernement de mettre à profit ce vecteur réglementaire pour réorganiser l'ensemble de la section 5 du chapitre III du titre IV du livre V du code de l'environnement, relative aux emballages et leurs déchets. La réorganisation qu'il propose comporte la restructuration des sous-sections, y compris pour anticiper l'arrivée future des dispositions qui permettront l'extension de la filière de responsabilité élargie à tous les déchets d'emballage des professionnels, le regroupement des définitions qui, pour partie, figurent dans une autre section du code, la mise en cohérence et les actualisations rendues nécessaires par les modifications ponctuelles successives et, s'agissant spécifiquement de la filière créée, la clarification et l'explicitation de son fonctionnement.

Le Gouvernement a repris ces propositions à son compte par une saisine rectificative élargissant l'objet initial du décret.

Clarification de la notion de raccordement aux réseaux publics d'électricité (TP – 407295 – 18/07/2023)

L'article 26 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin, notamment : « 2° *D'améliorer la cohérence (...) et la lisibilité des dispositions relatives à l'accès et au raccordement aux réseaux publics d'électricité (...)* ».

Le Conseil d'État (section des travaux publics), saisi d'un projet d'ordonnance relatif au raccordement et à l'accès aux réseaux publics d'électricité, modifie la définition du raccordement par l'article L. 342-1 du code de l'énergie, dont la rédaction actuelle, si elle était maintenue, ne répondrait pas à l'objectif d'amélioration de la lisibilité du code assigné par le législateur. Pour clarifier cette définition conformément au souhait manifesté par les opérateurs, il précise que le raccordement aux réseaux publics comprend, selon le cas, de manière combinée ou séparée, la création d'ouvrages d'extension, de branchement ou le renforcement des réseaux existants.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) admet des mesures de coordination, modifiant quelques articles figurant dans des parties du code de l'énergie autres que celles visées par l'habilitation, dès lors que ces modifications ne concernent que de simples références et ont pour seul objet d'éviter que la restructuration du chapitre à laquelle procède pour l'essentiel le projet d'ordonnance, n'entraîne une obsolescence des références dans les autres parties du code, qui ne pourrait que nuire à la cohérence et à la lisibilité de ce dernier.

Projet de loi du pays portant moratoire sur l'exploration et l'exploitation des ressources minérales de la zone économique exclusive de la Nouvelle-Calédonie – Référence à des « méthodes non invasives » d'exploration des ressources minérales non-conforme à l'objectif constitutionnel de clarté et d'intelligibilité de la norme (TP – 40664 – 14/02/2023)

Le projet de loi du pays dont le Conseil d'État est saisi pour avis a pour objet le renforcement de la protection de la partie de l'espace maritime adjacent à la Nouvelle-Calédonie. Il prévoit, à titre exceptionnel, la possibilité d'autoriser l'exploration des ressources minérales lorsque cette exploration poursuit une finalité d'acquisition de connaissances scientifiques et utilise des « méthodes non invasives » figurant sur une liste établie par un arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Si la subordination de l'autorisation des explorations à leur finalité scientifique, en vue de l'acquisition de connaissances sur les ressources minérales existantes, n'appelle pas d'observations au titre de la conformité du projet à la Constitution, les termes « méthodes non invasives » ne paraissent cependant pas permettre au texte de se conformer à l'objectif constitutionnel de clarté et d'intelligibilité de la norme, faute qu'il soit démontré, en l'état des techniques connues, qu'il soit aujourd'hui possible de conduire des explorations en vue d'une connaissance précise d'une ressource minérale selon des méthodes excluant toute intervention sur le site, ce qui rendrait la condition prévue par le texte impossible à satisfaire.

Pour écarter ce risque, le Conseil d'État (section des travaux publics) suggère que le projet soit amendé pour formuler le critère sur lequel les autorisations pourront être accordées dans des termes plus usuels en matière de protection de l'environnement, tels que des « méthodes d'exploration ne portant pas une atteinte excessive au milieu naturel ».

■ Veiller à la pertinence et au champ d'application des normes européennes

Lors de son étude sur la transposition des directives (« Directives européennes : anticiper pour mieux transposer », 2015), le Conseil d'État avait attiré l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'anticiper le plus en amont possible les difficultés de transposition susceptibles d'être soulevées par les textes en négociation. Deux exemples de difficultés non anticipées suffisamment peuvent ainsi être relevés.



Fonction publique – Transposition de directives relatives aux droits des travailleurs – Particularités de la fonction publique et de la fonction militaire (ADM – 407217 – 11/07/2023)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a examiné avec perplexité un décret de transposition dans la fonction publique de la directive (UE) 2019/1152 du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne, qui organise la communication aux agents publics, par leur employeur, et au plus tard dans un délai de 7 jours à compter du début de leurs fonctions, des « informations et règles essentielles » relatives à ces fonctions. Devenu le décret n° 2023-845 du 30 août 2023, ce texte impose notamment la communication à tout agent public, fonctionnaire ou contractuel, de la dénomination et de l'adresse de l'autorité administrative assurant sa gestion, de son corps ou cadre d'emplois et son grade, de la date de début d'exercice de ses fonctions, du lieu d'exercice de ses fonctions, etc. Certes ce décret assure la transposition de la directive à la fonction publique dès lors qu'elle n'est pas exclue de son champ d'application mais la pertinence de ce champ d'application large peut être interrogée et ne paraît pas avoir été pleinement anticipée.

(ADM – 407806 – 19/12/2023) – Le Conseil d'État (section de l'administration) relève que le pouvoir réglementaire semble éprouver de réelles difficultés à transposer à la fonction publique les exigences de la directive (UE) 2019/1158 du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants, au point qu'un premier projet dû être rejeté. L'une des questions les plus délicates était notamment celle de l'ouverture aux fonctionnaires stagiaires de la possibilité d'un service à temps partiel, y compris lorsqu'ils sont élèves dans une école de formation de fonctionnaires.

■ Complexité, accessibilité de dispositions techniques

La question de la complexité et de l'accessibilité de certaines exigences techniques est illustrée par plusieurs contentieux récents.

Le Conseil d'État (section du contentieux) s'est ainsi prononcé sur une requête relative aux contraintes de l'activité d'audioprothésiste (**CE, 29 décembre 2023, Les Audioprothésistes mobiles, n° 470028**) : actuellement le degré de détail dans lequel entrent tant la liste des produits et prestations de l'art. L. 165-1 du code de la sécurité sociale que les dispositions réglementaires du code de la santé publique sur les contraintes auxquelles doit satisfaire le local dans lequel s'exerce cette activité rendent à peu près impossible l'accès des patients à ces soins s'ils ne sont pas eux-mêmes mobiles (patients en EHPAD ou en établissement pour personnes handicapées qui ne pourraient se déplacer) et les télé-soins potentiels sont très limités. On voit bien qu'il faut garder haute la qualité de tels soins et éviter l'exercice de l'activité

comme un commerce, mais l'équilibre atteint laisse dubitatif si, in fine, les patients concernés ne sont pas du tout en mesure d'accéder à ces soins.

De même, à l'occasion de requêtes posant la question de l'accès des élèves, étudiants ou stagiaires au RSA ou à la prime d'activité (actuels 3° du L. 262-4 du code de l'action sociale et des familles et 3° du L. 842-2 du code de la sécurité sociale), le Conseil d'État, statuant au contentieux, a dû rendre des décisions très détaillées pour tenter d'éclaircir ces notions qui, avec la formation professionnelle continue et les multiples configurations possibles, soulèvent de réelles difficultés d'interprétation (**CE, 30 juin 2023, *Fuhro*, n° 461116 et n° 464587 ; 29 décembre 2023, n° 470286**).

À l'occasion de l'examen des lois de finances en 2023, le Conseil d'État, au rapport de la section des finances, a relevé l'excessive complexité du dispositif des finances locales.

Si la complexité des finances locales est un constat ancien et récurrent, l'illisibilité du système atteint aujourd'hui un seuil critique : la notion de potentiel fiscal, centrale pour la mise en œuvre de la péréquation, revêt, eu égard à la suppression de pans entiers de la fiscalité locale, un caractère de plus en plus virtuel. Ce dispositif est de moins en moins accessible aux élus comme aux spécialistes, alors que la péréquation entre les collectivités en fonction de leur richesse et de leurs besoins est un principe constitutionnel, consacré par l'article 72-2 de la Constitution. Une refonte d'ensemble paraît s'imposer comme cela avait déjà été noté dans le rapport d'activité pour 2022.

En examinant l'article relatif aux relations entre l'État et la sécurité sociale en PLF 2024, l'inutile complexité du circuit de financement de l'Établissement français du sang a été relevée. Pour allouer à celui-ci une dotation en capital, l'État abonde le « tuyau TVA », lequel vient lui-même contribuer au financement de la CNAM, laquelle verse, ensuite, la dotation à l'EFS. Deux solutions alternatives, meilleure du point de vue de la lisibilité de l'action publique, seraient soit que l'État verse lui-même la dotation à partir des crédits de la mission Santé soit que ce soit la CNAM qui finance l'EFS.

■ Recourir à la codification, vecteur de simplification

Le Conseil d'État (section de l'administration) a accompagné l'œuvre de simplification du droit de la recherche tout d'abord à l'occasion de l'examen du projet portant partie réglementaire du code de la recherche (**ADM – 407368 – 14/11/2023**) en se félicitant de l'achèvement de ce travail de codification du droit de la recherche, qu'il avait à plusieurs reprises appelé de ses vœux. L'adoption de cette partie réglementaire permet désormais de trouver rassemblés en un vecteur unique notamment les règles constitutives de l'ensemble des établissements publics de recherche (CNRS, INSERM, INRA, etc.) ainsi que les règles communes applicables à l'ensemble des personnels de recherche édictées jusqu'à maintenant par le décret n° 83-1260 du 30 décembre 1983 fixant les dispositions statutaires communes aux corps de fonctionnaires des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST). S'il n'est pas habituel de codifier de telles dispositions, ce choix est en réalité commandé par la partie législative, puisque son livre IV comporte un titre II consacré



aux « dispositions applicables aux personnels des établissements publics à caractère scientifique et technologique » et crée des chapitres permettant d'accueillir les dispositions de ce décret. Il est en outre justifié par la particularité de la fonction publique de la recherche, régie par des dispositions communes, inscrites dans ce décret du 30 décembre 1983, et par celles de statuts particuliers, qui ne sont pas codifiés, propres aux corps de chaque EPST.

■ Veiller à recourir au bon vecteur normatif

Dans plusieurs affaires soumises à son examen, le Conseil d'État s'attache à poursuivre l'œuvre de simplification du droit, de lisibilité et d'intelligibilité de la norme tout en veillant à respecter le principe de sécurité juridique. Ainsi, à l'occasion de l'examen de plusieurs projets de décret, le Conseil d'État veille à ce que les décrets n'en répètent pas d'autres ou ne répètent pas des dispositions législatives qu'ils sont chargés de mettre en œuvre, de telles reprises étant inutiles et nuisant à l'intelligibilité de la norme au regard du partage de compétence entre le législateur et le pouvoir réglementaire.

Le Conseil d'État (section de l'administration) a ainsi eu l'occasion de tirer les conséquences de l'intervention d'une disposition législative ayant le même objet qu'un projet de décret soumis à son examen et renvoyant pour sa mise en œuvre à un décret simple (**ADM – 407204 – 27/06/2023**). Le décret n° 2020-1279 du 20 octobre 2020 modifiant le décret n° 2011-660 du 14 juin 2011 portant statuts particuliers des personnels administratifs de la catégorie B de la fonction publique hospitalière avait pour objet d'exiger la détention du diplôme d'assistant de régulation médicale pour le recrutement dans le corps d'assistant médico-administratif dans la branche « assistance de régulation médicale ». L'article 5 de ce décret prévoit toutefois que les agents exerçant de telles fonctions à sa date d'entrée en vigueur disposent d'un délai qui expire le 31 décembre 2023 pour justifier satisfaire à la condition de détention du diplôme.

Le Gouvernement a saisi le Conseil d'État d'un projet de décret élaboré au début de l'année 2023 ayant pour objet, d'une part, de reporter la date butoir du 31 décembre 2023 au 31 décembre 2025, d'autre part, afin de faire face aux difficultés de recrutement des assistants de régulation médicale, de mettre en place un dispositif temporaire de formation des agents ne détenant pas le diplôme.

À l'occasion de l'examen de ce dernier projet de décret, le Conseil d'État relève que l'article 14 de la loi n° 2023-379 du 19 mai 2023 portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé, publié après sa saisine, reconnaît désormais les assistants de régulation médicale comme profession de santé. Cet article a, en effet, inséré au titre IX du livre III de la quatrième partie du code de la santé publique un chapitre III ter intitulé « Assistants de régulation médicale ». Au sein de ce chapitre, le nouvel article L. 4393-19 prévoit que ne peuvent exercer la profession d'assistant de régulation médicale que les personnes titulaires du diplôme d'assistant de régulation médicale, dans des conditions définies par voie réglementaire.

Le II de l'article 14 de la loi du 19 mai 2023 précise que l'article L. 4393-19 du code de la santé publique ne fait pas obstacle, jusqu'au 1^{er} janvier 2026, à l'exercice de la profession d'assistant de régulation médicale par des personnes qui ne sont pas titulaires du diplôme mentionné au même article L. 4393-19, dans des conditions fixées par décret.

Le Conseil d'État constate qu'il résulte de ces nouvelles dispositions législatives que le projet de décret dont l'avait saisi le Gouvernement est devenu pour partie sans objet, dès lors que le législateur a lui-même fixé la date butoir au 1^{er} janvier 2026, et que pour le reste, c'est-à-dire en ce qui concerne le dispositif transitoire, ses dispositions ne relèvent plus d'un décret en Conseil d'État. Il suggère toutefois, en vue d'assurer au mieux la clarté et l'intelligibilité de la norme, de substituer aux dispositions du projet de décret dont il a été saisi une unique disposition abrogeant expressément l'article 5 du décret du 20 octobre 2020.

Par ailleurs, le Conseil d'État (section des travaux publics) rappelle la nécessité d'abroger des dispositions faisant double emploi avec celles d'un règlement européen (**TP – 406844 – 09/05/2023**). À l'occasion d'un projet de décret relatif à la lutte contre les nuisances sonores aéroportuaires désignant l'autorité compétente au titre de l'article 3 du règlement (UE) 598/2014 du 16 avril 2014 relatif à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union dans le cadre d'une approche équilibrée, et abrogeant la directive 2002/30/CE, le Gouvernement prévoit de supprimer plusieurs articles introduits dans le code de l'aviation civile pour assurer la transposition de cette directive abrogée. Le Conseil d'État, après avoir constaté que les articles en cause font double emploi avec des dispositions directement applicables du règlement (UE) n° 598/2014, souligne la nécessité de leur abrogation. Il rappelle, à cet égard, qu'un règlement de l'Union européenne est directement applicable en France, comme dans chaque autre État membre de l'Union européenne, qu'il est obligatoire en tous ses éléments et s'intègre dans l'ordre juridique national dès la date fixée pour son application. Dans un souci de bonne administration et de clarification du droit, pour éviter que ne subsiste, au niveau national et communautaire, une double réglementation préjudiciable à la sécurité juridique et au respect des engagements européens de l'État français, il complète la liste de ces articles.

Le Conseil d'État rappelle enfin qu'un texte normatif n'a pas à comporter des dispositions qui n'ajoutent pas à l'état du droit et qui trouveraient davantage leur place dans une circulaire. C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit de qualifier un fait pour le faire entrer dans le champ d'une disposition pénale (**TP – 407652 – 06/12/2023**). Il n'y a ainsi pas lieu, s'agissant d'un projet de décret portant diverses dispositions relatives aux installations de production d'énergie renouvelable en mer et à leurs ouvrages de raccordement de prévoir que « Toute activité d'étude préalable à la pose ou à l'enlèvement d'un câble ou d'un pipeline sous-marin conduite sans autorisation relève d'une violation des conditions auxquelles est subordonnée l'admission dans les eaux intérieures, ou d'un passage en mer territoriale qui n'est pas inoffensif, en vertu des articles L. 5211-3 et suivants du code des transports ». Le Conseil d'État (section des travaux publics) relève que l'article L. 5211-3 trouve à s'appliquer à ces faits sans qu'il y ait lieu de le préciser.



En matière de commande publique, le Conseil d'État a vu récemment passer plusieurs textes d'une complexité excessive et aux effets pratiques incertains.

C'est le cas du volet commande publique de la loi ° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte. La définition législative de l'offre économiquement la plus avantageuse n'était pas utile et ne relevait pas du domaine de la loi : finalement la rédaction retenue est excessivement compliquée et, en outre, transitoire. Les interdictions facultatives de soumissionner pour diverses raisons environnementales sont d'un intérêt incertain pour les pouvoirs adjudicateurs. Au demeurant, s'agissant de l'exclusion applicable aux entreprises qui n'ont pas satisfait à leur obligation d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre, cette exclusion ne s'applique qu'aux entreprises ayant leur siège social en France, ce qui n'est pas satisfaisant d'un strict point de vue concurrentiel et crée une discrimination à rebours (**AG/ADM – 407035 – 11/05/2023**).

1.3.2. Simplifier la mise en œuvre de nouvelles normes

Appréciation du délai d'entrée en vigueur d'obligations en matière de performance énergétique touchant un large parc de bâtiments (TP – 406606 – 07/02/2023)

Saisi d'un texte qui impose, d'une part, le calorifugeage de toutes les installations de distribution de chaleur ou de froid de tous les bâtiments d'habitation collectifs et de tous les bâtiments à usage d'activités tertiaires et, d'autre part, dans tous les bâtiments d'habitation et tous les bâtiments à usage d'activités tertiaires, l'équipement de tout dispositif de chauffage d'un thermostat automatique par pièce selon un pas minimum horaire, le Conseil d'État (section des travaux publics) porte le délai d'entrée en vigueur d'un tel texte, des 18 mois prévus par le Gouvernement à un délai de trois ans et demi à compter de sa publication. Compte tenu de l'ampleur du parc de bâtiments concernés, l'entrée en vigueur de telles obligations doit être repoussée au moins d'un tel délai afin de rester crédible et éviter l'application des contrôles et sanctions prévus au chapitre 1^{er} du titre VIII du Livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation.

Simplification et amélioration pour les entreprises et les citoyens (SOC – 407802 – 11/12/2023)

Le Conseil d'État (section sociale) a examiné un projet de décret relatif aux modalités de vérification et de correction des déclarations sociales, qui permet de procéder à une simplification et à une clarification des règles en matière de cotisations sociales et de déclaration sociale nominative, en prévoyant notamment des mécanismes de correction automatique de la déclaration en cas d'erreur. Il a veillé à ce qu'il précise mieux les règles de rattachement des revenus aux périodes prises en compte pour l'application des règles de calcul des cotisations et contributions sociales.

Construction – Conditions de délivrance de l’agrément des bureaux d’études pour la délivrance de certaines attestations (TP – 407656 – 21/11/2023)

Alors que la loi ne l’impose nullement, le pouvoir réglementaire a fait le choix, pour les bureaux d’études, de recopier presque à l’identique la procédure concernant l’agrément des contrôleurs techniques (1° une procédure d’agrément centralisée, l’agrément étant délivré par le ministre après avis d’une commission nationale ; 2° une séparation complète entre les acteurs de la construction en cause et celui qui va délivrer l’attestation), se séparant en cela de la logique d’engagement du professionnel qui prévaut traditionnellement dans le domaine de la construction et de l’urbanisme, sous la réserve précisément des contrôleurs techniques qui sont tenus historiquement à une obligation d’indépendance, et agissant sur ce point contre l’avis du Conseil supérieur de la construction et de l’efficacité énergétique. Lors de la séance, les commissaires du Gouvernement ont indiqué que la commission serait la même que la commission d’agrément des contrôleurs techniques mais sans donner plus de précision sur la faisabilité du dispositif, notamment en matière de délais, alors qu’il y a en France 21 000 bureaux d’études. Ils n’ont pas eu de justifications convaincantes à l’interrogation sur l’exigence de séparation stricte d’avec les acteurs de la construction, ni à celles portant sur l’appréciation des liens avec des grands groupes de construction ou sur les possibilités de faire face à la rareté des compétences pourtant réelle dans certaines zones géographiques (zones rurales et outre-mer) ou pour certains risques (sismique et cyclonique en particulier).

Projet de décret modifiant diverses dispositions du code de l’environnement relatives à la publicité (TP – 407353 – 12/10/2023), devenu décret n° 2023-1409 du 29 décembre 2023 portant modification de diverses dispositions du code de l’environnement relatives à la publicité, aux enseignes, aux pré enseignes et aux paysages. En application de la loi n° 2021-1104 « climat résilience », qui fait du maire, agissant au nom de la commune, l’autorité de police en matière de publicité extérieure (article L. 581-3-1), que la commune ait ou non adopté un règlement local de publicité, le décret achève la décentralisation de cette compétence – à compter du 1^{er} janvier 2024 et sous réserve de la compensation de ce transfert de compétences (articles R 581-1 s du même code). Les maires doivent en outre se référer au Guide pratique de plus de 210 pages établi par la Direction générale de l’aménagement, du logement et de la nature, du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires. C’est donc une tâche particulièrement complexe qui pèse sur les mairies. En pratique, faute de services de police suffisants pour opérer un contrôle et un relevé des infractions, l’application effective de ces compétences de police est incertaine, comme la réalisation de l’objectif de protection du cadre de vie, la limitation des nuisances lumineuses et la sobriété énergétique.



1.4. L'activité de publication

Chaque année, la juridiction administrative édite différentes publications pour :

- rendre des comptes et informer la société sur l'activité de la juridiction administrative ;
- éclairer les professionnels du droit et les administrations sur la jurisprudence ou l'interprétation du droit par le juge ;
- diffuser le débat d'experts organisés par le Conseil d'État sur des thématiques de droit et d'action publique ;
- faire mieux comprendre nos missions et l'impact de nos actions dans le quotidien de tous.

1.4.1. Les publications du Conseil d'État

■ À destination des professionnels du droit et des étudiants

- [Recueil annuel de jurisprudence](#) (Le « *Petit Combarrous* »)
- [Les analyses de jurisprudence bimensuelles](#)
- [Recueils de jurisprudence associations et fondations](#) (ARUP – FRUP) : mise à jour de la jurisprudence destinée aux acteurs des associations et fondations reconnues d'utilité publique
- [Guide des outils d'action économique](#)

■ À destination du public institutionnel

- [La lettre de la justice administrative](#)

Avec près de 2 000 nouveaux abonnés chaque année, la Lettre de la justice administrative (LJA) propose tous les trimestres à ses lecteurs – professionnels du droit, collectivités, administrations, étudiants... – un panorama des décisions rendues par les juridictions administratives, des avis et études publiés par le Conseil d'État et plus largement des actualités qui inscrivent la justice administrative au cœur de la cité. Également disponible sur le site internet du Conseil d'État, la LJA compte fin 2023, près de **250 000 abonnés**.

- [Le rapport annuel d'activité de la juridiction administrative](#)
- [L'étude annuelle 2023 \(disponible à la Documentation française\)](#) : L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique
- La collection « Droits et débats » :
 - n° 38 : [Le vieillissement, un défi social \(disponible à la Documentation française\)](#)

Cet ouvrage traite des enjeux liés à l'augmentation croissante du nombre de personnes âgées au sein de la population française, préoccupation grandissante pour

l'ensemble des acteurs économiques et sociaux qui affecte notre société dans toutes ses dimensions. Toutefois, ce phénomène représente moins un problème à résoudre qu'un défi auquel la France doit s'adapter durablement. La première partie de l'ouvrage examine la notion de vieillissement en tant qu'enjeu démographique et sociétal, en explorant ses multiples facettes sous l'angle médical, sociologique et géographique, car, de la retraite active à la grande dépendance, les situations personnelles varient fortement, et la société doit à la fois adapter les dispositifs réservés aux seniors et anticiper l'arrivée des générations du *baby-boom* aux âges de 85 ans et plus. La deuxième partie présente les enjeux actuels des politiques sociales du vieillissement, qu'il s'agisse des métiers sociaux du grand âge, de la pauvreté liée aux personnes âgées, ou encore de « l'EHPAD du futur » mieux intégré au domicile, renforçant la place du résident et de ses proches et objet d'une réforme de sa gouvernance et de son contrôle. Enfin, la troisième partie du livre aborde les enjeux de la création et du fonctionnement de la branche autonomie de la Sécurité sociale, créée pour répondre au défi du risque de perte d'autonomie, et s'interroge sur le sens de cette création, les choix de sa mise en œuvre, son périmètre d'action, son financement et son type de gouvernance national ou local.

- n° 39 : [La simplification normative](#) (disponible à la Documentation française)

Cet ouvrage, issu d'un colloque commun entre le Conseil d'État et le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), questionne l'accroissement des textes législatifs et réglementaires et des normes qui pèsent de plus en plus négativement sur la société française, au point parfois d'y rendre illisible l'action des pouvoirs publics. La première partie de l'ouvrage étudie les aspects quantitatif et qualitatif des normes dans la mise en œuvre de l'action publique et présente, notamment à partir de l'étude annuelle 2016 du Conseil d'État *Simplification et qualité du droit*, un bilan des initiatives menées en termes de simplification en dévoilant les avancées et les difficultés d'application rencontrées, et s'interroge sur les alternatives possibles à la norme (droit souple, guides de bonnes pratiques) dans un contexte où l'outil normatif est souvent perçu comme restrictif voire punitif. La seconde partie du livre s'intéresse aux finalités de la norme et à sa prise en compte par ses destinataires tant, d'une part, la complexité des enjeux modernes nécessite d'adapter ces instruments normatifs à l'émergence de nouveaux besoins (protection de l'environnement, etc.) et, d'autre part, la prolifération de normes techniques très précises sont parfois incompréhensibles par les acteurs chargés de les mettre en œuvre (citoyens, entreprises et collectivités territoriales) ; ce qui oblige à penser l'avènement d'une nouvelle culture normative davantage fondée sur les principes de proximité et d'adaptabilité.

– La collection « Histoire et mémoire » :

- n° 10 : *Petite histoire de la galerie historique du Palais-Royal* ([disponible à la Documentation française](#))

Dans cet ouvrage de Marc Sanson, il est question de la « cinquième » galerie, particulière et éphémère (elle n'a vécu que de 1830 à 1848). Cette galerie historique du Palais-Royal, créée à l'initiative du roi Louis-Philippe aidé de son architecte et décorateur Pierre Fontaine, était située dans la partie ouest du palais et présentait une série de tableaux, commentés dans cet ouvrage, illustrant l'histoire du Palais-Royal



liée à l'histoire de France et à la famille d'Orléans. Cette galerie est représentative du goût de Louis-Philippe pour la peinture d'histoire et de son souci de rassembler les Français autour de leur passé.

■ À destination du grand public

– [Le bilan d'activité](#)

Le bilan d'activité, document grand public, revient par le biais de grandes thématiques (libertés fondamentales, droits sociaux, environnement, éducation, santé, sécurité...) sur les décisions, avis et études du Conseil d'État qui ont marqué l'année. Pour chacun d'entre eux, des articles courts explicitent le contexte, le raisonnement du Conseil d'État et la conséquence sur le quotidien des citoyens, illustrant la manière dont l'institution veille au respect du droit et des libertés fondamentales de chacun.

– [Les documents de présentation](#) « *Découvrir la justice administrative : que fait-elle pour vous ?* »

Accessibles sur le site du Conseil d'État, des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, les publications *Le Conseil d'État et la justice administrative, que font-ils pour vous ?* et *La justice administrative, que fait-elle pour vous ?* présentent de façon pédagogique le service rendu par la juridiction administrative. À l'aide de témoignages, schémas et courts articles ces publications adressées au grand public reviennent sur ce que font concrètement le Conseil d'État et les autres juridictions administratives pour le quotidien des citoyens.

1.4.2. Les publications des autres 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 pour 2023.

■ CAA de Douai

La cour publie chaque année plusieurs numéros de sa *Lettre de jurisprudence*, reprenant notamment les décisions des trois tribunaux de son ressort (Amiens, Lille et Rouen) :

– [Lettre n° 36](#) diffusée le 31 mars 2023

– [Lettre n° 37](#) diffusée le 9 octobre 2023

Elle publie également son [bilan annuel](#) en début d'année.

■ CAA de Lyon

La cour met en ligne les décisions les plus significatives de la cour et des tribunaux administratifs de son ressort (Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble et Lyon), accompagnées de résumés, de conclusions prononcées par les rapporteurs publics et de commentaires rédigés par des universitaires ou avocats, dans sa revue nommée *Alyoda* :

- [Revue n° 1/2023](#) diffusée le 15 mars 2023
- [Revue n° 2/2023](#) diffusée le 3 juillet 2023
- [Revue n° 3/2023](#) diffusée le 14 novembre 2023

En complément des numéros de revue de jurisprudence, la revue ALYODA propose désormais une série de numéros spéciaux sur des thèmes relevant du droit public, poursuivant ainsi son objectif de diffusion du droit public et de la jurisprudence administrative :

- [Hors-série n° 1](#), consacré à « *la place de l'individu-requérant à la recherche de droits nouveaux* »
- [Hors-série n° 2](#), consacré à « *la justice administrative de demain, les enjeux et les perspectives* »

■ CAA de Nantes

La cour publie chaque année plusieurs numéros de ses cahiers de jurisprudence :

- [cahiers n° 39](#) (arrêts d'octobre à décembre 2022) diffusés le 25 janvier 2023
- [cahiers n° 40](#) (arrêts de janvier à mars 2023) diffusés le 1^{er} mars 2023
- [cahiers n° 41](#) (arrêts d'avril à juin 2023) diffusés le 13 juillet 2023
- [cahiers n° 42](#) (arrêts de juillet à septembre 2023) diffusés le 20 octobre 2023

■ CAA de Paris

La cour, 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, assure une large diffusion de sa jurisprudence. 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 large public de responsables administratifs et de praticiens du droit public, au rythme de trois parutions par an :

- [Lettre n° 144](#) (arrêts de septembre à décembre 2022) diffusée le 30 janvier 2023
- [Lettre n° 145](#) (arrêts de janvier à avril 2023) diffusée le 31 mai 2023
- [Lettre n° 146](#) (arrêts de mai à août 2023) diffusée le 11 octobre 2023

Par ailleurs, 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), et les arrêts de la Cour sont fréquemment commentés.

Enfin, chaque année, la CAA de Paris publie ses [chiffres clés](#) et son [rapport d'activité](#).



■ CAA de Toulouse

La lettre de jurisprudence de la cour administrative d'appel de Toulouse, et des juridictions de son ressort (tribunaux administratifs de Montpellier, Nîmes et Toulouse), a pour but de faire connaître non seulement aux spécialistes de droit administratif (avocats, services contentieux des collectivités publiques, universitaires) mais aussi à un public plus large (élus, agents publics, membres d'associations ou de syndicats, étudiants ou tous les citoyens à la recherche d'informations) les principales décisions rendues par ces juridictions.

La [1^{ère} lettre](#) est parue le 3 mai 2023 et sélectionne des décisions prises entre février 2021 et octobre 2022.

■ CAA de Versailles

La Lettre de la cour administrative d'appel de Versailles paraît trois fois par an :

- [Lettre n° 34](#) (arrêts de mai à août 2022) diffusée le 6 janvier 2023
- [Lettre n° 35](#) (arrêts de septembre à décembre 2022) diffusée le 24 avril 2023
- [Lettre n° 36](#) (arrêts de janvier à avril 2023) diffusée le 21 septembre 2023

La cour publie également un [bilan de son activité juridictionnelle](#).

■ TA de Paris

La Lettre de jurisprudence du tribunal administratif de Paris paraît plusieurs fois par an :

- [Lettre n° 64](#) diffusée le 21 avril 2023
- [Lettre n° 65](#) diffusée le 5 septembre 2023
- [Lettre n° 66](#) diffusée le 18 décembre 2023

2. Les colloques, conférences et partenariats

La section des études, de la prospective et de la coopération a organisé ou co-organisé, en 2023, **12 manifestations**, soit 8 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 « *le dernier kilomètre des politiques publiques* », inauguré en 2022, s'est achevé en juin 2023 au terme de sa cinquième conférence ; celui engagé en octobre 2023 sur « *la souveraineté* », thème retenu pour la prochaine étude annuelle du Conseil d'État (à paraître en septembre 2024) a tenu sa conférence inaugurale en novembre 2023 (1/5).

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* (12^e édition), un autre au titre des *Entretiens du contentieux* (8^e édition) et un dernier au titre des *Entretiens en droit public économique* (18^e édition). Il est à noter qu'un premier colloque a été organisé dans le cadre des nouveaux *Entretiens en droit européen et international*.

En partenariat avec la Cour de cassation et la Cour des comptes, deux colloques se sont tenus en 2023.

À cette activité, s'ajoute enfin celle du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative qui a poursuivi en 2023 l'organisation de ses colloques et conférences sur l'histoire de la juridiction administrative et a co-organisé avec la section des études, de la prospective et de la coopération, un colloque sur les 60 ans de l'exécution.



Programmation 2023

<p>Vendredi 24 mars 2023 Colloque du cycle des Entretiens du Conseil d'État en droit social : « Pour un usager acteur dans le domaine sanitaire et social »</p>	17 intervenants – 38 participants en salle
<p>Vendredi 2 juin 2023 Colloque organisé en partenariat avec la Cour de cassation : « de la régulation à la compliance : quel rôle pour le juge ? »</p>	16 intervenants – 88 participants en salle
<p>Mercredi 4 octobre 2023 La <i>Nuit du droit</i> organisée au Conseil d'État, avec la CAA et le TA de Paris, sur : « le numérique et le droit, liaisons vertueuses ? »</p>	15 intervenants – Format débat conçu pour diffusion sur les réseaux sociaux du Conseil d'État. 66 participants en salle
<p>Mardi 24 octobre 2023 Colloque organisé par le Conseil d'État en partenariat avec le comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative : « 60 ans d'exécution des décisions du juge administratif »</p>	21 intervenants – 110 participants en salle
<p>Mercredi 8 novembre 2023 Colloque du cycle des Entretiens en droit public économique du Conseil d'État : « la norme, frein ou moteur pour le logement ? »</p>	16 intervenants – 110 participants en salle
<p>Mardi 28 novembre 2023 Colloque du cycle des Entretiens du contentieux du Conseil d'État : « l'intérêt général »</p>	25 intervenants – 104 participants en salle
<p>Vendredi 1^{er} décembre 2023 Colloque organisé pour le 70^e anniversaire de la création du Service juridique de la Commission européenne : « Un juriste méconnu au cœur du système européen »</p>	6 intervenants – 74 participants en salle
<p>Mercredi 13 décembre 2023 Colloque organisé en partenariat avec la Cour des comptes : « la proximité et la qualité des services rendus au citoyen »</p>	14 intervenants – 53 participants en salle (à la Cour des comptes)
<p>Étude annuelle 2023 : conférences (3/5) du cycle « le dernier kilomètre des politiques publiques »</p>	
<p>Mercredi 22 février 2023 : « comment adapter les politiques publiques à leurs destinataires ? »</p>	5 intervenants – 67 participants en salle
<p>Mercredi 12 avril 2023 : « action et agents publics mis au défi du dernier kilomètre »</p>	5 intervenants – 62 participants en salle
<p>Mercredi 24 mai 2023 : « penser le dernier kilomètre dès le premier »</p>	6 intervenants – 54 participants en salle



Étude annuelle 2024 : conférence (1/5) du cycle « la souveraineté »	
Mardi 14 novembre 2023 : « conférence inaugurale : les fondements de la souveraineté »	5 intervenants – 175 participants en salles
Conférences du comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative	
<ul style="list-style-type: none"> • Lundi 13 mars 2023 : conférence Vincent Wright « Aux sources impériales de la démocratie libérale : l'œuvre jurisprudentielle en matière électorale du Conseil d'État sous Napoléon III » • Lundi 15 mai 2023 : « Yannick Moreau : de Nantes au Palais-Royal, vers... » • Mercredi 6 décembre 2023 : « Les 30 ans de l'arrêt Bianchi » • Vendredi 15 décembre 2023 : « 70^e anniversaire des tribunaux administratifs. Histoire d'une juridictionnalisation » 	<p>2 intervenants – 81 participants en salle</p> <p>2 intervenants – 40 participants en salle</p> <p>2 intervenants – 64 participants en salle</p> <p>16 intervenants – 170 participants en salle</p>



2.1. Les colloques

Chaque année des colloques d'une demi-journée à une journée sont élaborés par la section des études, de la prospective et de la coopération. Organisés dans le cadre des trois cycles d'Entretiens du Conseil d'État, en droit public économique, en droit social et du contentieux, auquel se rajoute un nouveau cycle, celui en droit européen et international, ils sont préparés en étroite association par la section des études, de la prospective et de la coopération, les sections des travaux publics, des finances et la section sociale ainsi que la section du contentieux, notamment le Centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État.

2.1.1. Les indicateurs d'activité

Ces manifestations contribuent au dialogue qu'entretient 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, des collectivités territoriales et des hôpitaux. En 2023, 150 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 X (ex-Twitter) et *LinkedIn*.

La capacité de salle d'assemblée générale étant limitée, afin d'élargir et de démultiplier son audience et de faciliter l'accès aux événements notamment pour les publics qui ne peuvent se rendre sur le site du Palais-Royal, le Conseil d'État systématise 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).

En 2023, 18 000 internautes ont ainsi visionné les colloques et conférences organisés par le Conseil d'État. Parmi eux, plus de 4 700 les ont regardés en direct sur la chaîne *YouTube* de l'institution. Le public, majoritairement issu des réseaux sociaux, est composé de professionnels du droit, de personnels de l'administration, d'étudiants et d'universitaires.

13 % des « spectateurs » qui revoient les conférences en « *replay* », viennent de *LinkedIn* notamment après avoir visionné les « *apartés du Conseil d'État* », un nouveau format vidéo court créé en 2023. Ces entretiens vidéo qui donnent la parole aux intervenants de chaque colloque et conférence permettent de revenir sur un point saillant du débat. La montée en puissance des « *apartés du Conseil d'État* » a permis de toucher un public différent d'experts ou d'étudiants adeptes des formats courts. Ainsi sur *LinkedIn*, les 52 entretiens publiés en 2023 ont totalisé plus de 324 000 vues et 8 900 interactions (commentaires, partages et likes).

■ Un public plus large grâce à la Nuit du droit

À l'occasion de la Nuit du droit 2023, événement annuel réunissant toutes les institutions qui font vivre le droit au quotidien, le Conseil d'État a organisé en octobre

2023 une émission télévisée diffusée en direct sur son site internet et ses réseaux sociaux sur le thème « *Le droit et le numérique, liaisons vertueuses ?* ». Cette émission qui a permis d'attirer un public jeune et étudiant, a été suivie en direct par 2 500 personnes sur *YouTube* et près de 32 500 sur X (ex-Twitter). Dans les jours qui ont suivi, l'émission a été visionnée 368 000 fois en *replay* sur X. Les « *pastilles vidéo* » proposant un découpage de l'émission par séquence ont été vues par 1 700 personnes sur *YouTube* et les quatre extraits de l'émission publiés sur *LinkedIn* ont généré chacun en moyenne 25 000 impressions et de nombreux commentaires.

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 2023, la section des études, de la prospective et de la coopération a poursuivi les partenariats institués avec la Cour de cassation et la Cour des comptes sous forme d'évènements : « les regards croisés ».

■ Colloque « regards croisés » Conseil d'État et Cour de cassation

Le septième colloque organisé conjointement par le Conseil d'État et la Cour de cassation le 2 juin 2023 a eu pour thème « *De la régulation à la compliance : quel rôle pour le juge ?* »

La logique de la compliance consiste à externaliser vers les acteurs du terrain eux-mêmes – à commencer par les entreprises – la définition de règles et la mise en œuvre de mesures de contrôle visant à assurer le respect effectif de principes ou à prévenir certains risques déterminés par les autorités publiques. Il s'agit donc de pousser les acteurs concernés à agir efficacement et préventivement, d'une façon systémique, pour atteindre un certain objectif ou un certain comportement. Si les mécanismes de compliance sont apparus dans les secteurs techniques régulés (comme la finance, la banque, les transports ou les télécommunications), ils se développent aujourd'hui dans de nouveaux domaines, comme le droit pénal (émergence des conventions judiciaires d'intérêt public) ou le droit de la communication (nouvelles obligations incombant aux plateformes en ligne en matière de modération des contenus illicites), voire le droit de l'environnement. Eu égard à la logique même de la compliance – qui repose en particulier sur l'édiction de règles par des acteurs privés, ces pratiques soulèvent la question de l'accès au juge, de son office et de l'efficacité de son contrôle. L'édition 2023 des « *Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation* » a été l'occasion, à travers trois tables rondes, de revenir sur ces différentes questions et les enjeux qu'elles soulèvent.

➔ [Voir la vidéo et la documentation du colloque](#)



■ Colloque « regards croisés » Conseil d'État et Cour des comptes

En 2023, le Conseil d'État a également poursuivi le partenariat initié en 2016 avec la Cour des comptes, en organisant conjointement, le 13 décembre 2023, à la Cour des comptes, un colloque sur le thème « *la proximité et la qualité des services rendus au citoyen* ». Cet événement a été organisé dans le prolongement du rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes, « *La décentralisation 40 ans après* » et de l'étude annuelle 2023 du Conseil d'État, « *L'usager, du premier au dernier kilomètre de l'action publique* ».

Trois tables rondes ont illustré le thème : sur l'accès aux soins, sur la gestion de l'eau et des déchets et sur le maintien ou au rétablissement de services de proximité

➞ [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 des études, de la prospective et de la coopération 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 12^e édition des Entretiens en droit social organisés par la section sociale et la section des études, de la prospective et de la coopération, le 24 mars 2023, a porté sur le thème « *Pour un usager acteur dans le domaine sanitaire et social* ». Ce colloque creuse le sillon des travaux consacrés par le Conseil d'État à la prise en charge de la précarité. Il en élargit les contours et en inverse la perspective : par-delà la mise en œuvre des politiques publiques œuvrant en faveur des plus vulnérables, c'est par le prisme de l'usager qu'ont été abordées les situations de vie générant fragilité, voire précarité.

L'objectif de ce colloque a été de se pencher sur les conditions dans lesquelles la figure traditionnelle de « l'usager » des services sanitaires et sociaux, financés par la solidarité nationale, est marquée par de profondes évolutions. En réponse à une revendication à la fois ancienne et croissante, l'usager, avec ses attentes et ses besoins, est aujourd'hui devenu non seulement « acteur » de son accompagnement individuel, mais également acteur, par les médiations adéquates, du fonctionnement et de la structuration globale du système sanitaire et social.

Même si cette problématique suppose, par principe, de ne pas dissocier les différentes vulnérabilités auxquelles peuvent se heurter une même personne, toute une série de considérations historiques et pratiques conduisent à évoquer quatre « situations » de fragilité différentes : la maladie, le handicap, le grand âge et la précarité. À chacune de ces situations de vie a été consacrée une table ronde.

- Table ronde n° 1 « *L’usager acteur et la maladie* »
- Table ronde n° 2 « *L’usager acteur et la situation de handicap* »
- Table ronde n° 3 « *L’usager acteur et le grand âge* »

Tout au long du colloque, un « grand témoin » a synthétisé l’apport de chaque table ronde à la problématique générale de la parole de l’usager.

➔ [Voir la vidéo et la documentation du colloque](#)

■ Les Entretiens du contentieux

L’objet du cycle des entretiens du contentieux est, de manière générale, de soumettre à la discussion et aux échanges une problématique à laquelle le juge administratif est confronté, afin de mieux comprendre et éclairer les évolutions récentes de la jurisprudence du Conseil d’État. C’est dans cette perspective que les Entretiens réunissent chaque année, notamment, des membres du Conseil d’État, des juges d’autres cours suprêmes, françaises et étrangères, des avocats, des universitaires et des personnalités de la société civile. Inauguré en 2016, ce cycle a donné lieu à sept colloques intitulés « *Le juge administratif et les droits fondamentaux* » (4 novembre 2016) ; « *La régulation* » (20 novembre 2017), « *Principe de légalité, principe de sécurité juridique* » (16 novembre 2018), « *Le référé* » (29 novembre 2019), « *De nouvelles frontières pour le juge administratif* » (18 décembre 2020), « *Être accessible, utile et compris : l’efficacité du juge administratif* » (29 octobre 2021) et « *Politique de l’urbanisme, droit à construire et juge administratif* » (29 novembre 2022).

Le thème du colloque qui s’est tenu le 28 novembre 2023 était « *l’intérêt général* ». Notion fondatrice de l’action publique et centrale pour le juge administratif, comme l’illustre le choix de ce thème comme étude annuelle l’année du bicentenaire du Conseil d’État en 1999, la notion « d’intérêt général » apparaît aujourd’hui brouillée voire incomprise. La référence à l’intérêt général semble en effet de moins en moins présente dans le débat public ou le discours politique, au profit de notions proches mais distinctes telles que le « bien commun » ou « l’utilité publique ». Ce colloque a ainsi été l’occasion de revenir sur cette notion fondamentale, tout en interrogeant les tensions nouvelles auxquelles elle est soumise au regard de l’affirmation d’intérêts individuels s’appuyant sur des principes forts (liberté d’expression, droits sociaux, droit à un environnement équilibré), dans un paysage où s’imposent de nouveaux enjeux (droit de l’environnement, droit du numérique) et de nouvelles dimensions (dimension européenne, dimension globale).

4 tables rondes ont structuré la journée :

- Table ronde n° 1 : « *Intérêt général et action publique* »
- Table ronde n° 2 : « *Les formes de l’intérêt général* »
- Table ronde n° 3 : « *L’intérêt général dans l’office du juge administratif* »
- Table ronde n° 4 : « *L’intérêt général et les droits fondamentaux* »

➔ [Voir la vidéo et la documentation du colloque](#)



■ Les Entretiens en droit public économique

Le Conseil d'État est un acteur à part entière des évolutions de l'économie nationale. Au titre de sa fonction consultative, ses avis contribuent à faire évoluer le cadre juridique de la concurrence, le statut des entreprises publiques, le code des marchés publics, la fiscalité... Le bon accomplissement de la mission du Conseil d'État implique, à ce titre, d'organiser un dialogue périodique avec les acteurs du droit public économique (administrations, cabinets d'avocats, fiscalistes, magistrats, directions juridiques d'entreprises, universitaires etc.) et de vérifier la lisibilité de ce droit mais également de permettre à ces acteurs de faire valoir les améliorations ou clarifications qu'il serait souhaitable de lui apporter.

Le 8 novembre 2023, le thème retenu pour cette nouvelle édition était « *la norme, frein ou moteur pour le logement* ». Aujourd'hui, le logement est affecté par la conjonction d'une crise conjoncturelle et de handicaps structurels. Au nombre de ces derniers, est souvent avancé le « poids des normes », que ce soit pour construire des logements ou pour mieux les habiter.

Intervenant à tous les stades de la vie d'un logement et touchant plusieurs pans du droit (civil, administratif, social, fiscal, de l'urbanisme, etc.), ces normes reflètent l'intervention de la puissance publique pour répondre à de nombreux objectifs, parfois contradictoires, mais dont le principal reste de pouvoir loger tous les habitants dans les meilleures conditions possibles. Dans ce contexte, la question se pose d'évaluer l'impact, positif ou négatif, de ces normes, et plus généralement des règles de droit applicables, tant sur le flux (la construction) que sur le stock de logements (rénovation, réhabilitation, mise aux normes ou accessibilité).

Quelle est l'efficacité de ces normes ? Quel impact positif ont-elles sur la politique du logement ? Et quels sont également les freins persistants ? Ces normes sont-elles trop nombreuses et trop complexes ? Au contraire, ne sont-elles pas, dans certains cas, insuffisantes, pour répondre aux différents objectifs assignés à la politique du logement ? Quelles sont les pistes d'amélioration envisageables ?

Ce colloque s'est concentré sur l'impact et l'efficacité des normes en vigueur en matière de construction et d'habitation, aussi bien directs qu'indirects en confrontant les points de vue d'acteurs et de spécialistes de ce sujet avec deux tables rondes (« *Favoriser l'offre* » et « *Pour habiter mieux* »), une séquence de dimension comparative par l'OCDE et une synthèse par un « grand témoin » en conclusion. Il a permis de souligner plusieurs cas concrets d'instabilité ou de complexité excessive de normes, y compris de la norme technique (exemple du diagnostic de performance énergétique).

➞ [Voir la vidéo et la documentation du colloque](#)

■ Les Entretiens en droit européen et international

Nouvel entrant dans les cycles des Entretiens du Conseil d'État, ce colloque, organisé le vendredi 1^{er} décembre 2023 au Conseil d'État, a été l'occasion d'examiner, à l'occasion du 70^e anniversaire de sa mise en place, le rôle d' « *un juriste méconnu au cœur du système européen* » : le service juridique de la Commission européenne. Ce colloque a permis d'illustrer à la fois l'importance et la diversité des tâches du service juridique. Depuis 1953, le service juridique est en effet le conseiller juridique de la Commission : son rôle est de veiller à ce que les décisions qu'elle prend ou les textes qu'elle propose soient conformes au droit de l'Union ; au-delà de cette mission, le service juridique joue un rôle clé dans le fonctionnement des institutions européennes, notamment auprès de la Cour de justice de l'Union, où il intervient systématiquement au nom de la Commission, ainsi que dans la négociation des projets de directives et de règlement. Ce colloque a été précédé d'un séminaire d'échanges entre des membres du service juridique et des membres du Conseil d'État sur des sujets d'intérêt commun.

➡ [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 ou quatre 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 administrations de ces territoires, de l'État comme des collectivités.

2.2.1. Poursuite et clôture du cycle de conférences sur « *Le dernier kilomètre des politiques publiques* » (2022-2023)

Lancé en octobre 2022 par la section des études, de la prospective et de la coopération, ce cycle a été conçu en appui aux travaux d'élaboration de l'étude annuelle du Conseil d'État pour 2023, afin que des pistes de réflexion puissent nourrir de façon concrète et utile son contenu. Cinq conférences thématiques de deux heures ont été programmées, dont les trois dernières se sont tenues en 2023 : mercredi 22 février 2023 : « *Comment adapter les politiques publiques à leurs destinataires ?* », mercredi 12 avril 2023 : « *Action et agents publics mis au défi du dernier kilomètre* » et mercredi 24 mai 2023 : « *Penser le dernier kilomètre dès le premier* ».

➡ [Voir le cycle de conférences en vidéo](#)

Il est à noter que, pour la première fois après la publication de l'étude, ont été mises en place des déclinaisons en régions afin que des représentants du Conseil d'État viennent exposer le constat et les enseignements de l'étude annuelle en réunissant les acteurs locaux de la société civile qui ont été auditionnés pour les besoins de l'étude, ainsi qu'un public large de magistrats, d'étudiants et de citoyens :

- le 12 décembre 2023 au Conseil économique, social et environnemental
- le 14 décembre 2023 à la cour administrative de Douai
- le 18 décembre 2023 au Conseil d'État
- le 9 février 2024 à la faculté de droit et de science politique de Montpellier, en partenariat avec le tribunal administratif

2.2.2. Le cycle de conférences sur « *La souveraineté* » (2023-2024)

Pour la quatorzième édition de son cycle de conférences, le Conseil d'État a une nouvelle fois choisi de retenir pour thème celui de son étude annuelle 2024 : La souveraineté. À travers ce choix d'étude, il entend s'interroger sur la portée et le contenu de cette notion aujourd'hui, dans son expression comme dans son exercice. Quels sont les fondements de la souveraineté ? Comment s'exercent ses attributs classiques (monopole de la violence légitime, capacité à définir et à imposer les normes juridiques sur un territoire donné, à lever l'impôt, à battre monnaie, à maîtriser les frontières, etc.) ? Notre cadre institutionnel et juridique est-il toujours adapté et efficace, notamment face aux nouveaux défis qui se posent, et, le cas échéant, comment l'améliorer

La conférence inaugurale du cycle, qui a eu lieu le 14 novembre 2023 avec pour titre « *Les fondements de la souveraineté* », fut l'occasion de débats et d'échanges afin de s'interroger sur la portée actuelle des fondements de cette notion et de poser ainsi les bases de la réflexion qui sera menée tout au long de l'année jusqu'à la présentation de l'étude en septembre 2024.

➔ [Voir la conférence inaugurale](#)

Quatre autres conférences sont programmées en 2024 :

- mercredi 24 janvier : « *Les nouvelles dimensions de la souveraineté* »
- mercredi 6 mars : « *Souveraineté et démocratie* »
- mercredi 24 avril : « *La souveraineté face aux défis de la globalisation* »
- mercredi 22 mai : « *La souveraineté vue d'ailleurs, regards croisés* ».

2.2.3. Les cycles de conférences du comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative

Lundi 13 mars 2023 : conférence Vincent Wright « Aux sources impériales de la démocratie libérale : l'œuvre jurisprudentielle en matière électorale du Conseil d'État sous Napoléon III »

L'Europe semble redécouvrir la dissociation entre les notions de liberté et de démocratie à en juger par les débats et les réflexions autour de la forme libérale ou illibérale de la démocratie. La tension entre ces deux termes est en réalité ancienne, pour ne pas dire consubstantielle à leur rencontre. Les recherches de M. Bruno Martin-Gay, ponctuées par une thèse publiée et quelques articles ou communications à des colloques en mesurent l'intensité sous le Second Empire (1852-1870), premier régime français à recourir continuellement au suffrage universel. Elles débouchent sur une conclusion à deux volets : l'un ouvre sur un césarisme démocratique et libéral ; l'autre, induit par ce césarisme à deux faces, découvre, en particulier durant les dernières années du règne de Napoléon III, les premières fondations de la démocratie libérale contemporaine.



➔ [Voir la conférence en vidéo](#)

Lundi 15 mai 2023 : « Yannick Moreau : de Nantes au Palais-Royal, vers... »

Née à Nantes dans une famille d'industriels, Yannick Moreau a fait ses études dans une école privée. Elle ne paraissait pas destinée à entrer à l'École nationale d'administration et encore moins à pouvoir choisir le Conseil d'État à la sortie. À l'occasion de la conférence, Yannick Moreau a raconté ce qui l'a conduite sur le chemin de la juridiction et comment, même si elle en est souvent sortie, elle y est toujours revenue.

➔ [Voir la conférence en vidéo](#)

Mardi 24 octobre 2023 : « 60 ans d'exécution des décisions du juge administratif »

Il y a soixante ans, le décret du 30 juillet 1963 mettait à disposition du Conseil d'État les premiers instruments lui permettant de veiller à l'exécution, par l'administration, des décisions rendues par le juge administratif. Cet anniversaire est l'occasion de retracer l'évolution du droit de l'exécution depuis l'origine et de s'interroger sur les nouveaux défis du juge de l'exécution. Co-organisé par le comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative et la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État sur toute une journée, ce colloque a été l'occasion de revenir non seulement sur l'origine de la création de cette fonction d'exécution, mais aussi sur son évolution, sur sa pratique actuelle et sur ses perspectives au regard des enjeux auxquels elle est confrontée. Les travaux ont été organisés en deux tables rondes et ont permis de mettre en lumière une dimension de comparaison à l'échelle européenne. Plusieurs grands témoins sont intervenus pour illustrer la dimension historique.

➔ [Voir la conférence en vidéo](#)

Mercredi 6 décembre 2023 : « Les 30 ans de l'arrêt Bianchi »

En 1993, l'arrêt Bianchi consacre une hypothèse de responsabilité sans faute au profit du patient victime d'un aléa thérapeutique. À l'occasion des 30 ans de cet arrêt, le Conseil d'État organise une conférence qui est revenue sur les éléments du dossier Bianchi, issu de ses archives, afin d'évoquer la place qu'y tient l'expertise.

➔ [Voir la conférence en vidéo](#)

Vendredi 15 décembre 2023 : « 70^e anniversaire des tribunaux administratifs. Histoire d'une juridictionnalisation »

En 2023, les tribunaux administratifs ont fêté leur soixante-dixième anniversaire. C'est en effet le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif qui a abrogé le système hérité du Consulat et plusieurs fois réformé, celui des conseils de préfecture, pour y substituer, à compter du 29 décembre 1953, une organisation juridictionnelle moderne.

Cet évènement s'est articulé autour de trois tables rondes successivement consacrées à la création des tribunaux administratifs, à leurs compétences comme juges de droit commun du contentieux administratif et à leurs magistrats.

➔ [Voir la conférence en vidéo](#)

2.3. La « Nuit du droit » 2023

L'édition 2023 de la Nuit du droit s'est déroulée le 4 octobre en salle d'assemblée générale du Conseil d'État.

Le Conseil d'État, avec la cour administrative d'appel de Paris et le tribunal administratif de Paris, et en collaboration avec l'Ordre des avocats aux Conseils, a participé à l'édition 2023 de la Nuit du Droit en proposant un format moderne, inédit, pensé et imaginé comme une émission spéciale diffusée en direct sur le site internet et les réseaux sociaux du Conseil d'État sur le thème « *Droit et numérique : liaisons vertueuses ?* ». Le plateau a réuni de nombreuses personnalités du monde du droit et de la société civile qui ont partagé leur réflexion sur des sujets aussi variés que la liberté de choix des consommateurs en ligne, le numérique à l'école, la démocratie à l'heure des réseaux sociaux ou encore les conséquences de l'intelligence artificielle sur l'exercice du droit. Un public jeune et nombreux, essentiellement inscrit via un appel lancé sur les réseaux sociaux de l'institution, était aussi présent en salle ([voir la conférence en vidéo](#)).

De nombreuses cours administratives d'appel et tribunaux administratifs se sont également 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, des colloques et conférences-débats, des procès fictifs, des représentations théâtrales en jeux de rôle, des expériences immersives sous forme d'*escape* ou de *serious game*.

Quelques exemples de mobilisation en régions :

- La **cour administrative d'appel de Douai**, en partenariat avec la faculté de droit de Douai, la cour d'appel, le tribunal judiciaire et le barreau de Douai a organisé sa soirée sur le thème « *Quelle liberté de manifester aujourd'hui ?* » ;
- La **cour administrative d'appel de Nantes** a accueilli une quarantaine de participants dans le cadre d'une manifestation ludique et pédagogique organisée sous la forme d'un jeu de rôle de type « *serious game* » conçu localement et proposé à des étudiants en droit et au grand public. Par groupes d'une dizaine de personnes, les participants se sont vu confier un rôle actif (en essayant de créer un esprit d'équipe, pour relever le défi) afin, d'atelier en atelier, progressant dans la connaissance du dossier (l'intrigue), de l'instruction (la procédure) et de la recherche de la solution juridictionnelle, de découvrir avec des animateurs (14 magistrats et agents de greffe de la cour) les étapes du traitement d'un dossier contentieux jusqu'à l'arrivée dans la salle d'audience pour un procès fictif et le délibéré, dont les participants étaient les acteurs ;
- La **cour administrative d'appel de Toulouse**, en partenariat avec le **tribunal administratif de Toulouse** et la faculté de droit de l'université Toulouse Capitole, a organisé l'évènement dans un amphithéâtre dans lequel était mis en scène un procès fictif en appel sur une affaire portant sur la responsabilité de l'État suite à des dégradations commises en marge de manifestations ;



- Le **tribunal administratif de Versailles** a organisé avec la **cour administrative d'appel de Versailles** la soirée « *droit et patrimoine* » avec une table ronde « *droit du patrimoine et action publique : contrainte ou levier ?* », tout en présentant, à titre liminaire, les actions méconnues de la Fondation du Patrimoine. Cette table ronde réunissait le maire de Versailles, l'Architecte des bâtiments de France de Versailles et l'administrateur général de l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles ;
- Le **tribunal administratif de Lille** s'est à nouveau associé à la faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de l'Université de Lille pour l'organisation de l'édition 2023 dont le thème était « *Le juge administratif, acteur de la protection des libertés* » ;
- Le **tribunal administratif de Limoges**, aux côtés du tribunal judiciaire de Limoges, du barreau de Limoges et de la faculté de droit de l'Université de Limoges a organisé une conférence-débat sur le thème « *Les mineurs et le harcèlement numérique* » devant quelques 150 participants. Cette soirée organisée sous le marrainage de la rectrice de l'académie de Limoges, en partenariat avec le groupement de gendarmerie de Limoges et la maison de protection des familles 87, a permis une présentation, suivie d'un échange avec la salle, sur les outils de prévention et de signalement, le rôle des avocats dans l'accompagnement des mineurs, la réparation et la répression devant le juge des enfants, et les responsabilités mises en jeu devant le juge administratif ;
- Le **tribunal administratif de Melun**, en partenariat avec le tribunal judiciaire de Melun, a organisé une soirée « portes ouvertes » au palais de justice de Melun. Cette manifestation a également été l'occasion de promouvoir le 70^e anniversaire des tribunaux administratifs ;
- Le **tribunal administratif d'Orléans** a célébré la Nuit du droit en partenariat avec les avocats du barreau d'Orléans et les enseignants-chercheurs de l'université d'Orléans, en accueillant des étudiants du master 2 Droit et contentieux public, qui ont rejugé dans deux procès fictifs « l'affaire Blanco », un des piliers de la construction prétorienne du droit administratif, d'abord sous l'empire du droit applicable à la fin du 19^e siècle, puis à la lumière de la législation actuelle, en présence d'un public nombreux, dont les élèves d'une classe de terminale du lycée Jean-Zay.

2.4. Les événements organisés par les tribunaux administratifs et les cours

2.4.1. Le 70^e anniversaire des tribunaux administratifs

À l'occasion des 70 ans du décret du 30 septembre 1953, de nombreuses juridictions se sont mobilisées en 2023 pour célébrer cet événement :

- Organisation d'un colloque le 17 novembre par le **tribunal administratif de Montpellier** en partenariat avec le barreau de Montpellier et la faculté de droit de Montpellier ;
- À l'occasion de l'édition 2023 de la Nuit du droit, le **tribunal administratif de l'Université de la Guyane** ont présenté, dans les locaux de l'université, un événement pour cet anniversaire, à destination principalement des étudiants et relayé via l'application Zoom ;
- Dans le cadre de cette cet anniversaire et des « *Après-midis du droit public* », le **tribunal administratif de Grenoble** a organisé une rencontre avec des avocats, des étudiants et des professionnels du droit ;
- Avec la participation du **tribunal administratif de Toulouse, de la cour administrative d'appel de Toulouse et du tribunal administratif de Montpellier**, un colloque a été organisé les 19 et 20 octobre à l'Université de Bordeaux par les universités d'Aix-Marseille, Bordeaux, Montpellier, Pau et Toulouse sur le thème « *Les tribunaux administratifs et la légalité / Nouveaux enjeux, nouvelles méthodes* ». Professeurs de droit, membres du Conseil d'État, chefs de juridictions, magistrats, chercheurs, avocats, greffiers en chef se sont succédés autour de tables rondes et d'ateliers pour mettre en lumière l'évolution des tribunaux administratifs, et rappeler les spécificités de leurs activités juridictionnelles ;
- À l'instigation de la **cour administrative d'appel de Versailles**, de la faculté de droit de l'université d'Orléans et du **tribunal administratif d'Orléans**, le 70^e anniversaire de la création des tribunaux administratifs a été célébré le 6 décembre 2023 à l'hôtel Dupanloup à Orléans ;
- Le colloque anniversaire du **tribunal administratif de Châlons-en-Champagne**, organisé par la juridiction, l'université de Reims Champagne-Ardenne et la faculté de droit et de science politique de Reims, s'est déroulé le 4 octobre 2023 dans les locaux de l'IUT de Châlons-en-Champagne. Les interventions du matin ont porté sur les présidents du tribunal administratif de 1953 à 2023, sur l'histoire des bâtiments et sur l'évolution de la fonction de secrétaire-greffier devenu greffier en chef. Au cours de l'après-midi, des enseignants de la faculté de droit de Reims, des magistrats du tribunal administratif et des avocats se sont succédés pour présenter des exposés portant sur les décisions importantes rendues par la juridiction dans les contentieux emblématiques de la région,



notamment le contentieux viti-vinicole, le contentieux de la défense et les contraventions de grande voirie.

2.4.2. Le 70^e anniversaire de la cour nationale du droit d’asile

Afin de mettre en lumière les accomplissements du juge de l’asile et les défis auxquels il est confronté, la CNDA, créée par la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 et qui a tenu sa première séance le 30 juillet 1953, a organisé le 27 avril 2023 un colloque pour ses 70 ans d’existence, au Palais du Luxembourg, en présence notamment de M. Mathieu Héronart, président de la juridiction, de M. Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d’État, et de M. Jérôme Gavaudan, président du Conseil national des barreaux. Trois tables rondes ont évoqué les thèmes suivants :

- la protection des civils victimes de conflits armés ;
- la nécessaire articulation entre la protection des personnes menacées dans leurs pays d’origine et la garantie de l’ordre public dans le pays d’accueil ;
- l’accompagnement des personnes exilées en situation de souffrance.

2.4.3. Les échanges avec les barreaux, l’université, les juridictions et professions judiciaires sur des thèmes d’intérêt commun

■ Les mardis de l’hôtel de Beauvais

La **cour administrative d’appel de Paris** a poursuivi, en coopération avec divers partenaires, son cycle de conférences des « *Mardis de l’Hôtel de Beauvais* » qui abordent, sous un angle délibérément non contentieux, des thèmes d’actualité qui réunissent plusieurs fois par an un public composé de nombreux acteurs du monde administratif, économique ou juridique autour d’intervenants de haut niveau qui viennent présenter leur expérience et décrire les grandes évolutions contemporaines observées dans leur domaine de compétence. Quatre Mardis ont été organisés, sur les thèmes « *La prison en question* », « *L’avenir du travail* », « *L’hôpital : entre crise et innovations* », et « *Administration du ministère des armées et bouleversements stratégiques : les enjeux des années à venir* ».

■ En matière d’expertise

La **cour administrative d’appel de Douai** a accueilli, le 15 novembre 2023, le Conseil constitutionnel qui a tenu une audience de QPC relatives à la loi créant les cours criminelles départementales et à une loi de validation en matière de lutte contre le réchauffement climatique. La matinée avait donné lieu à un échange entre les membres du Conseil constitutionnel et les magistrats.

Mardi 13 juin 2023 s'est déroulée à la **cour administrative d'appel de Nantes** la seconde édition des *Rencontres nantaises du droit de la fonction publique*. Cette rencontre avait pour objet de réunir les différents acteurs locaux du droit de la fonction publique, magistrats du tribunal administratif de Nantes, avocats, services de l'État (Préfecture, Service des Retraites de l'État, Rectorat), et collectivités locales (Région, Département, Métropole) autour des jurisprudences prises par la cour en la matière. Nouveauté de cette année, ces *Rencontres* ont permis d'entendre les interventions de représentants extérieurs à la juridiction administrative.

La **cour administrative d'appel de Paris** a accueilli le 5 octobre 2023 les membres de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie pour une présentation de l'organisation et du fonctionnement de la cour suivie pour les membres de la direction travaillant sur les questions de commande publique, d'un échange avec des magistrats de la cour sur l'actualité de la matière.

Une après-midi d'échange sur le contentieux du licenciement a également été organisée à la cour administrative d'appel de Paris en mai 2023 entre magistrats des deux ordres.

S'agissant des relations avec les avocats, la cour administrative d'appel de Paris a, en particulier, engagé une réflexion sur les bonnes pratiques avec les barreaux de son ressort, qui a conduit à tenir plusieurs réunions d'un groupe de travail associant magistrats administratifs et avocats publicistes sur le rôle du juge d'appel, les écritures, l'instruction et l'audience, entre février et juin 2023.

Une charte destinée à définir les recommandations et bons usages que les cours administratives d'appel de Paris et de Versailles, les juridictions de leurs ressorts et la compagnie des experts près des cours s'engagent à mettre en œuvre et à faire partager en matière d'expertise, a été signée le 31 mai 2023, et l'assemblée générale de la compagnie a été accueillie à la cour en décembre 2023.

■ En matière fiscale

« *Les Assises de la fiscalité – visions croisées* » ont été organisées le 10 mars 2023 à la **cour administrative d'appel de Marseille** en partenariat avec le **tribunal administratif de Marseille** et l'Institut des avocats conseils fiscaux (IACF).

La **cour administrative d'appel de Marseille** a également organisé dans ses locaux, avec l'Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice (IERDJ), le 29 septembre 2023, un colloque sur « *Les biens communs – usages et protection : regards croisés et perspectives* ». Les travaux étaient organisés autour de quatre tables rondes faisant intervenir des experts locaux et nationaux.

La **cour administrative d'appel de Nantes** a organisé le 6 octobre 2023 avec l'association des avocats fiscalistes et l'école des avocats du Grand Ouest (EDAGO), la 15^e édition des « *Assises de l'actualité fiscale de l'Ouest* », qui ont notamment pour objet de présenter la jurisprudence fiscale récente de cette cour. L'esprit de ces assises est de croiser les regards de praticiens (avocats, experts comptables, agents de l'administration fiscale, magistrats administratifs et judiciaires) et d'universitaires sur une sélection de thèmes d'actualité fiscale.



La **cour administrative d'appel de Paris** a participé à l'attribution du « *prix Maurice Cozian* » qui récompense les trois meilleurs étudiants fiscalistes des formations au diplôme de juriste conseil d'entreprise (DJCE), en association avec la Direction générale des finances publiques, l'Institut des avocats conseils fiscaux et la Fédération nationale pour le droit de l'entreprise.

La **cour administrative d'appel de Toulouse** en partenariat avec l'université Toulouse Capitole, la direction régionale des finances publiques et l'institut des avocats conseils fiscaux a organisé le 22 septembre 2023 ses premières rencontres fiscales rassemblant environ 120 professionnels et étudiants. Trois tables rondes ont porté sur les thématiques du « *Contrôle fiscal* », des « *Questions immobilières* » et des « *Conventions internationales* » avec des arrêts de la cour comme supports.

Le **tribunal administratif de Grenoble** a organisé le 19 décembre 2023 les « *Rencontres de droit fiscal* » sur le thème de la dématérialisation.

■ En matière d'égalité

À l'occasion de la journée internationale des droits des femmes, le 8 mars 2023, le **tribunal administratif de Melun** a accueilli dans ses locaux, ouverts au public, l'exposition nomade du Conseil d'État sur les pionnières de la juridiction administrative.

Le 3 avril 2023, l'ensemble des agents et magistrats du **tribunal administratif de Melun** ont assisté à un théâtre forum et participé de manière active au débat qui s'en est suivi sur l'identification de situations de violences sexistes et sexuelles et de harcèlement.

■ En matière d'environnement et aménagement

Le 24 novembre 2023, le **tribunal administratif de Marseille** a co-organisé avec la cour administrative d'appel de Marseille et le barreau de Marseille les « *Rencontres de droit et de procédure administrative* » (RDPA) avec pour thème : « *Aménagement et environnement : vers une conciliation d'injonctions contradictoires ?* ».

La **cour administrative d'appel de Toulouse** s'est impliquée dans l'organisation au premier colloque organisé le 3 octobre 2023 à Toulouse par la compagnie des experts près la cour administrative d'appel consacré à l'impact du changement climatique sur le contentieux administratif. Cinq conférences suivies de tables rondes ont été tenues devant un public de 130 personnes composé d'experts et d'avocats.

Le **tribunal administratif de Grenoble** a proposé le 28 février 2023 une conférence sur droit de l'urbanisme et de l'environnement pour un public d'étudiants en master 2 : « *L'évolution de l'office du juge dans les contentieux de l'urbanisme et de l'environnement* ».

Le **tribunal administratif de Lille** a accueilli le 7 avril 2023 un colloque organisé par le Centre de recherche droits et perspectives du droit (CRDP) de l'université de Lille consacré à « *La protection juridictionnelle de l'environnement : Une dynamique contrariée ?* ». La juridiction a aussi activement participé au colloque juridique organisé à Lille le 22 juin par la fédération nationale des chasseurs et la faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de l'Université de Lille.

Le **tribunal administratif de Toulouse** a contribué au colloque organisé par la Compagnie des Experts près la cour administrative d'appel de Toulouse (CECAAT), le 3 octobre 2023, ayant pour thème « *L'impact du changement climatique sur le contentieux administratif* ».

Le **tribunal administratif de Nice**, la faculté de droit et science politique de l'Université Nice Côte-d'Azur et l'ordre des avocats du barreau de Nice organisent tour à tour un « *Petit déjeuner du droit public* » qui rassemble sur une thématique de droit ou de contentieux administratifs, magistrats, universitaires, étudiants et avocats. En 2023, trois éditions ont eu lieu respectivement sur les thèmes de l'instruction devant le juge administratif, le sort des constructions irrégulières et le contentieux administratif de l'environnement.

Une rencontre spécifique au contentieux de l'urbanisme mise en place par le **tribunal administratif de Strasbourg** a permis à plusieurs dizaines d'avocats spécialisés d'échanger librement avec les magistrats en charge de la matière.

■ Les initiatives partagées avec le monde universitaire et étudiant

La **cour administrative d'appel de Paris** a organisé, dans ses locaux, le 27 novembre 2023, un colloque en partenariat avec l'université Paris 1 Panthéon Sorbonne, sur le thème « *Prison et service public – le droit administratif de la détention* ». Elle a accueilli la cérémonie de remise des diplômes du master 2 de fiscalité appliquée de l'université Paris-Est Créteil (le 31 mars), ainsi qu'une visite des étudiants du master 1 droit public général de l'université Panthéon Sorbonne (le 21 avril 2023), qui ont assisté à une audience et bénéficié d'une présentation de l'activité de la juridiction. Les élèves-avocats de l'Institut de droit public des affaires (IDPA) de l'École de formation des barreaux ont bénéficié d'une formation dans le cadre de leur enseignement de droit des marchés publics, dispensée à la cour administrative d'appel de Paris le 6 décembre 2023. Ils ont également été invités à assister à une séance d'instruction de la 3^e chambre de la cour le 30 novembre 2023 et ont pu, à cette occasion, s'entretenir sur les méthodes de travail de la juridiction avec le président de la chambre et les autres magistrats de la chambre.

La **cour administrative d'appel de Versailles**, l'université d'Orléans et le **tribunal administratif d'Orléans** ont signé le 6 décembre 2023 une convention de partenariat en vue de coopérer dans la conception et la mise en œuvre d'activités de formation universitaire et de recherche, dans un objectif commun d'une meilleure connaissance mutuelle et de rayonnement de la justice administrative.

Le **tribunal administratif de Montpellier** reconduit son partenariat avec la faculté de droit de Montpellier d'un mentorat en faveur des étudiants de licence 3. Plusieurs magistrats et agents participent à cette opération qui a pour objectif d'aider les étudiants à définir leur parcours professionnel.

Le **tribunal administratif de Rennes** a été co-organisateur, avec le Barreau de Rennes, d'un colloque intitulé « *La place de l'avocat dans le procès administratif* », qui s'est tenu, le 12 mai 2023, dans les locaux de l'École des Avocats du Grand Ouest (EDAGO) et qui a accueilli plus de 80 participants.



Le 31 mars 2023, le **tribunal administratif de Grenoble** a organisé une rencontre avec une vingtaine d'étudiants en droit (de licence à master 2), membres de l'association ETUJURIS : présentation du fonctionnement de la juridiction administrative et du métier de magistrat.

Le **tribunal administratif de Melun** a mis en place le 14 février 2023 une journée de rencontre avec des étudiants du « Campus connecté de Nemours ». Une dizaine d'étudiants du Campus connecté de Nemours ont pu assister à une audience collégiale, dialoguer avec les membres de la formation de jugement, et avoir un riche temps d'échanges interactifs avec le premier vice-président sur les thèmes de la justice administrative et du circuit d'une requête devant le tribunal administratif.

Les Campus connectés sont des lieux d'études labellisés par l'État permettant aux étudiants de suivre des formations universitaires à distance en bénéficiant près de chez eux d'un tutorat et d'un équipement high tech. Le Campus connecté de Nemours est porté par la communauté de communes du pays de Nemours.

2.4.4. 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.

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 **tribunal administratif de Rennes** a accueilli dans ses locaux, le 10 octobre, une réunion d'échanges avec le tribunal judiciaire de Rennes dans le cadre de la Semaine internationale de la médiation ([voir communiqué](#)). Il a également poursuivi une politique active de promotion de la médiation administrative en participant, le 7 février 2023, aux 10^e rencontres régionales du réseau Médiation et Délégués du Défenseur des Droits Bretagne ([voir communiqué](#)). Il a organisé une conférence sur la médiation administrative avec le centre de gestion de la fonction publique d'Ille-et-Vilaine et l'association des maires d'Ille-et-Vilaine, le 8 avril ([voir communiqué](#)).

Le **tribunal administratif de Melun** a organisé, dans ses locaux, sa première table ronde réunissant les médiateurs de son ressort (Seine-et-Marne et Val-de-Marne), le 27 mars 2023. Réunissant près de quarante personnes (médiateurs institutionnels, dont la médiatrice du département du Val-de-Marne, et un représentant du médiateur des entreprises, des associations de médiation et des médiateurs indépendants, cette journée a permis d'aborder des questions transversales concernant la prise en charge de la médiation par la juridiction administrative, les expérimentations procédurales, ainsi que des questions techniques, telles que l'articulation avec l'aide

juridictionnelle, les provisions sur les honoraires et les modalités d'homologation des accords de médiation.

Le 29 juin 2023, le **tribunal administratif de Nancy** a organisé dans ses locaux, avec la cour administrative d'appel de Nancy, une conférence-débat intitulée « *le tribunal administratif et la cour administrative d'appel de Nancy à l'épreuve de la médiation administrative* ». Cette manifestation, ouverte notamment aux magistrats et agents de greffe, aux avocats et médiateurs, ainsi qu'aux représentants des administrations, était axée sur deux thématiques : la première, relative à la prescription d'une médiation, a été l'occasion d'entendre les témoignages d'un vice-président du tribunal administratif de Nancy, d'une avocate et médiatrice et de médiateurs de Pôle emploi (médiateurs national et régional) ; la seconde, relative au déroulement de la médiation, a rassemblé des acteurs (avocats, élu local, représentants des parties concernées) ayant participé à des médiations qui ont, selon les cas, abouti ou non, à un accord. Enfin, le directeur du diplôme universitaire de médiation à la faculté de droit de Nancy a dressé un bilan des échanges en tentant de définir les conditions de la réussite d'une médiation.

À l'invitation du Centre d'études et de recherche en droit administratif, constitutionnel, financier et fiscal de la Faculté de droit et science politique de l'université de Nice Côte-d'Azur, la présidente du **tribunal administratif de Nice** et le président de sa 6^e chambre, sont intervenus dans le cadre d'un colloque sur la conciliation qui s'est tenu les 23 et 24 novembre 2023, respectivement sur la place de la médiation à l'initiative du juge dans le contentieux fiscal et le rôle du point de vue du magistrat administratif de la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires ([programme](#) ; les actes du colloque seront publiés dans la revue de droit fiscal LexisNexis).

À l'instigation de la cour d'appel d'Orléans, une table ronde a été organisée le 30 novembre 2023 sur la médiation et la conciliation dont les modalités et les atouts respectifs ont été présentés par des conciliateurs de justice, des médiateurs, des avocats, deux présidents de chambre de la cour d'appel, le président et une présidente de chambre du tribunal judiciaire, le président du **tribunal administratif d'Orléans** et la vice-présidente du tribunal, présidente de chambre et « référente médiation ».

Soucieux de promouvoir la médiation administrative, le **tribunal administratif d'Orléans**, associé à la **cour administrative d'appel de Versailles**, a conclu plusieurs conventions avec des partenaires différents (CAF, MDPH, Département d'Eure-et-Loir).



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 des études, de la prospective et de la coopération, 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 des études, de la prospective et de la coopération exerce une veille permanente sur le droit européen. Elle remplit également une mission d'alerte et de conseil, notamment à l'attention des sections administratives du Conseil d'État, en amont de l'élaboration des normes nationales.

■ Les publications mensuelles

• *Le Bulletin des jurisprudences européennes*

La délégation au droit européen diffuse tous les mois un Bulletin des jurisprudences européennes (BJE) à destination des membres de la juridiction administrative. Ce Bulletin analyse les jurisprudences des juridictions de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH).

Le Bulletin présente les arrêts comportant des points intéressant le droit de l'Union ou le droit de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Les arrêts sont présentés de façon thématique, afin d'en faciliter l'utilisation par les juridictions administratives. Les questions préjudicielles intéressant la juridiction administrative y sont clairement identifiées.

➔ *Voir partie 1 du rapport, activité juridictionnelle du Conseil d'État*

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. 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.

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 de la juridiction administrative très rapidement.

• *Le Bulletin des législations européennes*

Le Bulletin des législations européennes (BLE) 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 d'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 de l'Union européenne 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 de la juridiction administrative. 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. De nouveaux mémos sont publiés tous les ans. En 2023, un mémo sur la directive (UE) 2015/1535 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information a été diffusé, comprenant des modalités pratiques de mise en œuvre et de suivi.

- **Aide à la recherche relative aux ressources documentaires de la Cour de justice de l'Union européenne**

Il revient aux juridictions suprêmes nationales d'assurer la diffusion auprès des magistrats des cours et tribunaux de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

À la fin de l'année 2023, la délégation au droit européen a rédigé, avec le concours de la direction de la communication du Conseil d'État et en liaison avec la direction de la recherche et documentation et la direction des technologies et de l'information de la Cour de justice, un tutoriel destiné à aider les membres de la juridiction administrative à utiliser au mieux les ressources documentaires accessibles sur le site de la Cour de justice de l'Union européenne et à les familiariser avec des recherches sur la base de la jurisprudence de ladite Cour ([CURIA](#)).

Un guide équivalent a été diffusé sur la base de la CEDH ([HUDOC](#)) au cours de l'année 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 CEDH. 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 européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

■ 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 lors de leur période de formation initiale. 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 des dites 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 des juridictions administratives permet d'entretenir avec les juridictions étrangères des relations durables et un partage d'idées constant, corroborant ainsi le principe essentiel du dialogue des juges. Elle se traduit par des échanges bilatéraux et multilatéraux à l'échelle européenne et internationale qui impliquent à la fois des visites à l'étranger de représentants du Conseil d'État et des juridictions administratives, mais aussi l'accueil au Palais-Royal et dans la juridiction administrative de délégations étrangères.

En 2023, cette coopération a été riche : 15 séjours d'études organisés pour des magistrats provenant de 10 pays, 7 missions d'expertise à l'étranger, 8 séminaires juridiques bilatéraux organisés en partenariat avec les institutions homologues. Magistrats et professionnels du droit, fonctionnaires et représentants politiques, professeurs et étudiants, c'est au total près de **760 visiteurs** étrangers qui ont été reçus au Palais-Royal en 2023.

Le rayonnement international du Conseil d'État passe également par **une politique de traduction des décisions contentieuses**, pour permettre leur compréhension et leur diffusion. Cette année, 48 décisions ont été traduites (36 en anglais et 12 en espagnol) et sont venues accroître le *corpus* existant. Deux articles sont parus à la *Revue française de droit administratif* (RFDA) et à la *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (NZwV) sur des thèmes choisis d'un commun accord par le Conseil d'État et la Cour administrative fédérale d'Allemagne dans le cadre de publications croisées. Les communiqués de presse relatifs aux décisions contentieuses ont également continué à faire l'objet d'une traduction systématique. Cette année, ce sont 31 communiqués traduits en anglais qui ont enrichi la page anglophone du site internet du Conseil d'État.

En 2023, l'activité internationale a pris la forme d'une coopération bilatérale. Elle s'est également déployée au sein des instances multilatérales, européennes ou mondiales.

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.

- **En France**

Le **Conseil d'État néerlandais** (*Raad van State*) est venu à Paris en mars, pour un séminaire bilatéral au cours duquel ont notamment été reçus son vice-président qui, comme le vice-président du Conseil d'État français, préside le Conseil d'État néerlandais et le président de la section du contentieux. Accueillis par le vice-président, ils ont participé avec des membres du Conseil d'État à des échanges autour des thèmes croisés de l'organisation et des méthodes de travail des deux Conseils d'État, ainsi que du rapport du Conseil d'État au contrôle de constitutionnalité.

En avril s'est tenu le deuxième séminaire bilatéral franco-suédois avec la **Cour administrative suprême de Suède**, après celui organisé à Stockholm en 2020. La délégation suédoise était conduite par la présidente de la Cour. Les délégations ont échangé autour de trois thématiques d'intérêt commun et au cœur de l'actualité européenne : les croyances religieuses et la neutralité du service public, la justice climatique et enfin, le droit d'accès aux documents administratifs à la lumière du RGDP et du développement des nouvelles technologies.

Le Conseil d'État a encore reçu en juillet la **Cour administrative suprême de Pologne** dans le cadre d'un séminaire sur le droit à la santé et la protection des libertés publiques, sur la rédaction des jugements de la juridiction administrative et enfin sur la place et le statut du juge des référés.

Un séminaire bilatéral franco-israélien a été organisé en mai conjointement par le Conseil d'État, le Conseil constitutionnel et la Cour de Cassation. Chacune des trois juridictions suprêmes françaises a accueilli la **Cour suprême d'Israël**, pour un séminaire de travail portant sur des thèmes d'actualité : le juge et la loi et le rôle du juge judiciaire dans la protection des libertés fondamentales à la Cour de cassation ; le rôle du juge constitutionnel dans la consolidation de l'État de droit et la protection constitutionnelle de l'environnement au Conseil constitutionnel. Le séminaire organisé au Conseil d'État portait, quant à lui, sur les procédures de référé et la conservation des données de connexion.

- **À l'étranger**

Le Conseil d'État a, de son côté, été accueilli à deux reprises par des juridictions étrangères.

En février, une délégation conduite par la présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération s'est rendue à Munich (Allemagne) dans le cadre du premier séminaire bilatéral organisé avec la Cour fédérale des finances, le **Bundesfinanzhof**. Les thèmes abordés traitaient entre autres de l'utilité publique dans le droit fiscal. Cette rencontre a marqué le début d'une coopération innovante entre les deux institutions.

En mai, un séminaire bilatéral franco-allemand a été organisé à la **Cour administrative fédérale allemande (Bundesverwaltungsgericht)**. Le vice-président conduisait la délégation française qui a été reçue à Leipzig par le président de la Cour, M. Andreas Korbmacher. Quatre sujets d'intérêt commun ont été discutés : le déroulé d'un jugement devant le Conseil d'État et la Cour administrative fédérale : les types de



recours et le déroulement de la procédure ; la déontologie des juges entre protection des droits fondamentaux et exigences de la fonction ; le contrôle des restrictions à la liberté de réunion sur la voie publique pendant la pandémie de Covid-19 et enfin le contrôle de la légalité des plans d'urbanisme par la juridiction administrative.

3.2.1.2. Échanges protocolaires

Chaque année sont également organisées des réunions de travail de haut niveau avec des personnalités étrangères. Ces entretiens réalisés en comités plus restreints sont l'occasion de nouer ou entretenir des relations bilatérales.

Dans ce cadre, et dans la lignée des rapports étroits entretenus avec les présidents des cours étrangères, le vice-président a organisé en février une réunion de travail au Palais-Royal avec le Premier président du Conseil d'État du Gabon, M. Jean-Paul Komanda.

Ces visites sont aussi l'occasion d'échanger avec le réseau diplomatique international présent en France, notamment en lien avec le réseau d'ambassades étrangères implantées à Paris. Cette année, le Conseil d'État a reçu la visite de l'ambassadeur du Japon à Paris, M. Makita Shimokawa.

Banque mondiale – En 2023, le Conseil d'État a accueilli une délégation de membres de la Banque mondiale conduite par son *Senior Vice President, General Counsel*, M. Christopher Stephens. Ce dernier a en effet souhaité s'entretenir avec des membres du Conseil d'État français afin de nourrir une réflexion en cours sur la création, au sein de la direction des affaires juridiques de la Banque mondiale (« VP LEG ») d'une unité d'appui aux réformes en matière d'État de droit, d'accès au droit et de réforme de la justice. La délégation a été reçue par la présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération, accompagnée du délégué aux relations internationales. Ce lien créé avec un haut représentant de la Banque mondiale marque le début d'une collaboration plus étroite.

De même, dans le cadre du [programme PIPA](#) (programme d'invitation des personnalités d'avenir)⁴⁶, du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, un magistrat philippin a été reçu au Conseil d'État.

Des rencontres plus ponctuelles, en lien avec un événement précis marquant la vie d'une cour, conduisent chaque année le vice-président ou certains membres du Conseil d'État qu'il délègue, à se rendre à l'étranger pour représenter les juridictions administratives françaises et afficher leur soutien aux institutions visitées. La présidente de la

46. Ce programme développé par le MEAE a pour objectif de permettre chaque année à 75 personnalités étrangères (membres de la société civile ou personnalités issues du monde politique) de venir en France afin d'y effectuer des rencontres de haut niveau en lien avec leurs activités.

section des études, de la prospective et de la coopération a ainsi représenté le vice-président à l'installation, en février, du président et de la vice-présidente de la Cour administrative fédérale allemande (*Bundesverwaltungsgericht*). De même, en juin, le président adjoint de la section des études, de la prospective et de la coopération était présent au 70^e anniversaire de la création du *Bundesverwaltungsgericht*. Enfin, la présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération s'est rendue, en octobre, au 75^e anniversaire de la création du Conseil d'État de Belgique.

3.2.1.3. Missions d'expertise

De par leur expertise dans des domaines variés du droit administratif, les membres du Conseil d'État sont amenés à être sollicités pour participer à des réunions de travail tendant à communiquer les savoir-faire des magistrats français et proposer des axes d'approche du droit aux systèmes juridiques d'autres pays.

En janvier, un membre du Conseil d'État est intervenu dans le cadre d'un symposium sur la justice administrative, organisé par le Conseil de l'Europe au Conseil d'État de **Turquie** et un autre a donné une conférence à l'Institut d'études juridiques et judiciaires du **Koweït** sur le thème du juge administratif protecteur des libertés.

Certaines juridictions étrangères font également appel à l'expérience et l'expertise du Conseil d'État français dans le cadre de la mise en œuvre de nouvelles pratiques de jugement. Ainsi, en novembre 2023, le Conseil d'État algérien a convié un conseiller d'État au séminaire sur les techniques de cassation suite à un important changement dans ses attributions le conduisant à devenir principalement un juge de cassation.

Ces missions d'expertise sont parfois réalisées avec des partenaires des juridictions administratives françaises comme l'Institut national du service public (INSP). Des membres du Conseil d'État sont ainsi intervenus dans le cadre d'une mission de formation sur le thème de la légistique mise en place conjointement par un partenariat entre l'INSP et l'ENA **tchadien**.

Il est à noter que dans un souci de respect des enjeux climatiques, les membres ont également, à plusieurs reprises, participé en **visioconférence** aux réunions de travail auxquels ils étaient conviés. Ainsi en janvier un membre est intervenu à distance à l'occasion d'une conférence en **Ouzbékistan** sur la mise en œuvre des réformes administratives. Un autre a participé en février, à distance, à une mission de formation sur le thème du contentieux de l'environnement avec la Cour administrative suprême de **Thaïlande**.

3.2.1.4. Visites et séjours d'études

En 2023, le Conseil d'État a poursuivi la présentation de ses missions à des délégations étrangères à l'occasion, soit de visites ponctuelles, soit de séjours d'études généralistes d'une ou deux semaines.



- **Visites d'études**

Le Conseil d'État a ouvert ses portes à des magistrats et autres professionnels du droit de tous les pays ⁴⁷ pour des visites qui ont été l'occasion d'échanger sur ses missions et d'effectuer une visite patrimoniale des bâtiments chargés d'histoire du Palais-Royal. L'accueil de ces délégations donne notamment lieu à des entretiens avec des membres du Conseil d'État. Parmi les différents thèmes abordés cette année, on peut citer l'anonymisation des décisions de justice, la fonction contentieuse du Conseil d'État, la déontologie et le recrutement, la sélection et l'évaluation des juges ou encore le contentieux des marchés publics.

Dans le cadre de sa collaboration avec les autres institutions françaises, le Conseil d'État a également accueilli un groupe de magistrats étrangers du programme d'accueil de l'ENM, et une magistrate anglaise dans le cadre de son séjour d'études à la Cour de cassation organisé par le comité franco-britanno-irlandais de coopération judiciaire (FBIJCC).

- **Séjours d'études**

Chaque année le Conseil d'État permet aux magistrats et autres professionnels du droit étrangers un approfondissement de leur connaissance de la juridiction administrative au travers de stages d'études d'une ou deux semaines, organisés soit au Conseil, soit dans une juridiction administrative.

- **Accueil au Conseil d'État ou dans la juridiction administrative**

En 2023, six magistrats, en provenance de Belgique, de Grèce, d'Italie et de Lituanie, ont été accueillis pour un séjour d'études de deux semaines, dans le cadre du partenariat que le Conseil d'État entretient avec **l'ACA Europe** ⁴⁸. Visites des différents services, entretiens avec les membres, participation à des audiences, déplacement au sein d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel ⁴⁹ : un programme très enrichissant qui renforce la connaissance mutuelle des cours et conduit les magistrats à se familiariser à un environnement et des méthodes de travail différents. Un juge de la Cour constitutionnelle du Kosovo a également été reçu au Palais-Royal pour une présentation générale des missions du Conseil.

Les juridictions administratives participent activement à l'accueil de magistrats européens en stage d'étude dans le cadre du programme d'échange du **Réseau européen de formation judiciaire (REFJ)** ⁵⁰. La Cour nationale du droit d'asile, les cours administratives d'appel de Paris et de Marseille et les tribunaux administratifs de Paris, Montreuil et Lyon ont permis à sept magistrats d'effectuer pendant une ou deux semaines une découverte de la justice administrative française, participant au rayonnement de notre modèle en Europe.

47. Allemagne, Arabie saoudite, Brésil, Cambodge, Corée du Sud, Croatie, Japon, Jordanie, Liban, Madagascar, Norvège, Pays-Bas, etc.

48. Cf. *infra*, 3.2.2.1.

49. Notamment au tribunal administratif de Paris et à la cour administrative d'appel de Paris.

50. Cf. *infra*, 3.2.2.1.

• Séjour d'études des membres des juridictions à l'étranger

Dans le même esprit d'échange et de connaissance des pratiques entre juridictions, six membres du Conseil d'État ont pu effectuer des séjours d'études dans cinq juridictions étrangères⁵¹ d'une durée d'une ou deux semaines. Un membre a été reçu en février au Conseil d'État d'Égypte, deux autres ont effectué un séjour en mai à la Cour suprême d'Israël, un autre encore a pu réaliser un séjour d'études à Londres, au sein de la *Court of Appeal of England and Wales*, et enfin un autre a été accueilli en juin à la Cour administrative fédérale allemande. Dans le cadre du programme d'échange des magistrats de l'ACA Europe, deux membres se sont déplacés l'un au *Consiglio di Stato* à Rome, l'autre au Conseil d'État de Grèce. Neuf magistrats français des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ont également été en mesure de bénéficier d'un stage d'étude financé par le REFJ au sein d'une juridiction européenne.

3.2.1.5. Relations avec les universités

La juridiction administrative entretient des relations institutionnelles avec le monde universitaire français et international afin de diffuser ses pratiques auprès des étudiants et des universitaires et de promouvoir la doctrine administrative française à l'étranger. À ce titre, le Conseil d'État accueille régulièrement des groupes d'étudiants ou d'universitaires spécialisés dans l'étude du droit.

Cette année a par ailleurs été marquée par le développement des colloques organisés en partenariat avec une institution homologue dans un pays étranger, ainsi qu'une université de ce même pays, ce **format « 2+2 »** permettant au Conseil d'État de renforcer ses liens avec le monde universitaire.

En 2023, pas moins de **19 groupes d'étudiants internationaux** ont été accueillis par le Conseil d'État, représentant de nombreuses nationalités⁵². À titre d'exemple, des juristes stagiaires allemands sont venus à deux reprises, en mars puis en octobre, pour le *Frankreichseminar*. Les échanges se sont aussi poursuivis avec les universités américaines (*Northern Illinois University, Tulane Law School* et *Cornwell University*). Plusieurs groupes d'étudiants hispanophones et anglophones se sont également rendus au Conseil d'État en juillet, dans le cadre de l'université d'été de la Fondation pour le droit continental. Enfin, ont eu l'occasion de bénéficier de ces visites les élèves étrangers de l'École de formation du barreau (EFB). Grâce à ses liens forts avec les universités françaises, le Conseil d'État a également accueilli un groupe d'étudiants étrangers du LLM Droit français et Droit européen de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Comme chaque année depuis 2007, le Conseil d'État a été reçu en septembre 2023 à Split à l'occasion des **17èmes journées juridiques et administratives franco-croates**. Ouvertes par le ministre croate de la justice et de l'administration, ces journées ont

51. Cour suprême d'Israël, Cour d'appel d'Angleterre et du Pays de Galles, *Bundesverwaltungsgericht*, Tribunal suprême espagnol et *Consiglio di Stato*.

52. Dont notamment les États suivants : Algérie, Allemagne, Espagne, États-Unis, Grèce, Israël, Iran, Maroc, Mexique, Panama, Pérou, Royaume-Uni, Sénégal, Slovaquie, Turquie et Vietnam.



eu cette année un lustre particulier en raison de la présence du juge croate à la CEDH, et de ses collègues français, serbe, slovène et grec de la CEDH. Le thème retenu, « La Fonction publique, entre statut et contrat », s'inscrivait à la rencontre des intérêts croisés des juges et des universitaires. Ces rencontres ont permis au Conseil d'État d'approfondir ses relations avec la Croatie et le monde universitaire tant français (Université Paris Panthéon-Assas) que croate (Université de Split).

Ce format en « 2+2 », qui est une réelle réussite en Croatie, a fait l'objet d'une volonté d'extension à de nouveaux partenariats avec le monde universitaire au sein d'autres pays. Ainsi, a eu lieu en octobre la **première édition des journées franco-helléniques de droit administratif**, avec d'une part les Conseils d'État grec et français, et de l'autre l'université de Tours et l'université nationale et capodistrienne d'Athènes. Trois thèmes ont été discutés intégralement en français, par des magistrats et des universitaires : la justice administrative face au Covid, la justice climatique et l'actualité du contentieux contractuel. La délégation de 5 membres du Conseil d'État était conduite par la présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération et le président de la section du contentieux.

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 des relations extérieures du Conseil d'État.

Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)

En février, une délégation du Conseil d'État, composée notamment de jeunes membres, s'est rendue au Luxembourg pour une visite d'étude de la CJUE. Elle a été suivie par l'organisation, en octobre, d'un séminaire bilatéral de travail au Palais-Royal. Le vice-président a accueilli une délégation de la CJUE, conduite par son président M. Koen Lenaerts et composée de juges et d'avocats généraux de la cour et du tribunal de l'Union européenne. Cette rencontre a été l'occasion pour les deux institutions de réaffirmer leur volonté de renforcer le dialogue entre juges nationaux et européens. Trois sujets d'intérêt commun ont été abordés : la protection de l'environnement, la primauté de l'effet direct du droit de l'Union européenne et le renvoi préjudiciel.



Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH)

En janvier, une délégation du Conseil d'État conduite par le vice-président s'est rendue, comme chaque année, à l'audience solennelle de rentrée de la CEDH à Strasbourg. En juin, trois membres du Conseil d'État ont participé au sixième Forum du réseau des cours suprêmes qui portait cette année sur l'indépendance du pouvoir judiciaire et sur la gestion des connaissances, la recherche juridique et le rôle du juriconsulte. Enfin, une délégation d'une trentaine de juges de la CEDH conduite par leur présidente, Mme Síoira O'Leary, a effectué une visite patrimoniale en fin d'année qui a permis des échanges plus informels mais tout aussi utiles dans le cadre des liens unissant les deux institutions.

Commission européenne

Le Conseil d'État a, cette année, renforcé ses liens avec la **Commission européenne**, en particulier son [Service juridique](#). Le président adjoint de la section des études, de la prospective et de la coopération a en effet participé en mars à la table ronde consacrée à la justice climatique, à l'occasion de la Première conférence annuelle organisée par le Service juridique. De plus, le Conseil d'État a accueilli début décembre un **séminaire bilatéral** avec le Service juridique de la Commission européenne menée par son directeur, M. Daniel Calleja Crespo, dans le cadre du 70^e anniversaire du Service. Ce séminaire a été suivi par un colloque ouvert au public, sur le thème « Un juriste méconnu au cœur du système européen ».

Conseil de l'Europe

Au mois de septembre, trois membres du Conseil d'État ont reçu une délégation de la Commission de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux rattachée au Conseil de l'Europe. Venue pour échanger sur l'application de la charte européenne de l'autonomie locale au sein de la France, la commission est chargée de rendre compte auprès des institutions centrales des remarques des collectivités, après avoir rendu visite à ces dernières à travers la France. Par ailleurs, dans le cadre de la présidence lettone du Conseil des ministres du Conseil de l'Europe, la présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération a participé, mi-septembre, à une conférence internationale organisée par la Cour constitutionnelle et la Cour suprême de Lettonie, sur le rôle du pouvoir judiciaire dans l'exécution des arrêts de la CEDH.

• 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 les Conseils d'État ou juridictions administratives suprêmes des États membres 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 présentés 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. Depuis juin 2023 et pour deux ans, la présidence est exercée par la Cour administrative suprême de Finlande.

Cette année, le premier séminaire organisé à Riga en avril a été consacré au thème : « Le juge et l'administration inerte. Le pouvoir discrétionnaire administratif ». En juin, à l'occasion de l'assemblée générale et du conseil d'administration, s'est tenu, à Naples, le deuxième séminaire pour l'année 2023, auquel a participé le vice-président, et qui a porté sur : « Les droits sociaux : les garanties offertes par le droit national et leur mise en œuvre en temps de crise ». Les membres de l'association se sont enfin réunis en octobre à Stockholm autour d'un troisième séminaire axé sur « Les décisions préjudicielles, de CILFIT à Consorzio ».

Au-delà des séminaires organisés par l'association, l'ACA-Europe organise plus ponctuellement des réunions, donnant lieu à des groupes de travail effectuant une analyse transversale sur un sujet donné. En septembre 2023, le Conseil d'État a participé à une réflexion autour du thème : « les Cours suprêmes administratives et le climat » à Leipzig (Allemagne).

Le Conseil d'État participe également aux programmes d'échanges du **Réseau européen de formation judiciaire (REFJ)**. Outre le programme d'échanges de magistrats mentionné plus haut⁵³, 10 membres de la juridiction administrative ont pu bénéficier de visites d'études auprès de la CEDH, de la CJUE et de l'Agence européenne des droits fondamentaux. Enfin, une délégation du tribunal administratif de Versailles, composée de quatre magistrats et d'un agent de greffe a pris part à un échange **bilatéral** auprès du Tribunal social de **Dresde** axé sur les questions d'accessibilité du prétoire et d'égalité-diversité.

Réseau européen de formation judiciaire (REFJ)

Le **REFJ** est la principale plateforme et le principal promoteur de la formation et de l'échange de connaissances des systèmes judiciaires européens. Il élabore des programmes de formation et coordonne des échanges.

Dans le cadre d'un **échange bilatéral**, une cour d'un État membre soumet une candidature avec une cour d'un autre État membre. Les institutions partenaires créent ensemble un programme basé sur un sujet d'intérêt commun. L'échange dure une semaine et la délégation peut comprendre jusqu'à 5 juges.

Forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement (EUFJE) – Le Forum a pour but de contribuer à une meilleure mise en œuvre et à une meilleure application du droit de l'environnement national, européen et international, par l'amélioration des connaissances des juges en matière de droit de l'environnement, l'échange de données jurisprudentielles et le partage des expériences en matière de formation des magistrats en droit de l'environnement. En 2023, le président adjoint de la section des études, de la prospective et de la coopération est intervenu en visioconférence

53. Voir *supra*, 3.2.1.4.

à la conférence annuelle du Forum à Barcelone (Espagne), qui avait pour thème la biodiversité et le manque d'eau.

La Fédération européenne des juges administratifs (FEJA)

La **FEJA** a été créée en 2000 afin de regrouper les juges administratifs des différents États européens et leurs organisations dont les échanges permettent d'améliorer la qualité de la justice et de défendre l'État de droit. Elle comprend quatre groupes de travail : Asile et immigration, droit fiscal, indépendance et efficacité de la justice et enfin droit de l'environnement. Ses travaux sont en anglais. L'actuel président de la FEJA est un magistrat de la cour administrative d'appel de Marseille.

En mai, plusieurs dizaines de magistrats originaires de nombreux pays d'Europe, ainsi qu'une délégation conséquente de juges venant spécialement des États-Unis, se sont réunies à la **cour administrative d'appel de Versailles** pour la réunion du groupe de travail **Indépendance et efficacité de la justice** ainsi que pour l'assemblée générale annuelle de la FEJA. Cette réunion a donné lieu à des échanges denses, riches et directs sur la liberté d'expression des juges. En marge de cette réunion, les magistrats étrangers ont bénéficié d'une présentation de la **cour administrative d'appel de Paris**, suivie d'une visite de l'Hôtel de Beauvais. Par ailleurs, en septembre, la **cour administrative d'appel de Nancy** a accueilli une vingtaine de magistrats administratifs originaires de nombreux pays d'Europe venus se réunir durant deux jours pour le séminaire annuel du groupe de travail sur le **droit de l'environnement**.

3.2.2.2. À l'échelle mondiale

Association internationale des hautes juridictions administratives (AIHJA) – Fondée en 1983, l'AIHJA, dont le siège et le secrétariat général sont au Conseil d'État, regroupe les juridictions administratives suprêmes de 62 pays répartis sur tous les continents. Reflétant la diversité des cultures juridiques, l'association a pour objet de développer la communication entre ses membres qui ont en commun d'exercer le contrôle juridictionnel de l'action administrative.

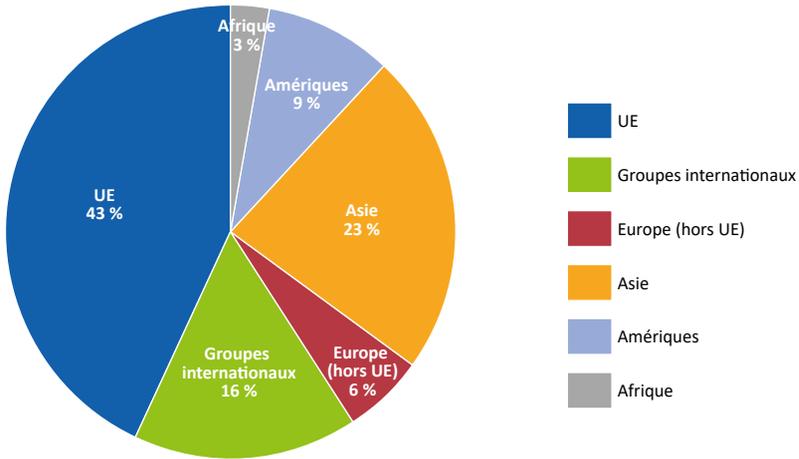
En octobre, s'est tenu le **Conseil d'administration** de l'AIHJA, accueilli par le **Conseil d'État de Turquie**. Le Conseil a été suivi par un **séminaire** consacré au thème : « Le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes », introduit par le président du Conseil d'État turc et la présidente de l'AIHJA, Mme Angela Vivanco, membre de la Cour suprême de justice du Chili. Une quarantaine de magistrats des juridictions administratives suprêmes du monde entier ont participé à cet événement.



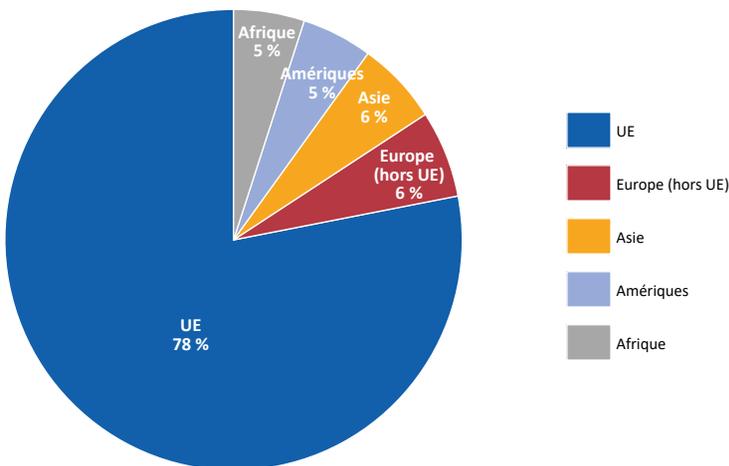
Le Conseil d'État a également participé à des colloques et congrès préparés par des organisations internationales. Ainsi, en juin, des membres du Conseil d'État se sont rendus aux **Journées internationales Henri Capitant** de la responsabilité environnementale organisées en Pologne, en partenariat avec l'Université de Lodz. De même en septembre, six membres se sont rendus à La Haye, au congrès annuel de **l'Association internationale des juges fiscalistes (IAJF)**.

3.2.3. Statistiques

Graphique 1 – Répartition des accueils de délégations étrangères au Conseil d'État et dans les juridictions administratives par zone géographique



Graphique 2 – Répartition des visites et séjours d'étude à l'étranger des membres du CE et des juridictions administratives par zone géographique



**Activité de gestion
de la juridiction administrative**

Introduction

Avec près de 300 agents, le secrétariat général du Conseil d'État est chargé de fournir au Conseil d'État et à l'ensemble des juridictions administratives les moyens leur permettant de remplir leurs missions sur l'ensemble du territoire, en matière de ressources humaines ou 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 du Conseil d'État, 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 ;
- le centre de formation de la juridiction administrative (CFJA) ;
- 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).



1. Moderniser et adapter les moyens de la juridiction administrative

En 2023, le secrétariat général a poursuivi son engagement pour mettre à disposition des juges et greffiers des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel, de la Cour nationale du droit d'asile et du Conseil d'État, des outils et infrastructures adaptés et performants pour instruire et juger les recours des justiciables.

1.1. Des outils repensés pour faciliter le travail des juges

En 2023, les services du secrétariat général ont poursuivi leurs actions pour faire évoluer les outils de travail des membres de la juridiction administrative.

Deux outils d'accès à la jurisprudence et à la documentation ont été revus, grâce à un travail collaboratif avec des représentants de différentes juridictions. L'application de recherche de jurisprudence « Ariane » a ainsi vu ses performances enrichies avec notamment une recherche « par bloc » permettant aux membres de la juridiction de faire des recherches en ciblant certaines parties des décisions. Le portail documentaire de la juridiction administrative a, quant à lui, été entièrement refondu. Il offre désormais un accès facilité aux ressources numériques documentaires indispensables pour l'exercice des missions de juge et de conseil au quotidien (bases de données juridiques, revues professionnelles les plus utilisées, navigation facilitée dans le catalogue à partir d'un classement thématique, etc.).

En parallèle, le projet « portail contentieux », qui vise à remplacer plusieurs applications existantes afin de regrouper sur un seul support le traitement des affaires, du dépôt du recours au rendu de la décision, a franchi une nouvelle étape. Il va progressivement être doté d'outils de gestion des affaires et de fonctionnalités unifiées nécessaires à l'instruction des recours.

Dans la même logique de renforcement de la dématérialisation, une plateforme sécurisée a été mise en place pour les échanges de fichiers dédiés aux experts qui peuvent intervenir dans le cadre de certains recours. Dans le même objectif de faciliter le travail dématérialisé, le wifi a été déployé dans les juridictions, ce qui permet de connecter les ordinateurs portables au réseau de la juridiction depuis l'ensemble des bureaux et des salles de réunion.

Des outils d'intelligence artificielle sont également expérimentés, notamment pour la détection de séries, c'est-à-dire des recours soulevant des problématiques juridiques semblables et pouvant être instruits conjointement.



1.2. Adapter les formations aux missions des juges et des greffiers

Un des enjeux de l'offre de formations est de s'adapter à l'évolution constante des contentieux pour appuyer magistrats et greffiers dans leur travail quotidien. À un niveau individuel, les magistrats administratifs arrivant sur leurs postes ou changeant d'affectation ont ainsi bénéficié depuis 2023 de formations, dans leur juridiction, sur les contentieux qu'ils allaient être amenés à instruire. Des initiatives spécifiques ont également permis de partager les évolutions de la jurisprudence : des échanges sur l'actualité jurisprudentielle par thème de contentieux ont été mis en place entre membres du Conseil d'État et magistrats experts des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs, et des modules d'actualité sur les évolutions jurisprudentielles sont désormais accessibles à tous. En parallèle, la formation des nouveaux magistrats administratifs s'est renforcée en proposant des modules supplémentaires sur les contentieux les plus fréquents. Les formations à la prise de poste ont été développées pour les présidents de chambre et les présidents de juridiction. De nouveaux parcours de formation ont également été conçus pour les agents des greffes, en réponse aux besoins exprimés dans le cadre de groupes de travail, dédiés spécifiquement aux greffiers en chef, greffiers de chambre et agents de greffe.

En 2023, les modalités de formation ont continué d'évoluer pour s'adapter aux contraintes de chacun : formations au centre de formation de la juridiction administrative, en juridiction, en distanciel, en comodal et également en alternance pour certains nouveaux magistrats administratifs.

1.3. Adapter les locaux aux évolutions de l'activité des juridictions

Les opérations immobilières visent à offrir aux juridictions les meilleures conditions de travail pour exercer leurs missions. Au tribunal administratif d'Amiens, des travaux de réaménagement et d'extension ont abouti à la création d'une salle d'audience supplémentaire. Les travaux ont également débuté pour reloger la Cour nationale du droit d'asile et le tribunal administratif de Montreuil, dont l'emménagement dans les nouveaux locaux est prévu en 2026.

Outre-mer, des chantiers ont aussi été menés pour améliorer la tenue des audiences et les conditions de travail des magistrats et greffiers. L'appel d'offres, lancé en 2022 pour reloger le tribunal administratif de Guyane et mieux répondre aux attentes des justiciables, doit permettre de choisir l'attributaire du marché public global de performance au début de l'année 2024.

2. Garantir l'accessibilité de la justice administrative

Des chantiers prioritaires ont été menés par le secrétariat général en 2023 pour garantir l'exercice des droits des citoyens et justiciables devant la justice administrative : accessibilité des locaux, des sites internet et des applications numériques, meilleurs accès aux décisions du juge et à ses modalités de saisine.

2.1. Garantir l'accessibilité des bâtiments

Les aménagements des locaux des juridictions se sont poursuivis durant l'année 2023. Au 31 décembre 2023, 49 juridictions administratives sur 54 sont accessibles au sens de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

La finalisation des travaux en cours permettra à 3 nouvelles juridictions d'être entièrement accessibles aux personnes, quel que soit leur handicap, dans le courant du premier semestre 2024. Les études d'aménagement pour les deux juridictions restantes sont en cours.

2.2. Faciliter l'accès au juge

Télérecours citoyens, portail numérique permettant à chacun de saisir la justice administrative en quelques clics, a fait l'objet d'évolutions pour améliorer son accessibilité auprès des personnes en situation de handicap. Il est aujourd'hui accessible à 75 % selon les normes du référentiel général d'accessibilité des administrations (RGAA). L'accès au juge a également été amélioré, et va continuer de l'être, avec la mise en place de formulaires guidant le requérant et facilitant le dépôt de son recours.

En parallèle, des documents supplémentaires en « français facile à lire et à comprendre » (FALC) ont été diffusés en 2023. Cinq brochures avaient déjà été réalisées depuis 2020 et mises à disposition dans l'ensemble des juridictions administratives en version papier et sur leurs sites internet. Ecrites en français simplifié, ces brochures visent à aider les personnes en difficultés intellectuelles ou maîtrisant mal le français à mieux comprendre leurs droits et à savoir comment saisir la justice administrative. Avec l'appui d'un établissement et service d'aide par le travail (ESAT), deux nouvelles brochures ont été rédigées en 2023 : la première permet d'aider les personnes à demander une aide juridictionnelle et la seconde d'expliquer le déroulement d'une audience avec trois juges à la Cour nationale du droit d'asile. Une brochure visant à accompagner les personnes rencontrant des difficultés pour faire exécuter une décision juridictionnelle par l'administration est en cours d'élaboration.



2.3. Améliorer l'accessibilité de nos décisions

Depuis juin 2022, l'intégralité des décisions des 42 tribunaux administratifs, des 9 cours administratives d'appel et du Conseil d'État est désormais disponible en *open data*, sur un portail unique « <https://opendata.justice-administrative.fr> ». En 2023, l'accès a été facilité par la mise en ligne d'un moteur de recherche. Initialement testé sur les seules décisions du Conseil d'État, il est désormais également opérationnel pour les décisions des cours et tribunaux, avec différentes options de recherche (mot-clé, juridiction, date, etc.).

Dans le même temps, le Conseil d'État a entamé une réflexion sur l'accessibilité des décisions et leur intelligibilité auprès de requérants non-spécialistes. Il a pour cela organisé un « hackathon » le 24 novembre 2023, dont l'objet était de présenter, à partir des décisions publiées en *open data*, une solution capable de proposer un résumé « facile à lire et à comprendre » des décisions de justice en s'appuyant sur des outils d'intelligence artificielle (IA). Cette expérimentation a permis de démontrer que si les solutions d'IA étaient à ce jour encore insuffisamment abouties pour cette utilisation, elles représentaient une piste prometteuse pour l'avenir.

En parallèle, le Conseil d'État a poursuivi le dépôt aux Archives nationales des dossiers enregistrés via Télérecours présentant un intérêt jurisprudentiel, historique, sociologique ou médiatique. En 2023, l'intégralité des dossiers dématérialisés de l'année 2014 ont pu ainsi être archivés, soit plus de 110 000 fichiers provenant du Conseil d'État, de 7 cours administratives d'appel et de 25 tribunaux administratifs. Les opérations d'archivage de l'année 2015 débuteront en 2024, avec un même objectif : garantir l'accès à ces documents aux chercheurs de demain.

2.4. Garantir l'accessibilité de tous nos supports numériques

En 2023, le secrétariat général s'est engagé dans la mise en œuvre du référentiel général d'accessibilité des administrations (RGAA) sur différents supports numériques. Outre Télérecours citoyens, un audit a été réalisé sur les principaux sites internet de la juridiction administrative : le site du Conseil d'État, les nouveaux sites des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs en cours de déploiement et la plateforme pédagogique « tout-savoir.justice-administrative.fr ». À la suite de ces audits, de nombreux correctifs techniques ont été apportés. Ils seront évalués au cours du premier semestre 2024 lors de contre-audits. Un schéma pluriannuel d'accessibilité est également en cours d'élaboration et de nombreux audits complémentaires sont déjà planifiés pour le moteur de recherche *open data* ou encore les applications métiers internes.

3. Être un employeur responsable et exemplaire, engagé et inclusif

3.1. Lutter pour l'égalité et contre toutes les formes de discrimination

La juridiction administrative s'est engagée, en 2023, dans la troisième et dernière année du protocole d'accord signé, pour trois ans, le 6 juillet 2021 sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Avec 97 % des 34 mesures et 87 % des 96 actions réalisées ou en cours de réalisation, le bilan à la fin de l'année 2023 est très positif.

Désormais tous les membres de la juridiction administrative disposent de plusieurs guides pratiques les éclairant sur leurs droits, leur permettant de mieux détecter les situations à risque et de les accompagner pour lutter contre les stéréotypes.

En 2023, le dispositif de signalement des discriminations et des violences sexuelles et sexistes a été externalisé, permettant à celles et ceux qui en sont témoins ou victimes de saisir des professionnels formés au recueil de la parole pour être conseillés, orientés et accompagnés.

En matière de recrutement, des efforts particuliers ont porté sur les primo-nominations, qui ont permis d'aboutir, fin 2023, à un taux de féminisation global aux emplois supérieurs de 50,6 %.

En octobre 2023, les négociations ont été ouvertes avec l'ensemble des organisations syndicales en vue de la signature d'un deuxième protocole d'accord.

Enfin, la formation est au centre du plan d'action de la juridiction administrative pour promouvoir l'égalité professionnelle et lutter contre toutes les formes de discrimination. Entre 2022 et 2023, 25 sessions de formation à l'égalité ont été délivrées principalement aux publics prioritaires (référénts égalité-diversité, assistants de prévention, responsables des ressources humaines, etc.) et trois sessions ont été organisées pour l'accueil des personnes en situation de handicap ou des personnes à mobilité réduite.

2023 marque également la première année du plan handicap et inclusion de la juridiction administrative, adopté fin 2022. Ce plan, construit autour de 5 axes (« Accueillir », « Connaître et comprendre », « Accompagner », « Faire connaître », « Renforcer l'accessibilité »), a permis de former 122 personnes à l'encadrement ou à l'accueil de personnes en situation de handicap. Dans le cadre de la journée [Duoday](#), le jeudi 23 novembre 2023, plus de 30 juridictions se sont mobilisées pour



accueillir durant une journée une personne en situation de handicap et lui faire découvrir la justice administrative. Au total, 64 duos ont été constitués. Enfin, le Conseil d'État a signé en 2023 un accord de partenariat avec « [Atouts pour tous](#) » qui propose une plateforme de recrutement dédiée aux personnes en situation de handicap, donne l'accès à un réseau d'employeurs et organise régulièrement des salons et séances de « *job-dating* ».

L'engagement du Conseil d'État est également mis en œuvre dans toutes les procédures d'achat, avec par exemple un questionnaire à remplir par chaque attributaire pour mesurer son engagement social. Une sensibilisation a été faite en 2023 pour inviter chaque service à la passation de commandes auprès de structures employant au moins 50 % de personnes handicapées.

En 2023, le Conseil d'État a enrichi le questionnaire de son baromètre social avec des questions liées à l'égalité professionnelle et à l'équilibre des temps de vie, afin de mesurer la perception par toutes et tous de la façon dont la juridiction administrative prend en compte ces enjeux fondamentaux dans le quotidien de chacune et chacun.

3.2. Améliorer les conditions de vie au travail

En mettant à disposition de l'ensemble de la communauté de travail une série de documents permettant à chacune et chacun de veiller à l'équilibre entre sa vie privée et sa vie professionnelle (charte des temps, guide de la parentalité, guide du proche aidant, memento de l'action sociale pour les personnels parents de jeunes enfants, etc.), le Conseil d'État s'engage à assurer les meilleures conditions de vie au travail dans la juridiction administrative.

En 2023 de nouvelles actions ont été déployées :

- le dispositif d'écoute des risques psychosociaux a évolué pour permettre à chaque personne qui saisit la cellule de bénéficier d'un entretien préalable neutre et confidentiel ;
- des groupes de travail se sont penchés sur la charge de travail des magistrats et des agents de greffe, permettant de faire un diagnostic de la situation et de proposer des actions concrètes pour améliorer les conditions de travail ;
- en matière d'aménagement des espaces de travail, le Conseil d'État s'est particulièrement engagé à mettre en œuvre la nouvelle doctrine d'occupation des immeubles de bureaux de l'État. Ainsi les espaces de travail actuels situés dans des bâtiments anciens sont progressivement repensés et les aménagements modernes privilégient une plus grande diversité d'usage et une place plus importante réservée aux espaces de travail collaboratif ou permettant des usages hybrides.

3.3. De nouvelles instances de dialogue social

Issues de la réforme des instances de dialogue social et des élections professionnelles de décembre 2022, de nouvelles instances de dialogue social ont été mises en place au 1^{er} janvier 2023.

Désormais les comités sociaux d'administration (CSA) remplacent les comités techniques. Par ailleurs une formation spécialisée (FS), compétente en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail, est instituée au sein des CSA et succède aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Ces nouvelles instances ont permis de poursuivre un dialogue social de qualité avec les représentants des personnels de la juridiction administrative.

3.4. Veiller à la bonne gestion des deniers publics

Le déploiement du contrôle interne financier, comptable et budgétaire destiné à sécuriser la chaîne de la dépense et à maîtriser les risques financiers, lancé en 2022 dans le cadre de la réforme financière des gestionnaires publics, s'est poursuivi en 2023 dans la juridiction administrative avec, notamment, la mise en place d'un comité de pilotage présidé par le secrétaire général du Conseil d'État, qui a validé un premier projet de cartographie des risques et des actions à mener.

La maîtrise du délai de paiement des factures est un enjeu important pour garantir l'exemplarité de la juridiction administrative dans ses relations avec ses prestataires. Le délai de paiement des factures a ainsi été ramené de 16 jours en 2020 à 8 jours en 2023.



4. Être ouvert aux enjeux de société, se rapprocher des citoyens

4.1. S'engager résolument dans la transition écologique

Créée en 2021, la mission « développement durable » du Conseil d'État poursuit ses actions pour inciter l'ensemble des personnels à s'engager dans des pratiques plus vertueuses en matière de protection de l'environnement. En 2023, l'ensemble des corbeilles individuelles de bureau ont été supprimées au Conseil d'État au profit de la mise en place du tri des déchets à la source avec le déploiement de 180 bornes de collecte sélective. Des temps de sensibilisation ouverts à toutes et tous ont jalonné l'année avec, par exemple, des ateliers « fresque du climat », « 2 tonnes » et un atelier restauration durable pendant la semaine du développement durable ou encore des ateliers « zéro déchet » et « fresques des déchets » pendant la semaine européenne de réduction des déchets.

En matière de formation, un module « développement durable » a été intégré en 2023 au stage des nouveaux arrivants, et un autre sur les « enjeux de la transition écologique » dans le parcours des nouveaux chefs de juridiction. Au total, près de 100 personnes ont été sensibilisées à ce sujet.

Dans sa politique d'achats, le Conseil d'État a systématisé en 2023 l'intégration de clauses liées au développement durable dans les dossiers de consultation des entreprises (critères de jugement des offres, clause ou condition d'exécution). Cela a par exemple abouti à l'installation de nouveaux distributeurs de boissons chaudes avec détecteurs de tasse, à l'utilisation d'un vélo cargo en remplacement d'un véhicule thermique pour la navette intersites, à la mise en place de normes écologiques pour les produits ménagers et au développement d'une gestion plus éco-responsable du marché de nettoyage.

4.2. Des partenariats pour promouvoir l'égalité des chances

Pour offrir aux jeunes les plus éloignés des institutions et du monde du travail la possibilité de mieux comprendre les institutions publiques, leur fonctionnement, leurs métiers et leur rôle dans la République, la juridiction administrative s'est engagée auprès d'associations et d'établissements scolaires du réseau d'enseignement



prioritaire. En 2023, elle a renouvelé son partenariat avec L’Envol, programme de mécénat sociétal de La Banque Postale, et a accueilli 28 élèves en classes de seconde et de première, issus de 24 lycées français. Une classe de troisième du collège Maurice Utrillo (18^e arrondissement de Paris), avec lequel le Conseil d’État a signé une convention, a travaillé tout au long de l’année sur un projet autour du métier de juge qui s’est conclu par l’organisation d’une audience fictive dans la salle du contentieux. Des élèves d’une classe « prépa talent » de l’IRA de Bastia ont également été accueillis au Conseil d’État en 2023.

4.3. Le sport, vecteur de citoyenneté

Le 13 novembre 2023, le Conseil d’État a accueilli la 9^e cérémonie de remise des [prix Ethic’Action](#) qui récompense des projets de collégiens et de lycéens en lien avec le sport et les valeurs citoyennes d’inclusion, de lutte contre les discriminations, de prévention de la violence en milieu scolaire et d’égalité filles-garçons. Une initiative en phase avec les valeurs portées par la juridiction administrative, dans le cadre de son engagement en faveur de l’égalité et de la diversité. Piloté par l’union nationale du sport scolaire (UNSS), cet événement a rassemblé plus d’une centaine de collégiens et lycéens ainsi que leurs enseignants en salle d’assemblée générale du Conseil d’État.

De plus, à l’occasion des journées européennes du patrimoine, en septembre 2023, le Conseil d’État a présenté une exposition sur le rôle de la juridiction administrative dans la politique publique du sport.

4.4. Sensibiliser les plus jeunes aux enjeux de la démocratie

Qu’est-ce que le droit ? Que veut dire vivre dans un État de droit ? Ces notions fondamentales sont parfois abstraites, notamment pour les plus jeunes, alors qu’elles sont centrales dans notre démocratie et dans le quotidien de chacune et chacun. Pour aider à mieux les appréhender mais aussi expliquer le rôle de la justice administrative, le Conseil d’État a mis en ligne en 2023 « [tout-savoir.justice-administrative.fr](#) », un mini-site pédagogique qui s’adresse aux élèves des collèges et lycées mais aussi à leurs professeurs. Disposant d’une interface intuitive, la plateforme propose trois grandes entrées : « Le droit, c’est quoi ? » qui explique comment le droit est fabriqué et comment il est présent dans notre quotidien ; « Trancher vos litiges avec l’administration » et « Fabriquer les meilleures lois possibles » pour expliquer comment la justice administrative fait respecter les principes fondamentaux du droit

et les libertés publiques. Pour chacune de ces entrées, des questions-réponses, infographies, encadrés didactiques, définitions, chiffres-clés, vidéos et témoignages permettent aux visiteurs d'appréhender des concepts clés comme les notions d'État de droit et de libertés fondamentales.

Pour les élèves de l'enseignement primaire qui viennent chaque année avec leur classe découvrir le Palais-Royal, le Conseil d'État a conçu un livret en partenariat avec l'éditeur « *Quelle Histoire* ». De façon ludique, les enfants peuvent ainsi découvrir l'histoire des salles qui accueillent aujourd'hui l'institution, mais également appréhender les notions liées à la justice administrative.

Créé en 2022, le compte Instagram du Conseil d'État propose depuis 2023 toute une série de nouveaux formats, permettant au jeune public d'aller plus loin dans sa compréhension de la place que tient le Conseil d'État dans la démocratie. Les séries « le droit dans la vie », « les libertés fondamentales » ou « le juge et le quotidien » ont reçu un très bon écho de la part des abonnés, à l'instar des quizz pédagogique-ludiques qui permettent d'appréhender l'action du Conseil d'État par le jeu.

4.5. Innover pour toucher le plus grand nombre



Pour la première fois cette année, [la Rentrée du Conseil d'État](#), organisée le 6 septembre 2023, a été diffusée en direct sur son site internet et sur ses réseaux sociaux. En présence de la Première ministre, de plusieurs membres du Gouvernement et de représentants des grandes institutions publiques, Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État, a rappelé la place du Conseil d'État dans l'État de droit en France, au plus près du fonctionnement des services publics en tant que juge des conflits entre les citoyens et l'administration et de conseiller du Gouvernement et du Parlement sur les projets de loi ou de règlement. Il a ensuite présenté les grandes recommandations de l'étude annuelle 2023 du Conseil d'État sur le « dernier kilomètre » des politiques publiques, rendue publique à cette occasion.

En 2023, le Conseil d'État a créé un nouveau format de vidéos – « *les apartés* » – pour accompagner la diffusion de ses colloques et conférences. Sous forme de questions-réponses courtes, ces apartés donnent la parole aux intervenants, qui en deux ou trois minutes reviennent sur un point saillant de l'événement.

En octobre, à l'occasion de [la Nuit du droit 2023](#), le Conseil d'État a organisé une émission télévisée diffusée en direct sur son site internet et ses réseaux sociaux, sur le thème « *Le droit et le numérique, liaisons vertueuses ?* ». Cette émission, animée par François Saltiel, producteur et animateur de l'émission « *Le meilleur des mondes* » sur France Culture, a permis de toucher près de 35 000 personnes en direct et plus de 350 000 en *replay*. Les nombreux invités de cette émission se sont relayés aux différentes tables rondes pour débattre pendant près de trois heures



sur des questions fondamentales telles que « À l'ère du numérique, quelle liberté de choix pour les consommateurs ? », « Numérique à l'école : comment repenser la pédagogie ? », « Réseaux sociaux : menace ou opportunité pour la démocratie ? », « L'intelligence artificielle : aide ou contrainte pour l'exercice du droit ? ».

Le Conseil d'État a conçu en 2023, son premier « abécédaire de la justice administrative », de A comme antenne, à Z comme zoo. Affichés sur les grilles du Palais-Royal, les 26 panneaux invitent les visiteurs à découvrir, au gré des lettres de l'alphabet, 26 photos d'art qui mettent en lumière les décisions des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'État, pour garantir le respect de l'État de droit et des libertés fondamentales au plus près des citoyens.

Préparer l'intégration de la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) au Conseil d'État

Les services du secrétariat général ont été particulièrement mobilisés en 2023 pour assurer le transfert dès janvier 2024, de la gestion de la CCSP du ministère de l'intérieur vers le Conseil d'État.

Dès l'été, de nombreux échanges ont eu lieu avec la présidente et les personnels de la CCSP sur les principales étapes et les principaux enjeux de ce transfert. À la direction des ressources humaines du Conseil d'État, la fin de l'année 2023 a été consacrée à la préparation et à la présentation devant le comité social d'administration du ministère de l'intérieur du projet de décret officialisant le rattachement des 127 agents de la CCSP à la gestion du Conseil d'État et à préparer leur prise en charge en gestion et en paie au 1^{er} janvier 2024.

Les différents outils budgétaires, marchés et engagements juridiques de la CCSP ont été transférés avec succès.

De même, l'établissement de règles de gestion en matière d'archivage en 2023 a permis l'élimination de près de 650 000 dossiers papier qui avaient été numérisés, afin de désencombrer les locaux de la CCSP. Concernant les systèmes d'information, de nouveaux postes de travail ont été installés et un chantier d'ampleur a été lancé afin d'intégrer les infrastructures et l'application métier de la CCSP dans le système d'information du Conseil d'État.



- **Éditorial du vice-président** 11
- **Index des principales abréviations** 15
- **Indicateurs de l'activité du Conseil d'État et des juridictions administratives en 2023**..... 17

- 1.1. L'activité de la juridiction administrative en 2023 19
 - 1.1.1. L'activité juridictionnelle..... 19
 - 1.1.2. L'activité consultative du Conseil d'État 20
 - 1.1.3. L'activité d'étude 20
 - 1.1.4. L'activité internationale 20
 - 1.1.5. L'activité de colloques et de conférences 21
 - 1.1.6. L'activité de publication 22
- 1.2. Panorama de la juridiction administrative en 2023..... 23
 - 1.2.1. La carte des juridictions administratives 23
 - 1.2.2. L'organigramme du Conseil d'État 24
 - 1.2.3. Le Conseil d'État et le numérique..... 25
- 1.3. Les dates clés de la juridiction administrative en 2023 26
- 1.4. L'activité de gestion de la juridiction administrative en 2023..... 33

- **PREMIÈRE PARTIE**
- **Activité juridictionnelle**..... 35

1. **Bilan d'activité statistique de la juridiction administrative** 37

- 1.1. Bilan d'activité des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'État 37
 - 1.1.1. Statistiques agrégées en données nettes 37
 - 1.1.2. Questions prioritaires de constitutionnalité 42
 - 1.1.3. Questions préjudicielles posées à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) 44
- 1.2. Activité des tribunaux administratifs..... 45
 - 1.2.1. Bilan d'activité de l'année 2023..... 45
 - 1.2.2. Statistiques 47
- 1.3. Activité des cours administratives d'appel 50
 - 1.3.1. Bilan d'activité de l'année 2023..... 50
 - 1.3.2. Statistiques 51
- 1.4. Activité de la section du contentieux du Conseil d'État 53
 - 1.4.1. Bilan d'activité de l'année 2023..... 53
 - 1.4.2. Statistiques 56



1.5. Activité des juridictions administratives spécialisées	66
1.5.1. Activité de la Cour nationale du droit d'asile	68
1.5.2. Activité des juridictions spécialisées en matière de discipline professionnelle ...	76
1.5.3. Activité des juridictions spécialisées en matière sociale	78
1.5.4. Activité de la commission du contentieux du stationnement payant	79
2. Analyse d'une sélection de décisions, d'arrêts et de jugements	81
2.1. L'année contentieuse 2023 du Conseil d'État	81
2.2. Analyse d'une sélection d'arrêts et de jugements marquants des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs.....	90
2.2.1. Actes législatifs et réglementaires	90
2.2.2. Agriculture et forêt.....	91
2.2.3. Aides sociales	92
2.2.4. Collectivités territoriales.....	92
2.2.5. Commerce et industrie, intervention économique de la puissance publique	95
2.2.6. Contributions et taxes	96
2.2.7. Domaine.....	97
2.2.8. Droit civils et individuels.....	99
2.2.9. Eaux	102
2.2.10. Élections et référendum	102
2.2.11. Enseignement et recherche	104
2.2.12. Étrangers	105
2.2.13. Expropriation pour cause d'utilité publique	106
2.2.14. Fonctionnaires et agents publics	107
2.2.15. Juridictions administratives et judiciaires	109
2.2.16. Marchés et contrats administratifs	110
2.2.17. Monuments et sites	112
2.2.18. Nature et environnement	112
2.2.19. Pensions	118
2.2.20. Police	118
2.2.21. Presse	120
2.2.22. Procédure	120
2.2.23. Profession, charges et offices.....	122
2.2.24. Responsabilité de la puissance publique	123
2.2.25. Santé publique.....	125
2.2.26. Travail et emploi.....	126
2.2.27. Urbanisme et aménagement du territoire.....	127
2.3. Éléments de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile	131
2.3.1. La protection internationale dans les contextes de conflits armés	131
2.3.2. La protection des familles des bénéficiaires de la protection internationale	138
2.3.3. La protection des catégories socialement exposées.....	140
2.3.4. Incidence et évaluation des protections internationales obtenues dans d'autres États de l'Union européenne	142
2.3.5. Procédure.....	143



3. Les missions qui concourent à l'activité juridictionnelle : aide juridictionnelle, exécution des décisions de justice, inspection des juridictions administratives	145
3.1. Bilan d'activité du bureau d'aide juridictionnelle	145
3.2. Bilan d'activité de l'exécution des décisions de la juridiction administrative ..	149
3.2.1. Les caractéristiques générales de l'activité de la juridiction administrative en matière d'exécution en 2023	151
3.2.2. Les suites des affaires évoquées dans les rapports publics des années précédentes	156
3.2.3. Les nouveaux enjeux	159
3.2.4. Statistiques	161
3.3. Bilan d'activité de la mission d'inspection des juridictions administratives ..	164
3.3.1. Les inspections	164
3.3.2. Études et groupes de travail	165
3.3.3. Participation à des instances collégiales	166
3.3.4. 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
1.1. L'activité consultative en 2023 : nombre de séances, nombre et nature des textes examinés.....	173
1.2. Évolution de l'activité consultative de 2017 à 2023	178
2. Observations d'ordre général.....	181
2.1. Activité consultative en 2023 : statistiques et procédures	181
2.1.1. Sections administratives : 922 textes examinés en 455 séances	181
2.1.2. Assemblée générale : 32 textes examinés en 21 séances	183
2.1.3. Commission permanente : 9 textes examinés en 7 séances.....	184
2.2. Publication par le Gouvernement des avis sur projets de loi	185
2.3. Conseil du Parlement	187
2.4. Questions communes relatives à l'examen des projets de texte soumis au Conseil d'État	200
2.4.1. Les conditions de saisine des projets de texte.....	201
2.4.2. La qualité des études d'impact et des évaluations préalables	202
2.4.3. Le respect des obligations en matière de consultations	205
2.4.4. Les règles de codification des textes	214
2.4.5. Le recours aux expérimentations.....	220



3. Sélection d'avis rendus en 2023	225
3.1. Actes et respect de la hiérarchie des normes.....	225
3.1.1. Accords internationaux	225
3.1.2. Validité des actes administratifs	225
3.1.3. Application dans le temps des lois et des actes administratifs	227
3.1.4. Domaines respectifs de la loi et du règlement	229
3.1.5. Lois d'habilitation et ordonnances de l'article 38 de la Constitution.....	234
3.1.6. Autorités disposant du pouvoir réglementaire.....	238
3.2. Agriculture et forêts	242
3.3. Associations et fondations.....	243
3.4. Budget et comptabilité publique	248
3.4.1. Budget de l'État	248
3.4.2. Lois de programmation des finances publiques.....	252
3.4.3. Règles de droit budgétaire et de comptabilité publique	252
3.5. Collectivités territoriales	254
3.6. Commerce, industrie, interventions.....	256
3.6.1. Aides d'État.....	256
3.6.2. Fiscalité	257
3.6.3. Réglementation des activités économiques	259
3.7. Contributions et taxes	260
3.8. Culture et patrimoine	261
3.9. Défense et sécurité.....	262
3.10. Droits civils et individuels	265
3.11. Élections et référendum	269
3.12. Énergie.....	270
3.13. Enseignement et recherche.....	272
3.14. Établissements publics et groupements d'intérêt public	274
3.15. Étrangers	276
3.16. Expropriation pour cause d'utilité publique	277
3.17. Fonction publique.....	278
3.17.1. Cadre, corps, grade et emploi	278
3.17.2. Recrutement	279
3.17.3. Avancement	283
3.17.4. Statuts, droits, obligations et garanties.....	284
3.17.5. Organes consultatifs de la fonction publique	288
3.18. Justice	293
3.18.1. Programmation	293
3.18.2. Magistrats.....	293
3.18.3. Professions, charges et offices	293



3.19. Logement.....	294
3.20. Marchés et contrats administratifs.....	295
3.21. Mines et carrières.....	298
3.22. Nature et environnement.....	300
3.23. Outre-mer.....	305
3.23.1. Droit applicable.....	305
3.23.2. Répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales d'outre-mer.....	306
3.23.3. Nouvelle-Calédonie.....	312
3.24. Police.....	316
3.24.1. Autorités détentrices des pouvoirs de police générale.....	316
3.24.2. Étendue des pouvoirs de police.....	318
3.24.3. Polices spéciales.....	318
3.25. Pouvoirs publics, autorités indépendantes, organisation et gestion de l'administration.....	320
3.26. Presse.....	321
3.27. Protection des données à caractère personnel.....	322
3.28. Radio et télévision.....	331
3.29. Répression.....	332
3.30. Santé publique et sécurité sociale.....	335
3.30.1. Santé publique.....	335
3.30.2. Sécurité sociale.....	337
3.31. Transports.....	343
3.32. Travail et emploi.....	345
3.33. Union européenne.....	346
3.34. Urbanisme et aménagement du territoire.....	349
4. Avis du Conseil d'État sur questions.....	351
4.1. Avis sur questions posées par le Gouvernement.....	351
4.2. Avis sur questions posées par les autorités d'outre-mer.....	353
• TROISIÈME PARTIE	
Études, débats, partenariats, coopération européenne et internationale.....	355
1. L'activité d'étude et de publication.....	357
1.1. L'étude de 2023.....	358
1.1.1. L'étude annuelle publiée en 2023 : « <i>L'usager, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique</i> ».....	358
1.1.2. L'étude annuelle engagée en 2023 sur <i>La souveraineté</i>	360



1.2. Les suites données aux études	362
1.2.1. Les suites données aux études annuelles du Conseil d'État	362
1.2.2. Les suites données aux études réalisées à la demande du Premier ministre.....	385
1.3. La contribution du Conseil d'État à la simplification du droit.....	411
1.3.1. Satisfaire à l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme	412
1.3.2. Simplifier la mise en œuvre de nouvelles normes	418
1.4. L'activité de publication	420
1.4.1. Les publications du Conseil d'État	420
1.4.2. Les publications des autres juridictions administratives.....	422
2. Les colloques, conférences et partenariats	425
2.1. Les colloques	428
2.1.1. Les indicateurs d'activité.....	428
2.1.2. Les colloques organisés en partenariat scientifique	429
2.1.3. Les Entretiens du Conseil d'État	430
2.2. Les cycles de conférences.....	434
2.2.1. Poursuite et clôture du cycle de conférences sur « <i>Le dernier kilomètre des politiques publiques</i> » (2022-2023)	434
2.2.2. Le cycle de conférences sur « <i>La souveraineté</i> » (2023-2024)	435
2.2.3. Les cycles de conférences du comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative	435
2.3. La « Nuit du droit » 2023	437
2.4. Les événements organisés par les tribunaux administratifs et les cours.....	439
2.4.1. Le 70 ^e anniversaire des tribunaux administratifs	439
2.4.2. Le 70 ^e anniversaire de la cour nationale du droit d'asile	440
2.4.3. Les échanges avec les barreaux, l'université, les juridictions et professions judiciaires sur des thèmes d'intérêt commun.....	440
2.4.4. Le renforcement des engagements pour la mise en œuvre de la médiation en matière de litiges administratifs	444
3. Les relations européennes et internationales.....	447
3.1. La mission d'expertise et de veille juridique en droit européen.....	449
3.2. L'activité internationale des juridictions administratives.....	452
3.2.1. Coopération bilatérale	452
3.2.2. Coopération multilatérale.....	458
3.2.3. Statistiques	462



- QUATRIÈME PARTIE
 - L'activité de gestion de la juridiction administrative**463
 - Introduction** 465
 - 1. Moderniser et adapter les moyens de la juridiction administrative.**467
 - 1.1. Des outils repensés pour faciliter le travail des juges..... 467
 - 1.2. Adapter les formations aux missions des juges et des greffiers 468
 - 1.3. Adapter les locaux aux évolutions de l'activité des juridictions 468
 - 2. Garantir l'accessibilité de la justice administrative** 469
 - 2.1. Garantir l'accessibilité des bâtiments 469
 - 2.2. Faciliter l'accès au juge 469
 - 2.3. Améliorer l'accessibilité de nos décisions..... 470
 - 2.4. Garantir l'accessibilité de tous nos supports numériques..... 470
 - 3. Être un employeur responsable et exemplaire, engagé et inclusif** ... 471
 - 3.1. Lutter pour l'égalité et contre toutes les formes de discrimination 471
 - 3.2. Améliorer les conditions de vie au travail 472
 - 3.3. De nouvelles instances de dialogue social..... 473
 - 3.4. Veiller à la bonne gestion des deniers publics..... 473
 - 4. Être ouvert aux enjeux de société, se rapprocher des citoyens**..... 475
 - 4.1. S'engager résolument dans la transition écologique..... 475
 - 4.2. Des partenariats pour promouvoir l'égalité des chances 475
 - 4.3. Le sport, vecteur de citoyenneté..... 476
 - 4.4. Sensibiliser les plus jeunes aux enjeux de la démocratie 476
 - 4.5. Innover pour toucher le plus grand nombre 477

