

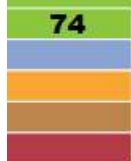


CONSEIL D'ÉTAT

Rapport public

Activité juridictionnelle
et consultative des
juridictions administratives
en 2022

74





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, Catherine BERGEAL, Christophe DEVYS, Thierry TUOT, présidents de section,

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

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

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

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

Ce rapport a été délibéré en assemblée générale le 6 avril 2023.



Publications du Conseil d'État

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

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

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 »

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

Collection « Histoire et mémoire »

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

Collection « Jurisprudences » (en ligne sur le site internet du Conseil d'Etat)

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



- **Editorial du vice-président9**
- **Index des principales abréviations13**
- **Indicateurs de l'activité du Conseil d'État et des juridictions administratives en 2022 15**
 - 1.1. L'activité de la juridiction administrative en 2022 17
 - 1.2. Panorama de la juridiction administrative en 2022 20
 - 1.3. Les dates clés de la juridiction administrative en 2022 23
 - 1.4. L'activité de gestion de la juridiction administrative en 2022 29
- **PARTIE 1 - Activité juridictionnelle 31**
- 1. Bilan d'activité statistique de la juridiction administrative 33**
 - 1.1. Bilan d'activité des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'État 33
 - 1.2. Activité des tribunaux administratifs 43
 - 1.3. Activité des cours administratives d'appel 48
 - 1.4. Activité de la section du contentieux du Conseil d'État 51
 - 1.5. Activité des juridictions administratives spécialisées 64
- 2. Analyse d'une sélection de décisions, d'arrêts et de jugements 79**
 - 2.1. L'année contentieuse 2022 du Conseil d'État 79
 - 2.2. Analyse d'une sélection d'arrêts et de jugements marquants des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs 88
 - 2.3. Éléments de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile 129
- 3. Les missions qui concourent à l'activité juridictionnelle : aide juridictionnelle, exécution des décisions de justice, inspection des juridictions administratives135**
 - 3.1. Bilan d'activité du bureau d'aide juridictionnelle 135
 - 3.2. Bilan d'activité de l'exécution des décisions de la juridiction administrative 140
 - 3.3. Bilan d'activité de la mission d'inspection des juridictions administratives 150



• PARTIE 2 - Activité consultative	155
1. Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État	159
1.1. L'activité consultative en 2022 : nombre de séances, nombre et nature des textes examinés	159
1.2. Évolution de l'activité consultative : 2016-2022	163
2. Observations d'ordre général	167
2.1. Activité consultative en 2022 : statistiques et procédures	167
2.2. Publication par le Gouvernement des avis sur projets de loi	171
2.3. Conseil du Parlement.....	173
2.4. Questions communes relatives à l'examen des projets de texte soumis au Conseil d'État	185
3. Sélection d'avis rendus en 2022	213
3.1. Actes et respect de la hiérarchie des normes	213
3.2. Associations et fondations	234
3.3. Budget et comptabilité publique	239
3.4. Collectivités territoriales.....	246
3.5. Commerce, industrie, interventions économiques de la puissance publique.....	248
3.6. Contributions et taxes.....	250
3.7. Défense et sécurité	251
3.8. Domaine	254
3.9. Elections et référendum	255
3.10. Enseignement et recherche.....	255
3.11. Fonction publique.....	257
3.12. Justice	269
3.13. Libertés et droits fondamentaux	273
3.14. Marchés et contrats administratifs	279
3.15. Mines et carrières	280
3.16. Nature et environnement	281
3.17. Outre-mer	286
3.18. Police	298
3.19. Pouvoirs publics, autorités indépendantes, organisation et gestion de l'administration	302
3.20. Protection des données à caractère personnel	307
3.21. Santé publique, sécurité sociale et aide sociale	315
3.22. Sport et jeux	324
3.23. Transports	325

3.24. Travail et emploi	327
3.25. Union européenne.....	329
3.26. Urbanisme et aménagement du territoire	331
4. Avis du Conseil d'État sur questions	333
4.1. Avis sur questions posées par le Gouvernement	333
4.2. Avis sur questions posées par les autorités d'outre-mer.....	334
• PARTIE 3 - Études, débats, partenariats, coopération européenne et internationale.....	335
1. L'activité d'étude et de publication.....	337
1.1. Les études de 2022	338
1.2. Les suites données aux études	343
1.3. La contribution du Conseil d'État à la simplification du droit	366
1.4. L'activité de publication	376
2. Les colloques, conférences et partenariats	381
2.1. Les colloques	381
2.2. Les cycles de conférences	384
2.3. La « Nuit du droit» 2022	386
2.4. Les colloques, conférences et partenariats organisés par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.....	387
3. Les relations européennes et internationales	391
3.1. La mission d'expertise et de veille juridique en droit européen	391
3.2. L'activité internationale des juridictions administratives.....	394
• PARTIE 4 - L'activité de gestion de la juridiction administrative.....	403
1. Garantir l'accessibilité de la justice administrative, à tous, partout.....	406
1.1. Garantir l'accessibilité sur l'ensemble du territoire	406
1.2. Garantir l'accessibilité numérique	407
2. Relever les défis du recrutement, de la mobilité et de la formation	408
2.1. Une nouvelle politique de recrutement	408
2.2. Accompagner les parcours et les mobilités de tous	409
2.3. Adapter et consolider la formation.....	410
2.4. Doter les personnels des outils nécessaires	411





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 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 le Conseil d'État, qui témoignent de sa contribution aux débats qui traversent notre société.

*

* *

1. L'année 2022 a été marquée par le retour de la guerre sur notre continent, mais également par le sceau toujours plus marqué du dérèglement climatique. Elle a toutefois été aussi celle de la fin de la crise sanitaire qui avait débuté en 2020 permettant un fonctionnement plus classique de nos institutions.

Encore et toujours, la juridiction administrative a accompli les missions qui lui sont dévolues.

S'agissant de la fonction contentieuse, la juridiction a répondu à la forte demande de justice qui existe dans tous les champs de notre société. Le nombre d'affaires enregistrées par les tribunaux administratifs est resté en 2022 sensiblement le même qu'en 2021, année historiquement haute, avec 241 000 entrées. Le nombre d'affaires enregistrées par la Cour nationale du droit d'asile, de 61 000, par les cours administratives d'appel, de 30 500, et par le Conseil d'État, de 9 750, a marqué un léger repli qui a permis de traiter plus d'affaires qu'il n'en a été enregistré. Ces chiffres s'inscrivent dans une hausse tendancielle des recours sur plusieurs années qui marque la grande confiance inspirée par la juridiction, mais qui impose d'améliorer continuellement la délivrance du service public de la justice à laquelle se consacrent chaque jour les agents, les magistrats, les membres, de la Commission du contentieux du stationnement payant, des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel, de la Cour nationale du droit d'asile et du Conseil d'État. Ces chiffres manifestent également les efforts déployés pour assurer en permanence la bonne administration de la justice, qui comprend notamment



la capacité des juridictions à statuer dans un délai raisonnable et à donner une solution exécutoire, efficace et réaliste au litige.

S'agissant de la fonction consultative du Conseil d'État, l'activité est restée très chargée. Il a ainsi examiné 1079 projets de textes, dont plus de 70 projets de loi et 45 projets d'ordonnance. En dépit de la complexité des projets de texte dont il a été saisi, 99 % d'entre eux ont été examinés en moins de deux mois et 59 % des projets de loi l'ont été en moins de quinze jours. Les sections consultatives, l'assemblée générale et la commission permanente ont ainsi chaque fois, dans les délais très courts qui leur étaient imposés, veillé à la sécurité juridique des textes qu'elles examinaient et contribué à leur clarté, leur cohérence et leur effectivité au regard des objectifs poursuivis par leurs auteurs. Les 12 avis rendus – par exemple celui sur les possibilités de modification du prix ou des tarifs des contrats de la commande publique, et aux conditions d'application de la théorie de l'imprévision – ont permis d'éclairer l'administration face à des problèmes juridiques épineux et actuels, comme en l'espèce ceux qui ont résulté du bouleversement des prix des matières premières, et singulièrement de ceux de l'énergie, du fait en particulier de la guerre en Ukraine. Ce panorama de l'activité consultative témoigne de l'engagement de toutes les équipes qui, au Conseil d'État, se mobilisent pour rendre, en toute indépendance, des avis rigoureux et approfondis en s'adaptant aux contraintes de l'activité gouvernementale.

S'agissant de la fonction d'étude et de proposition, le Conseil d'État a publié, en septembre, son étude relative aux réseaux sociaux, dans la continuité de la réflexion qu'il a engagée de longue date sur le développement du numérique. L'étude analyse les réseaux sociaux, leur fonctionnement et leurs effets sur le droit, l'action publique et plus largement la société, et en tire des propositions qui doivent permettre leur emploi vertueux et la prévention de possibles dérives.

Il faut également mentionner l'étude réalisée à la demande du Premier ministre sur l'intelligence artificielle, ses potentialités et ses risques pour l'action publique. Après avoir analysé le déploiement de cette technologie en particulier dans la sphère publique, l'étude dessine des orientations afin de construire une stratégie de l'« IA publique ».

Au-delà de ces travaux, la place de la juridiction dans le débat public a également été assurée par les rencontres intervenues tout au long de l'année 2022. Le Conseil d'État a notamment organisé, le 7 septembre de cette année, sa première « rentrée ». Celle-ci a permis de présenter l'activité de la juridiction durant l'année 2021 mais également de rappeler que le Conseil d'État est la « maison du service public » et de réfléchir à la place et à la portée de cette notion aujourd'hui. Le service public, élément essentiel de notre pacte social, était en effet le thème sous le signe duquel cet événement avait été placé. Désormais, chaque année en septembre, une « rentrée » du Conseil d'État se tiendra.

La poursuite de l'assouplissement des restrictions sanitaires a permis en outre de continuer la reprise initiée en 2021 des rencontres et des colloques au Palais-Royal. Ceux-ci ont toutefois souvent été organisés sous des formats hybrides, ce



qui a permis à un public plus large d'assister aux échanges, en « présentiel » et à distance. Les différents colloques, les entretiens en droit social, du contentieux et en droit public économique, ou encore les cycles de conférences des études annuelles 2022 et 2023 ont ainsi offert à des universitaires, des avocats, des juges, des représentants de l'administration, des responsables associatifs ou politiques la possibilité d'échanger sur des sujets variés comme le droit de l'urbanisme, la transition énergétique, l'héritage de Léon Blum, homme d'État et de lettres, ou encore le vieillissement comme défi social.

*

2. La gestion de la juridiction administrative a pour premier objectif de garantir l'accessibilité de la justice administrative. A cette fin, une neuvième cour administrative d'appel a été créée à Toulouse en 2022 afin d'améliorer la répartition des juridictions et de toujours rapprocher les citoyens de la justice administrative. L'objectif d'accessibilité a aussi présidé à l'amélioration des outils numériques afin de les rendre facilement utilisables par tous. Le même objectif d'accessibilité a été poursuivi par la mise à disposition de l'intégralité des décisions rendues par les juridictions administratives sur un portail numérique dédié, conformément à la politique d'ouverture des données, dite d'*open data*, menée par la juridiction.

La juridiction administrative s'est également largement mobilisée pour moderniser sa politique de recrutement, à la suite des évolutions liées à la réforme de la haute fonction publique, mais aussi pour accompagner les parcours et la mobilité de tous les agents, magistrats et membres, avec par exemple l'élargissement de l'offre de formations du centre de formation de la juridiction administrative (CFJA). Ce dernier propose dorénavant des formations à la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, à la laïcité et au développement durable, qui s'ajoutent aux formations techniques et pratiques qu'il assurait déjà. La qualité de vie au travail a également fait l'objet de travaux, avec par exemple la rédaction et la publication d'une « *Charte des temps* » destinée à promouvoir une culture managériale et des pratiques plus attentives à la nécessaire conciliation entre les temps de la vie professionnelle et ceux de la vie personnelle. Cette gestion s'est bien sûr toujours faite dans le cadre d'un dialogue social riche et fructueux qui permet de construire des solutions collectives pour répondre aux défis qui se posent à la juridiction administrative.

*

* *

Les actions et les résultats évoqués témoignent de l'intensité de l'activité de la juridiction administrative durant l'année écoulée et par conséquent de l'engagement de tous les agents, magistrats et membres. Par ses avis, ses décisions juridictionnelles, ses études et ses échanges avec la société, la juridiction administrative contribue à éclairer et à trancher les grandes questions qui se posent à notre temps, mais également beaucoup de celles que chacun peut rencontrer au quotidien. Le traitement des questions liées au réchauffement climatique par exemple, comme de celles relatives à l'accès quotidien à un service public, illustrent l'ambition de la juridiction : constituer un service public de qualité et de



proximité, qui garantit le respect du droit ainsi que l'exercice des droits et libertés de chacun, tout en assurant une régulation efficace de l'action publique face aux défis de notre temps.

La juridiction administrative poursuivra cet effort en 2023, afin d'accompagner l'adaptation des politiques publiques et d'assurer le respect du droit par les autorités publiques de notre pays, dans les turbulences et les difficultés qu'il peut traverser.



Index des principales abréviations

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





**Indicateurs de l'activité
du Conseil d'État
et des juridictions
administratives en 2022**





1.1. L'activité de la juridiction administrative en 2022

1.1.1. L'activité juridictionnelle

Les chiffres indiqués sont en données nettes

Les tribunaux administratifs

Affaires enregistrées	241 187
Affaires jugées	232 332
Affaires en stock	200 093
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	10 mois 10 jours

Les cours administratives d'appel

Affaires enregistrées	30 446
Affaires jugées	31 981
Affaires en stock	28 845
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	10 mois 25 jours

Le Conseil d'État

Affaires enregistrées	9 772
Affaires réglées	9 833
Affaires en stock	5 387
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	6 mois 17 jours

La CNDA

Affaires enregistrées	61 552
Affaires jugées	67 142
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	4 mois et 29 jours

Décisions du juge des référés du Conseil d'État

527 décisions rendues par le juge des référés

Dématérialisation des procédures juridictionnelles

224 722 recours déposés sur « Télérecours » dont 24 410 sur Télérecours citoyens

Médiations

1 976 médiations dont 44% ont abouti à un accord

1.1.2. L'activité consultative du Conseil d'État

Sections administratives : 1 075 textes et rapports examinés en 482 séances

73 projets de loi ; 30 projets de lois du pays

45 projets d'ordonnance

915 projets de décret dont 670 décrets réglementaires

12 avis sur question du Gouvernement

4 projets de rapport et d'études

Assemblée générale : 12 textes examinés en 14 séances (hors rapports et études)

Totalité des textes examinés en moins de 2 mois

Commission permanente : 9 textes examinés en 6 séances

Totalité des textes examinés en moins de 2 mois

1.1.3. L'activité d'étude

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

Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique

Une étude réalisée à la demande du Premier ministre

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

1.1.4. L'activité internationale

Échanges internationaux

Agenda du vice-président : 10 rencontres bilatérales et 4 multilatérales

26 autres rencontres bilatérales et 25 multilatérales avec la participation des membres du Conseil d'État

13 accueils de magistrats étrangers en stage long

12 accueils de groupes d'étudiants étrangers

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

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

Publication sur le site internet du Conseil d'État de nouvelles décisions en langue étrangère : 34 en anglais, 12 en espagnol

1.1.5.L'activité de colloques et de conférences

L'activité de colloque et de cycle de conférences : 4 colloques et 8 conférences organisés au Conseil d'État, 142 intervenants, près de 10 000 auditeurs (dont à distance)*

1 colloque du cycle des Entretiens du Conseil d'État en droit social : Le vieillissement, un défi social

1 colloque du cycle des Entretiens du contentieux du Conseil d'État : Politique de l'urbanisme, droit à construire et juge administratif

1 colloque du cycle des Entretiens en droit public économique du Conseil d'État : La transition énergétique

1 colloque organisé en partenariat avec le Conseil national d'évaluation des normes sur La simplification normative

La *Nuit du droit* organisée à la cour administrative d'appel de Paris sur le thème de la protection des libertés pendant la crise sanitaire

2 conférences du cycle Les réseaux sociaux : Les réseaux sociaux, vecteurs de transformation de l'action publique (23 mars 2022) et Les réseaux sociaux, enjeux de régulation (8 juin 2022).

2 conférences du cycle Le dernier kilomètre des politiques publiques : Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelles attentes ? (19 octobre 2022) et Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelle mise en œuvre dans les territoires ? (14 décembre 2022)

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

- Conférence La République et les groupements privés d'intérêt général (1870-1914) : une enquête dans les archives du Conseil d'État

- Table ronde La loi du 24 mai 1872, 150 ans après

- Conférence Léon Blum, homme d'État et de lettres, juriste et socialiste réformateur

- Conférence Léonce de Lavergne

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

1.1.6.L'activité de publication

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

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

- L'étude annuelle sur les Réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique

- L'étude réalisée à la demande du Premier ministre sur l'Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance

- Le Recueil de jurisprudence (Le petit Combarrous)

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

- La mise à jour de la jurisprudence destinée aux acteurs des associations et fondations reconnues d'utilité publique (RUP) : Recueils de jurisprudence associations et fondations (ARUP – FRUP)

Collection « Droits et Débats », à la Documentation française

- 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.

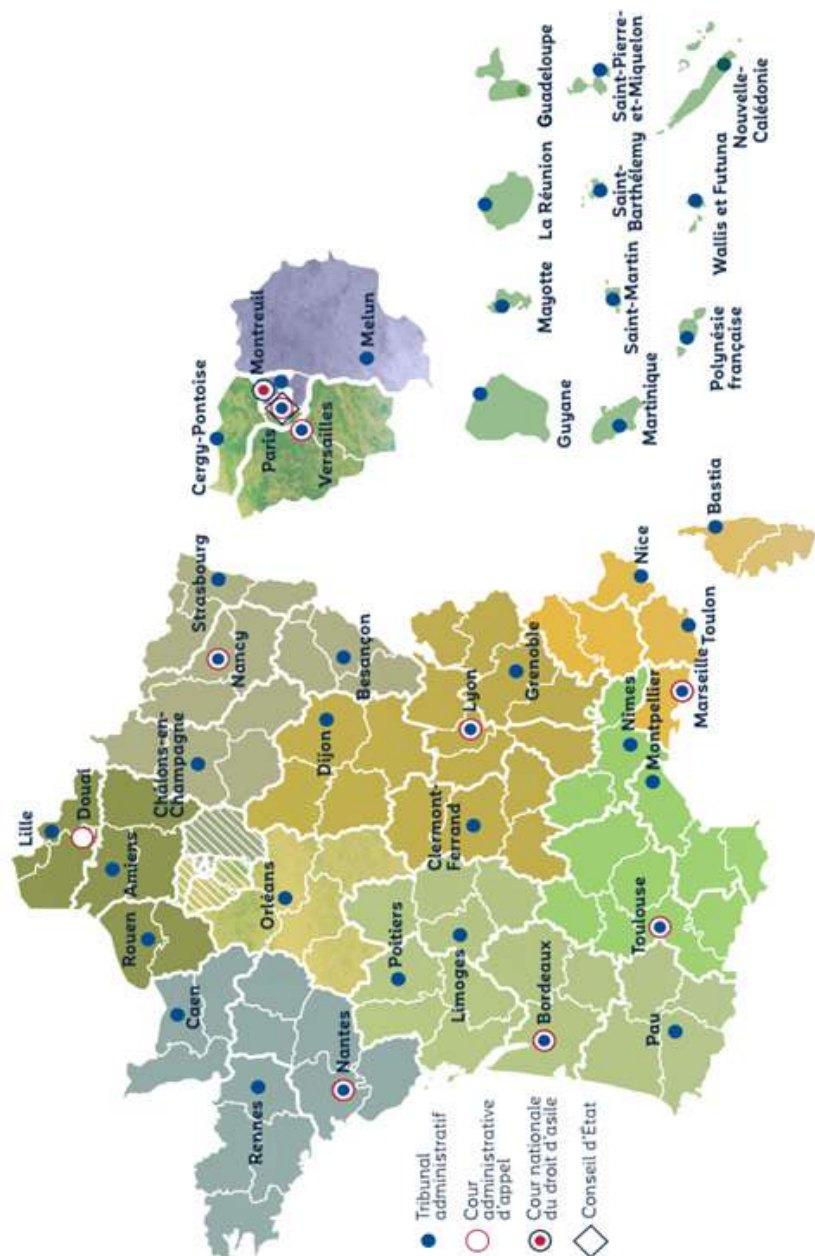
Collection « Droits et Débats », à la Documentation française

- Conférences « Vincent Wright » et table ronde « la loi du 24 mai 1872, 150 ans après », n° 9, 2022.

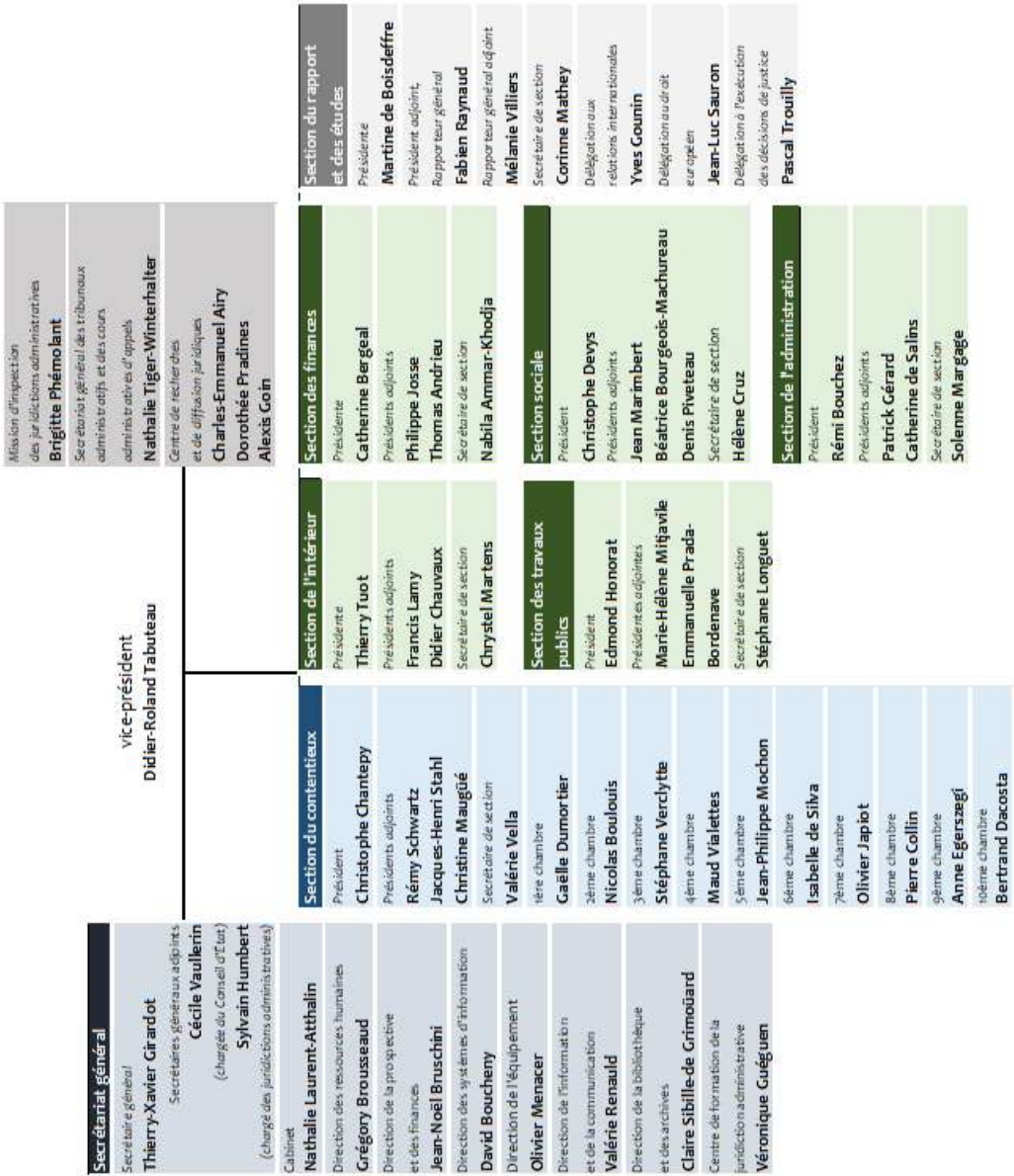


1.2. Panorama de la juridiction administrative en 2022

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**

7,5 millions de visiteurs en 2022 soit une augmentation de 25 % par rapport à 2021.

Cinq rubriques proposées aux visiteurs :

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

• **réseaux sociaux**

YouTube : suivie par 4 471 abonnés

- 93 vidéos mises à disposition du public
- 12 conférences retransmises en direct

Twitter : 216 938 abonnés

- 193 tweets vus près de 4 millions de fois

LinkedIn : 104 870 abonnés

- 164 publications vues plus de 5 millions de fois

Instagram : plus de 1 000 abonnés

• **podcast**

Plus de 2 800 écoutes comptabilisées en 2022.

1.3. Les dates clés de la juridiction administrative en 2022

• janvier 2022

(5 janvier 2022) – NOMINATION – Didier-Roland Tabuteau est nommé vice-président du Conseil d'État

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(24 janvier 2022) – CONTENTIEUX – L'interdiction de vendre à l'état brut des fleurs et feuilles provenant de variétés de cannabis sans propriétés stupéfiantes est suspendue (n° 460055).

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(28 janvier 2022) – CONTENTIEUX – Cookies publicitaires : Google est définitivement condamné à payer 100 millions d'euros (n° 449209).

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

• février 2022

(21 février 2022) – COLLOQUES/CONFERENCES – Conférence des chefs de cours suprêmes des États membres de l'Union européenne consacrée au rôle des juges dans la consolidation de l'État de droit en Europe dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne.

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

• mars 2022

(7 mars 2022) – COLLOQUES/CONFERENCES – *La République et les groupements privés d'intérêt général (1870-1914) : une enquête dans les archives du Conseil d'État.*

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(10 mars 2022) – CONSULTATIF – Avis sur un projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) et portant diverses dispositions en matière pénale et sur la sécurité intérieure

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(23 mars 2022) – COLLOQUES/CONFERENCES – 3^e conférence du cycle sur les réseaux sociaux : Les réseaux sociaux, vecteurs de transformation de l'action publique.

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

• avril 2022

(1^{er} avril 2022) – PUBLICATIONS – Publication du recueil annuel de jurisprudence *Le petit Combarrous* (jurisprudence 2021).

➔ V. sur www.conseil-etat.fr



(19 avril 2022) – CONTENTIEUX – Exposition à l’amiante : le Conseil d’État précise les règles de réparation du préjudice d’anxiété (avis n° 457560).

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

• mai 2022

(2 mai 2022) – PUBLICATIONS – Pour une justice plus accessible : parution de trois nouvelles plaquettes en FALC – français facile à lire et à comprendre.

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(15 mai 2022) – CONTENTIEUX – Le Conseil d’État suspend en référé la dissolution du Groupe Antifasciste Lyon et Environs (décision n° 462954).

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(22-24 mai 2022) – INTERNATIONAL – 3° séminaire de l’Association des Conseils d’État et des juridictions administratives suprêmes de l’Union européenne (ACA-Europe) organisé à Rome par le Conseil d’État italien.

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(29 mai 2022) – COLLOQUES/CONFERENCES – *La loi du 24 mai 1872, 150 ans après.*

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

• juin 2022

(3 juin 2022) – CONTENTIEUX – Démarches administratives en ligne : le Conseil d’État fixe un cadre général et se prononce sur les demandes de titre de séjour (décision n° 452798).

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(7 juin 2022) – CONTENTIEUX – Législatives : la NUPES doit être comptabilisée comme une nuance politique unique (décision n° 464414).

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(7 juin 2022) – CONSULTATIF – Avis sur un projet de loi ratifiant l’ordonnance n° 2022-582 du 20 avril 2022 portant adaptation du droit français au règlement (UE) 2017/745 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017 relatif aux dispositifs médicaux et modifiant le code de la santé publique

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(8 juin 2022) – COLLOQUES/CONFERENCES – Conférence de clôture du cycle sur les réseaux sociaux : *Les réseaux sociaux, enjeux de régulation.*

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(20-22 juin 2022) – INTERNATIONAL – 14e congrès triennal de l’Association internationale des hautes juridictions administratives (AIHJA) organisé à Bruxelles par le Conseil d’État de Belgique.

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(21 juin 2022) – CONTENTIEUX – Le Conseil d’État confirme la suspension du règlement intérieur des piscines de la ville de Grenoble autorisant le port du « burkini » (décision n° 464648).

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(22 juin 2022) – CONTENTIEUX – Respect du temps de travail à l’hôpital : Le Conseil d’État précise les obligations des établissements (décisions nos [446917](#), [446944](#) et [447003](#)).

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(24 juin 2022) – CONSULTATIF – Avis sur un projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la Covid-19.

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

• juillet 2022

(4 juillet 2022) – CONSULTATIF – Avis sur un projet de loi portant mesures d’urgence pour la protection du pouvoir d’achat.

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(5 juillet 2022) – CONTENTIEUX – Signalement de maltraitances : il ne peut y avoir de poursuites disciplinaires si le médecin a agi dans les règles et de bonne foi (décision n° [448015](#))

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(5 juillet 2022) – PUBLICATIONS – Rapport public 2021 d’activité des juridictions administratives et Bilan d’activité 2021.

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(15 juillet 2022) – PUBLICATIONS – Cycle des Entretiens en droit social : publication des actes du colloques Gouvernance et financement de la protection sociale ([coll. « Droits et Débats », n° 35](#)).

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(21 juillet 2022) – PUBLICATIONS – Mise à jour des recueils de jurisprudence sur les statuts des associations et fondations (ARUP – FRUP).

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

• août 2022

(30 août 2022) – CONTENTIEUX – Le juge des référés du Conseil d’État ne suspend pas l’expulsion de M. Hassan Iquioussen (décision n° [466554](#)).

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(31 août 2022) – PUBLICATIONS – Etude réalisée à la demande du Premier ministre sur le thème *Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance*.

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

• septembre 2022

(5 septembre 2022) – CONSULTATIF – Avis sur un projet de loi d’orientation et de programmation portant diverses dispositions en matière pénale et de gestion des crises.

➔ V. sur www.conseil-etat.fr



(5 septembre 2022) – CONSULTATIF – Avis sur un projet portant diverses mesures d’urgence relatives au fonctionnement du marché du travail.

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(7 septembre 2022) – Audience de rentrée – Le Conseil d’État, la maison du service public - Première édition de « La rentrée du Conseil d’État ».

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(20 septembre 2022) – CONTENTIEUX – Vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé reconnu liberté fondamentale (décision n° 451129).

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(21 septembre 2022) – INTERNATIONAL – 16e Journées juridiques et administratives franco-croates sur le thème de La qualité du droit.

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(22 septembre 2022) – CONSULTATIF – Avis sur un projet de loi relatif à l’accélération des énergies renouvelables.

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(27 septembre 2022) – PUBLICATIONS – Publication de l’étude annuelle 2022 : *Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique.*

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

• octobre 2022

(5-7 octobre 2022) – MEDIATION – La juridiction administrative participe au Congrès international des médiations.

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(3 octobre 2022) – INTERNATIONAL – Le saviez-vous ? Près de 1000 décisions du Conseil d’État sont disponibles en langue étrangère sur son site internet.

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(4 octobre 2022) – LA NUIT DU DROIT – La Nuit du Droit 2022 des juridictions administratives parisiennes sur le thème de la protection des libertés pendant la crise sanitaire.

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(7 octobre 2022) – CONTENTIEUX – Les comptes annuels d’une fondation d’entreprise n’ayant reçu aucune subvention publique n’ont pas à être communiqués (décision n° 443826).

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(15 octobre 2022) – PUBLICATIONS – Publication des actes du colloque organisé avec la Cour de cassation sur le thème *L’environnement : les citoyens, le droit, les juges* (coll. « Droits et Débats », n° 36).

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(17 octobre 2022) – CONTENTIEUX – Pollution de l’air : le Conseil d’État condamne l’État à payer deux astreintes de 10 millions d’euros (décision n° 428409).

➔ sur www.conseil-etat.fr

(19 octobre 2022) – COLLOQUES/CONFERENCES – Conférence inaugurale du cycle sur le dernier kilomètre des politiques publiques : *Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelles attentes ?*

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(25 octobre 2022) – COLLOQUES/CONFERENCES – 19^e conférence annuelle du Forum européen des juges pour l'environnement sur le thème du contentieux climatique.

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(27 octobre 2022) – CONSULTATIF – Avis sur un projet de loi visant à accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires à proximités de sites nucléaires existants.

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(31 octobre 2022) – CONTENTIEUX – Le contrôle technique des « deux-roues » doit être mis en œuvre (décision n° 466125).

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

• novembre 2022

(16 novembre 2022) – COLLOQUES/CONFERENCES – Conférence du comité d'histoire du Conseil d'État sur le thème *Léon Blum homme d'État et de Lettres, juriste et socialiste réformateur*.

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(17 novembre 2022) – CONSULTATIF – Avis sur un 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.

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(19 novembre 2022) – CONTENTIEUX – Ocean Viking : le Conseil d'État rejette l'appel demandant qu'il soit mis fin à la zone temporaire d'attente où certains passagers ont été maintenus (décision n° 468917).

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(23 novembre 2022 – CONTENTIEUX – Chasses traditionnelles des oiseaux : les autorisations 2021-2022 sont illégales (décisions nos 457516, 457579, nos 457517, 457583, nos 457518 et suivants, nos 457526 et suivants).

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

• décembre 2022

(9 décembre 2022) – CONTENTIEUX – Réalisation de travaux et protection des espèces protégées : le Conseil d'État précise les règles (avis n° 463563).

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(13 décembre 2022) – COLLOQUES/CONFERENCES – Conférence-débat sur *la laïcité* au Conseil d'État.

➔ V. sur www.conseil-etat.fr



(14 décembre 2022) – COLLOQUES/CONFÉRENCES – 2^e conférence du cycle sur Le dernier kilomètre des politiques publiques : *Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelle mise en œuvre dans les territoires ?*.

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(15 décembre 2022) – PUBLICATIONS – Cycle des entretiens en droit public économique : publication des actes du colloque *Quel financement pour une économie durable ?* (coll. « Droits et Débats », n° 37).

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(15 décembre 2022) – CONSULTATIF – Avis sur un projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions.

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(28 décembre 2022) – CONTENTIEUX – EPR de Flamanville : les travaux de réparation de soudures et les essais de fonctionnement peuvent se dérouler (décisions [nos 444845 et 448846](#) et n° 447330).

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(29 décembre 2022) – CONTENTIEUX – CBD : Annulation de l'arrêté interdisant la vente des fleurs et feuilles de cannabis sans propriétés stupéfiantes

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

(30 décembre 2022) – PUBLICATIONS – Publication des actes du colloque du Comité d'histoire du Conseil d'État sur le thème *Conférences «Vincent Wright» et Table ronde «la loi du 24 mai 1872, 150 ans après* (coll. « Histoire et Mémoire », n° 9).

➔ V. sur www.conseil-etat.fr

1.4. L'activité de gestion de la juridiction administrative en 2022

Le budget de la juridiction administrative

476,3 millions d'euros exécutés en 2022, répartis ainsi :

- Rémunération : 380,5 millions d'euros
- Fonctionnement : 63,3 millions d'euros
- Investissement : 32,5 millions d'euros

Les effectifs de la juridiction administrative

237 membres en activité au Conseil d'État

1 246 magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel

434 agents du Conseil d'État

1 622 agents des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel

660 agents de la Cour nationale du droit d'asile

Les recrutements dans la juridiction administrative

31 membres du Conseil d'État

107 magistrats

186 agents du Conseil d'État et de la CNDA

223 agents de greffe dans les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel

La formation

6 429 jours-personnes de formation continue dispensées (hors formation initiale des magistrats)

1 979 personnes ayant suivi au moins une action de formation continue

801 actions de formation continue proposées

1,53 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

	2018	2019	2020	2021	2022
Tribunaux administratifs					
Affaires enregistrées	213 029	231 280	210 514	241 384	241 187
	8%	8,6%	-8,9%	14,7%	-0,1%
Affaires réglées	209 618	223 229	200 411	233 254	232 332
	4%	6,5%	-10,2%	16,4%	-0,4%
Affaires en stock	166 119	173 792	182 713	191 053	200 093
	3,2%	4,6%	5,1%	4,6%	+4,7%

Cours administratives d'appel					
Affaires enregistrées	33 773	35 684	30 229	34 012	30 446
	8%	5,7%	-15,3%	12,5%	-10,5%
Affaires réglées	32 854	34 260	30 706	34 006	31 981
	5%	4,3%	-10,4%	10,7%	-6,0%
Affaires en stock	29 463	30 892	30 455	30 514	28 845
	3,3%	4,9%	-1,4%	0,2%	-5,5%

Conseil d'État					
Affaires enregistrées	9 563	10 216	10 034	11 313	9 772
	-3,05%	6,83%	-1,8%	12,7%	-13,6%
Affaires réglées	9 583	10 320	9 671	11 633	9 833
	-5,48%	7,48%	-6,3%	20,3%	-15,5%
Affaires en stock	5 255	5 323	5 861	5 562	5 387
	5,93%	1,29%	+ 10,1%	-5,1%	-3,1%



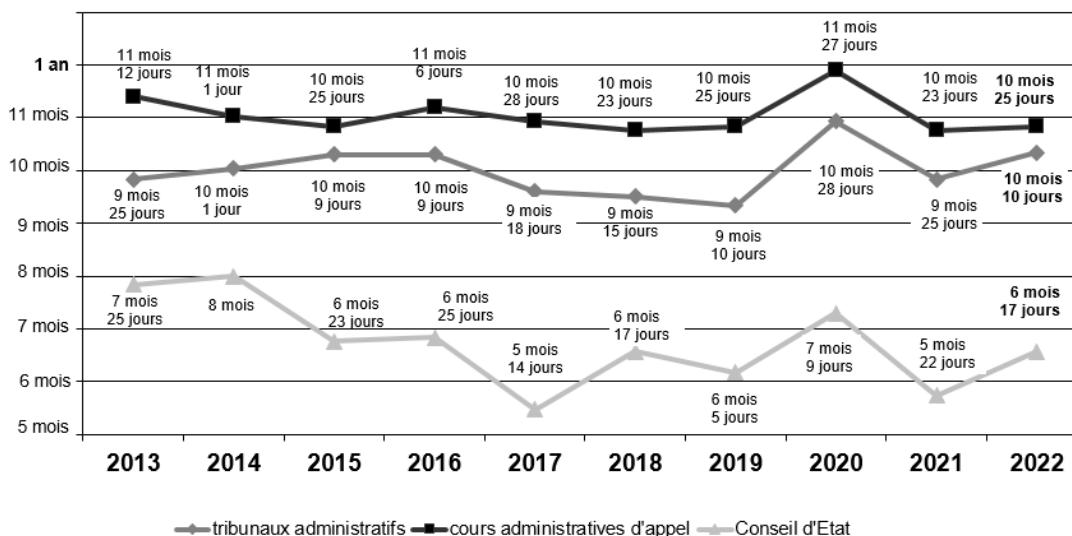
■ Évolution des délais de jugement

1- Délai prévisible moyen de traitement des affaires en stock

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

	2018	2019	2020	2021	2022
Tribunaux administratifs	9 mois 15 jours	9 mois 10 jours	10 mois 28 jours	9 mois 25 jours	10 mois 10 jours
Cours administratives d'appel	10 mois 23 jours	10 mois 25 jours	11 mois 27 jours	10 mois 23 jours	10 mois 25 jours
Conseil d'État	6 mois 17 jours	6 mois 5 jours	7 mois 9 jours	5 mois 22 jours	6 mois 17 jours

2- Graphique – Évolution du délai prévisible moyen de jugement 2013-2022 (données nettes)



3- Délai constaté de jugement des affaires ordinaires

Ce délai correspond au délai moyen de jugement des affaires, de leur enregistrement à leur notification, à l'exclusion des ordonnances, des référés-procédures d'urgence et des affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers pour le CE. La définition des affaires ordinaires a été modifiée dans les TA et CAA, pour désormais comptabiliser les ordonnances (les délais des années 2018 à 2019 ont été recalculés pour les prendre en compte).

	2018	2019	2020	2021	2022
Tribunaux administratifs	1 an 4 mois 11 jours	1 an 3 mois 14 jours	1 an 4 mois 17 jours	1 an 4 mois 13 jours	1 an 4 mois 8 jours
Cours administratives d'appel	11 mois 14 jours	11 mois 6 jours	1 an 14 jours	11 mois 27 jours	11 mois 28 jours
Conseil d'État	11 mois 29 jours	1 an 6 jours	1 an 23 jours	1 an 11 jours	11 mois 17 jours

■ Principaux domaines contentieux

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

1- Affaires enregistrées dans les principaux domaines de contentieux

	TA (241 187)	CAA (30 446)	Conseil d'État (9 772)
Étrangers	104 949	17 094	1 829
En % du total	43,5%	56,1%	18,7%
Fonctionnaires et agents publics	21 205	2 734	1 036
En % du total	8,8%	9,0%	10,6%
Logement	18 699	134	274
En % du total	7,8%	0,4%	2,8%
Urbanisme et aménagement	14 388	1 827	810
En % du total	6,0%	6,0%	8,3%
Fiscal	11 510	2 488	1 094
En % du total	4,8%	8,2%	11,2%
Police	13 106	346	442
En % du total	5,4%	1,1%	4,5%
Aide sociale	12 076	183	433
En % du total	5,0%	0,6%	4,4%
Droits des personnes et libertés publiques	6 632	483	902
En % du total	2,7%	1,6%	9,2%
Education, recherche	5 198	178	215
En % du total	2,2%	0,6%	2,2%
Marchés et contrats	4 393	702	197
En % du total	1,8%	2,3%	2,0%
Travail	4 301	664	253
En % du total	1,8%	2,2%	2,6%
Santé publique	3 655	569	227
En % du total	1,5%	1,9%	2,3%



■ **Décisions rendues dans les principaux domaines de contentieux**

	TA (232 332)	CAA (31 981)	Conseil d'État (9 833)*
Étrangers en % du total	100 945 43,4%	17 382 54,4%	1 771 18,0%
Fonctionnaires et agents publics en % du total	20 415 8,8%	2 897 9,1%	1 123 11,4%
Logement en % du total	17 901 7,7%	127 0,4%	242 2,5%
Urbanisme et aménagement en % du total	12 504 5,4%	3 166 9,9%	1 230 12,5%
Fiscal en % du total	12 266 5,3%	1 968 6,2%	769 7,8%
Police en % du total	12 914 5,6%	300 0,9%	440 4,5%
Aide sociale en % du total	11 921 5,1%	152 0,5%	396 4,0%
Droits des personnes et libertés publiques en % du total	6 483 2,8%	551 1,7%	918 9,3%
Marchés et contrats en % du total	4 324 1,9%	815 2,5%	196 2,0%
Travail en % du total	4 405 1,9%	590 1,8%	279 2,8%
Education, recherche en % du total	4 818 2,1%	179 0,6%	182 1,9%
Santé publique en % du total	3 714 1,6%	572 1,8%	236 2,4%

* 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

2018	2019	2020	2021	2022
------	------	------	------	------

Affaires enregistrées					
Premier ressort	155	150	1 005	644	332
référé suspension (art. L. 521-1 CJA)	119	110	280	305	190
référé liberté (art. L. 521-2 CJA)	24	33	708	313	127
autres référés	12	7	17	26	15
Appel (art. L. 521-2 et autres CJA)	272	260	238	261	200
Total	427	410	1 243	905	532

Décisions rendues					
Premier ressort	153	152	972	672	334
référé suspension (art. L. 521-1 CJA)	117	110	272	313	186
référé liberté (art. L. 521-2 CJA)	25	33	684	336	130
autres référés	11	9	16	23	18
Appel (art. L. 521-2 et autres CJA)	216	319	236	264	193
Total	369	472	1 208	936	527

COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL	2018	2019	2020	2021	2022
Affaires enregistrées					
référé suspension (art. L. 521-1 CJA)	264	322	281	263	237
autres référés	433	470	380	462	383
Total	697	792	661	725	620
Décisions rendues					
référé suspension (art. L. 521-1 CJA)	257	311	295	265	247
autres référés	443	472	408	450	405
Total	700	783	703	715	652

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

	2018	2019	2020	2021	2022
Affaires enregistrées					
sursis à exécution (art. R. 811-14 à 17 CJA)	834	840	892	929	858
Décisions rendues					
sursis à exécution (art. R. 811-14 à 17 CJA)	763	881	843	991	834

TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS	2018	2019	2020	2021	2022
Affaires enregistrées					
référé suspension (art. L. 521-1 CJA)	12 150	13 805	12 552	16 842	16 809
référé liberté (art. L. 521-2 CJA)	5 430	6 955	5 568	8 928	9 880
autres référés	13 043	14 316	13 414	21 032	20 754
Total	30 623	35 076	31 534	46 802	47 443
Décisions rendues					
référé suspension (art. L. 521-1 CJA)	12 034	13 733	12 455	16 802	16 851
référé liberté (art. L. 521-2 CJA)	5 393	6 975	5 556	8 890	9 882
autres référés	1 2861	14 172	12 953	20 328	21 203
Total	30 288	34 880	30 964	46 020	47 936



1.1.2. Questions prioritaires de constitutionnalité (QPC)

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

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

Tribunaux administratifs	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
QPC en instance au 1 ^{er} janvier	0	190	95	198	151	89	139	102	147	159	249	160	247
QPC enregistrées	490	459	374	353	274	249	439	647	443	662	516	547	315
QPC traitées	300	554	271	400	336	199	476	602	431	572	605	460	429
Transmission au Conseil d'État Taux de transmission (en%)	61 20,3%	50 9%	34 12,6%	47 11,8%	27 8%	27 13,5%	34 7,1%	39 6,5%	29 6,5%	25 4,4%	23 4,5%	23 5%	16 3,7%
QPC en stock au 31 décembre	190	95	198	151	89	139	102	147	159	249	160	247	133

Cours administratives d'appel	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
QPC en instance au 1 ^{er} janvier	0	26	14	69	50	108	134	56	34	24	274	32	134
QPC enregistrées	242	134	105	106	123	115	174	127	158	347	645	215	112
QPC traitées	216	146	50	125	65	89	252	149	168	97	887	113	217
Transmission au Conseil d'État Taux de transmission (en%)	31 14,3%	20 13,7%	11 22%	13 10,4%	11 16,9%	3 3,5%	8 3,2%	15 10,1%	8 5%	9 9,3%	5 0,8%	9 8%	5 2,3%
QPC en stock au 31 décembre	26	14	69	50	108	134	56	34	24	274	32	134	29

■ **QPC devant le Conseil d'État**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1- QPC enregistrées par mode de saisine	256	212	187	162	180	160	210	258	317	161	219	212	158
Saisine directe du Conseil d'État	158	135	133	100	136	125	160	201	279	123	183	178	135
QPC transmises par les TA et les CAA	92	70	45	60	38	30	42	54	37	34	28	32	21
QPC transmises par les juridictions administratives spécialisées	6	7	9	2	6	5	8	3	1	4	8	2	2

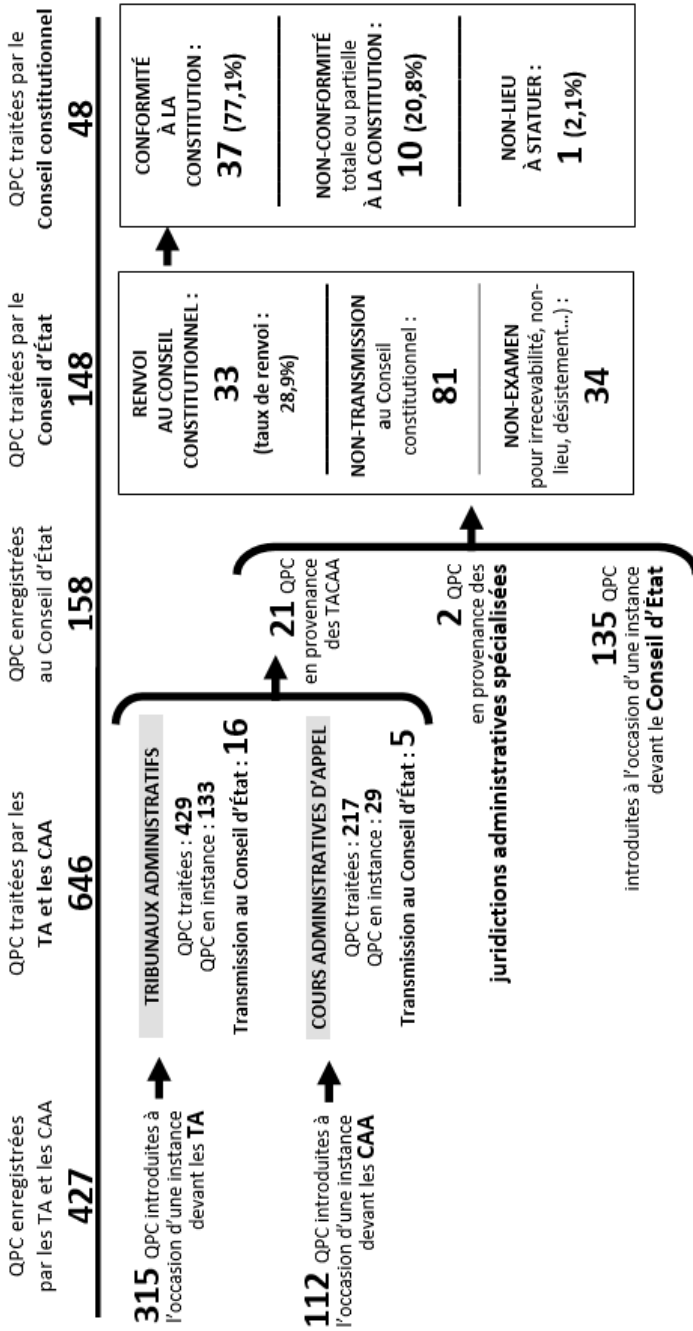
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2- QPC traitées par sens de décision	230	201	185	162	170	175	190	238	313	159	173	185	148
Renvoi au Conseil constitutionnel	60	51	39	38	43	46	49	52	26	44	25	39	33
Taux de renvoi ⁽¹⁾	30%	28%	26,5%	29,7%	29,7%	35,7%	33,3%	29,5%	9,8%	36,7%	27,5%	27,3%	28,9%
Non renvoi	140	131	108	90	102	83	98	124	240	76	66	104	81
Autres (non-examen de la QPC en cas d'irrecevabilité, non-lieu, désistement...)	30	19	38	34	25	46	43	62	47	39	82	42	34

⁽¹⁾ Hors irrecevabilité, non-lieu, désistement

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
3- QPC en stock au 31 décembre	26	37	39	39	49	34	54	58	60	47	77	66	67

4- Sens des décisions rendues par le Conseil constitutionnel		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Conformité	42	62	43	37	36	43	45	54	38	39	25	29	48	
	27	48	29	31	20	36	22	36	24	25	16	19	37	
	65,9%	78,7%	67,4%	85,7%	54,1%	82,9%	49%	67%	63,2%	64,1%	64,0%	48,0%	77,1%	
Non-conformité	11	14	13	5	16	7	23	18	13	14	8	9	10	
	24,4%	21,3%	30,2%	14,3%	45,9%	17,1%	51%	33%	34,2%	35,9%	32,0%	31,0%	20,8%	
Non-lieu à statuer	4	-	1	1	-	-	-	-	1	0	1	1	1	
	9,7%	-	2,3%	2,7%	-	-	-	-	2,6%	-	4,0%	3,4%	2,1%	

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



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

1- QP transmises à la CJUE	2018	2019	2020	2021	2022
	15	12	5	9	12
Par le Conseil d'État	13	11	5	7	12
Par les TA	1	1	0	0	0
Par les CAA	1	0	0	2	0

2- Décisions de la CJUE	2018	2019	2020	2021	2022
	4	3	5	10	2
Sur QP du Conseil d'État	4	2	5	8	1
Sur QP des TA	0	1	0	2	0
Sur QP des CAA	0	0	0	0	1

3- Décisions au fond rendues sur décisions de la CJUE	2018	2019	2020	2021	2022
	15	15	8	15	3
Par le Conseil d'État	13	12	7	13	2
Par les TA	2	1	1	2	0
Par les CAA	0	2	0	0	1

4- QP pendantes devant la CJUE	2018	2019	2020	2021	2022
	19	17	13	12	16
Sur QP du Conseil d'État	16	17	12	10	16
Sur QP des TA	1	0	1	0	0
Sur QP des CAA	2	0	0	2	0

1.2. Activité des tribunaux administratifs

1.2.1. Bilan d'activité de l'année 2022

■ Affaires enregistrées

En 2022, les tribunaux administratifs ont enregistré 241 187 affaires nouvelles en données nettes et 243 684 en données brutes. Les entrées sont stables par rapport à 2021 et progressent de 4,3% par rapport à 2019.

On observe une très légère diminution (- 0,6%) des entrées dans les TA de métropole et une augmentation très importante des entrées dans les TA ultramarins (+ 10,2 %) essentiellement due à la situation des TA de la Réunion et de Mayotte et dans une moindre mesure à celle du TA de Guyane.

Parmi les 7 principaux contentieux qui représentent 86% des entrées, les évolutions Trois contentieux sont en hausse :

Le contentieux des étrangers représente globalement 44% des entrées. Il a augmenté de 5% par rapport à 2021 et de 11% par rapport à 2019. Les OQTF 3 mois représentent 23% des entrées de ce contentieux et diminuent de 2% par rapport à 2021, les « OQTF 6 semaines » (19%) diminuent de 2 % par rapport à 2021, les procédures « 96 heures » (9%) augmentent de 3% par rapport à 2021, et le contentieux de l'asile (6%) augmente de 10% par rapport à 2021.

Les contentieux sociaux, qui regroupent l'ensemble des litiges relatifs à l'aide sociale, au RSA, au logement et aux droits des travailleurs sans emploi, représentent environ 13% des affaires enregistrées. Ils ont augmenté globalement de 3% par rapport à 2021 et de 5% par rapport à 2019. Au sein de ces contentieux, par rapport à 2021, le DALO (46%) est resté stable, le RSA (15%) a diminué de 4% et l'aide sociale aux personnes handicapées (10 %) a augmenté de 7%.

Le contentieux de l'urbanisme et de l'environnement représente 7% des entrées. Il augmente de 2% par rapport à 2021 et de 12% par rapport à 2019. Par rapport à 2021, le contentieux des installations classées (16% du contentieux de l'environnement) diminue de 50%, celui des autorisations d'occupation du sol (77% du contentieux de l'urbanisme) augmente de près de 4%.

Quatre contentieux sont en baisse :

Le contentieux de la fonction publique, qui représente 9% de l'ensemble des entrées, est en diminution de 14% par rapport à 2021 et de 3% par rapport à 2019. Au sein de ce contentieux, par rapport à 2021, le contentieux des fonctionnaires de l'État (32% du contentieux de la fonction publique) diminue de 3%, celui des fonctionnaires territoriaux (32% contentieux de la fonction publique) diminue de 6% et celui des fonctionnaires des établissements hospitaliers (21% contentieux de la fonction publique) diminue de 40%.

Le contentieux fiscal, qui représente 5% des entrées, diminue de 10% par rapport à 2021 et de 31% par rapport à 2019.

Le contentieux de la police, qui représente 5% des entrées, diminue de 4% par rapport à 2021 et à 2019.

Le contentieux des marchés et contrats, qui représente 2% des entrées, diminue de plus de 12 % par rapport à 2021 et de 15% par rapport à 2019.

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

Les entrées ont progressé dans 15 juridictions : les plus fortes progressions concernent La Réunion et Mayotte (+21%), Nantes (+16%), la Guyane (+12%) et Cergy-Pontoise (8%).

Elles ont diminué dans 22 juridictions : les plus fortes des baisses concernent : la Guadeloupe, saint Barthélémy, Saint Martin (-17%), Versailles (-16%) et Pau (-13%).

■ **Affaires réglées**

Le nombre d'affaires jugées par les tribunaux administratifs en 2022 est stable par rapport à 2021, (-0,4%) en données nettes et augmente de 1,2% en données brutes avec 232 332 sorties nettes et 238 223 sorties brutes.

La progression est de 4% par rapport à 2019 en données nettes et de 6% en données brutes.

15 tribunaux ont des sorties qui progressent par rapport à 2021 et 22 ont des sorties en diminution.

La Réunion Mayotte, Rouen, Nantes, la Guadeloupe Saint Barthélémy Saint Martin, la Guyane, Châlons-en-Champagne et Bordeaux ont jugé entre 6% et 19% de dossiers supplémentaires par rapport à 2021.

■ **Taux de couverture et stock d'affaires en instance**

Le taux de couverture au niveau national est resté quasiment stable. Il passe de 96,6% à 96,3%.

12 tribunaux enregistrent un taux de couverture de plus de 100 % dont Versailles, Dijon, Nancy et la Guadeloupe Saint Barthélémy Saint Martin qui atteignent ou dépassent 103 %.

19 ont un taux de couverture compris entre à 90 % et 100 %.

6 ont un taux de couverture compris entre 78% et 90 % (Bastia, Caen, Poitiers, Nantes, Clermont-Ferrand et Toulouse).

Le taux de couverture global inférieur à 100% a pour conséquence une augmentation du stock d'affaires en instance. Au 31 décembre 2022, ce stock atteint 200 093 dossiers en données nettes, soit une augmentation de 4,7% par rapport à la situation observée au 31 décembre 2021 et de 15,1% par rapport à 2019.

La part des affaires de plus de 24 mois augmente de 8,7% et s'établit à 10,3 % comme en 2021.



Les TA dont les affaires de plus de 24 mois représentent plus de 10 % du stock global sont au nombre de 12 en 2022 : Caen, Cergy-Pontoise, Clermont-Ferrand, Grenoble, Lille, Limoges, Marseille, Melun, Nantes, Nice, Rennes et Toulon.

■ Délais

Le délai prévisible moyen a augmenté par rapport à 2021 de 16 jours pour s'établir à 10 mois et 10 jours. Par rapport à 2019, cela représente une augmentation de 1 mois.

Le délai moyen de jugement constaté pour les affaires ordinaires a diminué de 5 jours par rapport à 2021 et de 24 jours par rapport à 2019. Il s'établit à 1 an 4 mois 8 jours.

Le délai moyen constaté (toutes affaires confondues) a augmenté de 4 jours par rapport à 2021 et de 15 jours par rapport à 2019 pour s'établir à 9 mois et 20 jours. Par rapport à 2019, ce délai a augmenté de 15 jours.

■ La question prioritaire de constitutionnalité

Les tribunaux ont été saisis en 2022 de 315 questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) soit 5 768 depuis 2010. Au 31 décembre 2022 les tribunaux avaient examiné 429 QPC et en avaient transmis 16 au Conseil d'État soit un taux de transmission de 3,7%.



1.2.2. Statistiques

■ Affaires enregistrées, traitées et en instance au 31 décembre 2022

	Données brutes			Données nettes		
	2021	2022	Évolution 2022/2021	2021	2022	Évolution 2022/2021
Affaires enregistrées						
TA de Métropole	231 692	229 823	-0,8%	229 245	227 809	-0,6%
TA d'outre-mer	12 139	13 861	14,2%	12 139	13 378	10,2%
Total	243 831	243 684	-0,1%	241 384	241 187	-0,1%
Affaires traitées						
TA de Métropole	223 639	225 210	0,7%	221 767	219 326	-1,1%
TA d'outre-mer	11 696	13 013	11,3%	11 487	13 006	13,2%
Total	235 335	238 223	1,2%	233 254	232 332	-0,4%
Affaires en instance						
TA de Métropole	208 546	213 490	2,4%	184 227	192 967	4,7%
TA d'outre-mer	6 827	7 621	11,6%	6 826	7 126	4,4%
Total (dont plus de 2 ans)	215 373 40 011	221 111 38 229	2,7%	191 053 19 045	200 093 20 694	4,7%

■ Délais moyens de jugement en 2022

	Données brutes	Données nettes
Délai prévisible moyen de traitement des affaires en stock	11 mois 4 jours	10 mois 10 jours
Délai moyen de jugement des affaires de l'enregistrement à la notification ou «délai constaté global»	10 mois 24 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 6 mois 6 jours	1 an 4 mois 8 jours

■ **Stock et flux par juridiction, pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2022 (données nettes, juridictions classées par ordre alphabétique)**

	Affaires enregistrées		Affaires traitées		Affaires en instance	
	2022	Évolution 2022/2021	2022	Évolution 2022/2021	2022	Évolution 2022/2021
Amiens	4 028	-4,8%	4 103	-0,3%	3 083	-2,3%
Bastia	1 574	4,6%	1 234	-8,7%	1 729	24,7%
Besançon	2 043	-3,2%	2 052	-7,3%	1 454	6,4%
Bordeaux	6 711	-3,4%	6 650	6,1%	5 231	1,0%
Caen	2 831	0,9%	2 418	-8,2%	2 698	17,9%
Cergy-Pontoise	16 023	7,7%	15 105	3,0%	12 596	8,1%
Châlons-en-Champagne	2 976	3,8%	2 843	8,8%	1 772	8,4%
Clermont-Ferrand	2 729	0,5%	2 413	-14,7%	2 865	12,7%
Dijon	3 348	3,0%	3 471	-1,6%	1 899	-6,2%
Grenoble	8 454	-2,3%	7 920	-6,0%	9 286	6,6%
Lille	10 016	-0,9%	9 880	-4,4%	9 289	2,8%
Limoges	1 874	-8,4%	1 768	-11,2%	2 090	5,4%
Lyon	9 582	-6,5%	9 239	-5,3%	6 747	5,2%
Marseille	10 939	-2,3%	10 397	-7,1%	10 144	6,5%
Melun	12 278	4,0%	11 197	3,5%	12 151	9,9%
Montpellier	6 702	-0,6%	6 466	0,7%	5 675	12,4%
Montreuil	17 016	0,6%	16 500	1,5%	11 528	4,4%
Nancy	3 667	-1,3%	3 743	0,6%	2 146	-4,4%
Nantes	16 933	15,5%	14 845	11,3%	18 927	12,3%
Nice	6 059	-8,7%	6 092	-4,5%	6 623	-0,3%
Nîmes	4 025	-6,7%	3 816	-13,1%	3 723	12,4%
Orléans	4 402	-4,3%	4 177	-6,2%	4 322	-0,1%
Paris	26 957	-3,3%	27 385	3,2%	15 979	-2,5%
Pau	2 864	-13,1%	2 841	1,7%	3 373	0,6%
Poitiers	3 241	-5,6%	2 836	-12,6%	3 181	3 181
Rennes	6 499	0,0%	6 458	-3,0%	6 195	0,6%
Rouen	5 274	3,8%	5 716	13,1%	3 791	-10,3%
Strasbourg	8 547	3,5%	8 339	-2,4%	5 574	4,9%
Toulon	3 561	5,7%	3 264	-8,2%	4 871	6,5%
Toulouse	7 360	-0,9%	6 571	2,1%	7 419	4,0%
Versailles	9 296	-15,9%	9 587	-14,9%	6 606	-4,6%
Total métropole	227 809	-0,6%	219 326	-1,1%	192 967	4,7%
Guadeloupe, St Barthélemy et St Martin	1 610	-17,4%	1 738	11,7%	1 280	-9,3%
Guyane	1 888	12,3%	1 802	11,2%	1 784	5,3%
La Réunion et Mayotte	8 142	21,3%	7 709	18,5%	3 230	12,3%
Martinique et Saint- Pierre et Miquelon	753	-1,8%	760	-1,0%	410	-0,2%
Nouvelle Calédonie et Wallis et Futuna	417	-3,2%	427	-6,4%	188	-5,5%
Polynésie Française	568	-5,2%	570	-2,2%	234	-0,4%
Total Outre-mer	13 378	10,2%	13 006	13,2%	7 126	4,4%
Total général	241 187	-0,1%	232 332	-0,4%	200 093	4,7%

1.3. Activité des cours administratives d'appel

1.3.1. Bilan d'activité de l'année 2022

■ Affaires enregistrées

En 2022, les entrées des CAA diminuent de 10,5%, en net, avec 30 446 dossiers, et en brut, avec 30 687 dossiers.

Par rapport à 2019, qui constituait un pic, les entrées diminuent de 14,7% en données brutes et nettes.

Les principaux contentieux en CAA, qui représentent 83% des entrées, sont tous en diminution par rapport à 2021.

Le contentieux des étrangers, qui reste de très loin le premier contentieux des cours avec 56% des entrées, a diminué de 7% par rapport à 2021 et de 5% par rapport à 2019.

Le contentieux de la fonction publique, qui représente 9% des entrées, a diminué de 8% par rapport à 2021 et de 14% par rapport à 2019.

Le contentieux de l'urbanisme et de l'environnement, qui représente 8% des entrées, a diminué de 12% par rapport à 2021 et de 22% par rapport à 2019.

Le contentieux fiscal, qui représente 8% des entrées, a diminué de 20% par rapport à 2021 et de 40% par rapport à 2019.

Le contentieux des marchés, qui représente 2% des entrées, a diminué de 4% par rapport à 2021 et de 24% par rapport à 2019.

A l'exception de la cour de Nantes qui a vu ses entrées progresser (+11%), toutes les cours ont des entrées en diminution, en particulier Marseille (-41%) et Bordeaux (-36%) où l'effet de la baisse générale du nombre des appels se cumule avec les effets du transfert des ressorts des TA de Nîmes, Montpellier et Toulouse à la nouvelle cour de Toulouse.

Les chiffres de la cour administrative de Toulouse ne sont pas significatifs pour sa première année de fonctionnement.

■ Affaires réglées

Avec 31 981 décisions en données nettes, et 32 336 en données brutes, les sorties des cours ont diminué de 6% en net et 5,2% en brut.

Par rapport à 2019, les sorties sont en diminution de 6,7%.

En 2022, les sorties ont progressé dans 3 cours : Douai, Lyon et Paris. Elles ont diminué dans les autres cours.

Taux de couverture et affaires en instance

Le taux de couverture s'établit au niveau national à 105%. Il est en augmentation de 5 points par rapport à 2021.

En dehors de la Cour de Nantes, qui a à un taux inférieur à 100% (95%), toutes les cours ont un taux de couverture supérieur ou égal à 100%.

Le nombre d'affaires en stock s'établit au 31 décembre 2022 à 28 845 dossiers en données nettes. Il diminue de 5,5% par rapport à 2021 et de 6,6 % par rapport à 2019.

Les affaires de plus de 24 mois diminuent de 17,2%, leur part représente 4,7% du stock. Seules les CAA de Nancy (10,3%), Versailles (7,4%) et Marseille (7,1%) ont des taux supérieurs à 5%.

■ **Délais**

Le délai prévisible moyen a augmenté par rapport à 2021 de 2 jours pour s'établir à 10 mois et 25 jours. Il est stable par rapport à 2019.

Par rapport à 2021, le délai moyen de jugement constaté pour les affaires ordinaires a augmenté de 1 jour pour s'établir à 11 mois 28 jours. Par rapport à 2019, ce délai a augmenté de 22 jours.

Le délai moyen constaté (toutes affaires confondues) a augmenté de 3 jours en CAA pour s'établir à 11 mois et 18 jours. Par rapport à 2019, ce délai a augmenté de 22 jours en CAA.

■ **Question prioritaire de constitutionnalité**

Les cours ont été saisies en 2022 de 112 questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) soit 2 603 depuis 2010. Au 31 décembre 2022 les cours avaient examiné 217 QPC et en avaient transmis 5 au Conseil d'État soit un taux de transmission de 2,3%.



1.3.2. Statistiques

■ Affaires enregistrées, traitées et en instance au 31 décembre 2022

	Données brutes			Données nettes		
	2021	2022	Évolution 2022/2021	2021	2022	Évolution 2022/2021
Affaires enregistrées	34 283	30 687	-10,5%	34 012	30 446	-10,5%
Affaires traitées	34 114	32 336	-5,2%	34 006	31 981	-6,0%
Affaires en stock <i>dont affaires de plus de 2 ans</i>	30 886 1 715	29 223 1 436	-5,4% -16,3%	30 514 1 620	28 845 1 341	-5,5% -17,2%

■ Délais moyens de jugement en 2022

	Données brutes	Données nettes
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	10 mois 25 jours	10 mois 25 jours
Délai moyen de jugement des affaires de l'enregistrement à la notification dit «délai constaté global»	11 mois 19 jours	11 mois 18 jours
Délai moyen de jugement des affaires de l'enregistrement à la notification (hors référés- procédures d'urgence)	11 mois 29 jours	11 mois 28 jours

■ Stock et flux par juridiction, pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2022

Données nettes, juridictions classées par ordre alphabétique

	Affaires enregistrées		Affaires traitées		Affaires en instance	
	2022	Évolution 2022/2021	2022	Évolution 2022/2021	2022	Évolution 2022/2021
Bordeaux	3 029	-36,1%	3 728	-20,9%	3 407	-27,4%
Douai	2 692	-1,4%	2 805	+6,6%	1 940	-5,6%
Lyon	3 828	-11,0%	4 224	+4,7%	4 107	-8,8%
Marseille	2 939	-41,3%	3 758	-24,7%	3 045	-39,2%
Nancy	3 101	-6,1%	3 176	-14,3%	2 928	-2,6%
Nantes	4 121	+10,7%	3 931	-9,7%	2 918	+7,0%
Paris	5 545	-17,2%	5 860	+2,1%	4 331	-7,1%
Toulouse	2 283	-	1 269	-	2 619	-
Versailles	2 908	-17,1%	3 230	-15,8%	3 550	-8,1%
Total général	30 446	-10,5%	31 981	-6,0%	28 845	-5,5%

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

1.4.1. Bilan d'activité de l'année 2022

Au regard de la spécificité des années 2020 et 2021, les années 2018-2019 sont considérées comme des années de référence plus significatives. Des comparaisons pourront donc être faites avec les données constatées en 2018-2019.

■ Affaires enregistrées

Le nombre de dossiers enregistrés par la section du contentieux, en données nettes (c'est-à-dire hors contentieux sériels représentant 309 dossiers) est de 9 772 en 2022, constituant une baisse de -13,6% comparé à 2021, de -4,3% comparé à 2019 et une hausse de +2,2% comparé à 2018.

Le contentieux de premier ressort baisse de -29% par rapport à 2021 mais augmente de +21,6% par rapport à 2019 et de +33,1% par rapport à 2018. Hors référés, la variation est de -20% par rapport à 2021 et de +7,1% par rapport à 2019 et +19,5% par rapport à 2018.

Les saisines en appel baissent de -38,4% mais sont relativement stables par rapport à 2019 et 2018 avec un peu plus de 300 dossiers. Hors référés, ces saisines en appel enregistrent une diminution de -55,5% par rapport à 2021. Cette baisse s'explique par l'assèchement du contentieux électoral.

Les pourvois en cassation baissent de -12,2%. Cette tendance s'observe pour presque tous les types de pourvois par rapport à 2021 mais aussi 2018 et 2019 : -11,6% par rapport à 2021 pour la cassation des cours administratives d'appel qui elles-mêmes enregistrent une baisse de leurs entrées, -10,2% par rapport à 2019 et -9% par rapport à 2018 ; -6,8% pour la cassation des décisions des tribunaux administratifs en premier et dernier ressorts, -18,1% par rapport à 2019 et -10,9% par rapport à 2018 ; -21,2% pour la cassation des décisions des juridictions administratives spécialisées, -9,5% par rapport à 2019 et +1,3% par rapport à 2018. Seule la cassation des décisions des tribunaux administratifs statuant en référé, qui diminue de -8,6% par rapport à 2021, progresse de +23,1% par rapport à 2019 et +31,1% par rapport à 2018.

Les 5 principaux contentieux, qui représentent presque 60 % des entrées, sont en baisse : le contentieux des étrangers qui représente 18,7% des entrées diminue de -7,4% ; le contentieux fiscal qui représente 11,2% des entrées diminue de -7,2% ; le contentieux de la fonction publique qui représente 10,6% des entrées diminue de -21,7% ; le contentieux des droits des personnes et libertés publiques qui représente 9,2% des entrées diminue de -23,7%. Le contentieux de l'urbanisme qui représente 8,3% des entrées diminue dans une moindre proportion avec -0,2%.



La diminution s'observe également pour les entrées des seules affaires contentieuses : le contentieux des étrangers qui représente 15,6% des entrées diminue de -18,1% ; le contentieux fiscal qui représente 12,2% des entrées diminue de -9,4% ; le contentieux de la fonction publique qui représente 11% des entrées diminue de -20,5% ; le contentieux des droits des personnes et libertés publiques qui représente 8,4% des entrées diminue de -35,1%. Le contentieux de l'urbanisme qui représente 9,5% des entrées reste stable.

■ Affaires jugées

Le nombre d'affaires réglées par la section du contentieux, y compris celles rendues par le président de la section au titre de ses compétences propres, est passé de 2021, année de rattrapage, à 2022, année de baisse des entrées, de 11 633 à 9 833 décisions en données nettes (-15,5%). La variation est moins marquée comparativement à 2018 et 2019, s'établissant respectivement à +2,6% et de -4,7%. Avec un taux de couverture de 100,6%, la section du contentieux maintient les grands équilibres et retrouve le niveau de couverture des années 2018 et 2019 situé entre 100% et 101%.

La proportion des décisions contentieuses (8 504) rendues en formation collégiale est de 59%, soit supérieure de 4 points par rapport à 2021, 1,5 points par rapport à 2019 et inférieure de 0,3 point par rapport à 2018. 76,3% des décisions collégiales ont été rendues par des chambres jugeant seules, 23,1% l'ont été en chambres réunies.

La proportion des décisions juridictionnelles rendues par ordonnance (41%) retrouve un niveau proche de 2018 (40,7%) et 2019 (42,5%) sous l'effet de la baisse des ordonnances des juges des référés (-44,9% par rapport à 2021 hors formations collégiales). Parmi ces ordonnances, celles des présidents représentent 85,4% de l'ensemble des ordonnances contentieuses, celles du juge des référés 14,6% contre respectivement 79,7% et 20,3% en 2021, 87,3% et 12,7% en 2019 et 89,8% et 10,2% en 2018.

■ Délais

Le délai moyen constaté de l'instance pour les affaires dites « ordinaires » (hors référés ou procédures enserrées dans des délais particuliers) est passé d'1 an et 11 jours en 2021 à 1 an et 17 jours en 2022 (+6 jours). Ce délai est de 11 mois et 19 jours en premier ressort, de 7 mois et 1 jour en appel et de 8 mois et 23 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 17 jours (soit identique à 2018), contre 5 mois et 18 jours en 2021. Le nombre encore significatif de référés sur lesquels il a été statué dans un délai moyen 14 jours influe sur ce délai moyen de jugement.

■ Stock

Le stock des affaires en instance, constitué de 5 387 affaires représente un peu plus de la moitié du nombre d'affaires jugées en 2022. Il est constitué à 72% de pourvois en cassation.

Le stock baisse de - 3,1 % par rapport à 2021 et augmente de + 1,2% par rapport à 2019, +2,5% par rapport à 2018.

Au 31 décembre 2022, 84,9% des affaires en stock ont moins d'un an (83,2% en 2021, 81,8% fin 2019, 83,6% fin 2018). Le stock des dossiers de plus de 2 ans représente 2,3% de l'ensemble du stock, soit un niveau équivalent à celui de 2019, inférieur de 0,4 point par rapport à 2018 et supérieur de +0,5 point par rapport à 2021.

■ Questions prioritaires de constitutionnalité

Le nombre de questions prioritaires de constitutionnalité enregistrées en données nettes devant la section du contentieux en 2022 est de 158, représentant une baisse de -25,5% par rapport à 2021, de -1% par rapport à 2019 et -10% par rapport à 2018.

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

33 questions ont fait l'objet d'un renvoi au Conseil constitutionnel soit 28,9% des questions ayant fait l'objet d'une décision, hors cas d'irrecevabilité, de non-lieu, de désistement et non-examen.

■ Référé

En 2022 et après deux ans d'activité exceptionnelle liée à la covid, le juge des référés a connu une diminution de son activité avec un total de 532 dossiers enregistrés (- 41,2 % par rapport à 2021 et - 57,2% par rapport à 2020). Les entrées en référé restent cependant en hausse de +29,8% par rapport à 2019 et de +24,6% par rapport à 2018.

Les requêtes en premier ressort diminuent de -48,5% par rapport à 2021, -67% par rapport à 2020 et augmentent de +121,3% par rapport à 2019 et +114,2% par rapport à 2018. En appel, la baisse est de -23,4% par rapport à 2021, -16% par rapport à 2020, -23,1% par rapport à 2019 et -26,5% par rapport à 2018.

Les ordonnances rendues par le juge des référés baissent de -43,7% par rapport à 2021. Elles restent en nombre supérieur à 2018 (+42,8%) et 2019 (+11,7%). Les ordonnances rendues sur des référés en premier ressort diminuent en comparaison de 2021 (-50,3%) et 2020 (-65,6%) mais restent à un niveau élevé en comparaison de 2018 (+118,3%) et 2019 (+119,7%). Les ordonnances rendues en appel enregistrent une diminution sur les 4 dernières années (-26,9% de décisions par rapport à 2021, -18,2% par rapport à 2020, -39,5% par rapport à 2019 et -10,6% par rapport à 2018).

■ Les compétences propres du président

Le volume des dossiers 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) augmente de +5,8% passant de 1 322 dossiers en 2021 à 1 399 en 2022, sous l'effet notamment de la hausse des recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle établis près le Conseil d'État (+25,4%). Le nombre de dossiers relatifs au règlement des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative



est de 341, soit un peu en dessous de la moyenne annuelle observée sur les années 2018-2021, soit 391 dossiers.

Les ordonnances relevant des compétences propres du président représentent 13,5% des décisions rendues avec 1329 ordonnances.

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 2018 à 2022 (données brutes et nettes)

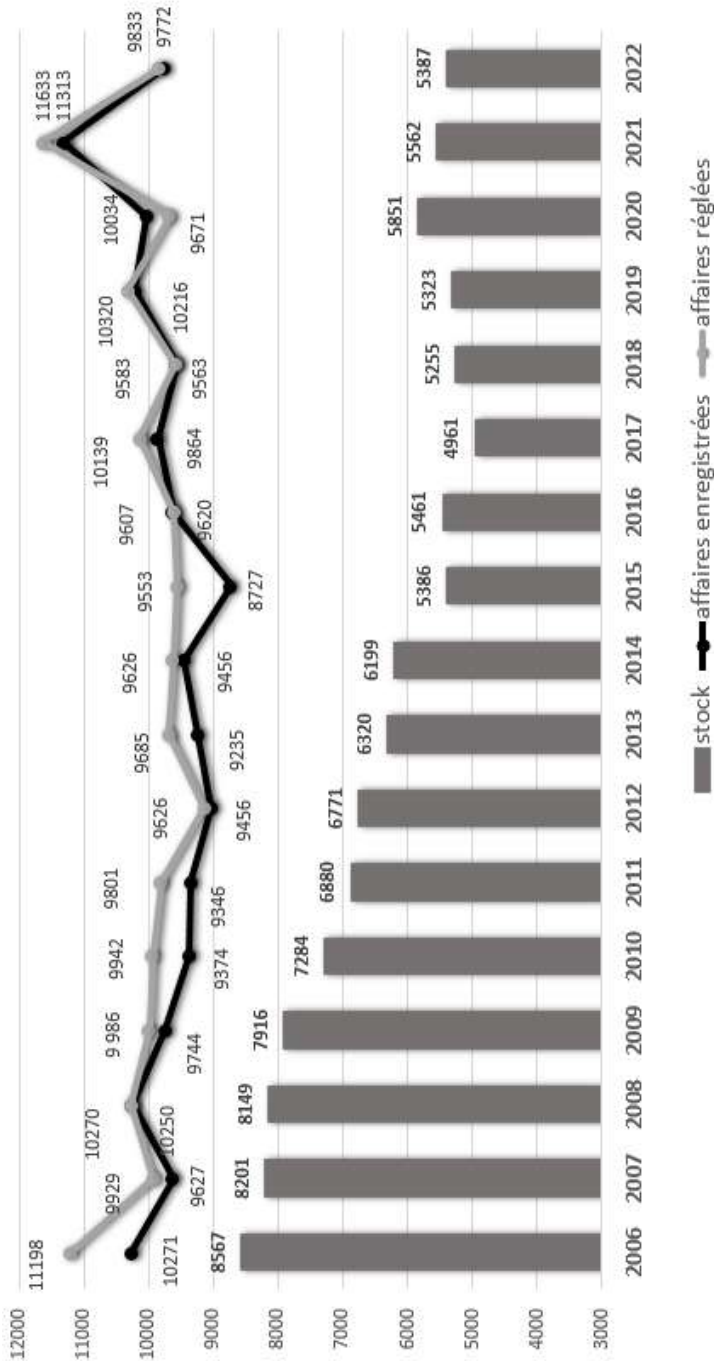
	2018	2019	2020	2021	2022
Données brutes					
Affaires enregistrées	9 773	10 541	11 007	11 732	10 081
Décisions rendues	10 355	10 575	10 127	12 616	10 535
Affaires réglées	10 014	10 402	10 017	12 486	10 433
Affaires en stock au 31/12	5 458	5 631	6 648	5 978	5 651
Données nettes					
Affaires enregistrées	9 563	10 216	10 034	11 313	9 772
Décisions rendues	9 787	10 493	9 780	11 757	9 934
Affaires réglées	9 583	10 320	9 671	11 633	9 833
Affaires en stock au 31/12	5 255	5 323	5 851	5 562	5 387
Données nettes après déduction des ordonnances du président de la section du contentieux(c)					
Affaires enregistrées	8 084	8 598	8 869	9 832	8 373
Décisions rendues	8 340	8 508	8 442	10 114	8 504

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

(b) Affaires définitivement terminées

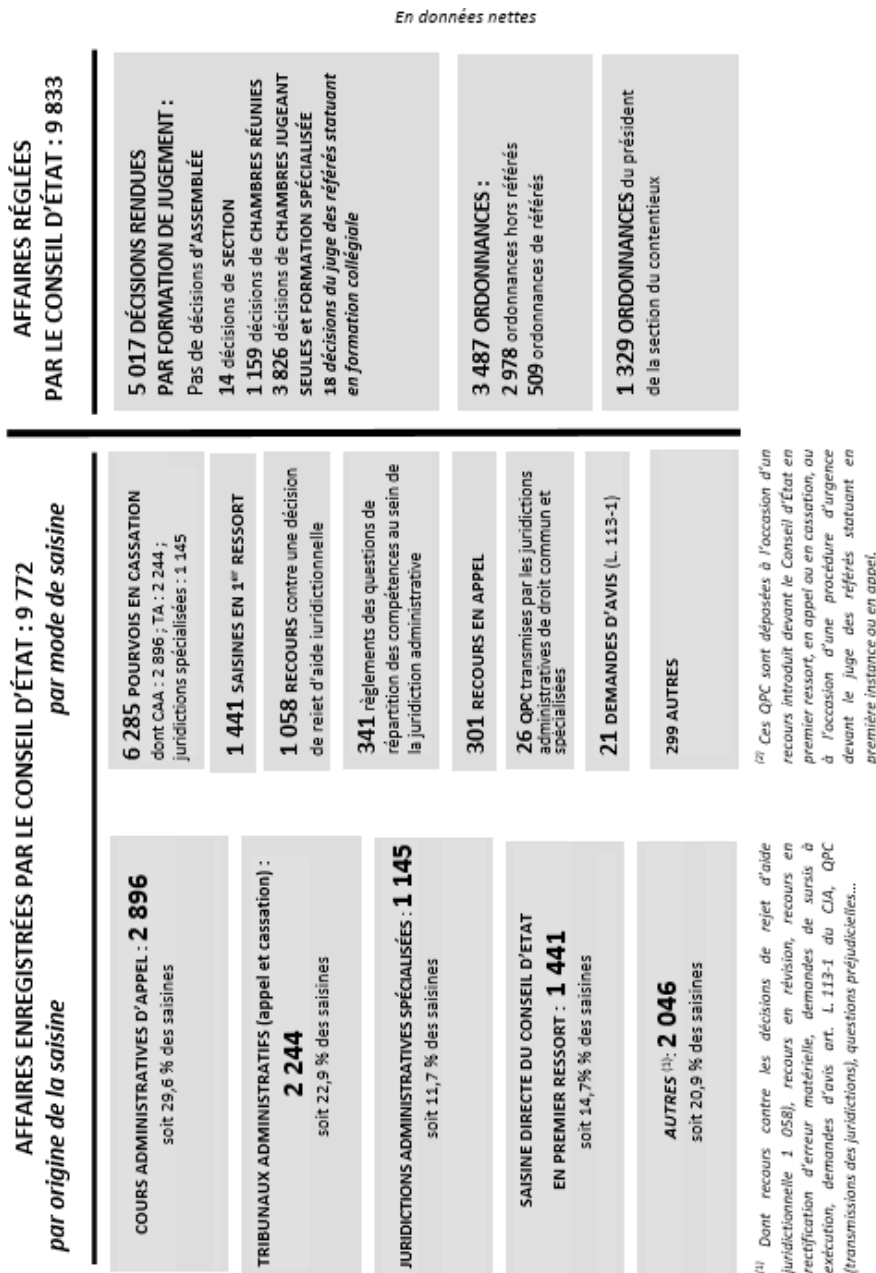
(c) Ordonnances du président de la section du contentieux prises au titre de ses compétences propres (règlement des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative et des recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle)

■ Graphique 1 – Évolution des affaires enregistrées, des affaires réglées et des affaires en stock de 2006 à 2022 (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 2022 (données nettes)



■ Évolution des affaires enregistrées

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

	2018	2019	2020	2021	2022
Premier ressort	1 083	1 185	2 210	2 030	1 441
Appel	314	302	600	489	301
Cassation	6 494	6 845	5 920	7 156	6 285
1. Cassation des décisions des CAA	3 184	3 224	2 941	3 276	2 896
2. Cassation des décisions des TA statuant en référé	716	763	811	1 027	939
3. Cassation des décisions des TA statuant en premier et dernier ressort hors référés	1 464	1 593	1 274	1 400	1 305
4. Cassation des décisions des juridictions administratives spécialisées	1 130	1 265	894	1 453	1 145
Autres	1 672	1 884	1 304	1 638	1 745
1. Compétences propres du président	1 438	1 592	1 105	1 322	1 399
Recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle	1 129	1 179	740	844	1 058
Règlement des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative	309	413	365	478	341
2. QPC transmises par les juridictions administratives de droit commun et spécialisées	35	39	30	28	26
3. Demandes d'avis (art. L. 113-1 du CJA)	30	28	18	26	21
4. Divers (a)	168	225	214	262	299
Total :	9 563	10 216	10 034	11 313	9 772

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

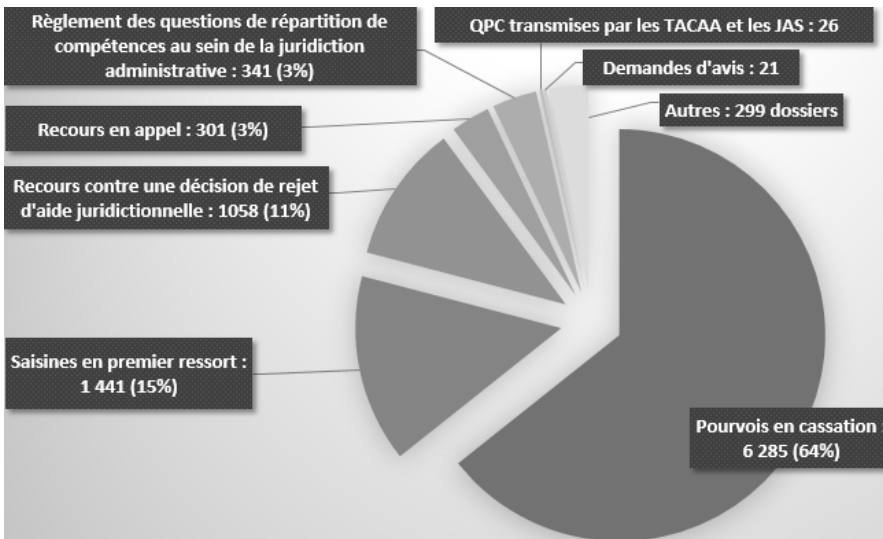


Tableau 3 et graphique 3 – Affaires enregistrées par domaine contentieux (données nettes sur 5 ans)

	2018	2019	2020	2021	2022
01 Agriculture	129	108	118	128	91
02 Aide Sociale	613	547	474	508	433
03 Armées	42	32	17	24	19
04 Collectivités Territoriales	173	140	100	129	120
05 Comptabilité Publique	21	16	12	12	4
06 Contentieux Fiscal	1 439	1 397	1 247	1 179	1 094
07 Culture	13	8	12	22	13
08 Décorations	2	0	7	1	0
09 Domaine - Voirie	143	162	126	122	124
10 Droits des personnes et libertés publiques	441	558	860	1 182	902
11 Économie	76	103	153	123	136
12 Éducation - Recherche	99	139	161	202	215
13 Élections	49	82	453	320	167
14 Environnement	164	251	257	363	316
15 Établissements Publics	8	5	11	4	9
16 Étrangers	1 975	2 083	1 366	1 975	1 829
17 Expropriation	65	48	29	27	26
18 Fonctionnaires & Agents Publics	916	1 163	1 149	1 323	1 036
19 Juridictions	122	70	114	191	92
20 Logement	213	264	196	257	274
21 Marchés & Contrats	248	259	205	280	197
22 Pensions	255	235	155	191	208
23 Police	361	425	413	486	442
24 Postes et Télécommunications	1	5	46	10	24
25 Professions	338	344	243	416	395
26 Radiodiffusion et Télévision	30	23	13	38	30
27 Rapatriés	3	9	8	5	10
28 Santé Publique	211	196	340	249	227
29 Sécurité Sociale et Mutuelles	101	75	69	72	80
30 Sports	43	61	79	48	26
31 Transports	18	36	26	40	29
32 Travail	300	356	607	373	253
33 Travaux Publics	79	73	69	125	95
34 Urbanisme et Aménagement	845	914	866	812	810
35 Divers	27	29	33	76	46

■ Évolution des affaires réglées par formation de jugement

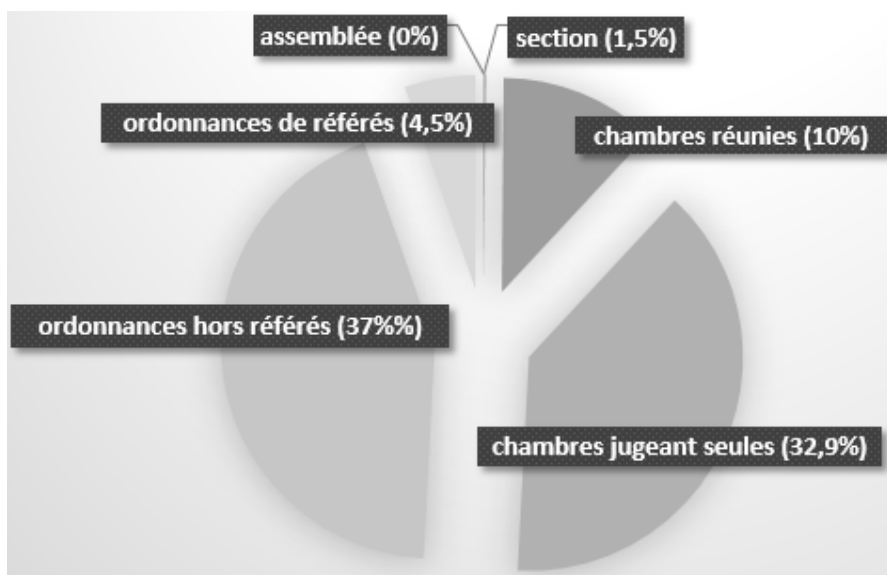
Tableau et graphique 4 – Affaires réglées par formation de jugement et ordonnances du président de la section du contentieux (données nettes sur 5 ans)

	2018	2019	2020	2021	2022
Total des décisions rendues	9 583	10 320	9 671	11 633	9 833

Décisions juridictionnelles rendues en formation collégiales					
Assemblée du contentieux	13	8	8	7	0
Section du contentieux	15	21	6	4	14
Chambres de la section du contentieux (y compris la formation spécialisée)	4 899	4 870	4 602	5 545	4 985
1. en chambres réunies	1 309	1 269	1 207	1 210	1 159
<i>Dont en premier ressort</i>	449	426	369	444	492
<i>Dont appel</i>	11	7	5	73	17
<i>Dont cassation</i>	777	753	787	627	594
<i>Autres</i>	72	83	46	66	56
2. en chambres jugeant seules	3 590	3 601	3 395	4 335	3 826
<i>Dont en premier ressort</i>	451	351	310	457	485
<i>Dont appel</i>	22	11	40	368	60
<i>Dont cassation</i>	3 009	3 104	2 943	3 387	3 170
<i>Autres</i>	108	135	102	123	111
Juge des référés statuant en formation collégiale	19	16	32	12	18
<i>Dont en premier ressort</i>	13	12	26	8	9
<i>Dont appel</i>	6	4	6	4	9
Total :	4 946	4 915	4 648	5 568	5 017
En % du total des décisions rendues :	51,6%	47,7%	48,1%	47,9%	51,0%

Décisions juridictionnelles rendues par ordonnances					
Ordonnances des présidents (hors référés)	3 049	3 165	2 618	3 623	2 978
1. Ordonnances des présidents de chambre et du président de la formation spécialisée	3 031	3 131	2 597	3 591	2 912
2. Ordonnances du président de la section du contentieux rendues en application des articles R. 122-12 et R. 822-5 CJA	18	34	21	32	66
Ordonnances du juge des référés	347	461	1176	924	509
Total :	3 396	3 626	3 794	4 547	3 487
En % du total des décisions rendues :	35,4%	35,1%	39,2%	39,1%	35,5%

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	1 241	1 779	1 229	1 518	1 329
Total :	1 241	1 779	1 229	1 518	1 329
En % du total des décisions rendues :	13,0%	17,2%	12,7%	13,0%	13,5%



■ 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).

2018	2019	2020	2021	2022
6 mois 17 jours	6 mois 5 jours	7 mois 9 jours	5 mois 22 jours	6 mois 17 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.

2018	2019	2020	2021	2022
11 mois 29 jours	1 an 6 jours	1 an 23 jours	1 an 11 jours	11 mois 17 jours

Tableau 7 – Durée moyenne de l'instance des 9 833 affaires réglées par les formations contentieuses du Conseil d'État en 2022 (données nettes)

Moins de 1 an	7 976
Entre 1 et 2 ans	1 576
Entre 2 et 3 ans	265
Plus de 3 ans	16

■ **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)

	2018	2019	2020	2021	2022
Premier ressort	948	903	1 250	1 255	1 114
Appels des jugements des tribunaux administratifs	70	6	283	20	40
Cassation	3 805	4 130	4 100	4 074	3 879
1. Cassation des décisions des cours administratives d'appel	2 374	2 505	2 340	2 246	2 166
2. Cassation des décisions des tribunaux administratifs statuant en référé	212	286	388	475	439
3. Cassation des décisions des tribunaux statuant en premier et dernier ressort hors référés	843	888	953	816	798
4. Cassation des décisions des juridictions administratives spécialisées	376	451	416	537	476
Autres	432	284	228	213	354
Total :	5 255	5 323	5 861	5 562	5 387

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
2018	ancienneté des 5 255 affaires en instance	83,6%	13,7%	2,1%	0,6%
2019	ancienneté des 5 323 affaires en instance	81,8%	15,9%	1,7%	0,6%
2020	ancienneté des 5 861 affaires en instance	81,6%	16,2%	1,8%	0,4%
2021	ancienneté des 5 562 affaires en instance	83,2%	15,0%	1,6%	0,2%
2022	ancienneté des 5 387 affaires en instance	84,9%	12,8%	1,8%	0,5%

■ **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 brutes sur 5 ans)

	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre d'affaires réglées	1 177	1 093	1 121	1 330	1 491
Satisfaction totale ou partielle	212 18%	175 16%	140 12,5%	250 18,8%	176 11,8%
Rejet	793 67,4%	742 67,9%	592 52,8%	878 66%	1 108 74,3%
Renvoi au tribunal administratif	12 1,02%	31 2,6%	9 0,8%	11 0,8%	49 3,3%
Autres (désistement, non-lieu)	160 13,6%	145 13,3%	380 33,9%	191 14,4%	158 10,6%

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

2018	2019	2020	2021	2022
1 an 26 jours	1 an 22 jours	10 mois 27 jours	1 an 1 mois 7 jours	11 mois 19 jours

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

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

2018	2019	2020	2021	2022
40	40	364	227	101

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

2018	2019	2020	2021	2022
7 mois 22 jours	4 mois 8 jours	4 mois 2 jours	6 mois 20 jours	7 mois 1 jour

■ **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)

	2018	2019	2020	2021	2022
Pourvois en cassation enregistrés par type de décision attaquée					
Décisions des cours administratives d'appel	3 184	3 224	2 941	3 276	2 896
Décisions des TA statuant en référé	716	763	812	1 027	939
Décisions des TA statuant en premier et dernier ressort hors référés	1 464	1 593	1 273	1 400	1 305
Décisions des juridictions administratives spécialisées	1 130	1 265	894	1 453	1 145
Total	6 494	6 845	5 920	7 156	6 285
Affaires réglées sur pourvois en cassation par type de décision attaquée					
Décisions des cours administratives d'appel	3 339	3 167	3 238	3 360	2 869
Décisions des TA statuant en référé	732	686	715	940	974
Décisions des TA statuant en premier et dernier ressort hors référés	1 422	1 567	1 189	1 527	1 280
Décisions des juridictions administratives spécialisées	1 098	1 183	931	1 334	1 204
Total	6 591	6 603	6 073	7 161	6 327

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

Par type de décision attaquée	2018	2019	2020	2021	2022
Décisions des CAA	+27,4%	+32%	+28,4%	+23,5%	+26,5%
Décisions des TA statuant en référé	+25,7%	+26,5%	+25,5%	+25,1%	+25,5%
Décisions des TA statuant en premier et dernier ressort hors référés	+29,5%	+24,4%	+26,7%	+24%	+23,6%
Décisions des juridictions administratives spécialisées	+8,8%	+10,8%	+11,8%	+11,8%	+9,3%

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)

	2018	2019	2020	2021	2022
Total de décisions rendues après admission	1 756	1 636	1 552	1 585	1 503
Total de décisions prononçant la cassation	1 064	939	931	940	876
Taux de cassation après admission	60,6%	57,4%	60%	59,3%	58,3%
Taux de renvoi après cassation	58,2%	39,2%	42,9%	39,8%	39,3%

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

2018	2019	2020	2021	2022
8 mois, 26 jours	9 mois 2 jours	10 mois 14 jours	8 mois 12 jours	8 mois 23 jours

Tableau 17 – Pourvois en cassation dirigés contre les décisions rendues en matière de référé, par type de référé (données brutes sur 5 ans, il n’y a pas de « séries » à ce niveau de saisine)

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

	2018	2019	2020	2021	2022
Affaires enregistrées					
Référé liberté	100	81	131	151	112
Référé suspension	481	549	546	627	659
Référé « mesures utiles » et autres référés	79	87	65	185	118
Référé provision	25	62	10	7	3
Référé en matière de contractuelle	60	54	56	57	46
Référé fiscal	2	1	3	1	1
Total	747	778	811	1 028	939



Décisions rendues					
Référé liberté	87	77	124	159	110
Référé suspension	490	488	462	616	672
Référé « mesures utiles » et autres référés	100	94	56	111	130
Référé provision	29	57	9	7	6
Référé en matière contractuelle	72	56	61	49	52
Référé fiscal	2	2	3	0	1
Total	780	774	715	942	971

Tableau 18 – Délai moyen de traitement des pourvois en cassation présentés contre les décisions rendues au titre des référés par les tribunaux administratifs

2018	2019	2020	2021	2022
4 mois 21 jours	4 mois 18 jours	6 mois 9 jours	4 mois 25 jours	5 mois 20 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 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. 112-1 du CJA. Elle peut ainsi être appelée à diligenter des missions de contrôle auprès des juridictions administratives spécialisées.

➤ *V. infra « 3.3. Mission permanente d'inspection des juridictions administratives », p. 165*

Les jugements des juridictions administratives spécialisées peuvent faire l'objet de recours en appel, de pourvoi en cassation, d'opposition ou de tierce opposition. Le contrôle en cassation relève de la compétence du Conseil d'État pour les juridictions

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

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

3 Rec. p. 544.

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



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 déferées au Conseil d'État par la voie du recours en cassation* ».

■ La classification des juridictions administratives spécialisées

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

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

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

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

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

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

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

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

L’année 2022 a été une année particulière pour la Cour nationale du droit d’asile qui a fêté ses 70 ans.

Cet anniversaire a été l’occasion de revenir sur son histoire avec la création de la Commission des recours des réfugiés par la loi du 25 juillet 1952, devenue Cour nationale du droit d’asile rattachée au Conseil d’État depuis le 1^{er} janvier 2009.

Il a également permis d’apprécier la pertinence d’une juridiction nationale spécialisée pour assurer le respect du droit d’asile tout en constatant qu’elle doit en permanence s’adapter pour faire face aux évolutions de la demande d’asile et aux mutations géopolitiques du monde.

Cet anniversaire a aussi été l’occasion de mesurer à quel point la Cour nationale du droit d’asile est une institution reposant sur l’engagement des femmes et des hommes qui la composent et qui œuvrent pour assurer le respect du droit d’asile dans le cadre de la convention de Genève, du droit européen et des lois de la République.

Au cours de l’année 2022, la Cour a encore fait la preuve de cet engagement et de ses capacités d’adaptation.

Avec 61 552 recours enregistrés en 2022, le niveau des recours est en baisse par rapport à l’année 2021, mais reste plus élevé qu’avant la pandémie.

La Cour a rendu un nombre important de décisions en 2022, malgré un mouvement de protestation des avocats de cinq mois en début d’année ayant entraîné le renvoi de près de 5 000 affaires.

Le nombre d’affaires en attente d’être jugées a été réduit, grâce à un taux de couverture de 109%. Les 27 763 affaires en instance fin 2022 représentent moins de 5 mois d’activité pour la juridiction. La baisse significative du nombre d’affaires en instance n’a pu toutefois s’accompagner d’une réduction du nombre d’affaires en instance de plus d’un an, qui est passé de 12,1% fin 2021 à 16,7% fin 2022.

Les délais de jugement, dégradés en 2020 sous l’effet de la crise sanitaire, ont continué à évoluer favorablement en 2022. Le délai prévisible moyen (DPM) s’établit à 4 mois et 29 jours contre 5 mois et 25 jours fin 2021, soit une baisse de près de 1 mois.

Le délai moyen constaté (DMC), seul indicateur pertinent pour évaluer l’atteinte des objectifs tels qu’ils ont été fixés par le législateur, s’établit à 6 mois et 16 jours contre 7 mois et 8 jours fin 2021, soit un gain de 22 jours.

Le DMC par type de procédure selon la catégorie de recours est de 7 mois et 5 jours pour les affaires à juger en 5 mois contre 8 mois et 16 jours fin 2021. En revanche, affecté par le mouvement de protestation des avocats en début d’année, le DMC pour les affaires à juger en 5 semaines s’est dégradé par rapport à 2021 et passe à 5 mois et 8 jours contre 4 mois fin 2021.

La Cour a pérennisé, en 2022, la spécialisation géographique de ses formations de jugement, contribuant à l’harmonisation et à la sécurité juridique des décisions de justice rendues. Elle s’est également prononcée sur des questions sensibles sur les



plans juridique et géopolitique comme la problématique de l’insoumission et de l’objection de conscience ou la protection des demandeurs provenant de la zone sahélienne.

La Cour nationale du droit d’asile continuera, en 2023, 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.

1. Un nombre de recours en baisse par rapport à 2021 mais plus élevé qu’avant la pandémie

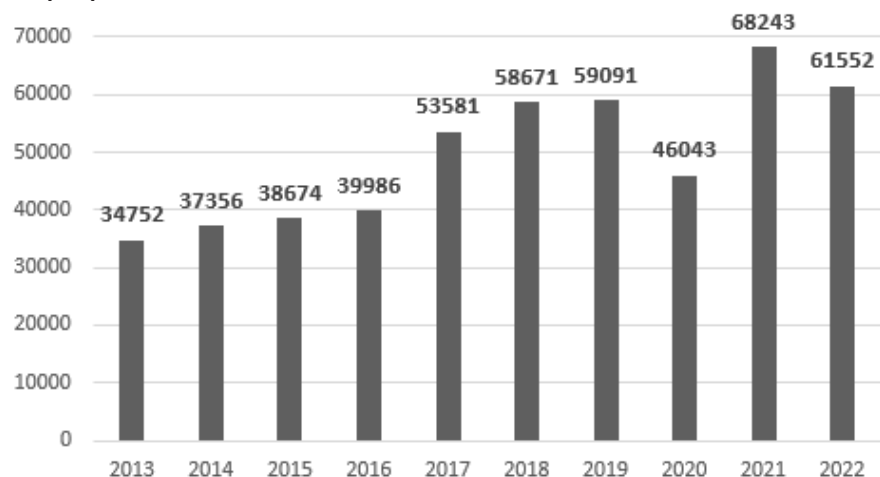
La Cour a enregistré 61 552 recours en 2022, soit une baisse de 10 % par rapport à 2021.

Le nombre de recours est cependant en progression de 4% par rapport à 2019, dernière année d’activité normale avant la pandémie. Après une période d’activité exceptionnelle de deux ans caractérisée par la chute brutale de la demande d’asile en 2020 sous l’effet de la crise sanitaire, puis par un effort de rattrapage important de dossiers engagé par l’OFPPA en 2021, le nombre de recours atteint en 2022 son plus haut niveau d’avant Covid-19.

■ Les recours

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
nombre	53 581	58 671	59 091	46 043	68 243	61 552
évolution	34%	9%	1%	-22%	48%	-10%

Graphique – Évolution des recours 2013-2022



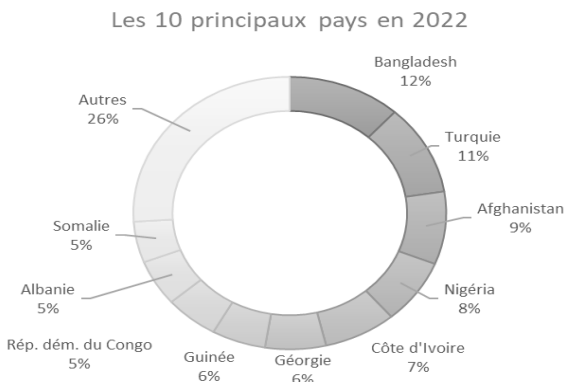
Taux de recours contre les décisions de l’OFPPA

2018	2019	2020	2021	2022
86,6%	84,9%	84,1%	81%	81%

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

Pays (par ordre décroissant 2022)	Entrées 2022	Part dans le total des entrées	Évolution 2022/2021
Bangladesh	5 814	9%	-22%
Turquie	5 340	9%	19%
Afghanistan	4 289	7%	13%
Nigéria	3 810	6%	-22%
Côte d'Ivoire	3 726	6%	-9%
Géorgie	3 122	5%	132%
Guinée	2 769	4%	-44%
Rép. dém. du Congo	2 759	4%	-16%
Albanie	2 703	4%	94%
Somalie	2 417	4%	34%
Pakistan	1 828	3%	-38%
Mali	1 622	3%	13%
Mauritanie	1 373	2%	-3%
Tchad	1 247	2%	77%
Soudan	1 146	2%	22%
Sri Lanka	963	2%	-56%
Comores	953	2%	-33%
Arménie	929	2%	0%
Cameroun	926	2%	52%
Haïti	901	1%	-53%
Autres	14 742	21,6%	52%
Total général	68 243	100%	48%

Les dix premiers pays concentrent, à eux seuls, 60 % de l'activité contentieuse de la Cour et les vingt premiers pays 79 %.



2. L'activité juridictionnelle

- Un nombre d'affaires jugées qui reste très élevé

Avec 67 142 affaires jugées, le nombre de décisions baisse de 2 % par rapport à 2021, mais atteint un nouveau pic historique par rapport à 2019, dernière année d'activité normale avant la pandémie (+ 1 %).

Ce résultat montre un engagement important de la Cour alors que l'activité juridictionnelle a été perturbée par un mouvement de protestation des avocats au début de l'année 2022.

	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre	47 314	66 464	42 025	68 403	67 142
Évolution	-1%	40,5%	-37%	63%	-2%

- Répartition des décisions par modalité de jugement

	TOTAL	Part sur l'ensemble des décisions
Décisions prises après audience collégiale ⁽¹⁾	38 320	57%
Décisions prises après audience à juge unique	10 432	16%
Ordonnances (prises par un juge unique sans audience)	18 390	27%
dont ordonnances rendues sur des « recours à 5 semaines »	11 553	17%
TOTAL	67 142	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). 555 décisions de renvoi ont été prises en 2022.

Décisions collégiales : les formations de jugement ont rendu, en 2022, 38 320 décisions au cours de 5 255 audiences, ce qui représente 57% de l'activité globale de la Cour, en baisse de 2 points par rapport à 2021 (40 438 décisions en 2021).

Décisions prises après audience à juge unique : 10 432 décisions ont été rendues au cours de 789 audiences à juge unique, ce qui représente 16% de l'activité globale de la Cour, en hausse de 6 points par rapport à 2021 (6 998 décisions en 2021).

Ordonnances : 18 390 ordonnances ont été prises, représentant 27% de l'activité globale de la Cour, un taux en baisse par rapport à 2021 (33%). 17% des ordonnances prises ont été rendues sur des « recours à 5 semaines ».

Pourcentage d'octroi d'une protection

En 2022, la CNDA a reconnu le statut de réfugié ou octroyé la protection subsidiaire à 14 450 personnes soit 21,5% des requérants, contre 22,1% en 2021.

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

Pays	Affaires traitées en 2021	2022							Évolution du taux de protection 2022/2021
		Affaires traitées en 2022	Affaires traitées hors non-lieux, forclusion, et désistement	Protection accordée	Taux de protection	dont protection subsidiaire	Annulation et renvoi à l'OFPRA	Taux d'annulation	
Bangladesh	8150	6 734	6 662	767	11,4%	255	3	11,4%	-17,4%
Nigéria	3688	5 172	5 120	982	19,0%	146	10	19,2%	40,2%
Turquie	2695	4 767	4 635	1236	25,9%	30	11	26,2%	76,9%
Côte d'Ivoire	4119	4 335	4 254	1084	25,0%	226	14	25,3%	5,2%
Guinée	6261	3 977	3 916	828	20,8%	134	13	21,1%	-36,5%
Afghanistan	4476	3 933	3 892	1953	49,7%	509	13	50,0%	-12,1%
Rép. dém. du Congo	2673	3 376	3 336	692	20,5%	311	6	20,7%	26,3%
Géorgie	1604	2 628	2 561	74	2,8%	38	4	3,0%	63,8%
Albanie	1665	2 453	2 398	155	6,3%	121	7	6,6%	47,3%
Pakistan	3063	2 101	2 044	144	6,9%	18	4	7,0%	-31,4%
Somalie	1433	1 776	1 757	843	47,5%	551	9	48,0%	23,9%
Mali	1555	1 723	1 686	239	13,9%	92	2	14,0%	10,8%
Mauritanie	1211	1 486	1 448	191	12,9%	20	1	12,9%	22,7%
Sri Lanka	2250	1 382	1 342	391	28,3%	31	7	28,8%	-38,6%
Comores	1204	1 264	1 202	39	3,1%	2	0	3,1%	5,0%
Russie	1586	1215	1 189	407	33,5%	138	3	33,7%	-23,4%
Tchad	445	1203	1 183	206	17,1%	41	0	17,1%	170,3%
Soudan	994	1123	1 103	482	42,9%	196	3	43,2%	13,0%
Sénégal	1253	1096	1 072	191	17,4%	36	0	17,4%	-12,5%
Haïti	2036	1045	951	35	3,3%	8	0	3,3%	-48,7%
Autres Pays	16 042	14 353	13 995	3511	24,5%	1034	32	24,7%	-10,5%
Total général	68 403	67 142	65 746	14 450	21,5%	3 937	142	21,7%	-1,8%



3. Délai moyen de jugement

Le délai prévisible moyen de jugement (DPM) baisse significativement : fin 2022, il a atteint 4 mois et 29 jours contre 5 mois et 26 jours, fin 2021, soit une baisse de près d'un mois.

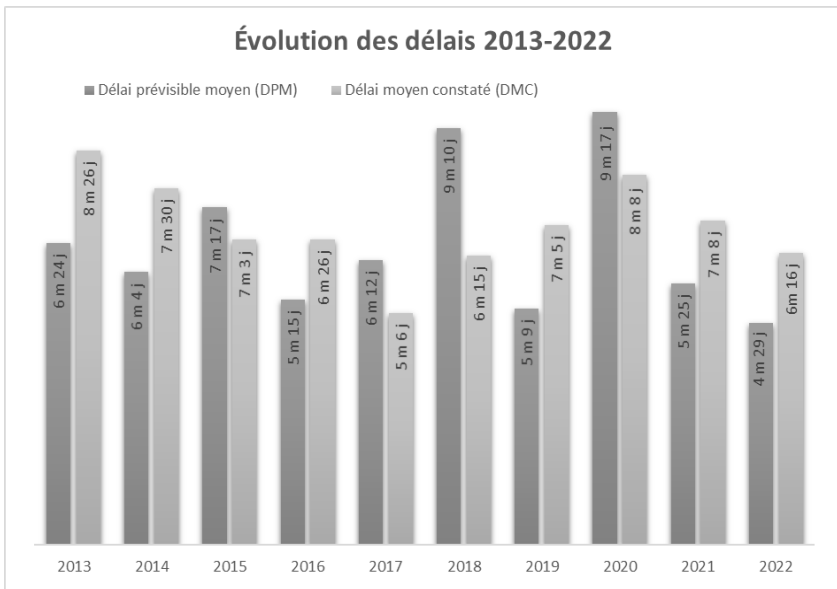
Le délai moyen constaté, qui s'était dégradé en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire, s'est à nouveau amélioré en 2022. Il baisse de 22 jours par rapport à 2021 et passe à 6 mois et 16 jours contre 7 mois et 8 jours fin 2021.

	2018	2019	2020	2021	2022
Délai prévisible moyen (DPM)(a)	9 mois, 10 jours	5 mois 9 jours	9 mois 17 jours	5 mois 25 jours	4 mois 29 jours
Délai moyen constaté (DMC)(b)	6 mois 15 jours	7 mois 5 jours	8 mois 8 jours	7 mois 8 jours	6 mois 16 jours
Délai moyen constaté pour les « recours à 5 mois »	8 mois 4 jours	9 mois 20 jours	10 mois 19 jours	8 mois 16 jours	7 mois 5 jours
Délai moyen constaté pour les « recours à 5 semaines »	4 mois 11 jours	3 mois 29 jours	3 mois 21 jours	4 mois	5 mois 8 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), 2013 -2022



4. Un nombre d'affaires en instance contenu

Un taux de couverture de 109% a permis de réduire significativement le nombre d'affaires en instance qui est passé de 33 353 en 2021 à 27 763 en 2022, soit moins de cinq mois d'activité pour la Cour.

	2018	2019	2020	2021	2022
Stock au 31/12	36 868	29 495	33 513	33 353	27 763

5. Taux de renvoi

La part des renvois des affaires enrôlées effectivement et renvoyées est de 33% contre 32,3% en 2021. Le taux de renvoi est resté élevé sous l'effet d'un mouvement de contestation des avocats ayant perturbé l'activité de la Cour durant les cinq premiers mois de l'année

	2018	2019	2020	2021	2022
	23%	24,1%	39,4%	32,3%	33%

6. Évolution de la représentation des parties

	2018	2019	2020	2021	2022
Toutes décisions	87,1%	90,4%	89,3%	93,6%	88%
dont au titre de l'AJ	78,9%	84,6%	82,6%	82,3%	80%
Décisions prises en audience	95,9%	97,3%	96%	97,7%	91%
dont au titre de l'AJ	84,1%	87%	85,6%	84,4%	81%

7. Évolution de l'aide juridictionnelle (AJ)

	2018 96,4%*	2019 94%*	2020 94,8%*	2021 95,4%*	2022 94,2%
	Nombre et évolution 2018/2017	Nombre et évolution 2019/2018	Nombre et évolution 2020/2019	Nombre et évolution 2021/2020	Nombre et évolution 2022/2021
Demandes d'AJ	48 620 13,7%	51 891 6,7%	39 788 -23,3%	61 015 53,4%	58 665 -3,9%
Décisions rendues	46 639 3,7%	51 888 11,3%	42 261 -18,5%	62 890 -48,8%	58 256 -7,4%
Dont admission	44 985 3,5%	48 789 8,5%	40 105 -17,8%	59 981 49,5%	55 250 -7,9%

*Taux d'admission à l'aide juridictionnelle

8. Pourvois en cassation devant le Conseil d'État

En 2022, 810 décisions rendues par la Cour nationale du droit d'asile ont fait l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État (1 051 décisions en 2021), dont 22 pourvois introduits par l'OFPRA et 788 pourvois introduits par des requérants.

	2018	2019	2020	2021	2022
	Nombre et évolution 2018/2017	Nombre et évolution 2019/2018	Nombre et évolution 2020/2019	Nombre et évolution 2021/2020	Nombre et évolution 2022/2021
Nombre d'affaires enregistrées par le Conseil d'État	836 -20,5%	905 8,3%	614 -32,2%	1 051 71,2%	810 -22,9%
dont issues du directeur de l'OFPRA	23 130%	22 -4,3%	17 -22,7%	36 111,8%	22 -38,9%
dont issues des requérants	813 -22%	883 8,6%	597 -32,4%	1 015 70%	788 -22,4%
Nombre de décisions rendues par le Conseil d'État	845 -21%	866 2,5%	644 -25,6%	933 44,9%	835 -10,5%
dont pourvois admis partiellement ou totalement	34 41,7%	49 44,1%	42 -14,3%	51 21,4%	52 2%
Décisions rendues après admission en cassation	28 7,7%	38 35,7%	49 28,9%	59 20,4%	42 -28,8%
dont donnant satisfaction partielle ou totale	24 14,3%	26 8,3%	30 15,4%	38 26,7%	35 -7,9%
dont rejet, non-lieu et désistement	4 -20%	12 200%	19 58,3%	21 10,5%	7 -66,7%

A l'issue de la procédure d'admission, le Conseil d'État s'est prononcé sur 52 pourvois (contre 59 en 2021) et a censuré 35 décisions (contre 38 en 2021), 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
9	13	9	13

■ **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	3	3	5

■ **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 2022

	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	413	447	348	512
section des assurances sociales	61	25	26*	60
Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes				
Chambre disciplinaire nationale	93	127	111	109
section des assurances sociales	39	33	27	44
Conseil national de l'ordre des pharmaciens				
Chambre de discipline nationale	135	88	76	147
section des assurances sociales	12	11	15	8
Conseil national de l'ordre des sages-femmes				
Chambre disciplinaire nationale	5	3	7	1
section des assurances sociales	0	0	0	0
Conseil national de l'ordre des infirmiers				
Chambre de discipline nationale	95	127	42	172
section des assurances sociales	22	9	1	30
Conseil national de l'ordre des masseurs kinésithérapeutes.				
Chambre de discipline nationale	66	108	66	108
section des assurances sociales	14	6	10	10
Conseil national de l'ordre des pédicures podologues				
Chambre de discipline nationale	6	5	3	8
section des assurances sociales	0	0	0	0
Autres ordres				
Chambre supérieure de discipline de l'ordre des vétérinaires	15	38*	26**	27
Chambre nationale de discipline des architectes	12	14	13	13
Chambre nationale de discipline de l'ordre des experts-comptables	22	10	12	20
Conseil supérieur de l'ordre des géomètres-experts	43	35	32	46

Concernant la section des assurances sociales des médecins, le chiffre de 26 dénombre 9 ordonnances.

Concernant la chambre nationale de discipline et de l'ordre des vétérinaires : * Dont 24 appels contre une décision prononcée par une CHRD, 10 recours contre une ordonnance de rejet prononcée par un président de CHRD et 4 dossiers renvoyés devant la CHND par le Conseil d'État. **Dont 9 ordonnances de rejet prononcées par le président de la CHND et 17 décisions de la CHND.

■ **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
124	39	99	64

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 renforcer les garanties d'impartialité, conformément aux préconisations de l'étude du Conseil d'État sur l'avenir des juridictions spécialisées dans le domaine social (publiée en avril 2004) afin de rendre leur composition et les règles de leur fonctionnement compatibles avec les principes généraux applicables à toutes les juridictions et les exigences de l'[article 6 § 1](#) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette réforme a été réalisée par l'[ordonnance n° 2005-1088](#) du 1^{er} septembre 2005 et son [décret d'application n° 2006-233](#) du 21 février 2006. Les nouvelles dispositions ont été intégrées dans le code de l'action sociale et des familles.

Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
71	9	61	19

1.5.4. Activité de la commission du contentieux du stationnement payant

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

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

Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
132 706	161 701	110 866 *	183 541 **

** dont 59 630 ordonnances et décisions et 51 236 renoncations à action automatique.*

Dont 51 236 renoncations à action automatique - Le mécanisme des renoncations à action automatique est une spécificité procédure de la CCSP qui conduit à ce que les chiffres communiqués d'une année sur l'autre puissent être modifiés à la marge (CE n° 436 605 du 18 décembre 2020, M. Gatibelza).

***L'attention est appelée sur le caractère provisoire des chiffres communiqués, le greffe de la CCSP ayant un retard sur l'ouverture des plis (requêtes nouvelles ...) conduisant à une évaluation de l'activité du mois de décembre 2022.*

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

2.1. L'année contentieuse 2022 du Conseil d'État

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

L'année 2022 a marqué pour la juridiction administrative le retour à la normale, après les années atypiques de la pandémie. Bien sûr d'abord du point de vue de l'organisation du travail, puisque nous en avons terminé avec les confinements, les restrictions de déplacement, les jauges.

Mais les effets longs de cette crise ne sont pas totalement estompés, et certains vont perdurer. Ainsi en est-il du télétravail, introduit avec le premier confinement, et aujourd'hui entré dans nos habitudes, pour un meilleur confort de vie, sans dégradation du service rendu à l'utilisateur du service public de la justice administrative. De même, les réunions mensuelles en visioconférence entre les chefs de juridiction, le président de la section du contentieux et les secrétaires généraux, instituées pendant la crise, se poursuivent et permettent des échanges plus fréquents pour traiter de questions contentieuses ou administratives. Négativement, à l'inverse, et nous le ressentons tous, des moments de convivialité, des rituels de retrouvailles peinent parfois à renaître, alors que notre communauté de travail doit être aussi une communauté de convivialité.

En tout cas, nous avons retrouvé le plaisir des rencontres physiques, notamment avec les visites mensuelles du Vice-président dans les juridictions, les rentrées des tribunaux, des cours, et, pour la première fois à l'automne dernier, du Conseil d'État, la réactivation des « visites du contentieux » ou les rencontres avec l'Université.

Profitions pleinement de cette liberté retrouvée, pour échanger, toujours davantage, au sein de chaque juridiction et entre les différentes composantes de la juridiction administrative.

C'est dans cet esprit que nous avons lancé ou repris trois initiatives en 2022, qui vont se prolonger en 2023 et au-delà, pour approfondir les échanges entre les juridictions du fond et la section du contentieux.



La première, je viens de la mentionner, c'est la reprise des « visites du contentieux », que je préférerais d'ailleurs appeler les « rencontres du contentieux », tant le terme « visite » a une connotation descendante, qui n'est pas l'esprit de cette formule : les membres de la section du contentieux qui se rendent dans telle juridiction, à son invitation, pour une journée d'échanges sur des thèmes choisis ensemble, ne sont pas des *missi dominici* chargés de s'assurer de la bonne compréhension de la jurisprudence – les magistrats n'ont pas besoin d'une telle béquille – ou de sa bonne application. Il s'agit de rencontres qui permettent de questionner notre office et notre jurisprudence, confrontés à la justice que nous rendons au quotidien. Les questions prospectives ne sont non seulement pas taboues, elles sont mêmes souhaitables. Car si bien sûr la jurisprudence ne se construit qu'au cours de nos délibérés, il est sain, qu'à froid, nous nous réunissions pour la questionner. De même qu'il est sain que ces questionnements soient partagés entre les trois degrés de juridiction, car ce bien essentiel qu'est l'unité de la jurisprudence, qui permet aux justiciables de voir régler leur affaire selon les mêmes canons quel que soit le juge que le hasard de la géographie les conduit à saisir, ne saurait être confondu avec du caporalisme. Pour le dire autrement, l'unité de la jurisprudence est une affaire d'adhésion, pas de discipline. Nous avons organisé une première rencontre avec la Cour de Douai et les tribunaux de son ressort, une deuxième au tribunal administratif d'Orléans. Le programme pour 2023 est en construction. Parallèlement, la Cour administrative de Paris a organisé avec les tribunaux de son ressort, en invitant des collègues du Conseil d'État, une rencontre sur le contentieux des étrangers, et va renouveler en 2023 cet exercice.

La deuxième initiative n'est pas nouvelle, mais elle systématise des formules qui avaient déjà été testées. Sur des thèmes choisis par les juridictions (contentieux sociaux, plans de sauvegarde de l'emploi, commande publique, contentieux fiscal, responsabilité hospitalière), nous allons organiser des séquences de deux heures environ, entre la ou les chambres de la section plus spécialement concernées et les magistrats en charge de ces thématiques dans les tribunaux et les cours.

Enfin, et c'est nouveau, à la suite d'une consultation des juridictions, nous avons retenu trois thèmes – sans grande surprise, car il s'agit de sujets qui reviennent de façon récurrente dans les échanges avec les magistrats à l'occasion des visites du Vice-président- sur lesquels trois groupes de réflexion, composés de membres du Conseil d'État et de magistrats des tribunaux et des cours, ont commencé ou vont commencer à se pencher : l'office du juge de l'excès de pouvoir ; l'office du juge des référés ; le contentieux de l'urbanisme et de l'environnement. Il s'agit là de faire un point d'étape dans des évolutions en cours, de faire émerger les insuffisances ou difficultés révélées par ces évolutions et d'éclairer l'avenir.

Le groupe de réflexion sur le contentieux de l'urbanisme et de l'environnement pourra utilement s'appuyer sur les riches débats qui ont eu lieu à l'occasion des derniers « Entretiens du contentieux », consacrés précisément à ce sujet. Il n'est guère étonnant que le contentieux de l'urbanisme et ses évolutions suscitent un intérêt fort et des interrogations. « Laboratoire du contentieux », selon l'expression du Président Labetoulle, l'urbanisme reste aujourd'hui un domaine où des novations importantes sont à l'œuvre. Ainsi en est-il du mécanisme de la régularisation.



L'office du juge des référés mérite, trois ans après la célébration de ses vingt ans, qu'on s'y arrête. La période de la pandémie a en effet sollicité fortement le juge des référés des tribunaux administratifs et du Conseil d'État. Sa réactivité a été reconnue, le rôle qu'il a joué dans la régulation juridique de la crise justement salué. Maintenant que nous sommes revenus à un fonctionnement plus normal, il est utile de dresser le constat de ce que cette période d'exception a pu produire comme effets sur l'office du juge des référés, sur sa perception par les citoyens, sur son rôle au sein de la justice administrative. C'est ainsi que la pratique intense du référé-liberté pendant la pandémie, pleinement justifiée par les situations d'urgence particulière qu'elle provoquait et par la gravité des atteintes aux libertés fondamentales qu'entraînaient par construction les mesures sanitaires restrictives prises pour enrayer le fléau, a peut-être fait évoluer la perception de ce référé par rapport au référé-suspension. En tout cas, des questions de ce type méritent qu'on s'y arrête.

Enfin, le troisième groupe de réflexion est consacré à l'office du juge de l'excès de pouvoir. Outre les effets sur l'office de ce juge induits par la création de ses pouvoirs d'injonction et le perfectionnement des mécanismes d'exécution, c'est l'apparition depuis quelques années de ce qu'il est convenu d'appeler le « contrôle dynamique » qui constitue la novation la plus remarquable. Initiée avec la décision « Américains accidentels », pour les refus d'abrogation d'actes réglementaires, solution étendue à un certain nombre de décisions de refus de l'administration, elle connaît depuis la décision « Elena » un second volet, s'agissant des décisions positives, celles qui ne sont pas des refus, cantonné aux actes réglementaires. Ces deux veines jurisprudentielles se distinguent par le fait que, dans le premier cas, le juge, pour donner un effet utile à la décision qu'il doit rendre, se place d'office à la date à laquelle il statue pour apprécier la légalité du refus, cependant que, dans le second cas, l'office classique du juge de l'excès de pouvoir n'est pas modifié, le requérant pouvant en revanche - c'est la nouveauté - présenter à titre subsidiaire des conclusions à fin d'abrogation pour l'avenir de l'acte réglementaire qu'il attaque, en faisant état de ce que des modifications substantielles des circonstances de droit ou de fait, dans l'hypothèse où l'acte n'était pas illégal a priori, l'ont rendu depuis lors illégal.

Dans l'état actuel de la jurisprudence, ce ne sont pas, pour les décisions de refus, toutes ces décisions qui sont concernées, et, pour la jurisprudence « Elena », ce ne sont que les actes réglementaires qui relèvent de l'office adapté du juge de l'excès de pouvoir. Cet état de choses est contrasté, d'abord parce que chaque évolution jurisprudentielle doit être précautionneusement pesée dans ses conséquences, et prend donc un temps légitime et utile ; et d'ailleurs l'adaptation des pouvoirs du juge aux différents cas de figure est une constante dans l'histoire de la juridiction administrative. On doit notamment tenir compte de ce que, pour pouvoir utilement se placer à la date à laquelle il statue pour apprécier la légalité d'une décision, le juge a besoin d'avoir face à lui des parties réactives, et notamment, une administration à même d'adapter en temps réel sa défense, ce qui n'est pas toujours le cas. En outre, s'agissant des décisions de refus, l'utilité de l'intervention du juge n'est pas toujours la seule attente du requérant, lequel peut aussi, dans certaines configurations, souhaiter voir reconnaître par le juge une illégalité dont il a été victime, une telle reconnaissance ayant en outre une vertu pédagogique pour l'administration. Pour



dire les choses autrement, le procès fait à un acte, qu'est historiquement le recours pour excès de pouvoir, n'est pas forcément dicté que par l'utilité. En tout cas il est utile de faire un bilan de ces premières évolutions.

Par ailleurs, dans le domaine de l'urbanisme et de l'environnement, le législateur a institué un dispositif novateur de régularisation, qui met le juge de l'excès de pouvoir qui détecte une illégalité dans l'acte qui lui est soumis, à même, s'il l'estime possible, de demander à l'administration de réparer cette illégalité, de sorte que, si la réparation est faite correctement, le litige se soldera, non plus par une annulation qui aurait conduit l'administration à remettre entièrement l'ouvrage sur le métier, mais par un rejet, l'illégalité ayant été effacée. Ce mode d'action du juge de l'excès de pouvoir est certainement un gain de temps pour les parties concernées, et si cette phase de régularisation ralentit le cours du procès fait à l'acte, il y a aussi sans doute un gain global du point de vue de l'efficacité de l'intervention du juge, qui ne sera pas ressaisi, comme auparavant, du nouvel acte édicté après annulation. Les derniers « Entretiens du contentieux » ont mis en lumière l'intérêt de cette nouvelle formule. Il n'est pas interdit d'imaginer que ce mécanisme de régularisation, une fois que la jurisprudence en aura tracé tous les contours et mesuré toutes les implications, puisse être transposé à d'autres domaines que l'urbanisme et l'environnement.

L'année 2022 a donné l'occasion, dans ces offices nouveaux du juge de l'excès de pouvoir, d'affiner et de préciser les choses.

Pour le contrôle dynamique, cinq décisions ont étendu le spectre des décisions de refus pour le jugement desquelles le juge se place à la date de sa décision :

- Refus de l'autorité de prendre des mesures nécessaires à l'examen dans un délai raisonnable des demandes de visas d'entrée présentées par des membres de famille de réfugiés résidant en France (CE, 9 juin 2022, M. Ahin et autres, n° [455754](#), A).
- Refus de convoquer dans un délai raisonnable un étranger ayant demandé un visa d'entrée et de long séjour au titre de la procédure de regroupement familial pour les réfugiés statutaires (CE, 9 juin 2022, M. Amiry , n° [457936](#), B).
- Refus opposé par l'agence nationale de sécurité du médicament à une demande d'élaboration d'une recommandation temporaire d'utilisation ou d'un cadre d'accès compassionnel (CE, 7 juillet 2022, M. Raoult, n° [445932](#), A).
- Refus du pouvoir réglementaire de prendre les mesures qu'implique nécessairement l'application d'un décret (CE, 7 octobre 2022, Fédération nationale des étudiants en kinésithérapie , n° [438233](#), B), ce qui avait déjà été jugé pour les mesures nécessaires à l'application d'une loi (CE, 27 mai 2021, Association Compassion in World Farming France, n° [441660](#), B).
- Refus d'abroger un document de portée générale (CE, 19 décembre 2022, M. Uher, n° [461923](#), A).

Pour ce qui est des contours du mécanisme de régularisation, plusieurs décisions ont apporté des précisions utiles :

- CE, 16 février 2022, Ministre et Société MSE La Tombelle, n° s [420554 420575](#), A : à compter de l'expiration du délai fixé pour produire la mesure de régularisation, le juge peut statuer sur l'annulation du permis, mais il doit tenir compte de la mesure de régularisation qui lui a été adressée après cette date. Les requérants parties à l'instance ayant donné lieu à la décision avant dire droit sont recevables à contester la légalité de la mesure de régularisation produite dans le cadre de cette instance, tant que le juge n'a pas statué au fond, sans condition de délai. A compter de la décision par laquelle le juge recourt à l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, seuls des moyens dirigés contre la mesure de régularisation notifiée, le cas échéant, au juge peuvent être invoqués devant ce dernier. A ce titre, les parties peuvent, à l'appui de la contestation de l'acte de régularisation, invoquer des vices qui lui sont propres et soutenir qu'il n'a pas pour effet de régulariser le vice que le juge a constaté dans sa décision avant-dire droit. Elles ne peuvent en revanche soulever aucun autre moyen, qu'il s'agisse d'un moyen déjà écarté par la décision avant-dire droit ou de moyens nouveaux, à l'exception de ceux qui seraient fondés sur des éléments révélés par la procédure de régularisation.
- CE, 24 juin 2022, M. Mayan et Mme Paolinetti, n° [456348](#), B, qui traite des moyens invocables dans le cadre d'appels contre le sursis à statuer prononcé en vue de permettre la régularisation d'un vice entachant une autorisation d'urbanisme.
- CE, 21 juillet 2022, Commune de Grabels, n° [437634](#), A, qui juge, à la suite d'une précédente décision « Commune de Grabels » (CE, 9 juillet 2021, n° [437634](#), A), qu'à compter de la décision par laquelle le juge administratif sursoit à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour régulariser un arrêté déclarant d'utilité publique et urgents des travaux et approuvant la mise en compatibilité de plans d'occupation des sols et de plans locaux d'urbanisme, seuls des moyens dirigés contre la mesure de régularisation notifiée, le cas échéant, au juge peuvent être invoqués devant ce dernier. A ce titre, les parties peuvent, à l'appui de la contestation de la mesure de régularisation, invoquer des vices qui lui sont propres et soutenir qu'elle n'a pas pour effet de régulariser le vice que le juge a constaté dans sa décision avant dire droit. Elles ne peuvent en revanche soulever aucun autre moyen, qu'il s'agisse d'un moyen déjà écarté par la décision avant dire droit ou de moyens nouveaux, à l'exception de ceux qui seraient fondés sur des éléments révélés par la procédure de régularisation.
- CE, 10 octobre 2022, M. et Mme Guedel, n° s [452955 463843](#), A : lorsqu'il règle l'affaire au fond après cassation du jugement ayant annulé partiellement un permis de construire, sur le fondement de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, et statue ainsi définitivement sur le litige portant sur la légalité d'un permis de construire initial, il y a lieu pour le Conseil d'État, sur le fondement de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme et dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de statuer, en qualité de juge de premier et dernier ressort, sur les conclusions tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du permis de construire modificatif délivré ultérieurement à la société pétitionnaire en vue de régulariser le permis de construire initial, en statuant sur les moyens propres



présentés contre ce permis modificatif par les requérants et en appréciant si ce permis modificatif permet la régularisation du vice ayant justifié l'annulation du permis initial.

- CE, 10 octobre 2022, Société Horizon et autres, n° [455573](#), A, qui juge que lorsque le juge administratif, alors qu'il envisage de faire usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, invite, ainsi que le prévoit cet article, les parties à produire des observations, ni cette invitation ni la communication par le juge des observations reçues en réponse à cette invitation n'ont, par elles-mêmes, pour effet de rouvrir l'instruction si elle était close.
- CE, 28 décembre 2022, Association sans offshore à l'horizon et autres, n° [447229](#), [453855](#), B : le sursis à statuer prévu par le 2° du I de l'art. L. 181-18 du code de l'environnement peut trouver à s'appliquer, que le vice constaté entache d'illégalité l'ensemble de l'autorisation environnementale, y compris s'agissant d'un vice d'incompétence, ou une partie divisible de celle-ci.

*

De nombreuses décisions rendues en 2022 par le Conseil d'État ont suscité l'intérêt du grand public et des médias, sur des sujets sensibles dont la variété illustre l'étendue des questions que les citoyens soumettent au contrôle du juge administratif :

- CE, 28 janvier 2022, n° [449209](#), B et CE, 27 juin 2022, n° [451423](#), B confirmant les amendes infligées par la CNIL respectivement à Google et à Amazon en matière de cookies.
- CE, 3 juin 2022, La Cimade, n° [452798](#) et Conseil national des barreaux, n° [461694](#) encadrant le recours aux téléprocédures, notamment pour ce qui est de l'obligation faite aux usagers d'y recourir, que le pouvoir réglementaire ne saurait édicter qu'à la condition de permettre l'accès normal des usagers au service public et de garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits, en tenant compte de l'objet du service, du degré de complexité des démarches administratives en cause et de leurs conséquences pour les intéressés, des caractéristiques de l'outil numérique mis en œuvre ainsi que de celles du public concerné, notamment, le cas échéant, de ses difficultés dans l'accès aux services en ligne ou dans leur maniement.
- CE, 22 juin 2022, Syndicat des jeunes médecins, n° [446917](#), B, sur le temps de travail dans les hôpitaux publics, qui juge que les dispositions du code de la santé publique qui traitent de l'organisation des obligations de service des praticiens hospitaliers et des internes, impliquent nécessairement que les établissements publics de santé se dotent, en complément des tableaux de services prévisionnels et récapitulatifs qu'ils établissent, d'un dispositif fiable, objectif et accessible permettant de décompter, selon des modalités qu'il leur appartient de définir dans leur règlement intérieur, outre le nombre de demi-journées, le nombre journalier d'heures de travail effectuées par chaque agent, afin de s'assurer que la durée du temps de travail effectif ne dépasse pas le plafond réglementaire de quarante-huit heures hebdomadaires.

- CE, 19 juillet 2022, Mme Cherki, n° [428311](#), B, sur la responsabilité de l'État en matière d'éducation des enfants atteints de handicap.
- CE, 27 juillet 2022, Association Respire, n° [457398](#) et [456131](#) et CE, 31 octobre 2022, Association Respire, n° [466125](#) sur le contrôle technique des deux roues.
- Ordonnance de référé n° [466082](#) du 29 novembre 2022, rendue après la décision n° 2022-1022 QPC du Conseil constitutionnel, sur la portée des directives anticipées, prévues à l'article L. 1111-11 du code de la santé publique, rédigées à l'avance par un patient pour le cas où il serait un jour hors d'état d'exprimer sa volonté quant aux traitements médicaux dont il pourrait faire l'objet.
- CE, 28 décembre 2022, n° [444845-444846](#) et 447330, C, sur l'EPR de Flamanville.
- CE, 29 décembre 2022, Confédération des buuralistes, n° [444887](#), C, qui juge illégale l'interdiction de la commercialisation des fleurs et feuilles brutes de cannabis dépourvues de propriétés stupéfiantes.
- Décisions en matière d'environnement : CE, 17 octobre 2022, Association Les amis de la terre, n° [428409](#), B, liquidant deux nouvelles astreintes contre l'État dans l'affaire « Les amis de la Terre » ; avis contentieux du 9 décembre 2022 Sud-Artois pour la protection de l'environnement précisant la procédure de dérogations « espèces protégées » ; CE, 29 septembre 2022, M. et Mme Panchaud, n° [451129](#), B, reconnaissant la liberté de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé comme une liberté fondamentale dans le cadre du référé-liberté.

D'autres décisions, moins médiatiques, mais d'une grande portée pour la vie quotidienne ont également été rendues, en formation de section, comme la décision Vincler, n° [437765](#) du 26 juillet 2022 qui unifie les critères permettant d'accorder un permis de construire modificatif ou un permis de construire de régularisation, la décision Commune de Saint-Herblain, n° [454521](#) du 9 décembre 2022 qui juge qu'en matière d'urbanisme, une demande illégale de production par le pétitionnaire d'un document complémentaire à sa demande ne fait pas obstacle à la naissance d'une décision de non-opposition à déclaration préalable ou d'un permis tacite ou la décision Département de Seine-Saint-Denis, n° [451500](#) du 9 décembre 2022 qui clarifie le régime du retrait de la décision de réintégration d'un agent révoqué prise à la suite de l'annulation de cette révocation, lorsque cette annulation est infirmée en appel. Enfin, le Conseil d'État a complété par la décision UNSA Fonction publique, n° [449040](#) du 26 juillet 2022 le mode d'emploi qu'il avait établi par sa décision d'assemblée du 16 décembre 2020 pour les ordonnances non ratifiées de l'article 38 de la Constitution après leur examen par le Conseil constitutionnel dans le cadre d'une QPC.

*

Dans tous les jugements, arrêts et décisions rendues en 2022, le souci de l'équilibre a été, toujours et encore, la boussole des tribunaux, des cours et du Conseil d'État, car, comme le rappelait le Vice-président dans son discours à l'occasion de la Rentrée du Conseil d'État, le 7 septembre 2022, cet équilibre est au fondement de l'office du juge. Et les innovations en cours qui viennent d'être évoquées, l'investissement du juge



administratif dans des domaines nouveaux – parce que la société et les attentes des citoyens évoluent -, se font toujours en gardant cette exigence d'équilibre à l'esprit.

Au cours de l'année 2022, comme d'ailleurs dans les années antérieures, des interrogations ou des critiques ont pu être adressées, à l'occasion de telle décision, au juge administratif quant à son attachement à cette recherche d'équilibre. On a pu lui reprocher, soit un excès d'attention portée aux droits individuels par rapport à l'intérêt général, soit une négligence des droits individuels au bénéfice d'une protection excessive de l'intérêt général.

La réalité, si on veut bien regarder sereinement et dans leur ensemble les décisions de la période récente, c'est que le juge administratif tient une balance juste entre les impératifs de l'action publique menée dans l'intérêt général et la protection des droits et intérêts particuliers, restant ainsi fidèle à sa mission et à son histoire.

La justice administrative s'est construite comme un garant de l'État de droit et un protecteur des libertés. Ayant vocation à réguler l'action de l'administration, en contrôlant sa légalité et en censurant ses illégalités, sa mission est de concilier l'intérêt général et les droits particuliers. Cette conciliation est au cœur de son office, et ce n'est pas le lieu ici de rappeler tous les grands arrêts qui ont illustré ce cœur du réacteur de la justice administrative. Rien n'est plus faux que de soutenir qu'elle aurait oublié, ici ou là, l'un des termes de sa balance.

Pour nous en tenir à quelques décisions rendues au cours des trois dernières années, on constate que cette balance est faite avec constance et minutie, dans tous les domaines :

- CE, 18 décembre 2020, Société Treuils et Grues Labor, n° [433386](#), B, qui affirme que l'intérêt général qui s'attache à la réalisation des prestations justifie le recours aux « marchés de substitution », sans pour autant que soit rompu le lien contractuel avec le titulaire du marché.
- CE, 11 décembre 2020, Commune de Chalon-sur-Saône, n° [426483](#), A, et CE, 22 mars 2021, Commune de Besançon, n° 429631, A : l'intérêt général s'attache à ce que tous les élèves puissent bénéficier du service public de restauration scolaire que les collectivités territoriales auraient fait le choix d'instaurer, dans le respect du principe d'égalité.
- CE, 28 janvier 2021, Société Matimo et autres, n° [429584](#), B : la légalité de la mise en œuvre du droit de préemption est subordonnée à la justification d'un intérêt général suffisant.
- CE, 8 juillet 2021, Association Pass Las 21 Besançon et autres, n° [452731](#), A : l'intérêt général peut justifier le report dans le temps des effets d'une annulation.
- CE, 28 septembre 2021, Centre communal d'action sociale de Pauillac, n° [431625](#), B : un intérêt général suffisant peut justifier une location par une collectivité à un loyer inférieur à la valeur locative du bien.
- CE, 28 janvier 2022, M. Cornut de Lafontaine de Coincy, n° [454927](#), A : le droit fondamental qu'a tout Français de rejoindre le territoire national ne peut être limité qu'en cas de nécessité impérieuse pour la sauvegarde de l'ordre public.

- CE, 10 mai 2022, Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI Paris) et Chambre nationale des propriétaires, n° [431495](#), B : l'intérêt général justifie des atteintes proportionnées à l'exercice du droit de propriété, s'agissant de l'encadrement des loyers.
- CE, 11 mai 2022, Centre hospitalier de l'agglomération montargoise, n° [459011](#), B : prise en compte de l'intérêt général aux fins de l'appréciation de l'urgence à suspendre l'exécution d'une mesure de suspension visant un agent ayant méconnu son obligation vaccinale contre la Covid-19.
- CE, 22 juillet 2022, Ministre de la culture c/ M. de Villoutreys, n° [458590](#), A, qui juge que si, en vertu du principe énoncé à l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, les biens qui relèvent du domaine public des personnes publiques sont inaliénables et imprescriptibles, le détenteur de bonne foi d'un bien appartenant au domaine public dont la restitution est ordonnée peut prétendre à la réparation du préjudice lié à la perte d'un intérêt patrimonial à jouir de ce bien, lorsqu'il résulte de l'ensemble des circonstances dans lesquelles cette restitution a été ordonnée que cette personne supporterait, de ce fait, une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi.

Mais peut-être, malgré cette constance du juge administratif, les critiques qui lui sont adressées résultent-elles de la dégradation de la perception de l'intérêt général et de ses contours ou, à l'inverse, de la remise en cause de son existence, dans un contexte de désaffection par rapport aux pouvoirs constitués et de l'État. C'est pourquoi il nous semble utile que, 25 ans après l'étude consacrée par le Conseil d'État à l'intérêt général, les prochains « Entretiens du contentieux », en novembre 2023, soient consacrés à cette notion et à sa place dans l'office du juge administratif.



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

• • • **Avertissement** : la présente rubrique présente un choix de décisions émanant des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs. Ce choix, nécessairement très limité au regard de la production annuelle de ces juridictions, a été opéré parmi la sélection effectuée par les chefs des juridictions eux-mêmes, en fonction de l'intérêt que ces décisions étaient susceptibles de présenter pour les lecteurs du rapport annuel, que ce soit du point de vue de leur importance économique, politique ou médiatique, ou qu'il s'agisse de la mise en œuvre d'une législation ou d'une question de droit nouvelles. **Ce choix ne saurait préjuger du caractère définitif de ces décisions**, certaines faisant l'objet d'un appel ou d'un pourvoi en cassation au 31/03/2023 (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

- **Obligation de recourir à un téléservice**

Plusieurs associations ont contesté le dispositif de plateformes dématérialisées mis en œuvre par la préfecture de la Seine-Saint-Denis obligeant les ressortissants étrangers à prendre rendez-vous sur ces modules en ligne afin de demander un titre de séjour ou la naturalisation. Les difficultés rencontrées par les administrés concernés pour obtenir une date de rendez-vous disponible les conduisaient à saisir systématiquement le juge des référés. A la suite de l'avis CE, Avis, Sect., 3 juin 2022, *La Cimade et autres*, n^{os} 461694 et a., Rec., le tribunal administratif de Montreuil, qui était à l'origine de cette saisine pour avis, estime, par un premier jugement du 6 juillet 2022, qu'est dépourvue de base légale la décision du préfet de la Seine-Saint-Denis de rendre obligatoire l'emploi de téléservices de prise de rendez-vous et de dépôt de pièces pour la présentation des demandes de titres de séjour et de naturalisation. La décision du représentant de l'État est donc annulée en tant qu'elle a rendu obligatoire l'emploi de ces téléservices. Cependant, avant de statuer sur la demande d'injonction présentée par les requérants, le tribunal ordonne un supplément d'instruction afin que, dans le délai d'un mois à compter de la notification de jugement, le préfet lui apporte certaines précisions sur les solutions alternatives pouvant utilement être mises en œuvre pour assurer le

traitement du volume des saisines. Les réponses apportées par le préfet ayant été jugées satisfaisantes, le tribunal décide, par un second jugement du 14 décembre 2022, qu'il n'y a pas lieu de prononcer une injonction. (TA de Montreuil, jugement avant dire-droit, 6 juillet 2022, *La Cimade et autres*, n° [2104333](#) et TA de Montreuil, 14 décembre 2022, *La Cimade et autres*, n° [2104333](#))

Le tribunal administratif de Lyon annule partiellement les dispositifs mis en place à destination des ressortissants étrangers par les préfectures du Rhône et de la Loire, en ce que ces dispositifs prévoient que les démarches (demande de titre de séjour par exemple) ne peuvent se faire que de manière dématérialisée. Constatant toutefois qu'à la date de ses jugements, le dispositif national dénommé Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF), progressivement entré en vigueur, permet de mettre en place de tels télé-services, le tribunal limite l'injonction de supprimer les dispositifs locaux aux démarches non couvertes par ce dispositif national. (TA de Lyon, 22 décembre 2022, *Association la Cimade et autres*, n° [2102199](#) et TA de Lyon, 22 décembre 2022, *Association la Cimade et autres*, n° [2105128](#))

- **Légalisation d'une signature apposée sur un acte sous seing privé**

Une administrée demandait au tribunal d'annuler la décision de refus par le maire d'une commune de légaliser sa signature sur un acte sous seing privé portant renonciation à l'exploitation de l'agrément de taxi commercial délivré à sa mère, décédée, au profit de son frère, ressortissant marocain résidant au Maroc. Ce document était destiné aux autorités marocaines dans le cadre du règlement de la succession. Le tribunal relève, en premier lieu, que la pétitionnaire n'ayant pas sa résidence habituelle dans la circonscription consulaire et n'y séjournant pas davantage de manière temporaire, le décret du 10 août 2017 donnant compétence aux ambassadeurs et chefs de poste consulaire pour légaliser un acte sous seing privé ne pouvait servir de base légale à la légalisation. En second lieu, le tribunal juge que la décision du maire, prise sur le fondement de l'article L. 2122-30 du code général des collectivités territoriales, est entachée d'erreur de droit, en tant que le refus est fondé sur un motif tiré de ce que l'acte en cause doit être produit à l'étranger, alors qu'un tel motif n'est pas prévu par la loi. (TA de Nice, 17 mai 2022, *Mme W.*, n° [1804988](#))

- **Lignes directrices en matière de promotion et valorisation de parcours professionnels d'agents**

Le syndicat CGT du personnel du centre hospitalier d'Angoulême contestait l'arrêté du directeur du centre arrêtant les lignes directrices de gestion prises pour l'élaboration des décisions individuelles d'avancement et de promotion. Il contestait notamment le fait que ce document fixait une période minimale de 90 jours de présence effective pour qu'un agent puisse être évalué et pris en compte dans le tableau annuel d'avancement en soutenant qu'aucune durée minimale de présence au sein du service ne pouvait être fixée pour apprécier les mérites des agents. Était également prévue une exception à l'obligation de présence minimale en faveur des seuls agents bénéficiant d'un congé de maternité, d'adoption ou de paternité. Après avoir admis la recevabilité du recours contre ces lignes directrices,



le tribunal administratif de Poitiers exerce un entier contrôle sur l'appréciation portée par le chef de service sur le caractère suffisant de la présence effective d'un fonctionnaire pour apprécier sa valeur professionnelle. S'agissant de l'établissement d'un tableau d'avancement devant être fondé sur l'appréciation des mérites des agents, il juge que si des lignes directrices de gestion peuvent fixer, notamment, un critère d'inscription au tableau d'avancement tenant à la durée de présence d'un agent, elles doivent être rédigées, ainsi que le prévoient les dispositions de l'article 26 de la loi du 9 janvier 1986, en des termes qui préservent le pouvoir d'appréciation de l'autorité investie du pouvoir de nomination, laquelle doit pouvoir tenir compte des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général. Constatant qu'au cas d'espèce, les lignes directrices en litige ne remplissent pas ces conditions, il annule la décision du directeur du centre hospitalier d'Angoulême en tant qu'elle fixe, de manière stricte et impérative, une durée minimale de 90 jours de présence effective pour qu'un agent puisse être inscrit au tableau d'avancement, y compris pour les agents placés en congé d'invalidité temporaire imputable au service, en congé de maladie ou en disponibilité pour élever un enfant. (TA de Poitiers, 31 octobre 2022, *Syndicat CGT du personnel du centre hospitalier d'Angoulême*, n° [2100708](#))

2.2.2. Agriculture et forêt

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

Par une décision 31 décembre 2020, Commune d'Arcueil, n° 439253, T., le Conseil d'État a jugé que le pouvoir de police spéciale des produits phytopharmaceutiques confié aux autorités de l'État fait obstacle à l'édiction, par le maire d'une commune, de mesures réglementaires d'interdiction de portée générale de l'utilisation de ces produits. Saisie de la question de la possibilité d'édicter au niveau local une réglementation relative à l'élimination des déchets de ces produits phytosanitaires, la cour administrative de Versailles juge que les résidus volatiles des produits phytopharmaceutiques présents dans l'air, issus des particules d'épandage ou dérivés, constituent des déchets au sens des textes français et européens (art. L. 541-1-1 du code de l'environnement, reprenant l'article 3, point 1, de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil) et de la jurisprudence européenne (CJCE, 18 avr. 2002, *Palin Granit Oy*, C-9/00) et nationale (CE, 24 novembre 2021, *Sté A*, n° 437105). La cour analyse ensuite les différents textes applicables aux déchets phytosanitaires, dont il résulte que les déchets listés comme faisant partie du bloc de compétence de l'État sont les déchets les plus importants d'un point de vue quantitatif. Certains types de déchets ne sont pas inclus, en raison de leur quantité négligeable. Elle estime que si, eu égard à la compétence générale qu'il tient des articles L. 541-1 et suivants du code de l'environnement (CE, 11 janvier 2007, *Sté B*, n° 287674), le maire pourrait exercer cette compétence vis-à-vis de tels déchets, l'article L. 541-4-1 du code de l'environnement, qui crée d'autres polices d'État, vient soustraire ces déchets à la compétence du maire. De même, l'article R. 523-1 de ce code confie à l'État la police des biocides et substances à l'état nanoparticulaire. La cour en déduit qu'un maire ne peut légalement prendre

un arrêté instaurant, d'une part, une obligation de traitement et d'élimination de déchets de produits phytosanitaires et interdisant, d'autre part, leur usage à celui qui ne peut en assurer la gestion. Substituant ce motif à celui retenu par le juge de première instance, la cour confirme l'annulation prononcée en première instance. (CAA de Versailles, 23 juin 2022, *Commune de Gennevilliers*, n° [21VE03438](#)).

- **Coupe et abattage**

Faisant application de la jurisprudence issue de l'avis contentieux Association La Nature en Ville (CE, 21 juin 2021, n° 446662, Rec.), le tribunal administratif de Rouen, saisi d'une décision de non-opposition à déclaration préalable concernant un projet d'abattage d'un alignement de 167 hêtres, espace boisé classé figurant depuis le 13 avril 1934 sur la liste des sites inscrits de l'Eure et reliant le château du Champ de Bataille au quartier du « Vieux Château » de la commune du Neubourg, juge que dès lors que seuls 30 de ces arbres présentent des défauts irréversibles ne pouvant être surmontés par aucune autre intervention et entraînant un risque pour la sécurité publique, la nécessité d'un abattage total n'est pas démontrée. Il annule donc, pour méconnaissance de l'article L. 350-3 du code de l'environnement, la décision attaquée en tant qu'elle n'a pas limité l'autorisation d'abattage accordée à ces trente arbres (TA de Rouen, 10 mars 2022, *France Nature Environnement et a.*, n° [2100356](#)) *Jugement frappé d'appel*

- **Location d'une parcelle communale à usage agricole**

Après avoir rappelé la compétence des juridictions de l'ordre administratif pour connaître de la contestation, par une personne privée, de l'acte administratif par lequel une personne morale de droit public refuse d'engager avec lui une relation contractuelle dont l'objet est la valorisation ou la protection de son domaine privé n'affectant ni son périmètre ni sa consistance, le tribunal administratif de Pau juge qu'il résulte des articles L. 2121-29 et L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales qu'il appartient au conseil municipal qui entend autoriser le maire à souscrire un bail de se prononcer sur tous les éléments essentiels du contrat à intervenir. Le tribunal souligne également l'indépendance du régime du bail rural conclu pour la location d'un terrain à vocation agricole d'une commune et de la convention d'occupation précaire, ainsi que la priorité, réservée par l'article L. 411-15 du même code, aux seuls exploitants bénéficiant effectivement de la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs pour conclure un tel bail. (TA de Pau, 13 octobre 2022, *Earl Payssas*, n° [2001410](#))

2.2.3. Aides sociales

- **Aide médicale de l'État**

Le directeur d'une caisse primaire d'assurance maladie avait refusé d'admettre d'accorder à un administré l'aide médicale de l'État (AME) au motif que ses ressources et celles de son foyer excédaient le plafond prévu par le 1° de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale. Pour fixer le montant du plafond applicable, le directeur de la caisse avait estimé que la fille du requérant ne pouvait être prise



en compte au nombre des membres du foyer, dès lors qu'elle était en situation régulière. Le tribunal administratif juge cependant que si l'aide médicale de l'État n'est ouverte qu'aux étrangers en situation irrégulière, les dispositions relatives à la composition du foyer, qui déterminent le plafond de ressources applicable, ne prévoient aucune condition tenant au caractère irrégulier du séjour. Par conséquent, la fille du requérant, qui était à sa charge, devait être prise en compte pour le calcul du plafond de ressources, alors même que son séjour sur le territoire était régulier. Le tribunal juge par suite que le requérant remplit les conditions pour bénéficier de l'aide médicale de l'État. (TA de Nice, 30 juillet 2022, *M.B.*, n° 2201303)

2.2.4. Arts et lettres

- **Protection des œuvres cinématographiques**

Le code du cinéma et de l'image animée prévoit que l'organisation de séances gratuites de projection ainsi que celle de séances de projection en plein air - autres que celles qui sont organisées par les exploitants de salles - est soumise à autorisation préalable du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNCIA). Le juge des référés du tribunal administratif de Rennes apprécie les motifs qui ont conduit le CNCIA à refuser à une petite commune des Côtes-d'Armor l'autorisation d'organiser une unique séance de projection en plein air du film « La Grande Vadrouille » le 30 juillet et estime que compte tenu du contexte local, ceux-ci mettent en évidence une erreur d'appréciation manifeste. (TA de Rennes, 27 juillet 2022, *Commune de Saint-Michel-en-Grève*, n° 2203745)

2.2.5. Collectivités territoriales

- **Compétence pour instaurer un dispositif d'aide à la continuité territoriale**

En vertu des articles L. 1803-1 et suivants du code des transports, l'aide à la continuité territoriale relève d'une politique nationale de continuité territoriale, fondée sur les principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République, confiée à l'Agence De l'Outre-mer pour la Mobilité (LADOM), établissement public administratif de l'État. La cour administrative d'appel de Bordeaux, saisie de la légalité d'une décision de refus de remboursement de billets d'avion présentée au titre de l'aide à la continuité territoriale instituée par la Région Réunion, se prononce par voie d'exception sur la légalité de l'instauration d'un tel dispositif d'aide en jugeant que la région ne tient ni de ces dispositions, ni d'aucune des dispositions du code général des collectivités territoriales définissant ses attributions, le pouvoir d'instaurer de manière autonome une telle aide. (CAA de Bordeaux, 21 décembre 2022, *M.M.*, n° 20BX02224)

- **Démission d'office de conseillers municipaux**

Saisi par le maire d'une commune d'une demande tendant à ce que soit prononcée la démission d'office de conseillers municipaux de cette commune de leurs fonctions, le tribunal administratif de Besançon juge qu'il résulte des dispositions de l'article R. 42 du code électoral que, si la fonction d'assesseur de bureau de vote,

qui peut être confiée par le maire à des membres du conseil municipal, compte parmi les fonctions qui leur sont dévolues par les lois au sens de l'article L. 2121-5 du code général des collectivités territoriales, ne sont pas au nombre de ces fonctions celles de secrétaire exercées par un électeur de la commune choisi par les autres membres du bureau de vote. Dans ces conditions, la circonstance que les intéressées auraient expressément refusé d'exercer cette fonction ne saurait justifier qu'elles soient déclarées démissionnaires d'office. (TA de Besançon 17 juin 2022, *Maire de Bethoncourt*, n° 2200827)

- **Incidence sur la légalité de la participation à la délibération d'un conseiller municipal y ayant un intérêt**

Saisi de la légalité d'une délibération du conseil municipal d'une commune de la Moselle, le tribunal administratif de Strasbourg juge que si la présence d'un conseiller municipal intéressé est sans conséquence si elle n'a pas eu d'influence sur la délibération, constitue, au contraire, une cause d'irrégularité de délibération la participation de ce conseiller à la délibération finale, quelle que soit son incidence. En l'espèce, une conseillère municipale, intéressée à l'affaire en raison des activités professionnelles de son époux qui était cessionnaire d'un bien immobilier de la commune aux termes de la délibération, avait voté contre cette dernière, le tribunal juge que la délibération est entachée d'irrégularité et l'annule pour ce motif. (TA de Strasbourg, 19 décembre 2022, *Société Duho Immobilier*, n° 1900322)
Jugement frappé d'appel

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

- **Prime à la conversion des véhicules automobiles**

L'article D. 251-3 du code de l'énergie, dans sa version alors applicable, prévoit l'attribution d'une prime à la conversion au profit de l'acheteur d'un véhicule peu polluant qui procède au retrait de la circulation de son ancien véhicule. Une administrée, dont le mari est décédé, a fait l'acquisition d'un nouveau véhicule et cédé à une casse automobile celui acquis du vivant de son mari. Elle s'est vu refuser la prime au motif que le certificat d'immatriculation du véhicule cédé n'était pas libellé à son nom mais à celui de son époux. Les époux étaient mariés sous le régime de la communauté réduite aux acquêts et les pièces du dossier ne permettaient pas d'affirmer avec certitude que le véhicule faisait partie des biens reçus en pleine propriété par l'intéressée au terme de la donation entre époux. La cour administrative d'appel de Nancy a jugé qu'étant restée propriétaire de la moitié de ce véhicule et ayant, à tout le moins, l'usufruit de l'autre moitié, le véhicule en cause lui appartient au sens de l'article D. 251-3 du code de l'énergie, lequel n'exige pas que le véhicule retiré de la circulation soit la propriété exclusive du demandeur de la prime. Le refus d'accorder le bénéfice de la prime de conversion est donc annulé et la cour enjoint à l'agence de services et de paiement de faire droit à la demande d'attribution de cette prime. (CAA de Nancy, 2 juin 2022, *Mme B.*, n° 20NC02942)



- **Réglementation de l'activité de stations de lavage en période de pénurie d'eau**

Durant un été 2022 marqué par la sécheresse, les préfets bretons ont décidé, selon une sectorisation définie en fonction d'observations scientifiques, de réglementer l'usage de l'eau. L'activité des stations de lavage automatique de véhicules ayant ainsi, dans ce cadre, été considérablement restreinte, de nombreux exploitants ont saisi le juge des référés du tribunal administratif de Rennes en invoquant une atteinte illégale à leur liberté d'entreprendre. Au terme d'une analyse approfondie de la situation tenant compte des exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population, et au regard notamment du déficit pluviométrique constaté depuis le début de l'année sur le territoire concerné, le juge des référés du tribunal rejette ces demandes. (TA de Rennes, 27 octobre 2022, *Société G.* et autres, n° [2205084](#))

2.2.7. Communautés européennes et Union européenne

- **Détachement international**

L'administration du travail avait infligé à une société suisse assurant des prestations d'hôtellerie et de restauration à bord de bateaux de croisières fluviales en Europe une amende pour méconnaissance de la réglementation européenne relative au détachement de salariés. Le tribunal administratif de Dijon, saisi par la société de la contestation par la société de cette amende, relève qu'une entreprise étrangère ne disposant pas d'établissement en France peut y recruter des salariés français, européens ou étrangers sans être tenue de recourir au cadre légal du détachement international. Il estime que la France a entendu, à l'occasion de la transposition des directives de l'Union européenne relatives au détachement, étendre cette législation à l'ensemble des situations de détachement, quel que soit le pays d'origine de l'employeur. Il en déduit que la caractérisation d'un détachement s'apprécie, même pour une entreprise établie hors de l'Union, à l'aune des critères européens. L'accord du 21 juin 1999 entre l'Union européenne et la Suisse ayant entendu limiter l'extension du principe de libre prestation de services aux prestations d'une durée inférieure à 90 jours par année civile, le tribunal juge que le droit européen relatif au détachement n'est pas applicable à une entreprise de droit suisse réalisant en France une prestation d'une durée supérieure à ce plafond. En conséquence, il fait droit à la demande d'annulation de la société. (TA de Dijon, 16 juin 2022, *Société X*, n° [2001216-2002827](#))

2.2.8. Comptabilité publique et budget

- **Contestation de poursuites engagées par un SIVOM**

Tirant les conséquences de l'arrêt TC, 14 juin 2021, Département du Calvados, n° 4212, Rec., le tribunal administratif de Pau juge que ressortissent à la compétence du juge judiciaire des conclusions tendant à l'annulation d'actes de poursuite émis par un syndicat mixte intercommunal de valorisation des ordures ménagères. (TA de Pau, 15 décembre 2022, *Sasu Pilliot Assurances*, n° s [2002183](#) et autres)

2.2.9. Contributions et taxes

- **Champ d'application du taux réduit du TVA sur les terrains de camping classés (art. 279 a ter du CGI)**

Le a ter de l'article 279 du code général des impôts (CGI) prévoit l'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux locations d'emplacements sur les terrains de camping classés. La cour administrative d'appel de Nantes précise qu'eu égard à leur objet et à la lumière des travaux parlementaires de la loi de finances du 30 décembre 1974 dont elles sont issues, le bénéfice du taux réduit de 5,5 % prévu par ces dispositions est réservé aux seuls exploitants des terrains de camping aménagés qui proposent à la location des emplacements pour un séjour de courte durée à vocation touristique. En conséquence, ce taux ne peut pas être appliqué aux personnes qui donnent en location, de manière pérenne - et en particulier par le recours à des baux emphytéotiques de 99 ans - l'emplacement à des tiers qui y installent leur propre résidence mobile de loisir et en assurent eux-mêmes l'exploitation, que ce soit à leur propre profit ou au profit de locataires saisonniers. (CAA de Nantes, 11 mars 2022, *SARL Kerjean*, n° [20NT00539](#))

- **Régime de l'action en reconnaissance de droits en matière fiscale**

Saisie en appel d'une action en reconnaissance de droits portant sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères 2018 mise à la charge des contribuables de la métropole du Grand Nancy, la cour administrative d'appel de Nancy, après avoir demandé l'avis du Conseil d'État sur des questions relatives à la recevabilité de l'action en reconnaissance de droits en matière fiscale (régime de la réclamation préalable, obligation de transmission au cas de saisine d'une autorité incompétente), confirme la recevabilité de l'action, de même que l'appréciation portée par le juge de première instance sur le caractère disproportionné du taux fixé par rapport au coût du service d'enlèvement des ordures ménagères, dont il résulte le droit à une réduction de l'imposition à laquelle les contribuables ont été assujettis. (CAA de Nancy, 3 février 2022, *Min. de l'économie, des finances et de la relance*, n° [21NC00281](#))

- **Action en répétition de l'indu en matière fiscale**

La cour administrative d'appel de Marseille juge que l'établissement privé de santé auquel l'Etablissement français du sang a facturé la TVA sur le fondement de dispositions de droit interne contraires à une norme juridique supérieure est recevable à introduire à l'encontre de l'État une action en répétition de l'indu, alors même qu'il pourrait utilement introduire à l'encontre de ce dernier une action en responsabilité sur le fondement des dispositions de l'article L. 190 A du livre des procédures fiscales. (CAA de Marseille, 22 septembre 2022, *SAS Clinique du Cap d'Or*, n° [21MA01484](#)) *Pourvoi en cassation*



- **Exonération de TVA des prestations para-hôtelières (CGI, art. 261 D)**

Le tribunal administratif de Grenoble tire les conséquences de la non-conformité à la « directive TVA » n° 2006/112/CE des dispositions du b du 4° de l'article 261 D du CGI, qui exonère de la TVA un certain nombre de locations occasionnelles, permanentes ou saisonnières de logements meublés à usage d'habitation en tant que celles-ci exigent, pour être exclues du champ de l'exonération, que la location comporte, en sus de l'hébergement, trois des quatre prestations accessoires mentionnées par le texte (le petit déjeuner, le nettoyage régulier des locaux, la fourniture de linge de maison et la réception, même non personnalisée, de la clientèle). Le tribunal juge qu'il lui appartient, dans son office de juge de l'impôt, de procéder à une appréciation globale des circonstances de l'espèce, en tenant compte de l'ensemble des prestations accessoires citées au b du 4° de l'article 261 D du code général des impôts, afin de vérifier si ces prestations sont en concurrence potentielle avec les prestations hôtelières. (TA de Grenoble, 14 octobre 2022, *SARL Tétrás*, n°s [1908305](#) et autres)

- **Transferts indirects de bénéfices (CGI, art. 57)**

L'administration fiscale avait réintégré au résultat imposable d'une SAS, sur le fondement de l'article 57 du code général des impôts, une somme qu'elle avait regardé comme constitutive d'un transfert indirect de bénéfices à une entreprise située hors de France dont cette SAS détenait le contrôle. Le tribunal administratif de Rouen, saisi par la société d'une demande de décharge des cotisations supplémentaires d'impôt sur les sociétés et de suppléments de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, estime que l'enregistrement comptable d'une perte sur créance devenue définitivement irrécouvrable, en raison notamment d'une procédure collective, procède d'une constatation objective de la perte sans intention libérale. En l'espèce, la perte s'inscrivait dans une pratique consistant à maintenir des relations commerciales avec une société sœur de droit étranger dont la situation difficile était connue de la société française créancière, celle-ci s'étant abstenue de mettre en œuvre une clause de réserve de propriété. Dans ces conditions, le tribunal juge que la société française rapporte la preuve qui lui incombe d'avoir agi dans son intérêt propre, ainsi que l'existence d'une contrepartie à l'avantage consenti à la société étrangère qu'elle contrôle, compte tenu des conséquences d'une défaillance de cette dernière pour son activité. (TA de Rouen, 8 novembre 2022, *SAS FIR*, n° [2005139](#))

- **Assujettissement à la taxe foncière sur les propriétés bâties d'un « terrain non cultivé employé à un usage commercial ou industriel »**

Le tribunal administratif de Nantes juge qu'un terrain supportant une activité de production d'électricité procédant de l'exploitation de panneaux photovoltaïques doit être regardé comme un « terrain non cultivé employé à un usage industriel ou commercial » au sens du 5° de l'article [1381](#) du CGI, lequel est passible de la taxe foncière sur les propriétés bâties, alors même qu'il a été ensemencé pour permettre à des moutons de pâturer sous les panneaux photovoltaïques. (TA de Nantes, 25 février 2022, *SAS B*, n° [1908602](#)) *Jugement frappé d'appel*

- **Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties des bâtiments publics affectés « à un service public ou d'utilité générale et non productifs de revenus »**

Le département de la Haute-Vienne demandait la décharge des cotisations de taxe foncière sur les propriétés bâties auxquelles il avait été assujéti au titre des années 2018 et 2019 à raison du centre aquatique du lac de Saint-Pardoux dont l'exploitation avait été confiée, par un contrat de « prestation in-house », à « la régie départementale du lac de Saint-Pardoux », établissement public à caractère industriel et commercial. Le tribunal administratif de Limoges juge que, compte tenu des conditions de sa création, de son objet, de son fonctionnement, de son financement et de l'influence des représentants du département dans le processus décisionnel, cet établissement public ne pouvait, eu égard à sa « transparence », qu'être regardé comme un service du département de la Haute-Vienne, lequel utilisait en réalité lui-même le centre aquatique. Dès lors que l'activité exercée dans ce centre aquatique, affecté à un service public ou d'utilité générale, revêt un caractère essentiellement éducatif, sportif ou touristique, le tribunal juge que le département de la Haute-Vienne est fondé à se prévaloir des commentaires administratifs publiés au BOFIP sous la référence BOI-IF-TFB-10-50-10-30 et à faire valoir que ce centre aquatique, qui doit être regardé comme improductif de revenu, entre, en vertu de cette doctrine fiscale, dans le champ de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties prévue au 1° de l'article 1382 du CGI. (TA de Limoges, 3 mars 2022, *Département de la Haute-Vienne*, n° 1902240)

- **Exonération de TVA sur les biens et services liés à la formation professionnelle continue**

Le tribunal administratif de Pau juge que l'attestation de formation professionnelle continue délivrée par une autorité administrative au titre des dispositions de l'article 202 D de l'annexe II au code général des impôts peut ouvrir droit à une exonération de TVA sous certaines conditions, à laquelle il ne peut être mis fin que pour l'avenir et après écoulement du délai de retrait. Est ainsi illégale la décision par laquelle l'administration a remis en cause, au titre de la période vérifiée, l'exonération d'impôt accordée à une entreprise par la délivrance, à tort, d'une telle attestation au titre de certaines de ses activités. (TA de Pau, 12 septembre 2022, *Eirl Sensiroute*, n° 2000319)

2.2.10. Cultes

- **Installation sur le domaine public d'une statue représentant l'archange Saint-Michel**

A l'automne 2018, une statue représentant l'archange Saint-Michel a été installée par la commune des Sables-d'Olonne sur une place publique servant de parvis à une église sans constituer un accessoire indissociable du lieu de culte. Le tribunal administratif de Nantes annule le refus du maire de la commune de retirer cette statue, de signification religieuse, inaugurée par le maire et bénie par un prêtre, au



motif qu'il n'était pas établi que cette statue soit une œuvre d'art ancrée dans le patrimoine local. Il juge que l'installation de cette statue, qui constitue un symbole principalement religieux, sur un emplacement public autre que ceux prévus par l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905, méconnaît ces dispositions. Le tribunal annule donc la décision de refus de retrait de la statue du domaine public et enjoint à la commune des Sables d'Olonne de procéder à un tel retrait dans les six mois de la notification du jugement (TA Nantes, 18 novembre 2021, Fédération de Vendée de la libre pensée, n° 1900981) Confirmant la décision rendue en première instance, la cour administrative d'appel de Nantes, après avoir relevé que le personnage de Saint-Michel, chef de la milice céleste des anges du Bien, fait partie de l'iconographie chrétienne et présente, de ce fait, un caractère religieux, juge que la place sur laquelle la statue de celui-ci a été installée n'est pas un « édifice servant au culte » même si cette place est utilisée comme parvis de l'église Saint-Michel, de sorte que l'installation de cette statue sur cette place ne rentre pas dans le champ de l'exception prévue par l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905, lequel autorise les signes ou emblèmes religieux sur les édifices servant au culte. La cour en tire la conclusion que l'installation, intervenue après 1905, de cette statue, est contraire à l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État. En conséquence, elle rejette l'appel de la commune des Sables d'Olonne. (CAA de Nantes, 16 septembre 2022, *Commune des Sables d'Olonne*, n° s [22NT00333](#))

2.2.11. Domaine

- **Détournement de pouvoir caractérisé par une acquisition publique par l'exercice du droit de priorité, suivi d'une revente lucrative à court terme**

Une commune du Var avait acquis un ensemble immobilier auprès d'une société anonyme dont l'État détient la majeure partie du capital, à un prix substantiellement inférieur à l'évaluation initialement effectuée par France Domaine, par la voie de l'exercice du droit de priorité prévu par l'article L. 240-1 du code de l'urbanisme. L'opération d'achat était destinée à constituer une réserve foncière en vue de la réalisation d'un projet urbain d'habitat collectif. La cour administrative d'appel de Marseille estime que le conseil municipal de la commune a commis un détournement de pouvoir en autorisant la vente de cet ensemble immobilier deux ans plus tard à un promoteur privé pour un prix de 8 millions d'euros en vue de construire un nombre réduit de villas de grand standing. (CAA de Marseille, 11 juillet 2022, *Commune de Saint-Tropez*, n° [20MA00519](#)).

- **Illégalité du classement d'un ensemble immobilier au domaine public communal en l'absence d'affectation à un service public**

La commune d'Épinal est propriétaire d'un ensemble immobilier, comprenant un atelier ouvert à la visite du public et une boutique, qu'elle a mis à la disposition de la SAS Maison imagerie d'Épinal par un bail emphytéotique conclu en 1994 en vue de lui permettre de poursuivre son activité d'imagerie d'Épinal. Par une délibération de 2020, le conseil municipal d'Épinal a constaté l'affectation de cet

ensemble immobilier à un service public culturel et touristique et l'a classé dans le domaine public communal. Le tribunal, après avoir constaté que la commune n'exerce aucun rôle dans la programmation et la tarification de la visite de l'atelier, ni aucun contrôle ou droit de regard sur cette activité qui est organisée et gérée de manière autonome par la société, considère que la commune ne peut être regardée comme ayant entendu confier à cette société une mission de service public, quand bien même la visite de l'atelier contribue à l'animation culturelle et touristique de la commune. Il juge en conséquence que l'ensemble immobilier ne peut être regardé, en l'absence d'affectation à un service public, comme faisant partie du domaine public de la commune. Il annule, en conséquence, la délibération attaquée procédant à son classement dans ce domaine. (TA de Nancy, 28 juin 2022, *Société anonyme société spinalienne*, n° s [2001965](#) et [2001966](#)) *Jugement frappé d'appel*

- **Occupation illégale par l'État du domaine public communal**

Dans le cadre d'une opération d'intérêt général, une commune a conclu un contrat portant mise à disposition de l'État de locaux à usage de gendarmerie construits sur des parcelles lui appartenant. Saisi par cette commune d'actions tendant à l'engagement de la responsabilité de l'État du fait de l'absence de versement de sommes d'argent en réparation de préjudices résultant de l'occupation illégale du domaine public, le tribunal s'estime compétent puisque le contrat précité comporte occupation du domaine public. Sur le fond, après avoir rappelé qu'une convention d'occupation du domaine public ne peut être tacite, le tribunal considère que, faute de renouvellement exprès du contrat ayant pris fin le 30 novembre 2018, l'État occupe illégalement le domaine public de la commune et sa responsabilité est donc engagée. Sur ce fondement, le tribunal condamne l'État à verser à la commune une indemnité destinée à compenser la perte des revenus que la collectivité aurait pu percevoir si l'État avait occupé légalement son domaine public. (TA de Clermont-Ferrand, du 6 octobre 2022, *Commune d'Yssingaux*, n° [2000555-2201000](#))

Contrôle du juge sur la mise en œuvre de la faculté de procéder à un déclassement rétroactif de biens du domaine public mis à disposition de tiers

Le tribunal administratif de Montpellier juge que si les dispositions de l'article 12 de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques permettent à la collectivité de procéder au déclassement rétroactif des biens qui ne sont plus affectés à un service public ou à l'usage direct du service avant l'entrée en vigueur de cette ordonnance, ce texte laisse à la collectivité une simple faculté de mettre en œuvre ce déclassement rétroactif et le contrôle du juge se limite, dès lors, à un contrôle restreint. (TA de Montpellier, 15 septembre 2022, *SA A*, n° [2101989](#)) *Jugement frappé d'appel*

- **Annulation du refus de poursuivre une contravention de grande voirie**

La police de la conservation du domaine public maritime implique l'obligation pour l'autorité qui en a la charge d'utiliser les pouvoirs dont elle dispose pour faire cesser les utilisations anormales des rivages de la mer et cette autorité ne peut se soustraire à ses obligations sauf considérations d'ordre public. Un gérant de société avait, sous couvert d'une autorisation d'occupation donnée à sa société



pour installer, sur le rivage d'une petite île bretonne, divers équipements en vue de l'exercice d'activités nautiques, aménagé un véritable bâtiment à usage d'habitation. Afin de pallier une inaction du préfet à poursuivre la contravention de grande voirie, le tribunal administratif de Rennes, saisi de plusieurs associations de protection de l'environnement annule la décision de refus par le préfet de dresser procès-verbal de cette infraction et assortit cette annulation d'une injonction de dresser un tel procès-verbal. (TA de Rennes, 26 septembre 2022, *Fédération d'associations de protection de l'environnement et autres*, n° [2102583](#))

- **Redevance d'occupation domaniale**

Saisi d'un litige de redevance d'occupation domaniale réclamée par la Société de la gare routière de Rungis (SOGARIS) à la Société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de la région parisienne (SEMMARIS), le tribunal administratif de Melun estime que les terrains en litige, alors spécialement aménagés pour leur affectation à une gare routière qui a le caractère d'un service public, avaient été ainsi incorporés dans le domaine public du département de la Seine puis dans celui du syndicat interdépartemental. Appliquant la théorie jurisprudentielle de la mutation domaniale (CE Ass., 16 juillet 1909, *Ville de Paris*), en vertu de laquelle le Premier ministre ou les ministres intéressés tiennent des principes généraux régissant le domaine public le pouvoir de procéder, pour un motif d'intérêt général, à un changement d'affectation d'une dépendance du domaine public d'une collectivité publique et de la remettre par suite sans formalité à la collectivité publique chargée de la conservation du domaine correspondant à sa nouvelle affectation, le tribunal juge que, par l'effet d'un décret du 4 décembre 1972, l'État a implicitement mais nécessairement réaffecté les terrains litigieux à la SEMMARIS et que la SEMMARIS était, dès lors, la seule autorité gestionnaire du domaine public sur les terrains litigieux depuis le 6 décembre 1972, date de publication du décret précité. Dépourvue de cette qualité, la SOGARIS n'est, par voie de conséquence ni fondée, ni même recevable à demander le paiement d'indemnités représentatives d'occupation du domaine public. (TA de Melun, 10 mars 2022, *Société de la gare routière de Rungis*, n° [1804016](#)) *Jugement frappé d'appel*

2.2.12. Droits civils et individuels

- **Absence de caractère manifestement grave et illégal d'une attente au droit de grève**

Le juge du référé-liberté du tribunal administratif de Lille était saisi par des organisations d'une demande de suspension d'arrêtés préfectoraux portant réquisitions de salariés grévistes chargés de l'activité d'expédition de carburants du dépôt du site Total de Dunkerque-Mardyck. Il prend d'abord acte de ce que les mesures prises en matière de limitation de l'import de carburant et de priorisation de la distribution étaient, à elles seules, devenues inefficaces face à l'inaccessibilité de nombreuses stations-services, laquelle menaçait le ravitaillement des véhicules de services publics et de services de première nécessité et créait des risques pour la sécurité routière et l'ordre public. Par conséquent, les réquisitions contestées

étaient justifiées. Le juge considère ensuite que cette mesure était proportionnée dans la mesure où elle ne visait qu'un nombre réduit de salariés, pour chaque quart de 8 heures, le représentant de l'État faisant valoir qu'elle ne serait pas mise en œuvre de façon permanente. Dans ces conditions, les réquisitions décidées par le préfet du Nord n'étaient pas entachées d'une atteinte grave et manifestement illégale au droit de grève. (TA de Lille, JRTA, 14 octobre 2022, *Fédération nationale des industries chimiques CGT et autre*, n° [2207769](#)).

2.2.13. Elections et référendum

- **Contrôle de la dissolution de l'assemblée générale d'une CCIT**

L'article L. 712-9 du code de commerce prévoit la possibilité pour l'autorité compétente de dissoudre le bureau ou l'assemblée générale d'un établissement public lorsque les circonstances compromettent son fonctionnement. Le préfet de la région Provence-Alpes-Côtes-d'Azur a dissous, par arrêté pris en application de ces dispositions, l'assemblée générale de la chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) et organisé de nouvelles élections. Saisi de la légalité de ces arrêtés le tribunal administratif de Nîmes fait application de la jurisprudence rendue sur le contrôle des décisions de l'autorité de tutelle d'un établissement public (CE, 14 septembre 1979, *Commune d'Agde*, n° s 10028 10082, T.) en exerçant un contrôle restreint sur la décision de dissolution de l'assemblée générale de l'établissement consulaire. Il considère en l'espèce que le préfet n'a pas commis d'erreur manifeste dans l'appréciation de la situation de blocage persistante de l'assemblée de la chambre consulaire. Il écarte également le moyen tiré de ce que le préfet aurait dû prononcer la dissolution du bureau, en jugeant que les dispositions de l'article L. 712-9 du code de commerce ne sauraient être interprétées comme instituant une progressivité dans les mesures pouvant être prises par l'autorité de tutelle mais lui confèrent un pouvoir discrétionnaire de dissoudre l'une ou l'autre des institutions en fonctions des circonstances. (TA de Nîmes, 21 avril 2022, *UP-MEDEF 84 et M. B.*, n° [2002347](#))

2.2.14. Energie

- **Autorisation à disposer de l'énergie d'un cours d'eau aux fins de création et d'exploitation d'une microcentrale hydroélectrique**

Une société a demandé au tribunal administratif de Nîmes d'annuler un arrêté préfectoral rejetant sa demande d'autorisation à disposer de l'énergie d'un cours d'eau permettant la création et l'exploitation d'une microcentrale hydroélectrique sur la rivière L'Ance-du-Sud, projet pour lequel elle a également demandé une autorisation environnementale. Pour écarter le moyen tiré de la méconnaissance des objectifs fixés par la loi en matière de politique énergétique, le tribunal considère que la légalité d'un projet de création d'une microcentrale hydroélectrique ne saurait résulter la seule circonstance que ce projet répondrait aux objectifs de la politique énergétique fixés par les articles L. 100-1 et suivants du code de l'énergie, lesquels doivent être conciliés avec ceux fixés par le code de l'environnement,



dont celui défini à l'article L. 211-1 du code de l'environnement visant à assurer une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. Le tribunal estime, en l'espèce, que les atteintes portées par le projet à ces intérêts sont suffisamment établies dès lors que la modification du lit de la rivière L'Ance-du-Sud, cours d'eau identifié comme réservoir biologique nécessaire au maintien du très bon état écologique de la masse d'eau, est de nature à en affecter substantiellement l'hydrologie, avec pour effet d'augmenter les risques d'ensablement et de blocage du transit sédimentaire et de constituer un obstacle à la continuité écologique. (TA de Nîmes, 7 juin 2022, *Société Usine Electrique de Malvalia*, n° [2000848](#)) *Jugement frappé d'appel*

2.2.15. Enseignement et recherche

- **Refus d'admission en seconde année de master**

Saisi du recours d'un étudiant en droit dirigé contre une décision de refus par le président d'une université d'accueillir sa candidature en seconde année de master pour un motif tiré d'un « cursus inadapté », le tribunal administratif de Limoges juge que s'il résulte des articles L. 612-6 et L. 612-6-1 du code de l'éducation que les établissements d'enseignement supérieur peuvent subordonner l'admission en deuxième année d'une formation de deuxième cycle conduisant au diplôme national de master aux capacités d'accueil de ces établissements et, éventuellement, au succès à un concours ou à l'examen du dossier du candidat, dès lors que l'université concernée avait décidé de subordonner l'accès à la première année du master mention « droit de l'entreprise » au succès à des épreuves de sélection, la décision de recourir à une nouvelle sélection des candidatures pour l'accès en seconde année de cette formation était entachée d'erreur de droit. (TA de Limoges, 9 juin 2022, *M. A*, n° [2001204](#))

- **Contrôle du juge sur une autorisation d'instruction en famille**

Saisi d'un recours contre une décision rectorale de refus de faire droit à une demande d'autorisation d'instruction en famille, le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne exerce un contrôle restreint de l'existence d'un motif tenant à « (...) une situation propre à l'enfant motivant le projet éducatif, sous réserve que les personnes qui en sont responsables justifient de la capacité de la ou des personnes chargées d'instruire l'enfant à assurer l'instruction en famille dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant. (...) ». Il s'inspire pour cela de la décision du 13 août 2021, n° 2021-823 DC, par laquelle le Conseil constitutionnel a jugé que l'instruction en famille n'est pas une composante du principe de liberté d'enseignement mais uniquement une modalité de l'instruction obligatoire. En l'espèce, il juge que la décision attaquée n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation, qu'elle ne conduit pas à une rupture d'égalité ni à une discrimination et qu'elle ne méconnaissait pas les stipulations des conventions internationales invoquées. (TA de Châlons-en-Champagne, 25 octobre 2022, *Mme L. et M. L.*, n° [2201806](#))

- **Etablissements d'enseignement privé ouverts dans des conditions irrégulières**

Dans plusieurs affaires introduites à la suite de la découverte d'une école clandestine, exploitée sous forme associative, accueillant des enfants dont les parents ont déclaré l'instruction en famille, le tribunal administratif de Melun juge que lorsqu'un établissement d'enseignement privé est ouvert dans des conditions irrégulières et que le procureur de la République a été saisi des faits constitutifs de cette infraction, l'autorité compétente de l'État en matière d'éducation est en situation de compétence liée pour mettre en demeure les parents des élèves scolarisés dans l'établissement d'inscrire leurs enfants dans un autre établissement, sous peine d'être condamnés pénalement s'ils ne défèrent pas à cette mise en demeure. (TA de Melun, 24 juin 2022, *M. E et Mme B*, n° [2010525](#))

2.2.16. Etrangers

- **Droit au séjour consécutif au regroupement familial en cas de rupture de la vie commune consécutive à des violences**

L'article L. 423-18 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit que le conjoint au bénéfice duquel le regroupement familial a été sollicité se voit délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » en cas de rupture de la communauté de vie consécutive à des violences familiales ou conjugales subies après son arrivée en France. Le tribunal administratif de Toulouse juge, d'une part, que la notion de violences conjugales inclut les violences psychologiques et économiques, au nombre desquelles figurent la privation de ressources financières et la privation d'accès au domicile conjugal, d'autre part, que, dans l'hypothèse où le conjoint établit avoir subi des violences conjugales dès son arrivée en France, la condition tenant à la rupture de la communauté de vie doit être réputée remplie dès lors que les époux sont présumés, sauf preuve contraire apportée par l'administration, avoir partagé une vie commune antérieure. (TA de Toulouse, 25 janvier 2022, *Mme L.*, n° [2006652](#))

- **Compétence liée du préfet pour retirer un titre de séjour acquis au prix de manœuvres frauduleuses**

Le tribunal administratif de Versailles était saisi d'une décision de retrait de titre de séjour prise à la suite d'un jugement du tribunal judiciaire listant les personnes concernées par la délivrance irrégulière de titres de séjour, à la suite de manœuvres frauduleuses commises par un agent de la préfecture. Eu égard à l'autorité de chose jugée qui s'attache aux faits mentionnés dans ce jugement pénal, le tribunal juge que le titre de séjour a été délivré au requérant au prix d'une grave irrégularité. Par suite, à supposer même qu'il ne puisse être considéré comme établi que le requérant se serait personnellement livré à un agissement frauduleux pour en obtenir la délivrance, la décision lui octroyant ce document de séjour est nulle et non avenue et ne peut faire naître aucun droit à son profit. Dans ces conditions, le préfet a compétence liée pour retirer cette décision et l'ensemble des moyens soulevés contre elle sont inopérants. (TA de Versailles, 30 septembre 2022, *M. C. B.*, n° [2110992](#))



- **Application des dispositions particulières régissant les titres de séjour délivrés par le représentant de l'État à Mayotte**

Le tribunal administratif de Besançon juge qu'en mentionnant « les conjoints, partenaires liés par un pacte civil de solidarité, descendants directs âgés de moins de vingt et un ans ou à charge et ascendants directs à charge des citoyens français bénéficiant des dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatives aux libertés de circulation », le dernier alinéa de l'article L. 441-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile n'est pas applicable à l'étranger conjoint de Français si celui-ci n'entre pas, du fait de sa nationalité, dans le champ d'application, des dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. (TA de Besançon, 24 mai 2022, *M. A.*, n° 2101757)

- **Visa de long séjour en qualité de visiteur**

Les 9e et 10e chambre du tribunal administratif de Nantes jugent en formation de chambres réunies qu'il résulte des dispositions de l'article L. 211-1 (désormais l'article L. 311-1) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, éclairées par celles de l'article L. 313-6 (désormais l'article L. 426 20) du même code, que lorsqu'elle est saisie d'une demande de visa de long séjour en qualité de visiteur, la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France peut légalement fonder sa décision de refus sur la circonstance que le demandeur ne justifie pas pour la totalité de la durée de son séjour d'une prise en charge, par un opérateur d'assurance agréé, des dépenses médicales et hospitalières résultant de soins qu'il pourrait engager en France. (TA de Nantes, 24 mars 2022, *M. L.*, n° 2105180)

2.2.17. Expropriation pour cause d'utilité publique

- **Modification substantielle d'une opération d'aménagement entraînant l'obligation de réaliser une nouvelle enquête publique**

Dans le cadre de l'opération d'aménagement de la ZAC des Docks à Saint-Ouen, le préfet de la Seine-Saint-Denis a décidé que plusieurs parcelles situées en bordure de la Seine pourraient être expropriées au profit d'une société d'économie mixte. La société propriétaire de ces parcelles a demandé au tribunal administratif de Montreuil d'annuler l'arrêté concerné en soutenant notamment que l'opération d'aménagement, reconnue d'utilité publique, a fait l'objet, depuis lors, de modifications substantielles imposant la réalisation d'une nouvelle enquête publique. Le tribunal constate que l'étude réalisée en 2009, qui prévoyait diverses mesures de compensation pour supprimer l'impact sur les conditions d'écoulement des crues et assurer la conservation des volumes de stockage des eaux, n'a pas été actualisée au vu des évolutions du programme d'aménagement, alors que celles-ci ont entraîné un accroissement très important du nombre de personnes exposées au risque d'inondation. Il en déduit que ni la pertinence des mesures compensatoires initialement prévues, ni même la faisabilité du projet d'aménagement ainsi modifié, ne sont établies, les modifications apportées à

l'opération d'aménagement étant significatives et imposaient de procéder à une nouvelle enquête publique, destinée notamment à éclairer le public sur la portée des changements opérés. Le tribunal annule, en conséquence, l'arrêté préfectoral de cessibilité du préfet. (TA de Montreuil, 10 mars 2022, *Société Aviva Vie*, n° [2102298](#))

2.2.18. Fonctionnaires de agents publics

- **Reclassement d'agents municipaux et respect de la vie privée et familiale**

Plusieurs agents avaient été recrutés dans les années 1980 par la commune de Boulogne-Billancourt pour être employés dans son centre de vacances du château de Benais, situé en Indre-et-Loire. Ils y ont travaillé jusqu'en 2017, lorsque le conseil municipal a approuvé la fermeture de ce centre, celle-ci entraînant la suppression d'une dizaine d'emplois. Plusieurs postes vacants situés sur le territoire de la commune ont été proposés en vain aux agents concernés. Par plusieurs décisions du 5 février 2018, le maire a reclassé les agents concernés dans divers emplois situés sur son territoire distant de 300 kilomètres environ de leur précédent lieu de travail. Le tribunal administratif avait annulé ces décisions au motif qu'elles portaient une atteinte disproportionnée au droit des agents au respect de leur vie privée et familiale protégé par les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Saisie d'un appel de la commune, la cour prend en compte non seulement la situation personnelle et familiale des agents mais aussi leur statut et les conditions de service propres à l'exercice des fonctions découlant de ce statut. Elle relève notamment l'intérêt s'attachant à la suppression de ces emplois, la fermeture du centre de vacances de Benais pour des motifs d'économies budgétaires ayant fait l'objet de recommandations de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France en 2011 et 2017, ainsi que l'existence de plusieurs emplois vacants correspondant au grade des agents concernés sur le territoire de la commune. Dans chacune de ces affaires, la cour estime enfin que les agents concernés n'ont pas fait état d'éléments suffisants pour caractériser une atteinte disproportionnée à leur droit au respect de leur vie privée et familiale. En conséquence, elle annule les jugements et rejette les demandes des agents tendant à l'annulation des décisions de reclassement. (CAA de Versailles, 19 mai 2022, *Commune de Boulogne-Billancourt*, n° [20VE00643](#))

- **Garantie tenant à la présence du médecin spécialiste au sein du comité médical ou de la commission de réforme**

Les articles 5 al. 2, 12, 13 et 19 du décret du 14 mars 1986 prévoient la présence, au sein de la commission de réforme se prononçant sur l'imputabilité au service de la maladie contractée par un fonctionnaire d'État, en plus des deux praticiens de médecine générale, d'un médecin spécialiste de la pathologie invoquée, participant aux échanges, sans prendre part au vote. La Cour administrative d'appel de Nancy juge que l'éclairage apporté par ce spécialiste est une garantie pour l'agent que l'administration doit respecter dans tous les cas où la commission examine l'imputabilité au service de la maladie, et ce même en dehors des cas de longue maladie ou de longue durée. Elle estime néanmoins que l'irrégularité tenant à



son absence peut être neutralisée si l'agent n'a pas été réellement privé d'une garantie, par exemple si la commission a disposé d'un certificat du spécialiste qu'il a consulté, ainsi que d'un rapport d'expertise récent. (CAA de Nancy, 9 juin 2022, *M. F.*, n° [20NC02192](#)) *Pourvoi en cassation*

- **Obligations d'un fonctionnaire en disponibilité**

La cour administrative d'appel de Paris juge que dès lors que « le fonctionnaire titulaire régulièrement placé, sur sa demande, en position de disponibilité n'a pas rompu le lien qui l'unit à son corps », ce qui lui donne « droit, à l'issue de sa disponibilité, à y être réintégré » (CE, Assemblée, 11 juillet 1975, *Ministre de l'éducation nationale c/ Dame Said*, n° [95293](#), Rec.), un fonctionnaire en disponibilité reste soumis aux obligations qui découlent de son statut et que le pouvoir disciplinaire peut être exercé à son encontre. En l'espèce, un agent qui exerçait les fonctions d'aide à domicile auprès de personnes âgées restait ainsi tenu à l'obligation de probité découlant de son statut. Le président du centre communal d'action sociale pouvait ainsi engager une procédure disciplinaire à son encontre et prononcer sa révocation pour avoir abusé, pendant cette période, de la faiblesse d'une personne âgée vulnérable dont il s'était précédemment occupé. (CAA de Paris, 4 novembre 2022, *Mme D.*, n° [21PA04761](#))

- **Délégation du pouvoir de statuer sur une demande de protection fonctionnelle afin de respecter le principe d'impartialité**

Saisie par un agent municipal contestant le refus implicite d'un maire de lui accorder la protection fonctionnelle prévue à l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, la cour administrative d'appel de Douai juge qu'il résulte des dispositions de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales que si un maire qui n'aurait pas délégué cette fonction est, en principe, compétent pour se prononcer sur une demande de protection fonctionnelle d'un agent de la commune afin de répondre à une demande qui viserait des faits de harcèlement moral le concernant personnellement et qui comporterait des éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence d'un harcèlement, le maire ne peut se prononcer sur la demande de protection fonctionnelle sans méconnaître les exigences qui découlent du principe d'impartialité et il lui appartient, dès lors, de transmettre la demande à l'un de ses adjoints, dans les conditions prévues à l'article L. 2122 17 du CGCT. (CAA de Douai, 3 février 2022, *M. S.*, n° [20DA02055](#))

- **Rémunération du directeur d'un port de plaisance**

Le tribunal administratif de Montpellier juge que, en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires, une commune dispose d'une large marge d'appréciation pour fixer la rémunération d'un directeur de port de plaisance en tenant compte, notamment, des fonctions confiées à l'intéressé et de la qualification requise pour les exercer, ainsi que de l'évolution de celle-ci. Il considère en l'espèce que la rémunération en litige pouvait être fixée, sans erreur manifeste d'appréciation, par référence à celle allouée par la convention collective applicable à cette branche d'activité aux directeurs de ports de plaisance, exerçant dans le

secteur privé. (TA de Montpellier, 1^{er} juillet 2022, *M. P*, n° [2105801](#)) *Jugement frappé d'appel*

- **Discipline des inspecteurs du travail**

Saisi de la légalité d'une sanction, disciplinaire infligée à un inspecteur du travail, le tribunal administratif de Nancy est amené à concilier le principe d'indépendance des inspecteurs du travail et l'exercice par l'autorité administrative de son pouvoir disciplinaire. Ayant rappelé que ces agents sont tenus de respecter les instructions de leur hiérarchie, sauf si celles-ci entravent l'organisation ou la conduite de leurs contrôles et qu'en dehors de toutes instructions données aux inspecteurs du travail, un inspecteur du travail ne doit pas se livrer à un abus de droit, ni porter gravement atteinte aux règles de déontologie professionnelle ou au bon fonctionnement du service public, il juge, en l'espèce, que n'a pas commis de faute disciplinaire un inspecteur du travail ayant demandé à des employeurs de justifier des mesures de prévention en vue d'éviter la propagation du virus de la Covid-19, pris des prescriptions en ce sens ou saisi le juge des référés afin que celui-ci enjoigne à un employeur de prendre des mesures de protection des salariés dans un sens déterminé. (TA de Nancy, 20 octobre 2022, *M. A.*, n° [2002450](#))

- **Durée maximale de travail du personnel hospitalier**

Faisant application de la solution dégagée par la décision du Conseil d'État CE, 4 avril 2018, *Syndicat Sud Santé Sociaux*, n° s 398069 398070, T., fixant la durée maximale de travail des agents de la fonction publique hospitalière à quarante-huit heures au cours de toute période de sept jours, le tribunal administratif de Pau annule une décision du centre hospitalier de la Côte Basque en tant qu'elle prévoyait la mise en œuvre de cycles de travail des assistants de régulation médicale comportant une durée quotidienne de travail dérogatoire de douze heures, pendant plus de quarante-huit heures de travail effectif, pour une période de sept jours de travail glissants. (TA de Pau, 13 octobre 2022, *Confédération générale du travail du centre hospitalier de la côte basque*, n° [2000804](#))

- **Légalité du droit de retrait pendant le « premier confinement » en période de crise sanitaire Covid-19**

Le tribunal administratif de Versailles considère que 44 agents de La Poste exerçant leurs fonctions au sein de la plateforme industrielle courrier Paris-Sud-Wissous ont légalement exercé leur droit de retrait du 18 mars au 10 avril 2020 dans le contexte sanitaire de la propagation de l'épidémie de covid-19 durant le premier confinement, et annulé les décisions de retenues sur traitement. Il juge que ces agents avaient des motifs raisonnables de penser qu'ils se trouvaient, à cette période, dans une situation de travail présentant un danger grave et imminent pour leur vie ou leur santé en raison de leur exposition sans protection suffisante au virus, en l'absence de la distanciation physique nécessaire dans l'enceinte de la plateforme, compte tenu notamment des effectifs présents sur certaines plages horaires, et ce alors que La Poste était dans l'incapacité de fournir des masques à l'ensemble des personnels. (TA de Versailles, 17 février 2022, *Mme C*, n° [2007637](#)) *Jugement frappé d'appel*



- **Procédure contradictoire préalable au refus de renouvellement du contrat d'un agent public**

Faisant application des dispositions combinées de l'article L. 121-1 et du dernier alinéa de l'article L. 121-2 du code des relations entre le public et l'administration, le tribunal administratif de Besançon considère que la décision de ne pas renouveler le contrat à durée déterminée d'un agent public, lorsqu'elle est prise en considération de sa personne, doit être précédée de la procédure contradictoire préalable définie à l'article L. 122-1 de ce code, même si cette décision ne se fonde sur aucun fait susceptible de caractériser une faute disciplinaire. Il juge que si l'accomplissement de cette formalité ne constitue pas pour l'intéressé une garantie dont la privation serait de nature à entraîner l'annulation de la décision de non renouvellement, il appartient cependant au juge, saisi d'un moyen en ce sens, de rechercher si l'absence de toute procédure contradictoire préalable a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision. (TA de Besançon, 27 janvier 2022, *Mme S.*, n° [2001781](#)).

- **Indemnisation d'un salarié ayant dénoncé les faits délictueux de son employeur auprès de l'administration fiscale**

Une salariée licenciée par son entreprise bancaire en 2012 pour motif économique a transmis à l'administration fiscale des informations visant à dénoncer des faits constitutifs de blanchiment de fraude fiscale et de démarchage bancaire illicite commis par son employeur. Elle a saisi l'administration fiscale d'une demande tendant à recevoir la rétribution que peut attribuer l'administration aux personnes étrangères à l'administration fiscale qui ont fourni des renseignements ayant amené à la découverte de certains manquements aux règles fiscales (article L. 10-0-AC du livre des procédures fiscales). Cette demande a été rejetée au seul motif que ces renseignements avaient été transmis antérieurement au 1^{er} janvier 2017, alors qu'un arrêté du 21 avril 2017 exige qu'ils le soient postérieurement à cette date pour ouvrir droit à indemnisation. Le tribunal de Montreuil, saisi d'une demande de condamnation de l'État, juge que ce motif de refus est illégal, l'arrêté du 21 avril 2017 ne pouvant fixer comme unique condition la date des renseignements fournis, en omettant de tenir compte du fait que ceux-ci étaient encore exploités par l'administration. Or le tribunal relève que l'administration fiscale ne conteste pas qu'à la date du refus d'indemnisation, elle exploitait toujours les renseignements fournis. Le tribunal constate ainsi l'illégalité sur ce point de l'arrêté du 21 avril 2017 et annule, en conséquence, le refus d'indemnisation de la requérante, en enjoignant au directeur général des finances publiques de réexaminer la demande d'indemnisation. (TA de Montreuil, 7 juillet 2022, *Mme Y.*, n° [2101809](#)) *Jugement frappé d'appel*

- **Suspension de fonctions d'un agent ne justifiant pas d'une vaccination contre la Covid-19**

Le tribunal administratif de Nîmes était saisi de la légalité de la décision d'un établissement public hospitalier ayant prononcé la suspension d'un agent de ses fonctions d'infirmière, sans rémunération, jusqu'à ce que cet agent produise un justificatif de vaccination ou de contre-indication à la vaccination contre la

Covid-19. Il juge que l'appréciation selon laquelle les personnels d'un centre hospitalier ne remplissent pas les conditions posées par les dispositions des articles 12 à 14 de la loi du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire ne résulte pas d'un simple constat mais nécessite à la fois l'identification du cas, parmi ceux énumérés par le I de l'article 13 de cette loi, dans lequel se trouve l'agent, d'une part et l'examen de la régularité du justificatif produit, d'autre part. Il considère que dans ces conditions, l'administration n'est pas en situation de compétence liée pour prendre une mesure de suspension d'un agent ayant méconnu l'obligation de vaccination. Par ailleurs, le tribunal, qui estime que la procédure d'information préalable n'impose pas à l'employeur la tenue d'un entretien avec l'agent concerné, fait également application de la jurisprudence dite « Danthony » (CE, Assemblée, 23 décembre 2011, M. Danthony et autres, n° [335033](#), Rec.). Faisant application de cette jurisprudence, il juge que si l'information de l'agent, qui doit intervenir à compter du constat d'impossibilité d'exercer de celui-ci, est nécessairement personnelle et préalable à l'édiction de la mesure de suspension, le vice de procédure constitué par la communication simultanée de l'information personnelle de l'agent et de la mesure prononçant sa suspension n'a, en l'espèce, privé l'intéressée d'aucune garantie, compte tenu des informations déjà portées à sa connaissance par l'administration préalablement à l'édiction de la mesure. (TA de Nîmes, 15 décembre 2022, *Mme D.*, n° [2103863](#))

- **Réparation du préjudice subi par un gendarme du fait d'un harcèlement**

Saisi par un gendarme, sur le fondement des dispositions de l'article L. 4123 du code de la défense, d'une demande de réparation du préjudice subi du fait d'un harcèlement, le tribunal administratif de Strasbourg estime que des faits de dénigrement, mise à l'écart, notations défavorables rédigées en termes gravement inadéquats ayant conduit à une altération de l'état de santé de l'intéressé sont caractérisés au cas d'espèce. Ecartant l'argument en défense, tiré de l'absence d'intention de nuire, le tribunal accorde à l'agent une réparation de 5 000 euros au titre de son préjudice moral et des troubles dans ses conditions d'existence. (TA de Strasbourg, 19 octobre 2022, *M. A.*, n° [2007080](#))

2.2.19. Juridictions administratives et judiciaires

- **Décision de refus de réintégration d'un magistrat dans ses fonctions de délégué du procureur**

Saisie d'une demande d'annulation d'une décision du garde des Sceaux de refus de réintégrer un magistrat dans ses fonctions de délégué du procureur près le tribunal judiciaire de Thionville, la cour administrative d'appel de Nancy relève que les délégués du procureur sont habilités par ce dernier et désignés par lui pour prendre les mesures utiles préalables à un éventuel classement sans suite des poursuites pénales. Elle juge que leurs missions n'étant ainsi pas détachables de la fonction juridictionnelle du procureur de la République, les juridictions de l'ordre judiciaire sont seules compétentes pour se prononcer sur la légalité de la décision par laquelle un procureur de la République suspend de ses fonctions un



délégué, laquelle se rattache à la fonction juridictionnelle, sur l'exercice de laquelle les attributions de la personne habilitée ont des effets. (CAA de Nancy, 3 octobre 2022, *M. B. c/ Garde des sceaux, ministre de la justice*, n° [20NC02564](#))

- **Indemnisation des détenus du centre pénitentiaire**

Après avoir, par un premier jugement, condamné l'État à indemniser 17 détenus du centre pénitentiaire de Nouméa pour leurs conditions de détention jugées indignes, le tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie était saisi de demandes indemnitaires introduites par d'autres détenus, faisant suite à la visite de la contrôleur générale des lieux de privation de liberté en octobre 2019 et à une décision du 11 février 2022 du Conseil d'État (CE, 11 février 2022, Section Française de l'observatoire international des prisons, n° 452354, inédite). Faisant partiellement droit à ces demandes, il juge que malgré les efforts réalisés par l'administration pénitentiaire, les conditions de détention demeurent, notamment en raison de la surpopulation carcérale, attentatoires à la dignité humaine. Tenant compte à la fois des règles de prescription, du contexte local, des conditions individuelles de détention de chaque détenu et de l'équité, le tribunal condamne l'État à indemniser les détenus en suivant un barème inspiré de la jurisprudence de la CEDH (CEDH, 5 décembre 2019, *J.M. c. France*, n° 71670/14 et 30 janvier 2020, *J.M.B et autres c/ France*, n° 9671/15) lequel aboutit à des réparations dont le montant le plus important s'élève à 25 000 euros. (TA de Nouvelle-Calédonie, 22 décembre 2019, *M. Cary T.*, n° [2100419](#))

2.2.20. Marchés et contrats administratifs

- **Prise en charge du coût de déplacement de canalisations de transport d'énergie dans le cadre d'une concession**

La cour administrative d'appel de Douai juge que la convention stipulant que la chambre de commerce et d'industrie Seine-Estuaire, à laquelle l'État a concédé la construction et l'exploitation du Pont de Tancarville, prendra à sa charge le coût du déplacement des ouvrages de transport d'hydrocarbures situés dans l'emprise du pont, n'a pas un objet illicite et qu'elle ne peut davantage être regardée comme constitutive d'une libéralité. Elle considère en effet que ni les articles R. 113-6 du code de la voirie routière et R. 555-36 du code de l'environnement, qui rappellent le principe selon lequel le transporteur d'énergie empruntant le domaine public doit déplacer ses canalisations à ses frais si l'intérêt du domaine public est en jeu, ni aucun principe d'ordre public, ne s'opposent à ce que les parties dérogent à un tel principe par voie de convention. La cour relève qu'au contraire, l'article R. 555-36 du code de l'environnement mentionne la possibilité de recherche d'un accord sur les conditions de déplacement des canalisations de transport d'énergie. (CAA de Douai, 10 novembre 2022, *chambre de commerce et d'industrie Seine-Estuaire*, n° [21DA01317](#))

- **Intérêt à agir pour introduire un recours « Tropic-Tarn-et-Garonne »**

Saisi par un syndicat d'un recours en contestation de la validité d'un contrat conclu entre un centre hospitalier et une société privée ayant pour objet « la préparation, la fourniture et la livraison des repas en liaison froide et des prestations alimentaires diverses liées à la restauration », le tribunal administratif de Melun fait application de la jurisprudence issue de la décision Département du Tarn-et-Garonne (CE Ass., 4 avril 2014 n° 358994) en jugeant que le contrat ne lèse pas de manière suffisamment directe et certaine les droits et prérogatives des agents du centre hospitalier et n'affecte pas leurs conditions d'emploi ou de travail, dès lors qu'il n'a notamment pas pour effet de remettre en cause le caractère public du lien contractuel entre les agents affectés auparavant à la préparation des repas et le centre hospitalier. Le syndicat ne justifie pas, dans ces conditions, d'un intérêt à contester la validité du contrat litigieux, le tribunal rejette sa requête. (TA de Melun, 3 mai 2022, *Syndicats CGT Sante et Action 77 et autres* n° [1903457](#))

- **Absence de formalités de publicité et de mise en concurrence préalables à la conclusion de marchés publics d'achat d'eau**

L'établissement public chargé, en Martinique, de la gestion et de l'exploitation du service de distribution d'eau potable a conclu avec une société privée un marché public de fourniture de bouteilles d'eau de source destinées à être distribuées à ses usagers en cas de coupure d'alimentation de son réseau public d'eau potable. Le tribunal, saisi d'un déféré préfectoral à l'encontre de ce marché, juge, en se fondant sur les dispositions des articles L.2514-1 et L.2521-1 et suivants du code de la commande publique, que les entités adjudicatrices exerçant une activité d'opérateur de réseau dans le domaine de l'eau potable ont la possibilité de conclure, sans aucune formalité de publicité ou de mise en concurrence préalable, des marchés publics de fourniture portant sur l'achat d'eau. Le marché litigieux entrant dans le champ de cette exemption, il pouvait, dès lors, être conclu sans publicité ni mise en concurrence. (TA de Martinique, 23 décembre 2022, *Préfet de la Martinique*, n° [2200146](#))

2.2.21. Monuments et sites

- **Appréciation dynamique de la légalité d'une décision de refus de dépose d'une sculpture**

Des administrés ayant sollicité, en vain, de la Ville de Paris, la dépose d'une sculpture de Constantin Brancusi ornant une tombe du cimetière du Montparnasse, ont demandé l'annulation de la délivrance du bulletin technique prévu à l'article 50 du règlement général des cimetières, préalable aux opérations de dépose. Toutefois, dans le cadre d'un précédent contentieux relatif à la même stèle, le Conseil d'État avait estimé que le groupe sculpté et son socle formant stèle constituent, avec la tombe, un immeuble par nature. Compte tenu de cette qualification et de son inscription au titre des monuments historiques, la stèle ne peut plus faire l'objet d'une dépose. Par conséquent, l'annulation des décisions en litige n'aurait pu donner lieu à aucune mesure d'exécution. Le tribunal administratif de Paris, eu



égard à la circonstance que l'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir de la décision aurait résidé dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, pour les autorités compétentes, de délivrer ce bulletin et d'autoriser les opérations de dépose, juge que compte tenu de l'impossibilité pour la statue de faire l'objet d'une dépose, la demande des requérants tendant à cette était devenue sans objet. Le tribunal a prononcé un non-lieu à statuer. (TA de Paris, 7 juin 2022, *Société Duhamel Fine Art et autres*, n° [2103054/4-2](#))

2.2.22. Nature et environnement

- **Intérêt à agir contre une autorisation environnementale**

La cour administrative d'appel de Bordeaux juge qu'en l'absence de compétence générale des départements en matière de protection de l'environnement, un département qui ne se prévaut pas d'un risque d'atteinte à un espace naturel sensible au sens de l'article L. 113-8 du code de l'urbanisme, à son patrimoine ou à sa politique en matière de tourisme, n'a pas intérêt à agir contre une autorisation environnementale. (CAA de Bordeaux, 31 mai 2022, *Département de la Charente-Maritime*, n° [19BX04905](#))

- **Refus d'autorisation d'éoliennes ne respectant pas la protection des paysages inscrits dans l'œuvre littéraire de Marcel Proust**

Saisi en première instance de la légalité d'un arrêté de la préfète d'Eure-et-Loir refusant de délivrer une autorisation pour implanter 8 éoliennes d'une hauteur de 150 mètres sur le fondement des articles L. 181-3 et L 511-1 du code de l'environnement, au motif que le projet ne respecte pas notamment la protection des paysages, la cour administrative d'appel de Versailles juge que cette exigence peut justifier, dans des cas exceptionnels, un refus d'implantation d'éoliennes pour préserver un paysage présentant une composante immatérielle liée à son évocation au sein d'une œuvre littéraire. En l'espèce, eu égard à la configuration des lieux, à la taille des éoliennes projetées et à ces enjeux de co-visibilité, la cour estime que la réalisation du projet de parc éolien serait de nature à porter une atteinte significative non seulement à deux monuments historiques, mais aussi au site remarquable classé concerné et à l'intérêt paysager et patrimonial du village d'Illiers-Combray, dans lequel des acteurs publics et privés réalisent des actions culturelles autour de l'œuvre de Marcel Proust, dont les évocations littéraires sont pour partie matériellement inscrites dans ces lieux. (CAA de Versailles, 11 avril 2022, *Société CE*, n° [20VE03265](#)) *Pourvoi en cassation*

- **La reconstruction d'un pont en place, solution satisfaisante alternative à la construction d'un nouveau pont**

Le tribunal administratif de Lyon annule l'arrêté des préfets de l'Ain et de Saône-et-Loire du 28 juin 2021 autorisant la construction sur la Saône d'un nouveau pont assurant la liaison entre les communes de Pont-de-Vaux (Ain) et de Montbellet (Saône-et-Loire) en estimant que la reconstruction du pont actuellement en

place sur les appuis existants constitue, au sens de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, une solution alternative satisfaisante de nature à faire échec au projet de nouveau pont. Il relève à cet effet que cette rénovation est une solution techniquement réalisable, que la présence d'autres ouvrages de franchissement du fleuve limiterait, pour la plupart des usagers, les perturbations occasionnées temporairement le temps des travaux, sans que soit nécessaire la mise en place d'un pont provisoire, que les atteintes pouvant en résulter pour les espèces protégées et leurs habitats ainsi que la ressource en eau n'apparaissent pas supérieures à celles identifiées pour le projet autorisé et que les coûts de reconstruction et d'entretien du pont en place seraient globalement moindres que ceux générés par la réalisation d'un nouvel ouvrage. (TA de Lyon, 10 mars 2022, *Association « Bien Vivre à Replonges*, n° [2107709](#)) *Jugement frappé d'appel*

- **Arrêtés préfectoraux autorisant l'effarouchement des ours bruns**

Dans le contexte très sensible de la cohabitation, dans le département de l'Ariège, d'une part, de l'ours brun, espèce protégée par différents textes européens et nationaux et classée « en danger critique d'extinction » et, d'autre part, de certaines activités anthropiques, en particulier le pastoralisme, le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse suspend l'exécution de plusieurs arrêtés préfectoraux autorisant, sur sept estives, l'effarouchement de ces animaux afin de prévenir les dommages aux troupeaux. Le juge retient notamment, selon les cas, soit que les mesures de protection des troupeaux ont été mises en place de façon incomplète, soit que l'effectivité-même de la mise en place de ces mesures n'est pas démontrée par l'administration. Le juge estime en conséquence qu'est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité des arrêtés contestés le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, qui soumet la délivrance par l'administration de dérogations à l'interdiction de porter atteinte aux espèces protégées, à la condition, notamment, qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante. Le juge des référés constate également que l'administration ne démontre pas, en invoquant des pertes sur troupeaux de l'ordre de moins de 2%, et en l'absence de données précises permettant de quantifier cette proportion sur la zone de prédation dans laquelle se situent les estives concernées, que les dommages occasionnés par l'ours seraient « importants » au sens et pour l'application des dispositions du b) du 4° du I du même article L. 411-2 (TA de Toulouse, JR TA, 3 août 2022, *Association One Voice*, n° [2203904](#) ; 22 août 2022, n° [2204058](#))

- **Contrôle par le juge du référé-liberté du respect des mesures d'information de la population destinées à prévenir des risques pour la santé**

Une association et une communauté d'agglomération ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Lille qu'il soit enjoint au préfet du Pas-de-Calais de prendre différentes mesures d'information des familles vivant aux alentours d'une ancienne usine de Metaleurop à l'origine d'un risque d'intoxication au plomb. Le juge des référés fait application du principe suivant lequel s'il peut enjoindre à un préfet, sur le fondement du droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, de prendre des mesures d'information de la



population sur des risques de pollution, une telle injonction ne se justifie pas si les actions déjà mises en œuvre n'apparaissent pas manifestement insuffisantes à assurer un suivi sanitaire et environnemental adapté et à informer la population de manière à la prémunir contre ces risques pour la santé. En application de ce principe, les requérantes ne justifient pas de l'urgence qu'il y aurait à ordonner les mesures qu'elles sollicitent, eu égard à l'ensemble des actions déjà mises en œuvre, lesquelles n'apparaissent pas, en l'état de l'instruction, manifestement insuffisantes pour assurer un suivi sanitaire et environnemental adapté au regard du risque d'intoxication au plomb que font courir les pollutions en cause et à informer la population de manière à la prémunir, autant que possible, contre ce risque, dans l'attente, le cas échéant, d'autres mesures qui pourraient ou devraient être prises en fonction des analyses définitives à venir. (TA de Lille, JRTA, 14 octobre 2022, *Association pour l'intérêt général des évinos et autre*, n° [2207659](#))

- **Qualification de déchets au sens du code de l'environnement**

Le tribunal administratif de Paris juge que, pour l'application des articles L. 541-1-1 et suivants du code de l'environnement, des paillettes plastiques, issues de plastiques obtenus par broyage de bouteilles en plastique, et des blocs plastiques composés de matières plastiques fondues à partir de chutes de plastique provenant de la fabrication de bouteilles, vendus dans des conditions financières avantageuses, sans stockage préalable et dont l'utilisation par une société en Malaisie est certaine et ne nécessitera pas de traitement supplémentaire autre que les pratiques industrielles courantes, constituent un « sous-produit » au sens de l'article L. 541-4-2 du code de l'environnement, alors même que le détenteur initial de ces substances aurait souhaité s'en défaire. Il en déduit que ces marchandises ne peuvent être qualifiées de déchets et faire l'objet d'une prescription ministérielle de rapatriement vers une installation de collecte ou de traitement des déchets. (TA de Paris, 1^{er} juillet 2022, *Société C.C.M.*, n° [2013387/4-3](#)) *Jugement frappé d'appel*

- **Pouvoirs du juge de pleine juridiction en matière d'autorisation environnementale**

Le Grand port maritime de La Rochelle a développé un important projet dénommé « Port horizon 2025 ». Ce projet est destiné, en particulier, à faciliter l'accès nautique de ses installations aux gros navires cargos et à développer le trafic portuaire des éléments nécessaires au stockage, au pré-assemblage, à l'exploitation et à la maintenance des éoliennes en mer en complément des installations existantes du port de Nantes Saint-Nazaire. Le préfet de la Charente-Maritime a autorisé ce projet ainsi que les travaux de creusement du port qu'il comporte, en dépit de la proximité de deux zones maritimes d'intérêt communautaire. Cette autorisation était attaquée par diverses associations de protection de l'environnement qui estimaient, notamment, que ces travaux et le rejet en mer des déblais issus des travaux de creusement du port porteront atteinte aux habitats benthiques de ces deux zones de protection. Après avoir constaté l'absence de tout impact des travaux projetés et de l'immersion de ces déblais sur les habitats et les peuplements de ces zones, le tribunal valide l'autorisation préfectorale et, faisant application de ses pouvoirs de juge de pleine juridiction des autorisations environnementales, rectifie d'office cette autorisation,

en ramenant sa durée de 30 à 10 ans pour ce qui concerne les travaux et ouvrages autorisés au titre de la loi sur l'eau (article L. 214-3 du code de l'environnement). Pour parvenir à cette conclusion, le tribunal juge que les stipulations de l'article 4 du protocole de 1996 à la convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets signée à Londres le 29 décembre 1972 et celles de l'annexe 2 à ce protocole auxquelles elles renvoient, laissent une marge d'appréciation aux États parties à ce protocole, requièrent l'intervention d'actes complémentaires pour produire des effets à l'égard des particuliers et, par suite, sont dépourvues d'effet direct. Le tribunal fait également application du principe selon lequel le juge de pleine juridiction, lorsqu'il prononce l'annulation partielle d'une autorisation environnementale en tant qu'elle concerne des installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation ou à déclaration en application des articles L. 214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement, a la faculté, au titre de son office, d'aggraver ou de compléter les prescriptions de l'arrêté d'autorisation ou de substituer aux règles fixées par le préfet d'autres prescriptions techniques de nature à assurer la préservation de l'environnement. Il précise, à cet égard, que les dispositions de l'article L. 181-18 du code de l'environnement n'avaient ni pour objet, ni pour effet de lui retirer ce pouvoir. (TA de Poitiers, 8 novembre 2022, *Nature Environnement 17 et autres*, n° [2002622](#))

- **Suspension d'une autorisation environnementale pour la réalisation d'une retenue collinaire**

Le juge des référés du tribunal administratif de Grenoble suspend l'exécution d'un arrêté du préfet de la Haute-Savoie accordant une autorisation environnementale à la commune de La Clusaz pour la réalisation d'une retenue collinaire. Il juge notamment que la condition d'urgence est remplie au vu du fait que les travaux de défrichement sont prévus en octobre-novembre 2022 et que les opposants au projet qui occupent le site sont susceptibles d'être expulsés par les forces de l'ordre à brève échéance. (TA de Grenoble, JRTA, 25 Octobre 2022, *FNE Aura et autres*, n° [2206293](#)) *Pourvoi en cassation*

- **Suspension d'une autorisation de défrichement portant atteinte au droit de vivre dans un environnement sain**

Le juge du référé-liberté du tribunal administratif de Pau fait application de la jurisprudence issue de la décision CE, 20 septembre 2022, M. et Mme C., n° 451129, Rec., en jugeant qu'une autorisation de défrichement accordée dans le cadre de l'aménagement d'un lotissement, qui est susceptible de porter une atteinte grave et manifestement illégale aux espèces protégées présentes sur le site, méconnaît le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, proclamé par l'article premier de la Charte de l'environnement, et qui présente le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. (TA de Pau, JRTA, 10 novembre 2022, *Association Sepanso Landes*, n° [2202449](#)).



2.2.23. Police

- **Champ d'application de la « grande licence restaurant » en Alsace-Moselle**

La cour administrative d'appel de Nancy juge qu'il résulte des termes-mêmes de l'article 33 du code local des professions que la licence qu'il institue ne concerne que les établissements exploitant une hôtellerie, un débit de boissons ou un commerce au détail d'eau-de-vie ou de spiritueux, à l'exclusion des commerces de restauration, lesquels sont des établissements dans lesquels les boissons ne sont servies qu'à l'occasion des principaux repas et comme accessoires de la nourriture, lesquels sont régis par l'article L. 3331 2 du code de la santé publique, y compris en Alsace-Moselle. Elle en déduit que la préfète du Bas-Rhin ne pouvait, sans méconnaître le champ d'application de la loi, refuser une demande de « grande licence restaurant » présentée sur ce fondement en s'appuyant sur l'article 33 du code local des professions. (CAA de Nancy, 7 avril 2022, *Préfète du Bas-Rhin*, n° [21NC02449](#)).

- **Charge des travaux destinés à mettre fin à la situation de péril d'un immeuble faisant l'objet d'une expropriation**

Alors qu'il faisait l'objet d'une procédure d'expropriation, un immeuble s'est partiellement effondré, conduisant le maire à mettre en œuvre la procédure de péril imminent prévue à l'article L. 511-1 du code de la construction et de l'habitation. Saisie de la question de savoir si la Métropole de Lyon, bénéficiaire de l'expropriation, devait supporter la charge des travaux destinés à mettre fin à la situation de péril, la CAA de Lyon relève que si le transfert de propriété au profit de l'expropriant était intervenu à la date de l'ordonnance du juge de l'expropriation, en application de l'article L. 222-2 du code de l'expropriation, l'entrée en possession du bien restait suspendue au paiement de l'indemnité fixée par le juge, comme le prévoit l'article L. 222-1 du même code. Elle en tire la conséquence que le nouveau propriétaire, qui ne dispose pas des pouvoirs du maître de l'ouvrage, ne peut être amené, antérieurement au versement d'une telle indemnité, à supporter la charge des travaux rendus nécessaires par l'état de l'immeuble pour faire cesser le péril. (CAA de Lyon, 17 mai 2022, *Métropole de Lyon*, n° [20LY02193](#)).

- **Règlements des aires d'accueil des gens du voyage**

Saisi de la légalité des dispositions de l'article 12 des règlements des aires d'accueil des gens du voyage des Bois de Boulogne et de Vincennes, qui permettent à la Ville de Paris, en cas de crédit insuffisant sur le compte des usagers, la coupure de la fourniture d'eau toute l'année et la coupure de la fourniture d'électricité entre le 1^{er} novembre et le 31 mars, le tribunal administratif de Paris juge que de telles dispositions méconnaissent le troisième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles, lequel interdit toute coupure d'eau potable, ainsi que toute coupure d'électricité pour la période courant entre le 1^{er} novembre et le 31 mars de l'année suivante, pour défaut de paiement des factures. Il relève que par cette disposition, le législateur a entendu poursuivre l'objectif de valeur

constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent. (TA de Paris, 24 janvier 2022, *Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens* et Mme B., n° [2103255/4-2](#))

- **Mise en œuvre par le maire de ses pouvoirs de police générale pour mettre fin à une pollution**

Le tribunal administratif de la Polynésie française annule une décision implicite de refus du maire de Paea de faire usage de ses pouvoirs de police générale pour mettre fin à une pollution du lagon qui perdure depuis de très nombreuses années, causée par le déversement des eaux polluées issues d'une station d'épuration. Le tribunal enjoint également à la commune de Paea de prendre toute mesure nécessaire et appropriée pour faire cesser le rejet dans le lagon des eaux souillées provenant de la station d'épuration, en excluant toute solution consistant en des travaux de prolongation de l'actuel émissaire au-delà de la barrière récifale, dans un délai d'un an suivant la notification du jugement. Il assortit cette injonction d'astreinte de 100 000 Francs CFP (environ 800 euros) par jour de retard. (TA de Polynésie Française, 18 octobre 2022, *Association « la planète brûle*, n° [2200025](#))

- **Conformité au principe d'égalité devant le service public des dispositions du règlement d'une piscine municipale relatives aux tenues de bain**

Le juge des référés du tribunal administratif de Grenoble suspend l'exécution de l'article 10 du règlement des piscines de Grenoble autorisant l'usage de maillots de bains de type « burkini ». Il juge qu'en permettant aux usagers du service public communal des piscines municipales de porter des tenues « non près du corps », sous la seule condition qu'elles soient moins longues que la mi-cuisse, c'est à dire en dérogeant à la règle générale d'obligation de porter des tenues ajustées près du corps pour permettre à certains usagers de s'affranchir de cette règle dans un but religieux, les auteurs de la délibération approuvant le nouveau règlement des piscines ont porté une atteinte grave au principe de neutralité du service public. (TA de Grenoble, JRTA, 25 mai 2022, *Préfet de l'Isère*, n° [2203163](#))

2.2.24. Procédure

- **Acceptation d'une proposition de médiation valant confirmation de maintien d'une requête et absence de désistement d'office**

L'article R. 612-5-2 du code de justice administrative exige du requérant dont le référé suspension, présenté sur le fondement de l'article L. 521-1 du même code, a été rejeté pour absence de moyen propre à créer, en l'état, un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée, qu'il confirme, sauf si un pourvoi en cassation est formé, le maintien de sa requête au fond dans le délai d'un mois à compter de la notification de l'ordonnance de rejet rendue par le juge des référés. La cour administrative d'appel de Lyon juge que pour l'application de ces dispositions si, dans ce délai, le requérant donne suite à une proposition de médiation qui lui est faite par la juridiction en application de l'article L. 213-7 de ce code, son acceptation vaut confirmation du maintien de sa requête au fond. (CAA de Lyon, 11 octobre 2022, *Commune de Francheville*, n° [20LY01383](#))



- **Taux de l'intérêt légal**

L'article L. 313-3 du code monétaire et financier prévoit que le taux de l'intérêt légal est, en toute matière, fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie, distingue entre un taux applicable lorsque le créancier est une personne physique n'agissant pas pour des besoins professionnels et un taux applicable dans tous les autres cas. La Cour administrative d'appel de Marseille juge que, pour l'application de ces dispositions, les créances de traitements détenues par un agent public sur son employeur public doivent être considérées comme des créances de personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels et doivent, dès lors, se voir appliquer le premier des deux taux que ces dispositions prévoient. (CAA de Marseille, 18 octobre 2022, *Mme D.*, n° [22MA01696](#)) *Pourvoi en cassation*

- **Qualification de décision de refus de renouvellement d'un contrat**

Un agent contractuel avait été recruté par le département du Var pour occuper les fonctions de psychologue. Son contrat à durée déterminée a été renouvelé à plusieurs reprises jusqu'au 31 octobre 2021. Le tribunal administratif de Toulon a été saisi d'un courrier du 27 juillet 2021 par lequel le département l'a informé de son intention de ne pas renouveler le contrat, dans les termes suivants : « Je vous informe que votre contrat d'engagement à durée déterminée ne sera pas renouvelé et prendra fin le 31 octobre 2021 au soir. » Il juge qu'eu égard aux termes dans lesquels il était rédigé et en l'absence de toute décision ultérieure, ce courrier doit être regardé, non pas, ainsi que le soutenait le département, comme une simple information de l'intention de la collectivité de ne pas renouveler le contrat de travail à l'échéance, mais comme une décision de non renouvellement de ce contrat, ayant le caractère d'un acte faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. (TA de Toulon, 18 novembre 2022, *Mme X*, n° [2102602](#))

- **Champ d'application du principe suivant lequel les constatations du juge pénal s'imposent au juge administratif**

Le tribunal administratif de Montpellier juge que l'autorité de la chose jugée s'attachant aux décisions des juridictions répressives devenues définitives, qui s'impose aux juridictions administratives, se limite à la constatation matérielle des faits mentionnés dans le jugement qui sont le support nécessaire du dispositif, à la condition, toutefois, que ces faits soient pénalement répréhensibles. Faisant application de ce principe dans un litige introduit par un ressortissant étranger à l'encontre d'une mesure d'expulsion, il juge que la reconnaissance par le juge pénal de la présence de l'étranger sur le territoire français ne s'impose pas au juge administratif, dès lors que le constat du juge pénal n'a pas porté sur des faits pénalement répréhensibles. (TA de Montpellier, 13 octobre 2022, *M. E.*, n° [2202285](#)) *Jugement frappé d'appel*



- **Champ d'application de l'autorité de la chose jugée par un précédent jugement du tribunal administratif**

Après annulation, pour défaut de motivation, du refus de reconnaître l'imputabilité au service d'un accident subi par un fonctionnaire, le maire d'une commune a déféré à l'injonction de réexamen prononcée par ce jugement en prenant une nouvelle décision de refus. Saisi d'un recours dirigé contre ce second refus, à l'appui duquel le fonctionnaire réitérait un moyen déjà invoqué dans l'instance précédente, tiré de l'erreur d'appréciation commise par le maire, le tribunal administratif de Versailles applique la jurisprudence « Eden » (CE, Section, 21 décembre 2018, *Société Eden*, n° 409678, Rec.), pour considérer que le premier jugement d'annulation a implicitement mais nécessairement rejeté les conclusions alors présentées tendant à ce qu'il soit enjoint au maire de reconnaître l'imputabilité au service. Il juge qu'en l'absence de circonstances nouvelles, l'autorité de chose jugée qui s'attache à ce jugement s'oppose à ce que le requérant invoque à nouveau le moyen tiré de l'erreur d'appréciation. (TA de Versailles, 8 décembre 2022, *M. C. B.*, n° 2008262).

2.2.25. Responsabilité de la puissance publique

- **Vaccin contre le virus de l'hépatite B**

Saisie d'un litige opposant l'ONIAM, condamné en première instance à verser à une administrée une somme importante en réparation des préjudices que cette dernière estimait avoir subis à la suite du développement d'une sclérose en plaques, la cour administrative d'appel de Nantes, s'estimant insuffisamment informée par les éléments scientifiques en débat devant elle, a demandé à l'Académie nationale de médecine de l'éclairer, en tant qu'*amicus curiae*, sur la probabilité d'une relation de causalité entre la vaccination contre l'hépatite B et la sclérose en plaques. S'appuyant sur cet avis qui a fait état d'une absence de démonstration à ce jour d'une association causale, la cour juge qu'aucune probabilité d'un lien de causalité entre l'injection du vaccin contre le virus de l'hépatite B et la survenue d'une sclérose en plaques ne peut être retenue. Elle annule en conséquence le jugement de première instance et rejette les conclusions à fin de condamnation de l'ONIAM. (CAA de Nantes, 3 juin 2022, n° 21NT00333) *Pourvoi en cassation*

- **Transfusion pratiquée en méconnaissance du refus exprimé par le patient**

La cour administrative d'appel de Bordeaux juge, sur le fondement de l'article L. 1111-4 du code de la santé publique qui dispose que : « *Toute personne a le droit de refuser ou de ne pas recevoir un traitement. (...) Si, par sa volonté de refuser ou d'interrompre tout traitement, la personne met sa vie en danger, elle doit réitérer sa décision dans un délai raisonnable. (...).* », que commet une faute de nature à engager sa responsabilité un hôpital qui procède à une transfusion sanguine sur une patiente témoin de Jéhovah, en dépit du refus, réitéré par elle après avoir reçu des explications sur la dégradation de son état de santé, d'être soumise à une telle transfusion. L'établissement public est condamné, en conséquence, à réparer le préjudice moral et les troubles dans les conditions d'existence causés à la patiente. (CAA de Bordeaux, 20 octobre 2022, *Mme A.*, n° 20BX03081) *Pourvoi en cassation*



- **Information du patient sur l'absence de réalisation d'un geste opératoire planifié**

L'article L.1111-2 du code de la santé publique dispose que « Toute personne a le droit d'être informée sur son état de santé. Cette information porte sur les différentes investigations, traitements ou actions de prévention qui sont proposés, leur utilité, leur urgence éventuelle, leurs conséquences, les risques fréquents ou graves normalement prévisibles qu'ils comportent ainsi que sur les autres solutions possibles et sur les conséquences prévisibles en cas de refus ». Dans le silence du texte, le tribunal administratif de Strasbourg précise, pour l'application de ce dernier, que l'hôpital a l'obligation d'informer le patient, lors de sa sortie de l'hôpital, de la non-réalisation d'un geste opératoire pourtant planifié. (TA de Strasbourg, 29 novembre 2022, *M. T.*, n° n° [200141](#))

- **Qualification d'infection nosocomiale en présence d'une infection contractée au domicile de la victime**

Une personne victime d'une intoxication médicamenteuse a été prise en charge à son domicile par une équipe du SMUR d'un centre hospitalier régional universitaire qui a posé sur place deux cathéters intra-osseux afin de procéder à des soins de première urgence avant son transport à l'hôpital. Ces matériels ont été retirés avant son arrivée dans le service de réanimation de l'établissement. Ayant ultérieurement souffert d'une ostéite causée par une infection par staphylocoque doré, la victime a saisi le tribunal afin d'obtenir la réparation de ses préjudices en invoquant la responsabilité du centre hospitalier à raison d'une infection nosocomiale. Le tribunal administratif d'Orléans, relevant que l'infection a été contractée non pas dans les locaux du centre hospitalier mais au domicile de la victime lors de la pose des cathéters, en déduit qu'elle ne présente pas le caractère d'une infection nosocomiale au sens des articles L. 1141-1 et R. 6111- 6 du code de la santé publique et a rejeté sa demande. (TA d'Orléans, 15 décembre 2022, *M. D.*, n° [2001853](#))

- **Responsabilité des services de l'État du fait d'un crime commis par un étranger frappé d'une interdiction du territoire français**

Saisi par les parents des victimes d'un double meurtre commis par un étranger sortant de prison et faisant l'objet d'une peine d'interdiction du territoire français, le tribunal administratif de Rouen décline sa compétence pour juger des conséquences de la carence de l'administration pénitentiaire dans le suivi après la détention et celle des services de police lors d'un contrôle d'identité, qui ressortissent à la juridiction judiciaire. En revanche, il se reconnaît compétent, notamment, pour connaître de l'abstention des services préfectoraux à prendre à l'encontre de l'étranger une mesure restrictive de liberté. Il constate toutefois l'absence de faute dès lors que, la nationalité de l'étranger n'étant pas établie, celui-ci ne pouvait être éloigné dans un délai raisonnable et donc placé en rétention. Il relève en outre l'absence de lien de causalité entre le défaut d'assignation à résidence et le préjudice subi. (TA de Rouen, 18 juillet 2022, *Consorts X.*, n°s [2001239-2001240](#) et *Consorts X.*, n°s [2001477-2001478](#))

- **Défaut de liaison du contentieux par le rejet d'une demande indemnitaire préalable présentée par un assureur non régulièrement mandaté**

Un enfant s'étant blessé en faisant une chute dans les locaux d'une piscine municipale, l'assureur de la mère de l'enfant a présenté une demande indemnitaire à la commune, qui l'a rejetée. Saisi par la suite, par la mère de l'enfant, d'une demande de condamnation de la commune, le tribunal administratif de Nice rejette la demande en jugeant que le contentieux n'était pas lié, la requérante n'établissant avoir donné régulièrement mandat à son assureur pour former, en son nom, une demande indemnitaire préalable. (TA de Nice, 5 avril 2022, *Mme D.*, n° [1900621](#)) *Jugement frappé d'appel*

2.2.26. Sports et jeux

- **Compétence pour connaître d'une décision prise par le bureau du comité de direction du district de la Côte d'Azur de football**

Le bureau du comité de direction du district de la côte d'Azur (DCA) de football a mis fin aux fonctions du président de la commission des délégués du district de football de la Côte d'Azur, en se fondant sur la démission que celui-ci aurait présentée au comité. Saisi par l'intéressé qui contestait avoir démissionné, le tribunal administratif de Marseille rappelle que le législateur a, aux termes de l'article L. 131-1 et suivant du code du sport, chargé les fédérations sportives de l'exécution d'une mission de service public à caractère administratif. S'il incombe à chaque fédération délégataire d'exercer cette mission en mettant en œuvre les prérogatives de puissance publique, le contrôle de ces actes ne ressortit alors à la compétence de la juridiction administrative que pour autant qu'elles impliquent la mise en œuvre d'une telle prérogative. Le tribunal juge qu'en l'espèce, le litige qui oppose le DCA au requérant, qui ne porte que sur l'appréciation de la réalité et de la validité de sa démission, ne présente pas de lien avec le service public délégué mais se rapporte à l'organisation et au fonctionnement interne du district. Elle ne traduit dès lors pas l'exercice d'une prérogative de puissance publique pour l'exécution du service public administratif. En conséquence, le tribunal rejette les conclusions à fin d'annulation de cette décision comme étant portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître. (TA de Marseille, 7 mars 2022, *M. S.*, n° [1909934](#)) *Jugement frappé d'appel*

2.2.27. Travail et emploi

- **Représentativité des organisations patronales**

Amenée à statuer sur la reconnaissance de la représentativité d'organisation syndicales au niveau national et interprofessionnel, la cour administrative d'appel de Paris clarifie la portée de la loi de 2014 qui a créé un niveau « multi-professionnel » incluant les activités agricoles et l'économie sociale et solidaire, pour les associer aux négociations interprofessionnelles. Elle considère qu'une organisation patronale doit, pour être représentative au niveau interprofessionnel, regrouper



des organisations représentatives à la fois dans des branches de l'industrie, de la construction, du commerce et des services. Elle juge que, pour calculer son poids, il faut aussi prendre en compte les organisations adhérentes représentatives dans d'autres branches. En particulier, si des organisations représentatives de l'économie sociale et solidaire font le choix d'adhérer à une organisation représentative au niveau interprofessionnel, c'est à ce titre qu'elles doivent être prises en compte, et non plus au niveau « multi-professionnel ». (CAA de Paris, 5 décembre 2022, *Union des entreprises de proximité, Mouvement des entreprises de France*, nos [22PA00280](#) et [22PA00294](#))

- **Illégalité de la décision d'homologation d'un plan de sauvegarde de l'emploi - Responsabilité pour faute lourde**

A la suite d'une annulation par le tribunal administratif de Lyon du document unilatéral fixant le plan de sauvegarde de l'emploi établi par une association placée en procédure de sauvegarde de justice, puis en liquidation., le liquidateur de l'association a saisi la juridiction administrative d'une demande tendant à ce que l'État soit condamné à réparer le préjudice subi du fait de l'illégalité de l'homologation. La cour administrative d'appel de Lyon juge que la responsabilité de l'État ne peut être engagée que sur le fondement d'une faute lourde, en prenant en considération la complexité du contrôle exercé sur les plans de sauvegarde de l'emploi organisé par l'article L. 1233-57-3 du code du travail et la brièveté du délai de 15 jours, prévu à l'article L. 1233-57-4 du même code, pour réaliser ce contrôle, délai au terme duquel naît, du silence gardé par l'administration, une décision d'acceptation de validation ou d'homologation. (CAA de Lyon, 20 octobre 2022, *SELARL MJ Synergie*, n° [21LY02836](#))

- **Champ d'application de l'obligation de recherche d'un repreneur dans le cadre d'un projet de licenciement collectif**

Le tribunal administratif d'Orléans a été saisi de la question de l'application de l'obligation de rechercher un repreneur dans l'hypothèse de la fermeture ou du transfert d'une entreprise constituée d'un site unique et dotée d'un comité social et économique mis en place à son niveau, ayant pour conséquence un projet de licenciement collectif. Pour juger que cette obligation s'applique dans cette hypothèse, le tribunal, après avoir rappelé que l'établissement est défini à l'article R. 1233-15 du code du travail comme « une entité économique assujettie à l'obligation de constituer un comité social et économique d'établissement », relève tout d'abord que tel était le cas de la société requérante, qui dispose d'un comité social et économique unique qui lui est propre. Il précise ensuite que l'établissement doit être regardé, pour l'application de ces dispositions, comme « une unité disposant d'une autonomie de gestion suffisante », ce qui était également le cas de l'entreprise requérante. (TA d'Orléans, 26 juillet 2022, *Société biologie Servier*, n° [221627](#))

- **Contrôle du rehaussement du SMIG en Polynésie française**

Le tribunal administratif de la Polynésie française fait droit à la demande de plusieurs organisations syndicales d'annuler l'arrêté du 28 avril 2022 portant relèvement du

salaires minimum interprofessionnel garanti (SMIG) à compter du 1^{er} mai 2022, au motif que cet arrêté méconnaît le mécanisme prévu par les dispositions du code du travail de la Polynésie française. Ces dispositions imposent, si l'augmentation de l'indice des prix à la consommation varie de plus de 2%, que le SMIG augmente dans les mêmes proportions. En l'espèce, sur la période prise en compte par l'arrêté, l'indice des prix avait varié de 3,65 % mais l'augmentation du SMIG était limitée à 2%. L'arrêté est donc annulé en tant qu'il limite cette augmentation à ce taux de 2%. S'agissant des conséquences à tirer de cette annulation, le tribunal, accueillant les arguments de la collectivité sur la complexité résultant de la régularisation au 1^{er} mai 2022 des salaires, accessoires de salaires et cotisations, module les effets dans le temps de l'annulation prononcée en ordonnant que la régularisation à effectuer intervienne au 1^{er} janvier 2023. (TA de Polynésie-Française, 18 octobre 2022, *Association La planète brûle*, n° [2200238](#))

2.2.28. Travaux publics

- **Responsabilité d'une collectivité du fait d'une rupture de bouée d'amarrage d'une vedette**

Les propriétaires d'un voilier endommagé par une vedette stationnée sur une zone de mouillage, et dont la bouée d'amarrage s'était rompue, ont saisi le tribunal administratif de la Martinique afin d'obtenir la condamnation de la collectivité, gestionnaire de cette zone, à réparer les dommages subis par leur navire. Après avoir reconnu sa propre compétence en jugeant que les zones de mouillage et d'équipements légers ne peuvent être qualifiées de service public à caractère industriel et commercial, le tribunal administratif de la Martinique juge que si la rupture de la bouée a eu pour origine un défaut d'entretien des ouvrages par le gestionnaire, le stationnement irrégulier du voilier, amarré depuis plusieurs années à l'ancre malgré l'interdiction du règlement de la zone, et qui avait fait l'objet de plusieurs injonctions de quitter sans délai les lieux, caractérise une faute des plaisanciers de nature à exonérer la collectivité de sa responsabilité au titre des dommages de travaux publics. (TA de Martinique, 12 mai 2022, *M. G. et Mme R.*, n° [2100490](#))

- **Propriété des infrastructures de réseaux de télécommunication et compétence pour accorder une autorisation d'accès**

Le président du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon a délivré à un opérateur réalisant des travaux de raccordement en fibre optique une autorisation d'accès à une chambre de tirage et aux fourreaux associés. Saisi par un opérateur concurrent de la légalité de cette décision, le tribunal rappelle qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne donne compétence à une collectivité pour délivrer des autorisations d'accès aux infrastructures de réseaux de télécommunication dont elle ne serait pas propriétaire ou gestionnaire. A cet égard, antérieurement au 31 décembre 1996, l'État - puis l'établissement public France Télécom - bénéficiaient d'un monopole pour établir des réseaux de télécommunication. Postérieurement à cette date, l'ensemble des réseaux et ouvrages réalisés dans ce cadre ont été



transférés de plein droit à la société de droit privé France Télécom. Les réseaux et ouvrages établis avant le 31 décembre 1996 sont donc présumés appartenir à cette société et cette présomption n'est pas renversée en l'espèce. (TA de Saint-Pierre et Miquelon, *SAS SPM Telecom*, 28 juillet 2022, n° [2100388](#))

2.2.29. Urbanisme et aménagement du territoire

- **Compatibilité d'un PLU avec le schéma directeur de la région d'Île-de-France**

En vertu du code de l'urbanisme, les plans locaux d'urbanisme (en l'absence de schémas de cohérence territoriale) doivent être « compatibles » avec le schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF), sans qu'il y ait lieu de rechercher l'adéquation du plan à chaque orientation ou objectif particulier (CE, 6 octobre 2021, Commune de Montmorency, n° 441847, T.). Toutefois, l'objectif de préservation et de développement des espaces verts est présenté comme essentiel par le SDRIF et sa carte des destinations générales ambitionne de constituer un pôle important d'espaces verts sur le site du fort d'Aubervilliers, dans l'une des communes les plus carencées en la matière. La Cour administrative d'appel de Paris en déduit que le classement en zone urbaine de près d'un hectare de jardins ouvriers existants sur le site est trop important pour être regardé comme étant compatible avec le SDRIF. (CAA de Paris, 10 février 2022, *M. Q. et autres*, n° [21PA02476](#))

- **Equipements publics d'une ZAC méconnaissant la règle d'urbanisation en continuité dans les zones de montagne**

La communauté de communes Cœur de Lozère a approuvé par délibération le programme d'équipements publics de la zone d'aménagement concerté du Causse d'Auge. La cour administrative d'appel de Toulouse, saisie d'une demande d'annulation de cette délibération, juge que cette zone d'activités économiques ne constituant pas elle-même un bourg ou un autre type de construction mentionné à l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme et ne se situant pas elle-même en continuité avec un bourg, un village, un hameau, un groupe de constructions traditionnelles ou habitations existantes, la délibération méconnaît l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme relatif à la règle d'urbanisation en continuité dans les zones de montagne et doit être annulé. (CAA de Toulouse, 13 octobre 2022, *Association nouvelle dynamique mendoise*, n° [19TL01591](#))

- **Régularisation d'un permis de construire résultant de la reconnaissance d'une servitude de passage postérieurement à son édicition**

Faisant application du dispositif de régularisation de l'article L.600-5-1 du code de l'urbanisme, la cour administrative d'appel de Toulouse juge que l'existence d'une servitude de passage, reconnue par un jugement du tribunal judiciaire postérieur à la date de délivrance de l'autorisation, a régularisé un permis de construire qui méconnaissait, à la date de son édicition, les dispositions du plan d'occupation des sols de la commune, lequel prévoit que, pour être constructible, un terrain doit disposer d'un accès à la voie publique. (CAA de Toulouse, 12 mai 2022, *M. D. A*, n° [19TL01569](#))

- **Contrôle restreint du zonage d'un plan local d'urbanisme**

La commune des Pennes-Mirabeau, membre de la métropole Aix-Marseille et du Territoire du Pays d'Aix, a demandé au tribunal administratif de Marseille l'annulation partielle de la délibération par laquelle le conseil de la métropole a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal du Territoire Marseille Provence, en tant que, sur le territoire de la commune voisine de Septèmes-les-Vallons située sur le Territoire Marseille Provence, un secteur, limitrophe du territoire de la commune requérante a été classé en zone AU2. Se fondant notamment sur les dispositions du plan d'aménagement et de développement durables, qui mentionnent que Septèmes-les-Vallons se trouve en « position d'interface » entre les Conseils de Territoire de Marseille Provence et du Pays d'Aix et le quartier concerné tourné vers les Pennes-Mirabeau, tant en termes de réseaux que de voirie, mais aussi sur l'existence d'un corridor de réserve de biodiversité et la proximité immédiate et concurrente de zones artisanales importantes, le tribunal administratif de Marseille admet l'intérêt pour agir de la commune et annule pour erreur manifeste d'appréciation le classement du secteur en litige. (TA de Marseille, 10 novembre 2022, *Commune des Pennes-Mirabeau*, n° [2004406](#)) *Jugement frappé d'appel*

- **Méconnaissance du principe d'impartialité par le maire qui délivre un permis de construire**

Le tribunal administratif d'Amiens, saisi de la légalité du refus d'accorder un permis de construire une usine de production de laine de roches, relève que le maire a, au cours de l'instruction de la demande, exprimé dans la presse son opposition au projet et qu'il a fait part sur les réseaux sociaux de ses inquiétudes quant aux risques qu'il présente. Il juge qu'outre le fait que les manquements fondant ce refus ne sont pas établis ou pourraient faire l'objet de modifications sans présentation d'une nouvelle demande, le maire a méconnu le principe d'impartialité, qui impose à l'autorité compétente de traiter les affaires sans préjugés ni parti pris et de s'abstenir de toute prise de position publique. Il annule donc le refus de délivrer le permis et enjoint à la collectivité de réexaminer la demande du pétitionnaire dans les trois mois. (TA d'Amiens, 8 décembre 2022, *Préfet de l'Aisne et société Rockwool*, n°s [2102509](#) et [2102803](#)) *Jugement frappé d'appel*

- **Naissance d'une décision de délivrance d'un permis de construire tacite à l'issue du délai d'instruction**

Le tribunal administratif de Pau rappelle, d'une part, qu'il résulte des articles L.424-2, R.424-1, R.423-18, R.423-19, et de l'article R. 423 42 du code de l'urbanisme, qu'un permis de construire tacite naît à l'issue du délai d'instruction, éventuellement modifié, de la demande de permis de construire, en l'absence de notification d'une décision expresse de l'administration et juge, d'autre part, qu'une décision de permis tacite naît à l'issue du dernier délai d'instruction communiqué par l'autorité compétente dans le délai d'un mois prévu par le b) de l'article R. 423-18 du code de l'urbanisme. En l'espèce, la décision par laquelle une commune a sursis à statuer sur sa demande de permis de construire est regardée comme portant retrait du permis tacitement délivré au terme du dernier délai d'instruction communiqué. Cette décision ayant été prise au-delà du délai légal imparti et en méconnaissance



du caractère contradictoire de la procédure et le tribunal en prononce, le tribunal en prononce l'annulation. (TA de Pau, 28 juin 2022, *Société Nexity IR programmes pays basque*, n° [1902566](#))

- **Carte des espaces stratégiques agricoles**

A la suite de l'approbation, en 2015, du plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC) par l'Assemblée de Corse, le tribunal administratif de Bastia a annulé en 2018 la carte des espaces stratégiques agricoles (ESA) contenue dans ce document. Par une délibération du 5 novembre 2020, l'Assemblée de Corse a approuvé une nouvelle carte des ESA modifiant également les critères réglementaires d'identification de ces espaces et réduisant l'objectif de préservation de tels espaces. Saisi de 20 requêtes, dont 5 introduites par des communes, le tribunal administratif de Bastia annule cette délibération au motif, d'une part, que la procédure de révision trouvait à s'appliquer, eu égard à l'importance des modifications apportées, en lieu et place de celle de modification du PADDUC, d'autre part, que la modification du projet de délibération postérieurement à l'enquête publique a privé le public d'information sur les critères réglementaires d'identification des ESA et, enfin, que la commission permanente de l'Assemblée de Corse n'a pas été consultée préalablement à l'adoption de cette délibération. (TA de Bastia, 29 avril 2022, *Communes de Pietrosella et de Lecci et SCI Amanduletto et autres*, n°s [2001438](#), [2100567](#) et [2100607](#)) *Jugement frappé d'appel*

- **Champ d'application dans le temps des règles d'urbanisme sur le fondement desquelles est instruite une demande d'autorisation individuelle d'urbanisme**

Une administrée a obtenu, en octobre 2015, un certificat d'urbanisme opérationnel établi sous l'empire du plan d'occupation des sols (POS) alors applicable qui classait son terrain d'assiette en zone INB, pour la construction d'une maison après division de son terrain. Un retrait de ce certificat par le maire a fait l'objet d'une annulation en justice en février 2018, devenue définitive. Cette même administrée a sollicité, début 2019, un permis de construire valant division parcellaire afin d'ériger une maison mais le maire de la commune a refusé de faire droit à sa demande sur le fondement de l'article N1 du plan local d'urbanisme, entré en vigueur en 2017, en visant un certificat d'urbanisme opérationnel délivré en avril 2018. Le tribunal administratif de Toulon, saisi du litige, a fait application de la jurisprudence suivant laquelle si, aux termes de L. 410-1 du code de l'urbanisme, les demandes de permis de construire sont examinées au regard des règles d'urbanisme existant à la date de la délivrance du certificat d'urbanisme, pendant une période de dix-huit mois, lorsqu'une décision créatrice de droits est retirée et que ce retrait est annulé, la décision initiale est rétablie à compter de la date de lecture de la décision juridictionnelle prononçant cette annulation (CE, 26 juillet 2018, *M. Beaumont*, n° 419204, Rec.). Il en tire la conséquence que les effets du certificat d'urbanisme délivré à la pétitionnaire, dont le retrait a été annulé, ont recommencé à courir à compter de la date du jugement du tribunal administratif en février 2018, pour expirer en août 2019 et que, dès lors, le maire aurait dû instruire la demande présentée au début de l'année 2019 sur le fondement du

premier certificat d'urbanisme, établi en application des dispositions de l'ancien POS. Le tribunal juge également qu'aucune disposition du code de l'urbanisme ni aucun principe jurisprudentiel ne prévoit que la délivrance successive d'un second certificat d'urbanisme sur un même terrain sous l'empire d'un nouveau document d'urbanisme priverait d'effet un précédent certificat d'urbanisme délivré au regard du document d'urbanisme antérieur. Dans ces conditions, le tribunal annule le refus de permis de construire et enjoint d'office au maire de réexaminer, dans les deux mois de la notification du jugement, la demande de permis de construire présentée par la requérante au regard du certificat d'urbanisme délivré en 2015. (TA de Toulon, 10 mai 2022, *Mme O*, n° [1902703](#))

- **Absence de nécessité d'une étude environnementale spécifique préalablement à la construction d'une gare de métro du « Grand Paris »**

Dans le contexte de la déclaration d'utilité publique des travaux nécessaires à la réalisation du tronçon de la ligne 17 du métropolitain reliant les gares du Bourget RER et du Mesnil-Amelot par la création de six nouvelles gares, plusieurs associations de défense de l'environnement, nationales et locales, ont saisi le tribunal administratif de Cergy-Pontoise pour obtenir l'annulation d'un arrêté préfectoral délivrant le permis de construire l'une de ces gares, située au sein de la zone d'aménagement concertée (ZAC) du Triangle de Gonesse. Ce contentieux, relatif au réseau de transport public du Grand Paris, s'inscrit dans le contexte d'urbanisation de cette zone constituée de terres agricoles fertiles à proximité des aéroports de Roissy et du Bourget. Les associations requérantes critiquaient, en particulier, l'absence de réalisation d'une étude d'impact préalablement à la délivrance du permis de construire. Le tribunal estime que cette gare relève, certes, d'un même programme de travaux que les autres infrastructures de cette ligne 17, lequel a bien fait l'objet d'une étude d'impact. Il considère toutefois que la construction autorisée par le permis contesté constitue un ensemble particulier, devant être considéré distinctement, tant de l'aménagement de la ZAC au cœur de laquelle la gare doit prendre place, que d'un projet d'aménagement connexe mais encore imprécis, prévu en surplomb de cette gare. Il en déduit que le permis de construire litigieux ne nécessitait pas une évaluation environnementale spécifique préalable. Il écarte également les nombreux autres moyens soulevés, qu'il s'agisse, notamment, de l'absence de concertation préalable, laquelle s'est bien déroulée fin 2010, ou du défaut d'insertion du projet dans son environnement paysager, aucune qualité paysagère particulière du site d'implantation n'étant démontrée. (TA de Cergy-Pontoise, 22 mars 2022, *Collectif A*, n° [1811963](#)) *jugement frappé d'appel*

- **Permis de construire une gare de métro du « Grand Paris » délivré en méconnaissance du plan de prévention des risques d'inondation**

Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a été saisi de la légalité du permis de construire délivré par le préfet des Hauts-de-Seine à la Société du Grand Paris pour la réalisation de la Gare du Pont de Sèvres de la future ligne de métro n° 15, dont il a été soutenu qu'elle méconnaît les dispositions du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) de la Seine dans les Hauts-de-Seine. Après avoir rappelé que



seules les dispositions du règlement du PPRI qui interdisent les constructions nouvelles en zone «rouge» (zone à fort aléas), ainsi que les dérogations limitativement prévues par ce règlement pour des constructions nouvelles, sont applicables au projet, le tribunal relève que le projet ne rentre pas dans le cadre des dérogations pouvant être accordées dès lors, d'une part, que le projet ne constitue pas, en l'état, une plate-forme multimodale au sens des dispositions du PPRI, faute de prévoir un lien avec l'usage de la voie d'eau et, d'autre part, que le plancher fonctionnel du projet se situe en-dessous de la cote de crue centennale de la Seine. Après avoir écarté l'ensemble des autres moyens soulevés par les requérants, le tribunal juge que le vice tenant à la méconnaissance des dispositions du PPRI est susceptible de faire l'objet d'une régularisation et sursoit à statuer pour un délai de douze mois sur la légalité du permis de construire dans l'attente de la notification par la Société du Grand Paris et le Préfet des Hauts-de-Seine des mesures permettant de le régulariser. (TA de Cergy-Pontoise, 14 octobre 2022, *Association X.*, n° [1900584](#)).



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.

 V. www.cnda.fr

■ Protection des familles des bénéficiaires de la protection internationale

Saisie par une requérante et ses deux filles mineures de nationalité kirghize, la Cour, réunie en grand formation, après avoir estimé que les craintes qu'elles exprimaient en cas de retour dans leur pays d'origine n'étaient pas fondées, a jugé qu'elles ne pouvaient bénéficier de l'application à leur profit du principe de l'unité de famille du fait de leurs liens avec un ressortissant turc reconnu réfugié par l'OFPRA. Le fait que la requérante possède la nationalité d'un autre Etat dont elle peut obtenir la protection fait obstacle à l'application du principe de l'unité de famille qui impose, en vue d'assurer pleinement la protection des réfugiés, de reconnaître la qualité de réfugié à la personne mariée à un réfugié. Concernant les enfants mineures, nées d'un premier mariage, l'absence de filiation légalement établie avec le nouvel époux fait également obstacle à l'application à leur profit de ce principe. (CNDA, Gde form., 22 décembre 2022, *Mme K. et N. et M.*, n^{os} [20029566](#), [20029567](#) et [20029589](#)).

La Cour juge que la perte du statut de réfugié résultant de l'application de l'article L.511-7 du CESEDA met fin à la protection de l'unité familiale accordée au réfugié qui impose que la qualité de réfugiée soit reconnue à la personne de même nationalité qui est unie par le mariage à un réfugié ainsi qu'aux enfants mineurs de ce réfugié. La grande formation de la Cour était saisie des recours introduits par deux sœurs originaires du Kosovo, résidant en France depuis 2005, dirigés contre les décisions de l'OFPRA cessant de leur reconnaître la qualité de réfugié qu'elles avaient obtenu par application de principe de l'unité de famille. L'Office a mis fin à la protection des jeunes femmes en conséquence du retrait de statut de réfugié de leurs parents auquel il a procédé en 2019, du fait de la menace grave pour la sûreté de l'Etat que ceux-ci représentent. La Cour a jugé que la perte du statut de réfugié des parents, si elle n'a pas d'incidence sur leur qualité de réfugiés, met fin à la protection de l'unité familiale accordée en application du principe d'unité de la famille. Le retrait de la protection accordée aux parents constituait pour leurs filles un changement significatif et durable dans les circonstances ayant justifié la reconnaissance de leur qualité de réfugiées, au sens des stipulations du 5. de l'article 1er C de la convention de Genève. La Cour a néanmoins rappelé qu'elle devait apprécier si les intéressées ne devaient pas continuer à bénéficier d'une protection pour un autre motif que ceux pour lesquels elles ont été initialement protégées. Elle a également relevé que la personne ayant obtenu la qualité de réfugié au titre de l'unité de famille est susceptible de continuer à bénéficier d'un titre de séjour si elle a été en situation régulière pendant cinq ans. Au cas d'espèce, la Grande formation a examiné puis



écarté le bien-fondé de craintes de persécution vis-à-vis des deux États, le Kosovo et la Serbie, dont les intéressées étaient en droit de revendiquer la nationalité. (CNDA, Gde form., 22 décembre 2022, *Mme S.*, n° [22024535](#))

La CNDA juge que lorsqu'une de ses décisions accorde la qualité de réfugié au parent d'enfants entrés mineurs en France, cette protection est également accordée à ses enfants mineurs même si la décision ne précise pas explicitement qu'elle vaut également pour ses enfants mineurs. La Cour se réfère à cet égard aux termes des articles L. 521-3 et L. 531-23 du CESEDA selon lesquels, d'une part, une demande d'asile doit toujours être regardée comme présentée au nom des enfants mineurs accompagnant le demandeur en France et, d'autre part, la protection la plus étendue accordée à l'un des parents est réputée prise également au bénéfice de ses enfants. Ces dispositions sont applicables aux enfants de réfugiés comme aux enfants des bénéficiaires de la protection subsidiaire. Elle en déduit qu'un requérant ne peut demander la rectification pour erreur matérielle de la décision initiale de la Cour au prétexte qu'elle ne précise pas qu'elle vaut également pour ses enfants mineurs. (CNDA, 16 août 2022, *Mme M. et MM. E.*, n° [22009861](#))

■ Protection des personnes menacées en raison de leur identité de genre

La CNDA reconnaît pour la première fois l'existence du groupe social des femmes et des enfants exposés au risque d'excision en Egypte, où cette pratique constitue une norme sociale. A ce titre, la Cour octroie la protection conventionnelle à la requérante, une jeune fille originaire de Tanta aujourd'hui âgée de quatorze ans. Les sources documentaires disponibles mettent en évidence la prévalence très élevée de cette pratique sur l'ensemble du territoire égyptien (taux de prévalence moyen : 87%), ainsi qu'un âge moyen d'accomplissement de dix ans. La décision établit les craintes personnelles de l'intéressée d'y être soumise, du fait de tantes maternelles, sans que son père soit en mesure de s'y opposer. Celui-ci, en effet, n'a plus de famille en Egypte et a été reconnu réfugié par décision du même jour sur le fondement des persécutions auxquelles il serait exposé dans ce pays en raison de ses opinions politiques. (CNDA, 8 septembre 2022, *Mme E.*, n° [21059269](#))

La CNDA étend de façon inédite aux jeunes femmes d'ethnie amhara et oromo de confession musulmane la protection conventionnelle au double titre de l'appartenance au groupe social des femmes entendant se soustraire à un mariage imposé et à celui des fillettes et jeunes femmes non excisées, dans une population au sein de laquelle ces pratiques constituent une norme sociale. En l'espèce, la jeune femme n'avait échappé à l'excision jusqu'à la décision de son mariage imposé qu'en raison des troubles neurologiques dont elle souffrait et qui faisaient obstacle à l'accomplissement de ce rite, considérés par sa famille et sa communauté comme les manifestations d'un esprit offensé, le Zar. La Cour a tout d'abord considéré que bien que réprimée par le droit pénal éthiopien, l'union forcée de mineurs de dix-huit ans restait pratiquée en Ethiopie, notamment dans la région Oromia et Amhara, sans que les autorités ne la combattent efficacement. La juridiction a ensuite estimé que l'intéressée, qui avait échappé à un mariage forcé, éprouvait des craintes personnelles de persécution pour ce motif en cas de retour dans son pays. La Cour a par ailleurs identifié le groupe social des enfants et jeunes femmes

éthiopiennes d'ethnie amhara non excisées et jugé que l'intéressée, partiellement excisée, était exposée au risque de faire l'objet de l'excision complète qui constitue la norme au sein de sa communauté d'appartenance. (CNDA, 17 mai 2022, *Mme J.*, n° [21038022](#))

La CNDA reconnaît pour la première fois l'existence du groupe social des femmes irakiennes entendant se soustraire à un mariage imposé dans une population au sein de laquelle cette pratique constitue une norme sociale. A ce titre, la Cour octroie la protection conventionnelle à la requérante. En l'espèce, la jeune femme, originaire de Bagdad, qui avait été maltraitée par son père, a été mariée sans son consentement en 2014 à un homme qui lui a également infligé des mauvais traitements. Dans la lignée de ses décisions Ezedine et Diakité renouvelant le cadre d'analyse juridique du motif tiré de l'appartenance au groupe social du mariage imposé, la Cour a considéré que bien que le droit civil irakien fixe l'âge minimum légal du mariage à dix-huit ans pour les deux sexes, le droit pénal de ce pays prévoit également que l'auteur d'un viol qui épouse sa victime n'est pas poursuivi et que les autorités ne combattent pas efficacement la pratique des mariages précoces, en constante augmentation depuis la chute du régime de S. Hussein. La juridiction a ensuite estimé que l'intéressée, qui s'était soustraite à cette union forcée, éprouvait des craintes personnelles de persécution pour ce motif en cas de retour dans son pays. Ses craintes en cas de retour en Irak sont corroborées par son mariage, durant son exil, avec un homme qu'elle a choisi et avec lequel elle a eu un enfant. (CNDA, 21 juin 2022, *Mme S. épouse N.*, n° [20002635](#))

■ Protections spécifiques résultant des conflits armés

La Cour a entrepris l'édification de sa jurisprudence concernant les niveaux de violence aveugle provoquée par le conflit armé initié en Ukraine en février 2022. S'appuyant sur des données publiquement disponibles, elle a conclu que, à la date de sa décision, le niveau de violence aveugle généré dans les *oblast* de Donetsk, de Kharkiv, de Louhansk et de Zaporijjia était d'une exceptionnelle intensité, justifiant l'octroi d'une protection subsidiaire au titre du 3° de l'article L. 512 1 du CESEDA aux ressortissants ukrainiens qui avaient le centre de leurs intérêts dans ces *oblast*. (CNDA, 30 décembre 2022, *M. T.*, n° [22001393](#) ; CNDA, 30 décembre 2022, *Mme C.*, n° [21060196](#) ; CNDA, 30 décembre 2022, *Mrs A.*, n°s [21063903](#) et [22002736](#) ; CNDA, 30 décembre 2022, *M. M.*, n° [21048216](#))

L'évaluation faite par la Cour du niveau de violence aveugle résultant du conflit armé dans la région d'origine du requérant permet, pour la première fois, l'application des dispositions de l'article L.512-1 3° à des demandeurs originaires du Burkina Faso. Après le Mali, puis le Niger, la décision proposée illustre la propagation du conflit armé qui a éclaté au Mali à l'ensemble des pays de la bande sahélienne. Saisie d'une demande de protection internationale par un ressortissant burkinabé originaire de la région du Sahel, la Cour a écarté les craintes alléguées sur le fondement de la convention de Genève avant d'analyser l'impact sur les populations civiles du conflit armé dans cette région de la zone dite des « trois frontières ». Pour procéder à l'évaluation du niveau de violence aveugle résultant du conflit armé dans la région d'origine du demandeur, la Cour s'est en particulier



appuyée sur des données chiffrées fournies par le HCR résultant de recensions de terrain permettant d'apporter un éclairage relativement précis sur la nature et l'impact du conflit sur les populations civiles. La juridiction a intégré en outre dans cette évaluation la spécificité de la région Sahel du point de vue géographique. Ce critère qui diffère des critères quantitatifs ou qualitatifs habituellement utilisés dans ce type d'évaluation est particulièrement pertinent dans l'analyse de la dynamique du conflit et de la difficulté des autorités à l'enrayer. Cette analyse a conduit le juge de l'asile à considérer que la situation actuelle dans la région du Sahel atteignait le niveau de la violence aveugle d'exceptionnelle intensité et a octroyé en conséquence la protection subsidiaire au requérant sur la base de sa seule provenance. (CNDA, 7 juillet 2022, *M. O.*, n° [21065121](#))

■ Possibilité d'une protection sur une partie du territoire du pays d'origine du demandeur

La qualité de réfugié est refusée à un jeune homme nigérian craignant des persécutions dans son Etat d'origine mais qui ne serait pas exposé à des risques de persécution ou atteinte grave s'il s'établissait au sud de la République fédérale du Nigéria. Après avoir examiné les craintes invoquées par l'intéressé, un Haoussa menacé de mort dans l'Etat de Kadouna à la suite de sa conversion de l'islam au christianisme, la Cour a admis le bien-fondé de ses craintes et estimé qu'il pourrait se voir reconnaître la qualité de réfugié pour un motif religieux. Le juge de l'asile lui a, eu égard au contexte général, politique, religieux et social prévalant au sud du Nigéria et au cas particulier qui lui était soumis, à savoir celui d'un jeune homme de 24 ans membre d'une église pentecôtiste très influente qui pourrait très probablement s'installer et s'insérer sans difficultés particulières dans cette région du Nigéria, opposé une solution dite d'« asile interne », en vertu des dispositions de l'article L. 513-5 du CESEDA. (CNDA, 25 novembre 2022, *M. A.*, n° [21061849](#))

■ Cas des personnes refusant d'accomplir leurs obligations militaires

Réunie en formation solennelle pour juger la demande de protection d'un insoumis turc d'origine kurde, la CNDA propose ici une définition renouvelée et complétée de l'objection de conscience, cause d'octroi de la protection conventionnelle faisant l'objet d'une jurisprudence déjà ancienne. S'appuyant sur la résolution n°1998/77 de la commission des droits de l'homme des Nations unies du 2 avril 1998 et sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la juridiction définit l'objection de conscience comme étant « *une réelle conviction personnelle, revêtant un degré avéré de force ou d'importance, de cohérence et de sérieux pour la personne concernée de s'opposer à tout combat, motivée par un conflit grave et insurmontable entre l'obligation de service dans l'armée et sa propre conscience ou ses propres convictions sincères et profondes, notamment de nature politique, religieuse, morale ou autre* ». La Cour fournit également les modalités d'évaluation d'une demande de protection fondée sur un tel motif. Appliquant au cas d'espèce le cadre d'analyse ainsi dégagé, la Cour, après avoir rappelé que le droit turc ne prévoyait aucune alternative au service militaire obligatoire, hormis une possibilité d'exemption contre le versement d'une somme d'argent, juge que les déclarations de l'intéressé ne permettaient pas de justifier

l'existence de convictions pouvant caractériser une objection de conscience, telle que précédemment définie. Puis, examinant la demande sous l'angle de la nature conventionnelle de l'acte de persécution, au sens du e) du paragraphe 2 de l'article 9 de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne afférente, au titre du risque de poursuite résultant du refus du demandeur de commettre, au cours de l'accomplissement de son service militaire, des exactions relevant du champ d'application des motifs d'exclusion, la CNDA considère qu'aucune source disponible ne fait état de ce que les forces de sécurité turques et a fortiori, les conscrits, seraient susceptibles, de manière systématique de participer à des actions militaires constitutives de violations graves du droit international humanitaire, pénal ou relatif aux droits humains. Ainsi, au vu de la documentation publique disponible, il n'est pas probable qu'un appelé participerait directement ou indirectement à la commission de crimes ou d'actes visés à l'article 12 (2) de la directive 2011/95 (article 1F de la convention de Genève), quel que soit son secteur d'intervention. La Cour relève, en outre, qu'il ressort d'informations communiquées par le requérant que l'autorité militaire turque envisage son affectation dans une province de la Turquie centrale éloignée des zones d'affrontement entre l'armée et le PKK. La Cour a par ailleurs jugé que l'intéressé ne s'expose pas, du fait de son refus de servir, à des mesures légales, administratives, de police, judiciaires, ou bien à des poursuites ou sanctions ou disproportionnées ou discriminatoires au sens des b) et c) du paragraphe 2 de l'article 9 de la directive 2011/95/UE. En effet, les peines prévues par le code pénal turc pour sanctionner l'insoumission ou la désertion, constituées essentiellement d'amendes administratives plutôt que des peines d'emprisonnement, rarement appliquées, revêtent un caractère général, impersonnel et proportionné. Enfin, la juridiction a estimé que le refus de servir du demandeur ne répond à aucune des causes d'octroi de la protection subsidiaire, en l'absence d'une part de discriminations et mauvais traitements significatifs et systématiques lors de l'accomplissement du service militaire et en l'absence d'autre part en Turquie, d'une situation de violence aveugle résultant d'un conflit armé. (CNDA, Gde Form., 7 juin 2022, M. C., n° 21042074)

■ Cas des personnes bénéficiant déjà d'une protection internationale

Cette décision concerne le contentieux des demandes d'asile formées en France par des personnes déjà admises au bénéfice d'une protection internationale dans un autre Etat membre de l'Union européenne (UE). Pour que la Cour examine le bien-fondé de leur demande d'asile, il appartient aux demandeurs se trouvant dans cette situation de démontrer que cette protection préalablement obtenue a cessé d'exister ou qu'elle est ineffective, étant rappelé que l'effectivité des protections octroyées en vertu de la directive 2011/95/UE doit être présumée. Il était soutenu, en l'espèce, à l'appui d'une demande de réexamen qu'en application de l'article 24 (1.) de l'*International Protection Act* (IPA) du 1^{er} novembre 2019, disposition législative grecque concernant les modalités de renouvellement du titre de séjour délivré au bénéficiaire d'une protection internationale octroyée par ce pays, l'expiration du titre de séjour entraînait la perte de la protection. S'agissant du rapport existant entre la protection internationale et le titre de séjour qui en



est la conséquence, le Conseil d'Etat a jugé que la circonstance que la personne bénéficiant d'une protection internationale accordée par un autre Etat membre n'a pas demandé le renouvellement de son titre de séjour auprès des autorités compétentes est, par elle-même, sans incidence sur l'existence et sur l'effectivité de cette protection. C'est dans cette perspective que la Cour a considéré que l'intéressé n'apporte aucun élément permettant de considérer que les autorités grecques ont pris une décision mettant fin à la protection subsidiaire. Ensuite, soulignant que le requérant s'est abstenu de solliciter auprès des autorités grecques le renouvellement de son titre de séjour ou la délivrance d'un nouveau titre, la Cour relève que le texte de l'article 21 (1.) de l'IPA ne permet pas de déduire la fin ou l'ineffectivité de la protection de l'expiration du titre de séjour afférent. (CNDA, 24 novembre 2022, *M. N.*, [n° 22000212](#))



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 2022, 4 691 demandes ont été enregistrées par le bureau d'aide juridictionnelle, contre 4 834 en 2021, soit une diminution de 3 %.

Ces demandes concernent en premier lieu le contentieux du droit des étrangers qui représente 60,2 % des demandes d'aide juridictionnelle, soit 2 824 affaires enregistrées en 2022 (2 924 en 2021).

Sur ces 2 824 affaires, 719 concernent des refus de titre de séjour (contre 670 en 2021) et 2 030 le contentieux des réfugiés (contre 2 166 en 2021). Le contentieux des réfugiés représente ainsi, à lui seul, 43,3 % de l'ensemble des demandes.

Viennent ensuite les contentieux liés à l'aide sociale (314 demandes en 2022 ; soit 6,7 % des demandes), au logement (220 demandes en 2022, soit 4,7 % des demandes) et aux droits des personnes et aux libertés publiques (321 demandes en 2022, 6,8 % des demandes).

Enfin, trois autres types de contentieux ressortent des statistiques : le contentieux de la fonction publique (171 dossiers enregistrés en 2022), celui des pensions (70 dossiers dont 29 concernant les pensions militaires d'invalidité), et enfin le contentieux fiscal (69 dossiers).

■ Les décisions rendues

Le nombre de décisions rendues en 2022 s'élève à 4 967 contre 4 497 en 2021, soit une augmentation de 10,5 %.



Ces décisions se répartissent de la manière suivante :

- 4 780 ordonnances du président du bureau, contre 4 314 en 2021.
- 169 décisions prises par le bureau d'aide juridictionnelle statuant en formation collégiale, contre 157 en 2021.
- 18 autres décisions faisant suite à une ordonnance du président de la section du contentieux, contre 26 en 2021.

Les ordonnances du président du bureau d'aide juridictionnelle représentent donc 96,2 % du total des décisions rendues.

Parmi les décisions accordant l'aide juridictionnelle, plus de 14 % concernent des dossiers de référés, ce qui constitue une légère baisse par rapport à l'année 2021 pour laquelle ce taux dépassait les 17%.

■ Le sens des décisions

En 2022, 4 243 rejets ont été prononcés contre 3 728 en 2021, tandis que le nombre d'aides juridictionnelles accordées a diminué de 677 en 2021 à 637 en 2022.

■ Le taux d'admission est de 12,82 % (15,05 % en 2021).

Le BAJ a également prononcé 87 désistements, incompétences, non-lieu et caducités.

■ La répartition des décisions par saisine

- Compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'État : 72 décisions, soit 1,4 % du total des décisions rendues, dont 33 admissions (5,2 % du nombre total d'admissions).
- Compétence d'appel du Conseil d'État : 152 décisions, soit 3,1 % du total des décisions rendues, dont 14 admissions (2,2 % du nombre total des admissions).
- Cassation des décisions rendues par les tribunaux administratifs (autres que les référés) : 794 décisions, soit 16 % du total des décisions rendues, dont 117 admissions (18,4 % du nombre total des admissions).
- Cassation des décisions rendues par les tribunaux administratifs en matière de référé : 613 décisions, soit 12,3 % du total de décisions rendues, dont 86 admissions (13,5 % du nombre total des admissions).
- Cassation des décisions rendues par les cours administratives d'appel : 1042 décisions, soit 21 % du total des décisions rendues, dont 195 admissions (30,6 % du nombre total des admissions).
- Cassation des décisions rendues par les juridictions administratives spécialisées : 2235 décisions, soit 45 % du total des décisions rendues, dont 181 admissions (28,4 % du nombre total des admissions).

■ La répartition des décisions par principales matières

- Contentieux des étrangers (3 028 décisions ; 60,9 % des décisions) : 831 décisions prises concernent le contentieux des titres et visas de séjour, soit 16,7 % du total des décisions (avec 109 admissions, soit 17,1 % du nombre total des admissions), 2 197 décisions prises le sont en matière de réfugiés soit 44 % du total des décisions (avec 170 admissions, soit 26,7 % du nombre total des admissions).
- Contentieux de l'aide sociale : 334 décisions (6,7 %), dont 50 admissions (7,9 % du nombre total des admissions).
- Contentieux du logement : 221 décisions (4,4 %), dont 20 admissions (3,1 % du nombre total des admissions).
- Droits des personnes et libertés publiques : 313 décisions (soit 6,3 % du total des décisions rendues), dont 49 admissions (7,7 % du nombre total des admissions).
- Contentieux de la fonction publique : 183 décisions (soit 3,7 % du total des décisions rendues), dont 45 admissions (7,1 % du nombre total des admissions).
- Contentieux fiscal : 71 décisions (1,4 % des décisions) dont 20 admissions (3,1 % du nombre total des admissions).
- Contentieux des pensions : 64 dossiers traités (1,3 % du total des décisions) dont 9 admissions (2 % du nombre total des admissions) : 32 concernent le contentieux des pensions militaires d'invalidité et 32 concernent les pensions de retraite des agents de l'État.

■ Stock, durée de traitement et délai de notification

Le stock des dossiers était de 330 au 31 décembre 2022. Dans ce stock, 267 dossiers (80,9 %) ont moins de deux mois d'ancienneté, et 63 dossiers (19,1 %) ont plus de deux mois d'ancienneté.

La durée moyenne de traitement des demandes a été de 49 jours (46 jours pour les dossiers en séance collégiale du bureau d'aide juridictionnelle) contre 54 jours en 2021.

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

Les décisions du BAJ depuis 2010 sont systématiquement motivées.



■ Statistiques

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Affaires traitées	3 683	3 570	3 710	3 888	4 019	4 327	4 110	4 705	3 321	4 497	4 967
Aides accordées	425	498	337	350	428	530	574	635	460	677	637
Rejets	3 019	2 974	3 251	3 412	3 491	3 730	3 453	4 005	2 802	2 728	4 243

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	350
2007	621	2015	56		

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

	Nombre de décisions lues	sens		
		rejet	admission	non-lieu
Premier ressort	72	34	33	5
Appel	152	127	14	11
Cassation TA (référés)	613	522	86	5
Cassation TA (autres)	794	646	117	31
Cassation CAA	1 042	844	195	3
Cassation (autres juridictions)	2 235	2 047	181	7
Autres (Tribunal des conflits, avis, DNI...)	42	23	11	8

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

	Nombre de décisions lues	sens		
		rejet	admission	non-lieu
Réfugiés	2 197	2 020	170	7
Etrangers (hors réfugiés)	831	707	109	15
Aide sociale	334	281	50	3
Logement	221	188	20	13
Droits des personnes et libertés publiques	313	260	49	4
Fonction publique	184	136	46	2
Contentieux fiscal	71	50	20	1
Pensions de retraite	32	28	4	0
Pensions militaires d'invalidité	32	23	9	0

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



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

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

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

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

■ En matière d'exécution des décisions de justice

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

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

- une « **phase administrative** » pendant laquelle le président de la juridiction (au Conseil d'État, le président de la section du rapport et des études), saisi par la partie bénéficiaire d'une décision, accomplit toutes les démarches qu'il estime utiles pour assurer l'exécution de la décision. Si la décision est exécutée ou si la demande n'est pas fondée, celle-ci fait l'objet d'un « classement administratif ».

- une « **phase juridictionnelle** », ouverte par le président de la juridiction (le président de la section du contentieux, s'agissant du Conseil d'État) dans trois hypothèses : lorsque le président estime nécessaire de prescrire des mesures d'exécution ; lorsque le demandeur conteste le classement administratif de sa demande (dans un délai d'un mois suivant la notification de ce classement) ; lorsqu'un délai de six mois courant à compter de l'enregistrement de la demande d'exécution a expiré. Ce délai de six mois peut éventuellement être porté à dix mois lorsque le président de la juridiction ou le président de la section du rapport et des études estime que l'exécution de la chose jugée est imminente.

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

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

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

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

■ En matière de demande d'éclaircissement

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

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

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

En septembre 2015, a été mis en place un « réseau de l'exécution » permettant d'organiser, entre le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, des échanges sur les difficultés juridiques rencontrées et sur les bonnes pratiques à adopter en matière d'exécution des décisions juridictionnelles. La section du rapport et des études (délégation à l'exécution des décisions de justice) anime ce réseau et diffuse des informations à l'ensemble des juridictions. La section du rapport et des études organise également des journées d'études sur des thématiques d'exécution. En 2022, une journée d'études a été consacrée aux problématiques d'exécution en matière d'urbanisme.



3.2.1. Les caractéristiques générales de l'activité de la juridiction administrative en matière d'exécution en 2022

■ Des évolutions très contrastées

L'année 2021 avait été caractérisée par une augmentation très sensible et inédite du nombre de demandes d'exécution (+ 23 % toutes juridictions confondues).

La hausse s'est poursuivie en 2022, mais de manière beaucoup plus modeste : 4601 nouvelles demandes ont été enregistrées, contre 4487 en 2021, soit une progression de 2,5 % environ.

D'importants contrastes doivent être soulignés.

La croissance s'est en effet poursuivie globalement pour les tribunaux administratifs, mais à un rythme moindre que celui de l'année précédente (3881 nouvelles demandes au total, contre 3591 en 2021, soit + 8 %) et avec des écarts frappants entre juridictions. En effet, si certains tribunaux ont connu une forte augmentation du nombre de leurs entrées, parfois proche de 30 % (Montreuil, Cergy-Pontoise, Nantes), une baisse notable a été constatée ailleurs (- 40 % à Bordeaux ou même - 50 % à Montpellier). Ces mouvements discordants, a priori déconcertants, résultent pour l'essentiel de la croissance ou de la décroissance, selon les juridictions, du nombre de demandes d'exécution dans le contentieux des étrangers. Ce nombre dépend lui-même du nombre d'affaires jugées au fond et en référé dans cette matière, mais aussi de la plus ou moins grande célérité des services préfectoraux à exécuter la chose jugée.

Pour les cours administratives d'appel, le nombre d'entrées a diminué globalement de 20 % environ (653 nouvelles demandes en 2022 contre 816 en 2021). Cette baisse a été constatée dans la quasi-totalité des cours. Là encore, le contentieux des étrangers paraît constituer le principal facteur explicatif. 37 % environ des demandes d'exécution adressées aux cours concernent des jugements frappés d'appel.

S'agissant du Conseil d'État, si le nombre de demandes d'exécution a diminué en 2022, quatre procédures d'astreinte d'office ont été ouvertes à la demande de la section du rapport et des études, en application de l'article R. 931-6 du CJA, en vue d'obtenir l'exécution de décisions rendues par la section du contentieux en 2019 et en 2020.

Les contentieux les plus représentés dans les demandes d'exécution, toutes juridictions confondues, demeurent globalement ceux de la fonction publique et des étrangers. Dans certaines juridictions, la part du contentieux des étrangers est extrêmement élevée, atteignant 95 % pour le tribunal administratif de Cergy-Pontoise. Le contentieux des visas représente à lui seul 90 % des demandes d'exécution adressées au tribunal administratif de Nantes.

Dans le domaine de la fonction publique, ce sont généralement les questions de reconstitution de carrière des agents publics illégalement évincés qui soulèvent le plus de difficultés. L'exécution s'avère également complexe et longue lorsque

l'administration doit tirer les conséquences d'une reconnaissance de l'imputabilité au service d'accidents ou de maladies subis par les agents. L'on observe, en 2022, la quasi-disparition de la « série » concernant la prime accordée à certains policiers affectés dans des quartiers sensibles.

S'agissant du contentieux des étrangers, de nombreuses demandes ont porté sur l'exécution d'ordonnances de référé enjoignant au préfet d'accorder, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative (référé « mesures utiles »), un rendez-vous au requérant afin que celui-ci puisse déposer sa demande de titre de séjour. De manière générale, l'encombrement des préfectures nuit à l'exécution spontanée, dans les délais impartis, des jugements rendus en matière d'étrangers. Le président du tribunal administratif de Cergy-Pontoise a relevé que la préfecture des Hauts-de-Seine attendait, pour exécuter les jugements impliquant la délivrance d'un titre de séjour ou un réexamen de la situation de l'étranger, qu'une demande d'exécution soit présentée par celui-ci. Des améliorations sont toutefois signalées par d'autres juridictions (tribunaux administratifs de Rennes et de Rouen).

Les demandes d'exécution portant sur des condamnations pécuniaires ont concerné principalement les frais d'instance mis à la charge de l'État dans le contentieux des étrangers en application de l'article L. 761-1 du CJA. Les requérants sont invités à saisir le comptable public compétent, afin que celui-ci procède au mandatement d'office de la somme en cause, conformément à l'article L. 911-9 du CJA.

Enfin, des affaires plus originales peuvent être mentionnées, comme des demandes d'exécution d'arrêts par lesquels des cours administratives d'appel ont annulé des refus préfectoraux d'autorisation de parcs éoliens- ces annulations impliquant un réexamen de la demande d'autorisation-, ou des demandes présentées par des préfets pour obtenir l'exécution d'arrêts enjoignant aux maires de plusieurs communes de veiller à l'adoption d'une délibération relative au temps de travail des agents, en application de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Les demandes d'exécution sont le plus souvent réglées pendant la phase administrative.

Le nombre d'affaires réglées, stable pour les cours administratives d'appel, a fortement augmenté pour les tribunaux administratifs : 3925 en 2022, contre 2868 en 2021, soit une augmentation de 37 %, ce qui a permis une diminution du nombre d'affaires en stock.

Ce règlement prend, pour trois demandes d'exécution sur quatre, la forme d'un classement administratif décidé par le président de juridiction. Cette proportion, stable depuis plusieurs années, montre que les difficultés d'exécution résultent très majoritairement de retards de la part des administrations concernées, et non de refus délibérés de tirer les conséquences de la chose jugée. Le classement administratif est rarement contesté par le requérant, le « taux de contestation » n'excédant pas, en moyenne, 4 %.

Lorsqu'une procédure juridictionnelle est ouverte, elle n'aboutit que rarement à un prononcé d'une astreinte, l'administration finissant le plus souvent par exécuter le jugement ou l'arrêt. Le nombre total d'astreintes est toutefois en hausse : 250 astreintes



ont été décidées en 2022 par la juridiction administrative, contre 174 en 2021. Il convient de relever ici les 38 astreintes prononcées par le tribunal administratif de Mayotte, qui témoignent de difficultés d'exécution spécifiques dans ce département.

Les astreintes ne sont liquidées que si l'inexécution persiste. 73 liquidations d'astreinte ont été décidées pour l'ensemble de la juridiction administrative en 2022.

Concernant la liquidation des astreintes prononcées contre l'État, deux jugements du tribunal administratif de Lille ont fait application de la décision d'Assemblée Association Les Amis de la Terre et autres (10 juillet 2020, n° 428409) en affectant une fraction du produit de l'astreinte à des personnes morales de droit privé à but non lucratif menant, conformément à leurs statuts, des actions d'intérêt général en lien avec l'objet du litige. Dans le premier cas, qui concernait l'exécution de l'annulation d'un refus de titre de séjour, l'astreinte a été répartie entre le requérant et une association de défense des étrangers (TA Lille, 29 décembre 2022, *M. Ghoubaye*, n° 2206360). Dans le second, qui concernait l'exécution d'un jugement enjoignant à l'administration pénitentiaire de communiquer un document à un détenu, le produit de l'astreinte a été réparti entre le requérant et une association œuvrant pour l'accès au droit et l'insertion sociale (TA Lille, 30 décembre 2022, *M. Miloudi*, n° 2204029).

Le Conseil d'État a lui-même fait à nouveau application de sa jurisprudence d'Assemblée dans deux décisions de liquidation d'astreinte rendues en 2022 (CE, Les Amis de la Terre, 16 octobre 2022, n° 428409 et CE, 21 septembre 2022, *M. Assante*, n° 383070), commentées ci-après.

3.2.2. Les suites des affaires évoquées dans le rapport public 2021

■ L'année 2022 a été marquée par le prononcé d'une nouvelle astreinte d'un montant très élevé dans le contentieux de la pollution atmosphérique.

Par une décision n° 394254 du 12 juillet 2017, *Association Les Amis de la Terre*, 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 n° 428409 du 10 juillet 2020, que les valeurs limites étaient toujours dépassées dans 8 zones et que l'État n'avait pas pris toutes les mesures permettant d'assurer l'exécution de la décision du 12 juillet 2017, le Conseil d'État lui avait ordonné de prendre les mesures nécessaires dans un délai de six mois, sous astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard. 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 a 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 demeurerait trop élevée dans la zone de Paris. Il a alors condamné l'État à verser, au titre de la liquidation provisoire de l'astreinte, pour la période du 11 janvier 2021 au 11 juillet 2021, une somme de 10 millions d'euros. (CE, 4 août 2021, n° 428409). Les principes d'affectation du produit de l'astreinte posés par la décision d'Assemblée du 10 juillet 2020 ont été mis en œuvre.

Par une décision du 16 octobre 2022, le Conseil d'État relève d'abord que si, s'agissant des taux de concentration en particules fines PM10, aucun dépassement n'a été constaté en 2021, les taux de concentration en dioxyde d'azote dans les zones à risque-agglomération (ZAG) de Lyon, Paris, Aix-Marseille et Toulouse soit présentent encore un dépassement de la valeur limite, soit ne peuvent être regardées comme présentant une situation de non-dépassement consolidée. Il estime ensuite que si les différentes mesures récentes adoptées par l'État, notamment en matière de circulation des véhicules – incitations à l'achat de voitures électriques, développement des ZFE-m (zones à faible émission mobilité...) – devraient contribuer à la poursuite de l'amélioration de la situation, il n'est pas établi que ces mesures permettront de ramener, dans le délai le plus court possible, les niveaux de concentration en dioxyde d'azote dans les 4 zones concernées en deçà des valeurs limites.

Le Conseil d'État procède en conséquence à une nouvelle liquidation provisoire de l'astreinte, d'un montant total de 20 millions d'euros, pour les périodes du 12 juillet 2021 au 11 janvier 2022 et du 12 janvier 2022 au 11 juillet 2022. Le taux de l'astreinte n'est pas modifié, « *eu égard, dans un sens, à la durée qui ne cesse de s'accroître de la période de dépassement des valeurs limites dans les zones concernées mais en prenant aussi en compte, dans l'autre sens, les améliorations constatées depuis l'intervention des décisions antérieures* ». Le Conseil d'État applique une nouvelle fois sa décision d'Assemblée du 10 juillet 2020 en estimant que compte tenu du montant de l'astreinte et afin d'éviter un enrichissement indu, il convient de n'allouer à l'association requérante qu'une fraction de la somme à liquider et, eu égard aux actions qu'ils conduisent en matière de lutte contre la pollution atmosphérique et d'amélioration de la qualité de l'air, de répartir le reste de l'astreinte au bénéfice de plusieurs établissements publics – Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) – et des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air compétentes dans les zones de Paris (Air Parif), Lyon (Atmo Auvergne Rhône-Alpes), Aix-Marseille (Atmo Sud) et Toulouse (Atmo Occitanie).

■ Le contentieux des émissions de gaz à effet de serre a connu de nouveaux développements en 2022. La section du rapport et des études a été saisie de plusieurs demandes d'exécution de la décision *Commune de Grande-Synthe*. Par cette décision n° 427301 du 1^{er} juillet 2021, 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.

A la suite des diligences menées par la section du rapport et des études et à la demande de celle-ci, une procédure juridictionnelle a été ouverte par le président de la section du contentieux, le 4 octobre 2022.

■ Le rapport public 2021 avait souligné les difficultés d'exécution persistantes de la décision n° 383070 du 24 février 2016, *M. Assante et ANPIHM*, qui avait enjoint, sous astreinte, au Premier ministre de prendre dans un délai de neuf mois le décret prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 146-5 du code de l'action sociale et des familles, concernant le « reste à charge » pour les personnes handicapées. Trois liquidations provisoires de l'astreinte ont été prononcées successivement à l'encontre de l'État entre 2017 et 2021. Le décret n° 2022-639 du 25 avril 2022 relatif à l'amélioration des fonds départementaux de compensation du handicap a défini enfin les conditions selon lesquelles les aides financières prévues par le législateur sont attribuées par ces fonds départementaux afin de permettre aux personnes handicapées de faire face aux frais liés à la compensation des conséquences de leur handicap et restant à leur charge. Par une décision n° 383070 du 21 septembre 2022, le Conseil d'État constate que, compte tenu de la publication de ce décret, sa décision du 24 février 2016 a été exécutée. Il estime toutefois que « dans les circonstances de l'espèce, compte tenu du caractère tardif de l'exécution de la décision du 24 février 2016, la parution du décret d'application du deuxième alinéa de l'article L. 146-5 du code de l'action sociale et des familles étant intervenue plus de cinq ans après l'expiration du délai prescrit par la décision du 24 février 2016 et plus de deux ans après la modification de cet article du code de l'action sociale et des familles intervenue en 2020 en vue de clarifier les dispositions législatives en cause, il y a lieu de procéder à la liquidation définitive de l'astreinte... ». Le produit de cette liquidation définitive de l'astreinte est réparti, comme cela avait déjà été le cas pour la troisième liquidation provisoire, entre les requérants et la fondation MMA Solidarité, abritée par la Fondation de France, pour le financement de son programme d'actions dédiées à la cause du handicap.

■ Le rapport public 2021 avait mentionné également les difficultés d'exécution d'un arrêt de la cour administrative de Bordeaux relatif au contournement routier du bourg de Beynac-et-Cazenac, en Dordogne. Une autorisation préfectorale avait été accordée en 2018 pour la réalisation par le département des travaux nécessaires, notamment d'un ouvrage d'art sur la Dordogne. Confirmant un jugement du tribunal administratif de Bordeaux qui avait annulé cet arrêté, la cour administrative d'appel de Bordeaux a estimé, en 2019, que la « réduction des conflits d'usage routier » recherchée par le projet ne correspondait pas à une raison impérieuse d'intérêt public majeur, au sens du code de l'environnement, et ne justifiait donc pas une dérogation aux règles de protection applicables aux sites classés « Natura 2000 ». Elle a enjoint



au département de procéder à la démolition des ouvrages déjà construits et à la remise en état des lieux, selon un calendrier qu'elle a défini.

Saisie de plusieurs demandes d'exécution, la cour administrative d'appel relève notamment « la volonté du département, à tout le moins, de retarder l'exécution de l'arrêt de la cour du 10 décembre 2019 » et estime que, malgré les difficultés techniques et les inconvénients des opérations de démolitions invoqués par le département, celui-ci n'établit pas l'impossibilité d'y procéder. Elle prononce en conséquence plusieurs astreintes à l'encontre du département de la Dordogne (CAA Bordeaux, 7 juillet 2022, n° BX02843, BX02844, BX02845) : une astreinte définitive d'un montant de 3000 euros par jour de retard si le département ne justifie pas de l'engagement des travaux de démolition dans un délai de six mois, et une astreinte de 5000 euros par jour de retard si les travaux de démolition et de remise en état ne sont pas achevés dans un délai de 12 mois.

3.2.3. Statistiques

Tableau 1 – Demandes d'exécution devant les juridictions administratives en 2022

	TA	CAA	CE	Total
Affaires enregistrées	3881	653	67	4601
Affaires réglées	3925	684	77	4686

Tableau 2 – Détail de l'activité des juridictions administratives en matière d'exécution en 2021

Tribunaux administratifs

Affaires en stock au 1^{er} janvier 2022 (*)	3769
Affaires enregistrées	3881
<i>Dont séries</i>	16
<i>Dont demandes d'éclaircissement</i>	9
Nombre d'ordonnances d'ouverture d'une procédure juridictionnelle	801
<i>Dont contestations de la lettre de classement</i>	98
<i>Dont ouvertures à l'initiative du président de la juridiction</i>	639
Affaires réglées (1+2+3)	3925
1- Affaires réglées en phase administrative (**)	3156
<i>Dont séries</i>	18
<i>Dont celles pour lesquelles la phase administrative a été prolongée de 4 mois</i>	685
2- Décisions juridictionnelles rendues	760
<i>Dont séries</i>	29
<i>Dont astreintes prononcées</i>	209
<i>Dont liquidations prononcées</i>	65
3- Réponses à des demandes d'éclaircissements	9
Affaires en stock au 31 décembre 2022 (*)	3725

* il s'agit des affaires non réglées en phase administrative ou en phase juridictionnelle.

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

Cours administratives d'appel

Affaires en stock au 1^{er} janvier 2022 (*)	647
Affaires enregistrées	653
<i>Dont séries</i>	7
<i>Dont demandes d'exécution d'un jugement frappé d'appel</i>	240
<i>Dont demandes d'éclaircissement</i>	7
Nombre d'ordonnances d'ouverture d'une procédure juridictionnelle	193
<i>Dont contestations de la lettre de classement</i>	20
<i>Dont ouvertures à l'initiative du président de la juridiction</i>	158
Affaires réglées (1+2+3)	683
1- Affaires classées en phase administrative (**)	494
<i>Dont séries</i>	23
<i>Dont celles pour lesquelles la phase administrative a été prolongée de 4 mois</i>	105
2- Décisions juridictionnelles rendues	183
<i>Dont séries</i>	0
<i>Dont astreintes prononcées</i>	39
<i>Dont liquidations prononcées</i>	7
3- Réponses à des demandes d'éclaircissements	6
Affaires en stock au 31 décembre 2022 (*)	617

* il s'agit des affaires non réglées en phase administrative ou en phase juridictionnelle.

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

Conseil d'État

Affaires en stock au 1^{er} janvier 2022 (*)	24
Affaires enregistrées	67
<i>Dont demandes d'exécution**</i>	62
<i>Dont demandes d'éclaircissement</i>	5
Nombre d'ordonnances d'ouverture d'une procédure juridictionnelle	14
<i>Dont contestations de la lettre de classement</i>	4
<i>Dont demandes d'ouverture par le président de la SRE</i>	6
<i>Dont ouverture d'une procédure d'astreinte d'office</i>	4
Affaires réglées (1+2+3)	77
1- Affaires définitivement classées en phase administrative (***)	59
<i>dont celles pour lesquelles la phase administrative a été prolongée de 4 mois</i>	3
2- Décisions juridictionnelles rendues	14
<i>Dont astreintes prononcées</i>	2
<i>Dont liquidations prononcées</i>	1
3- Réponses à des demandes d'éclaircissements	4
Affaires en stock au 31 décembre 2022 (*)	14

* il s'agit des affaires non réglées en phase administrative ou en phase juridictionnelle.

** dont 2 dossiers transmis par des TA.

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

Autres décisions d'astreintes prononcées ou liquidées par la section du contentieux en matière d'exécution	11
Nombre d'astreintes prononcées ou liquidées en matière de référés	-
Astreinte(s) prononcée(s)	-
Liquidation(s) prononcée(s)	-
Nombre d'astreintes <i>a priori</i> prononcées ou liquidées par des décisions de premier et dernier ressort	8
Astreinte(s) prononcée(s)	7
Liquidation(s) prononcée(s)	1
Nombre d'astreintes <i>a posteriori</i> prononcées ou liquidées dans le cadre d'un règlement au fond après cassation	3
Astreinte(s) prononcée(s)	3
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	12
Demandes de justifications adressées à l'administration en application de l'article R. 931-6	6
Procédure d'astreinte d'office	4

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

Tribunaux administratifs	2018	2019	2020	2021	2022
Affaires enregistrées	2 898	3 008	2 959	3 591	3881
<i>Dont séries</i>	698	216	113	37	16
Affaires réglées	2 952	3 077	2 207	2 868	3925
<i>Dont séries</i>	294	541	83	119	18

Cours administratives d'appel	2018	2019	2020	2021	2022
Affaires enregistrées	594	683	588	816	653
<i>Dont séries</i>	23	70	-	100	7
Affaires réglées	527	594	518	688	683
<i>Dont séries</i>	-	36	42	38	23

Conseil d'État	2018	2019	2020	2021	2022
Affaires enregistrées	89	66	86	80	67
<i>Dont séries</i>	-	-	-	-	-
Affaires réglées	78	77	76	79	77
<i>Dont séries</i>	-	-	-	-	-



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

L'année 2022 a été marquée par le départ du président de la mission d'inspection, Christophe Devys, en février suivi d'une période d'intérim assurée par M. Tanneguy Larzul, avant l'arrivée d'une nouvelle présidente de la Mission, Brigitte Phémolant, à la fin du mois d'avril. L'activité de la Mission est cependant restée forte sur toute l'année.

3.3.1. Les inspections

Au cours de l'année 2022, la Mission a procédé à l'inspection de neuf tribunaux administratifs (Amiens, Pau, Bastia, Toulon, Grenoble, Besançon, Châlons-en-Champagne, Bordeaux et Dijon) ainsi que de la cour administrative d'appel de Lyon.

La Mission s'appuie sur le guide méthodologique défini par la note du 3 décembre 2009 du vice-président du Conseil d'État qui prévoit notamment un entretien préalable avec le chef de juridiction quelques semaines avant la mission pour préparer celle-ci, l'élaboration d'une liste de préconisations, les observations du chef de juridiction et enfin, la diffusion du rapport au sein de la juridiction. L'évaluation à laquelle procède la Mission, lorsqu'elle se rend en juridiction, s'appuie également sur quatre référentiels qui ont fait l'objet en 2022 d'un travail d'actualisation visant notamment à mieux appréhender les actions menées en matière d'instruction des affaires, de médiation, de dématérialisation de la procédure ou encore celles portées en matière de prévention des risques-psychosociaux. Ces référentiels sont regroupés au sein de quatre sous-ensembles (« management de la juridiction », « activité juridictionnelle », « gestion de la juridiction » et « la juridiction et les justiciables »).

Les tableaux de recommandations élaborés à la suite de chaque mission, qui comportent les réponses du chef de juridiction, ont compté, en 2022, entre quinze et vingt-huit recommandations (en moyenne une vingtaine). Ces recommandations 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 avec le chef de la juridiction inspectée au cours de son entretien annuel d'évaluation par le président de la Mission d'une part, et d'autre part, à l'occasion désormais de « retours sur mission » systématiques qui pourront prendre différentes formes, conduits par la présidente de la Mission, auprès des juridictions inspectées l'année précédente. De leur côté, les services du secrétariat général procèdent également à un « suivi de mission » pour ce qui les concerne.

La présidente de la Mission a en charge, par ailleurs, l'instruction des réclamations individuelles qui lui sont adressées par des justiciables mécontents ou s'interrogeant sur certains aspects du déroulement des procédures devant les tribunaux et les cours. Quarante-sept réclamations ont été enregistrées en 2022 (contre

trente-et-une en 2021) : elles concernent, tout comme l'année précédente, le plus souvent des interrogations sur des mesures d'instruction, des délais de jugement ou encore des difficultés rencontrées pour faire exécuter une décision. Pour le reste, il s'agit de signalements de dysfonctionnements allégués dont la plupart critiquent le bien fondé des décisions juridictionnelles ou mettent ouvertement en cause le comportement de la formation de jugement ou d'un magistrat en particulier. Chaque réclamation nouvelle donne lieu, après instruction, à une réponse circonstanciée, même lorsqu'apparaissent dénuées de fondement.

3.3.2. Études et groupes de travail

Un groupe de travail, formé à la demande du vice-président du Conseil d'État et présidé par le président de la Mission, a rendu un rapport portant sur l'avenir des greffes. Formulant la proposition d'un peu plus d'une quarantaine de mesures à mettre en place dans les domaines de la formation, des ressources humaines, des métiers et des organisations et enfin des outils-métiers, ce rapport a dressé un certain nombre d'idées forces telles que :

- La définition d'une identité « métiers des greffes » et la valorisation de ces métiers dans l'objectif de permettre à cette filière métiers d'être clairement identifiée, reconnue et attractive, de renforcer le lien avec les magistrats en plaçant les agents de greffe comme de véritables collaborateurs détenteurs d'une véritable expertise.
- L'attractivité des métiers de greffe en juridiction administrative reposant par ailleurs sur la construction de parcours professionnels dynamiques et fléchés permettant ainsi aux agents de greffe de progresser au sein de l'institution.
- L'accompagnement des nouveaux collaborateurs en proposant de véritables parcours de formation initiale inscrits dans le temps et la durée afin d'asseoir et de renforcer la légitimité des nouveaux cadres vis-à-vis de leurs équipes – pour l'ensemble des métiers, appréhender les nouvelles missions dans les meilleures conditions.
- Un renforcement de la professionnalisation des processus de recrutement des greffiers en chef et, le cas échéant, des greffiers en chef adjoints.
- L'émergence d'organisations nouvelles notamment par la généralisation du télétravail (combiné aux processus de dématérialisation du travail juridictionnel désormais largement intégrés dans les organisations de travail).

A la demande du vice-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 s'est vue confier une réflexion sur la charge de travail des magistrats. Ses travaux ont été engagés au cours de l'année 2022. Après avoir dressé un état des lieux de la charge de travail pesant sur les magistrats, le groupe de travail cherchera à la mesurer de manière quantitative mais aussi sur des facteurs plus qualitatifs et organisationnels. Il recherchera par ailleurs toute piste d'amélioration. A cet effet, les membres du groupe de travail



entendent divers intervenants, acteurs du procès administratif, tels les représentants des barreaux, les directeurs des directions juridiques des principaux ministères en défense dans de nombreuses affaires. Le calendrier de travail du groupe devrait le conduire à remettre son rapport dans la deuxième quinzaine du mois de juin 2023.

3.3.3. Participation à des instances collégiales

La Mission participe aux réunions du comité juradinfo, instance collégiale présidée par le président de la Section du contentieux chargée de coordonner la gestion des séries de requêtes introduites devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, les questions d'attribution de compétence, les demandes d'avis, ainsi que du suivi des questions préjudicielles. Le chargé de mission « greffe » assiste aux réunions « greffe » organisées par le secrétariat général ainsi qu'au CTS des greffes, en qualité d'expert.

La Mission participe au comité stratégique des systèmes d'informations chargé de valider le schéma numérique du Conseil d'État et des juridictions pour les années 2023-2025. Enfin, 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.

La Mission participe aussi à l'activité de la cellule « écoute discrimination » que peut saisir tout agent de la juridiction administrative, ou toute personne, souhaitant être recruté dans la juridiction, qui s'interroge sur une situation ressentie comme une discrimination. En 2022, la cellule a été saisie à trois reprises. Aucune situation de discrimination avérée n'a été mise en évidence ; mais l'instruction de ces saisines a pu relever des problématiques liées à la gestion des ressources humaines, dont les autorités compétentes ont été informées et dont elles se sont saisies. La saisine de la cellule a ainsi permis de clarifier une situation, de comprendre une position ou de faciliter un dialogue.

La cellule d'écoute nationale compétente en matière de risques psycho-sociaux (RPS), co-pilotée par la Mission et au sein de laquelle figure le médecin de prévention et le chef du département des politiques sociales du Conseil d'État a été créée, à titre expérimental, en 2019 et est pérennisée dans son principe. Au cours de l'année 2022, la cellule d'écoute RPS TACAA a réceptionné 4 saisines qui ont fait l'objet d'une instruction menée par des assistants de prévention volontaires (magistrats et agents de greffe) chargés, après que le signalement a fait l'objet d'une expertise de la part des membres de la cellule pour s'assurer qu'il entre bien dans le champ des RPS, de mener les auditions des personnes impliquées. À l'issue de ces instructions, plusieurs actions ont été mises en œuvre, qui ont différé selon les cas : enquête administrative menée par la MIJA et dans une autre situation, diffusion de préconisations au chef de juridiction (pour engager une médiation interne et clarification des rôles et des responsabilités de chacun).

3.3.4. Participation à la gestion du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

Le président de la Mission d'inspection des juridictions administratives, en vertu des dispositions de l'article L. 232-2 du code de justice administrative, est membre du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, qu'il préside de plein droit en cas d'empêchement du vice-président du Conseil d'État.

À ce titre, la présidente de la Mission a été associée, en 2022, à la gestion du corps des magistrats, au travers des avis qu'elle a été amenée à rendre sur diverses mesures relatives au déroulement de carrière des membres de ce corps et, plus encore peut-être, au travers des diverses tâches de sélection qui lui incombent.

Elle exerce ainsi, en vertu de l'article R. 233-8 du code de justice administrative, la présidence du jury des concours de recrutement direct. 571 candidats se sont inscrits en 2022 pour les concours ouverts au titre de l'année 2023 pour 48 postes offerts (respectivement 513 candidats en 2021 au titre de 2022, pour 38 postes ouverts). 95 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 conseillers de tribunal administratif et de cours administratives d'appel (détachement et tour extérieur), 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, ont été recrutés 6 premiers conseillers et 7 conseillers au titre de la seconde session 2022 et, toujours en 2022, mais au titre de l'année 2023, ont été également recrutés 5 premiers conseillers et 8 conseillers. Le conseil supérieur n'a pas, comme il l'avait fait en 2015, 2016, 2017, 2019 et 2020 utilisé la possibilité offerte par les dispositions de l'article 82 de la loi du 12 mars 2012 permettant de reporter sur le grade de conseiller les emplois non proposés au grade de premier conseiller.

Pour le détachement, ont été recrutés 26 conseillers ou premiers conseillers au titre de la seconde session de l'année 2022 et, toujours en 2022, mais au titre de l'année 2023, ont été également recrutés 16 conseillers ou premiers conseillers. En outre, sur 2022, deux nouveaux magistrats ont été retenus pour la commission du contentieux du stationnement payant et trois autres au titre de l'article L. 4139-2 du code de la défense.

Dans le cadre également du processus de recrutement de magistrats administratifs, cette fois-ci par la voie de l'école nationale d'administration, la présidente de la MIJA, la secrétaire générale des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi qu'un président de tribunal administratif ont rencontré 24 élèves intéressés



par le métier de magistrat administratif. À l'issue de ces rencontres individuelles, 19 élèves ont obtenu un avis favorable et cinq un avis réservé. Sur les six postes ouverts dans le corps, tous ont été pourvus.

S'agissant enfin des recrutements au sein du Conseil d'État, Odile Piérart, présidente honoraire de la Mission a procédé, en vue de la présentation au bureau du Conseil d'État, au CSTA, aux auditions de 21 candidats aux postes de maître des requêtes, dans le cadre de l'article L. 133-8 du code de justice administrative. Au terme de ce processus, 2 candidats ont été nommés maîtres des requêtes, un magistrat issu de la cour administrative d'appel de Douai et une magistrate issue du tribunal administratif d'Amiens. Il a été relevé que, sur les 21 candidatures, seules 9 émanaient de magistrates.

La présidente de la Mission a procédé à l'entretien professionnel des présidents de tribunaux administratifs chefs de juridiction selon les modalités renouvelées par le décret n° 2007-1365 du 17 septembre 2007 et l'arrêté du 12 mai 2009, modalités qui se traduisent par l'abandon de la note chiffrée et par un modèle d'évaluation spécifique comportant des rubriques plus centrées sur les tâches propres aux chefs de juridiction comme l'animation des équipes composant le tribunal et le respect des objectifs qualitatifs et quantitatifs assignés à la juridiction. Elle s'est assurée, de façon toute particulière, que les objectifs définis pour la juridiction soient en phase avec ceux arrêtés par le secrétariat général du Conseil d'État, dans le cadre des conférences de gestion.

La présidente de la Mission a par ailleurs reçu les déclarations d'intérêt des nouveaux chefs de juridiction nommés et a procédé à l'entretien déontologique accompagnant leur prise de fonction.

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 près de deux cents résumés d'avis et appréciations émis par les différentes formations consultatives : assemblée générale, commission permanente, sections administratives, à l'occasion de l'examen des projets de texte qui leur ont été soumis en 2022.

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 trois parties.

- La partie « Observations d'ordre général » propose une analyse synthétique de l'activité consultative du Conseil d'État : nature et flux des textes examinés, questions communes à l'examen des projets de texte par les formations consultatives (conditions de saisine et d'examen des dossiers accompagnant les projets de texte, délais d'examen...).
- La partie « Sélection d'avis rendus en 2022 » propose, selon un plan thématique ordonné, une sélection de résumés d'avis que le Conseil d'État a rendus à l'occasion de l'examen des projets et propositions de loi, d'ordonnance et de décret qui lui ont été soumis. Ces résumés présentent les 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.
- La liste des avis sur questions du Gouvernement ou des autorités d'outre-mer émis en 2022 par le Conseil d'État et rendus publics, les tableaux statistiques détaillés de l'activité consultative et un index complètent cette partie du rapport.

Il est rappelé que les textes des avis sont consultables sur l'application ConsiliaWeb, accessible librement sur le site internet du Conseil d'État.

 *V. ConsiliaWeb sur www.conseil-etat.fr*



Notes méthodologiques

- Pour chaque avis, la date mentionnée correspond à celle de sa transmission aux autorités de saisine, avant toute intervention du conseil des ministres, du Parlement ou du Conseil constitutionnel.
- Pour permettre au lecteur d'identifier la formation consultative ayant rendu l'avis, la convention suivante a été retenue :
 - la formule « le Conseil d'État (section...) » signifie que l'avis a été rendu par la section concernée ; 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 2022 : 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	371	2	1
Section des finances	142	6	6
Section des travaux publics	177	2	0
Section sociale	167	1	2
Section de l'administration	218	1	0
Sous total	1075	12	9
Section du rapport et des études	4	4	0
Total	1079	16	9

(1) projets de rapport et d'étude pour la section du rapport et des études.

(2) présentation du texte examiné au titre de la section administrative « pilote » ayant fait l'objet de la saisine.

	Dessaisissements	Retrait des textes par l'administration
Section de l'intérieur	0	4
Section des finances	1	1
Section des travaux publics	1	4
Section sociale	0	1
Section de l'administration	1	1
Total	3	11



2. Nombre de séances tenues par les formations consultatives

Section de l'intérieur	103
Section des finances	65
Section des travaux publics	83
Section sociale	83
Section de l'administration	105
Section du rapport et des études (1)	23
Sous total	462
Assemblée générale	14
<i>dont assemblée générale ordinaire</i>	11
<i>dont assemblée générale plénière</i>	3
Commission permanente	6
Commission spéciale	0
Sous total	20
Total	482

(1) dont : réunions plénières de section (6) ; comité restreint de l'exécution des décisions de justice (2) ; réunion des groupes d'études pléniers (10) ; comité d'orientation et groupe de contact de l'étude annuelle (4) ; réunions du jury du prix de thèse (3)

3. Projets de texte examinés par les formations consultatives (sections, assemblée générale, commission permanente)

	Section de l'intérieur	Section des finances	Section des travaux publics	Section sociale	Section de l'administration	Section du rapport et des études	Total	Assemblée générale	Commission permanente	Total
Projets de loi (1)	7	37	10	13	6	0	73	8	9	17
Propositions de loi (2)	-	-	-	-	-	-	0	-	-	0
Ordonnances	5	12	15	10	3	-	45	1	-	1
Lois du pays	4	12	3	9	2	-	30	-	-	0
Décrets réglementaires (3)	133	77	121	135	204	-	670	-	-	0
Décrets individuels, arrêtés, décisions	221	-	24	-	-	-	245	-	-	0
Avis	1	4	4	-	3	-	12	3	-	3
Sous total	371	142	177	167	218	0	1075	12	9	21
Rapports d'étude	-	-	-	-	-	4	4	4	-	4
Total	371	142	177	167	218	4	1079	16	9	25

(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).

(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 (Parlement pour les propositions de loi, collectivités d'outre-mer pour les projets de loi du pays et leurs demandes d'avis, administrations à l'initiative du projet de texte pour les autres saisines)

	Lois	Ordonnances	Loi du pays	Décrets réglementaires	Décrets individuels, arrêtés, décisions	avis	Total	
							nombre	%
Total général	73	45	30	670	245	12	1 075	100%
PARLEMENT	total	0					0	-
Proposition de loi de l'Assemblée nationale		0						
Proposition de loi du Sénat		0						
COLLECTIVITÉS D'Outre-mer	total		30			5	35	3,26%
MINISTÈRES	total	73	45	0	670	245	7	1 040 96,7%
Affaires étrangères	Total	18	1	-	7	0	1	27 2,5%
Agriculture	Total	7	8	-	17	1	0	33 3,1%
Aménagement et cohésion du territoire, urbanisme, ville	Total	0	0	-	8	0	0	8 0,7%
Culture, communication	Total	1	0	-	25	0	0	26 2,4%
Décentralisation, collectivités territoriales	Total	0	0	-	9	0	0	9 0,8%
Défense, anciens combattants	Total	1	1	-	33	0	0	35 3,3%
Écologie/Environnement/Transition écologique	Total	2	1	-	74	4	0	81 7,5%
Économie, finances, budget	Total	15	3	-	82	5	3	108 10,0%
Éducation nationale	Total	0	0	-	13	0	0	13 1,2%
Énergie	Total	3	6	-	11	4	0	24 2,2%
Enseignement supérieur, recherche	Total	2	0	-	19	8	0	29 2,7%
Fonction publique, réforme de l'État	Total	1	0	-	27	0	0	28 2,6%
Intérieur	Total	4	2	-	82	213	1	302 28,1%
Jeunesse et sports	Total	0	0	-	5	0	0	5 0,5%
Justice	Total	1	5	-	52	0	0	58 5,4%
Logement	Total	1	1	-	14	1	0	17 1,6%
Mer	Total	0	1	-	1	0	0	2 0,2%
Outre-mer	Total	1	0	-	4	0	0	5 0,5%
Premier ministre	Total	5	1	-	22	0	2	30 2,8%
Santé	Total	5	3	-	105	0	0	113 10,5%
Transports	Total	3	7	-	23	9	0	42 3,9%
Travail/emploi	Total	3	5	-	37	0	0	45 4,2%



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	43	18	12	-	73
Propositions de loi	-	-	-	-	-
Ordonnances	13	16	16	-	45
Décrets réglementaires	181	191	292	6	670
Total	237	225	320	6	788

99,2% des textes examinés en moins de 2 mois	0,8%	100%
--	------	------

6. Délais d'examen des textes par l'assemblée générale, par nature de texte examiné

	Moins de 15 jours	De 15 jours à 1 mois	De 1 mois à 2 mois	Plus de 2 mois	Total
Projets de loi	6	2	-	-	8
Propositions de loi	-	-	-	-	-
Ordonnances	-	-	1	-	1
Décrets réglementaires	-	-	-	-	-
Total	6	2	1	0	9

La totalité des textes ont été examinés en moins de 2 mois	-	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	-	-	-	-	-
Total	6	1	2	0	9

La totalité des textes ont été examinés en moins de 2 mois	-	100%
--	---	------

8. Délais d'examen des textes soumis à l'assemblée générale ou à la commission permanente, tous textes confondus (2013-2020)

<i>en jours</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Délais de passage en assemblée générale	28	21	21	16	24	33	15
Délais de passage en commission permanente	20	23	17	15	4	25	16

1.2. Évolution de l'activité consultative : 2016-2022

1. Évolution de l'activité consultative par nature des textes examinés, toutes formations consultatives confondues

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Lois, ordonnances et lois du pays	164	214	228	183	131	226	148
<i>dont projets de loi</i>	96	118	111	106	69	113	73
<i>dont propositions de loi</i>	1	4	3	0	7	11	0
<i>dont ordonnances</i>	54	68	87	69	27	92	45
<i>dont lois du pays</i>	13	24	27	8	28	10	30
Décrets réglementaires	911	794	539	619	652	685	670
Décrets individuels, arrêtés, décisions, remises gracieuses	222	307	283	283	243	217	245
Avis	10	18	17	15	8	13	12
Total	1 371	1 302	970	1 090	1 162	1 141	1 075

2. Nombre de textes examinés en assemblée générale (formation ordinaire et plénière), par section

Les textes ne sont comptabilisés qu'une seule fois au titre de leur passage en assemblée générale, même lorsque la diversité de leurs dispositions a nécessité leur examen par plusieurs sections, chacune en ce qui concerne ses compétences d'attribution (arrêté du 4 juillet 2008 portant répartition des affaires entre les sections administratives du Conseil d'État).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Section de l'intérieur	16	15	17	15	10	16	2
Section des finances	11	5	8	7	2	6	6
Section des travaux publics	16	8	8	9	1	2	2
Section sociale	6	11	3	5	4	9	1
Section de l'administration	6	5	7	4	3	6	1
Section du rapport et des études	5	3	6	4	4	5	4
Total	60	47	49	44	24	44	16

3. Nombre de textes examinés en commission permanente, par section

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Section de l'intérieur	2	-	-	1	10	0	1
Section des finances	3	5	4	5	3	5	6
Section des travaux publics	1	-	-	1	0	-	0
Section sociale	-	1	-	-	4	5	2
Section de l'administration	-	-	-	-	1	-	0
Total	6	6	4	7	18	10	9

4. Nombre de séances d'assemblée générale et de commission permanente

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Assemblée générale ordinaire	29	28	43	37	14	20	11
Assemblée générale plénière	9	8	8	7	8	5	3
Commission permanente	6	5	6	7	12	10	6
Commission spéciale	1	-	-	3	1	1	0
Total	43	41	57	54	35	36	20

5- Nombre de textes examinés en assemblée générale et en commission permanente

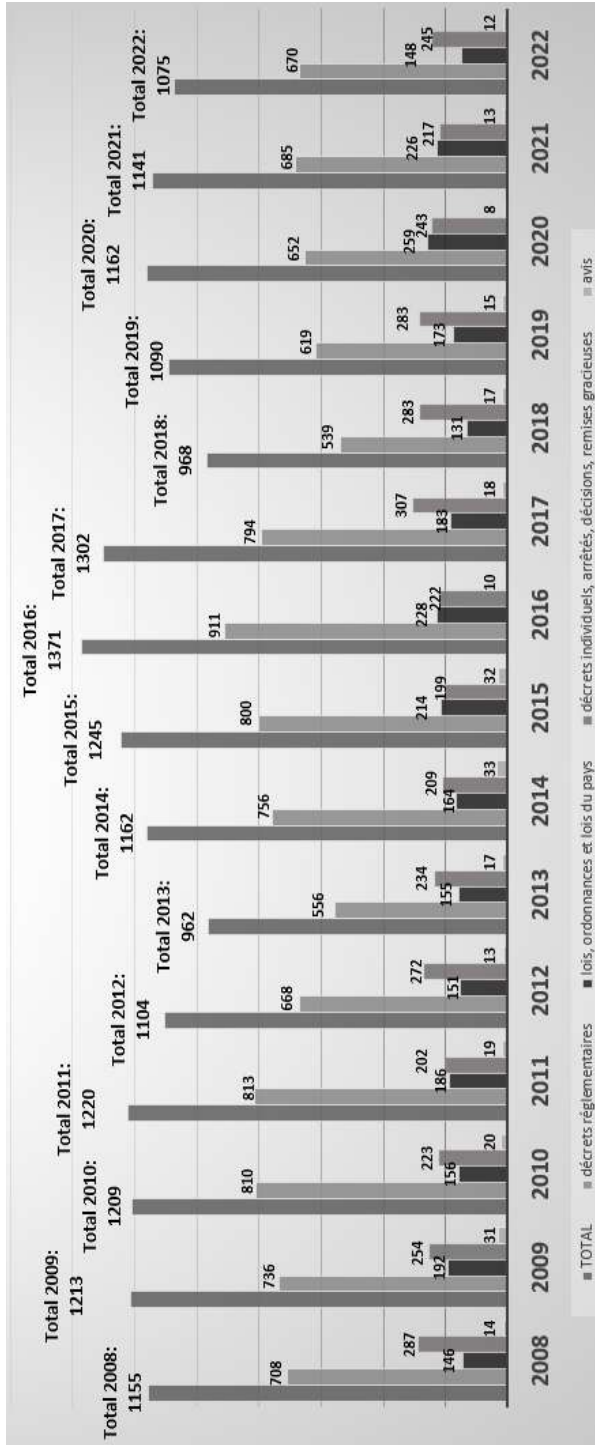
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Assemblée générale	58	47	49	44	24	44	16
Commission permanente	6	6	4	7	18	10	9
Total	64	53	53	51	42	54	25

6. Nature des textes examinés en assemblée générale et en commission permanente

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Projets de loi	25	24	25	25	34	20	17
<i>dont conv. internationales</i>	2	-	1	-	-	-	-
<i>dont lois constitutionnelles</i>	-	-	1	-	-	1	-
<i>dont lois organiques</i>	-	-	2	-	2	6	-
Propositions de loi	3	-	7	4	2	11	0
Proposition de loi du pays	3	-	5	-	-	-	0
Projets d'ordonnance	27	20	-	9	-	4	1
Projets de décret réglementaire	3	1	2	6	-	4	0
Demandes d'avis	-	5	8	3	2	2	3
Projets de rapport et d'étude	5	3	6	3	4	5	4
Total	66	53	53	50	42	46	25



7. Graphique – Évolution de l'activité consultative du Conseil d'État, de 2008 à 2022





2. Observations d'ordre général

2.1. Activité consultative en 2022 : statistiques et procédures

• • • *Le Conseil d'État est le conseiller du Gouvernement pour l'élaboration des normes juridiques et des principaux actes administratifs. Après avoir presque disparu en matière législative sous la III^e République, la fonction consultative a été rétablie par l'ordonnance du 31 juillet 1945 qui a rendu obligatoire la consultation du Conseil d'État sur les projets de loi. La Constitution du 4 octobre 1958 a consacré cette fonction au niveau constitutionnel. Le Conseil d'État doit ainsi être saisi, avant leur délibération en conseil des ministres, sur tous les projets de texte relevant du domaine de la loi qui sont élaborés à l'initiative du Gouvernement, c'est-à-dire les projets de loi, mais aussi les projets d'ordonnance. Il est également saisi des principaux décrets, les « décrets en Conseil d'État » auxquels renvoie le législateur pour l'application des lois.*

2.1.1. Sections administratives : 1 075 textes examinés en 439 séances

1. Les sections administratives ont maintenu une activité soutenue en 2022, en restant au-delà du seuil du millier de textes examinés. Leur ont ainsi été soumis 1 075 projets de texte, dont 73 projets de loi, 45 projets d'ordonnance et 30 projets et propositions de loi du pays, 670 projets de décrets réglementaires et 245 projets d'autres décrets et décisions, ainsi que 12 demandes d'avis.

2 – Les sections administratives se sont réunies à 439 reprises – 482 fois si l'on comprend les séances de la section du rapport et des études ainsi que celles d'assemblée générale et de commission permanente –. Ce rythme de travail a ainsi permis d'examiner plus de 99% des projets de texte en moins de deux mois.



S'ajoute à cette activité normative la réalisation d'une étude remise à la Première ministre en 2022 par la section du rapport et des études sur le thème de l'intelligence artificielle au service de l'action publique, ainsi que la publication de l'étude annuelle du Conseil d'État consacrée en 2022 aux réseaux sociaux.

➔ V. *infra* « *Activité d'étude* », p. 335

2 – Lorsque qu'un projet de texte relève de la compétence de plusieurs sections, ce qui est assez fréquent, plusieurs modes de collaboration de ces sections sont possibles. Le décret n° 2019-792 du 26 juillet 2019 a adapté et précisé sur certains points les dispositions de l'article R. 123-3 du code de justice administrative.

• • • En vertu des dispositions de l'article R. 123-3 du code de justice administrative, les affaires sont réparties entre les sections administratives conformément aux dispositions d'un arrêté du Premier ministre et du garde des sceaux, ministre de la justice, pris sur proposition du vice-président du Conseil d'État (Arrêté du 26 juillet 2019 portant répartition des affaires entre les sections administratives du Conseil d'État)

■ En premier lieu, la section « pilote » à laquelle le texte a été attribué peut demander à la ou aux autres sections intéressées de désigner en leur sein un rapporteur qui apportera son expertise sur des questions juridiques particulières soulevées par le projet de texte, et qui pourra également participer à ses délibérations (article R. 123-10-1). Si les parties de ce texte sont divisibles, il peut être soumis à l'examen conjoint des sections intéressées, en application de l'article R. 123-10-2. Chaque section examine alors de son côté les dispositions qui lui ont été attribuées, sous la coordination de la section « pilote ».

■ Les projets de texte couvrant plusieurs champs du droit peuvent également faire l'objet d'un examen par deux sections administratives réunies, qui en ce cas délibèrent ensemble (article R. 123-10). S'il y a lieu de réunir plus de deux sections, il est constitué une « commission spéciale » où les sections intéressées, y compris, le cas échéant, la section du contentieux, sont représentées (même article).

En 2022, 6 projets de texte ont ainsi fait l'objet d'un examen conjoint, en application de l'article R. 123-10-2, par trois sections au moins, dont les deux suivants par 5 sections du Conseil d'État :

- Le projet de loi relatif au développement accéléré de Mayotte et portant dispositions diverses sur la Guyane, pour lequel 7 rapporteurs ont été mobilisés (section de l'intérieur pilote) ;
- Le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur pour lequel 10 rapporteurs issus des cinq sections administratives ont été mobilisés et qui a fait l'objet de 8 examens en séance et un examen en assemblée générale (section de l'intérieur pilote).

Examen par	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
3 sections	0	3	3	1	0	3	0	2	1
4 sections	3	9	3	1	1	2	1	0	3
5 sections	1	2	1	2	2	2	3	2	2
Total	4	14	7	4	3	7	4	4	6

4- Le nombre important de textes soumis à l'examen du Conseil d'État ne doit pas occulter le fait que beaucoup des dispositions législatives adoptées échappent à son examen. La proportion de dispositions issues de propositions parlementaires et des amendements présentés en cours d'examen des projets de loi devant le Parlement conduisent à ce que seulement 51% des dispositions de nature législative (lois et ordonnances de l'article 38 de la Constitution) ont fait l'objet d'un examen préalable du Conseil d'État en 2022.

2.1.2. Assemblée générale : 16 textes examinés en 14 séances

• • • *L'assemblée générale, présidée par le vice-président du Conseil d'État, examine la plupart des projets et propositions de loi et d'ordonnance ainsi que les autres affaires (projets de décret ou demandes d'avis) dont l'importance le justifie. Tous ces textes ont préalablement fait l'objet d'une instruction en section administrative ou en sections administratives réunies. L'Assemblée générale est présidée par le vice-président du Conseil d'État. (Source : site internet du Conseil d'État, www.conseil-etat.fr)*

L'assemblée générale a examiné 12 projets de texte et 4 projets de rapport et étude en 14 séances. La totalité de ces textes a été examinée en moins de 2 mois, pour un délai moyen d'examen se portant à 15 jours.

2.1.3. Commission permanente : 9 textes examinés en 6 séances

• • • *La commission permanente est chargée de l'examen des projets de loi et d'ordonnance dans des cas exceptionnels où l'urgence est signalée par le Gouvernement : son examen se substitue alors à la fois à celui de la section compétente et à celui de l'assemblée générale. Cette formation comprend le vice-président, un président de section permanent, le ou les président(s) de section concerné(s), deux conseillers d'État par section concernée, un rapporteur et, le cas échéant, deux conseillers d'État supplémentaires (source : site internet du Conseil d'État, www.conseil-etat.fr).*

En 2022, la commission permanente a examiné en 6 séances certaines dispositions des 9 projets de loi suivants :

- 1 projet de loi au titre des mesures relatives à la crise sanitaire : le projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la Covid-19 ;
- 5 projets de loi au titre des lois de finances de l'État : projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2021 ; le projet de loi de finances rectificative n° 1 pour 2022 ; le projet de loi de finances rectificative n° 2 pour 2022 ; le projet de loi de finances pour 2023 (art B21, B22, B23, articles de chiffres) ; le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 ;

- le projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat ;
- le projet de loi portant des premières mesures d'urgence visant à conforter et à améliorer le fonctionnement du marché du travail ;
- le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

La totalité de ces textes a été examinée en moins de 2 mois, pour un délai moyen d'examen se portant à 16 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 2022, le Gouvernement a publié 10 avis rendus par le Conseil d'État sur des projets de loi. Ces avis sont consultables dans leur intégralité sur Légifrance.

Le texte intégral des avis (minute) est consultable sur ConsiliaWeb.

- Projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 (SPOX2233026L), conseil des ministres du 22 décembre 2022
- 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 (ECOX2229741L), conseil des ministres du 23 novembre 2022
- Projet de loi relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes (ENEP2223723L), conseil des ministres du 2 novembre 2022
- Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (ENER2223572L), conseil des ministres du 26 septembre 2022
- Projet de loi portant diverses mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail (MTRX2222982L), conseil des ministres du 7 septembre 2022
- Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur et portant diverses dispositions en matière pénale et de gestion des crises (IOMD2223411L), conseil des ministres du 7 septembre 2022



- Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2022-582 du 20 avril 2022 portant adaptation du droit français au règlement (UE) 2017/745 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017 relatif aux dispositifs médicaux et modifiant le code de la santé publique (SPRP2214214L), conseil des ministres du 13 juillet 2022
- Projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat (ECOX2217989L), conseil des ministres du 7 juillet 2022
- Projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la Covid-19 (PRMX2217909L), conseil des ministres du 4 juillet 2022
- Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (INTD2204555L), conseil des ministres du 16 mars 2022

➡ *Le texte intégral des avis (minute) est consultable sur [ConsiliaWeb](#)*

2.3. Conseil du Parlement

• • • La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a prévu que le Conseil d'État pourrait être consulté pour avis sur une proposition de loi ([article 39](#), dernier alinéa). La [loi n° 2009-689](#) du 15 juin 2009 et le [décret n° 2009-926](#) du 29 juillet 2009 ont fixé les modalités de la procédure de demande d'avis.

La consultation du Conseil d'État par le Parlement, telle qu'elle a été organisée par ces textes, présente cinq caractéristiques:

- 1- Il s'agit d'une consultation facultative (à l'inverse de ce que prescrit l'article 39, alinéa 2 pour les projets de loi) ;
- 2- Elle est déclenchée, avec l'accord de l'auteur de la proposition, par le président de l'assemblée dans laquelle cette proposition a été déposée ;
- 3- L'avis est sollicité après dépôt de la proposition et avant son examen par la commission dont elle relève, c'est-à-dire sur un état public et cristallisé du texte, à l'inverse de ce qui se fait pour les projets de loi ;
- 4- La procédure d'examen par le Conseil d'État ne diffère de celle habituellement pratiquée par ses formations administratives que par les **interlocuteurs** associés à cet examen (le parlementaire auteur de la proposition de loi qui assiste à la séance de section puis à l'Assemblée générale) et par la **forme** revêtue par son avis : en effet le produit de l'examen d'une proposition de loi n'est pas un texte alternatif, mais **une note** relevant les difficultés juridiques que pourrait soulever la rédaction retenue par l'auteur de la proposition et exposant, le cas échéant, les voies permettant de surmonter ces difficultés. Cet avis est adressé au président de l'assemblée qui a saisi le Conseil d'État ;
- 5- Comme pour les projets, l'avis rendu sur les propositions est purement consultatif. Il appartient donc à l'auteur de la proposition – et aux autres instances parlementaires qui en auront connaissance (ce qui dépend de l'auteur) – de choisir ou non de le suivre.

Après une année 2021 marquée par la transmission de 11 propositions de loi, le Conseil d'État n'a été saisi, en 2022, d'aucune proposition de loi transmise par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, le Conseil d'État aura examiné 45 propositions de loi.



Le tableau pluriannuel ci-dessous recense, pour les années 2009 à 2022, l'ensemble des propositions de loi soumises pour avis au Conseil d'État et signale, pour chacune d'elles, la suite donnée au texte.

Proposition de loi	Devenir de la proposition
--------------------	---------------------------

Avis rendu par le Conseil d'État en 2009

1. Proposition de loi sur la simplification et l'amélioration de la qualité du droit <ul style="list-style-type: none"> • Avis du Conseil d'État rendu le 01/10/2009 	
ASSEMBLÉE NATIONALE <u>Texte</u> Proposition de loi (n° 1890 – présentée par Jean-Luc WARSMANN, déposé à l'Assemblée Nationale le 7 août 2009)	<u>PUBLICATION</u> – Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit publiée au Journal Officiel du 18 mai 2011 <u>DECISION</u> du Conseil constitutionnel n° 2011-629 DC du 12 mai 2011 (partiellement conforme)

Avis rendus par le Conseil d'État en 2010

2. Proposition de loi tendant à améliorer l'indemnisation des victimes de dommages corporels à la suite d'un accident de la circulation <ul style="list-style-type: none"> • Avis du Conseil d'État rendu le 28/01/2010 	
ASSEMBLÉE NATIONALE <u>Texte</u> Proposition de loi (n° 2055 – présentée par Guy LEFRAND et plusieurs de ses collègues, déposé à l'Assemblée Nationale le 5 novembre 2009)	<u>Texte</u> n° 301 (2009 – 2010) transmis au Sénat en première lecture le 17 février 2010
3. Proposition de loi sur le contrôle des armes à feu <ul style="list-style-type: none"> • Avis du Conseil d'État rendu le 07/10/2010 	
ASSEMBLÉE NATIONALE <u>Texte</u> n° 2773, – présentée par Claude BODIN, Bruno LE ROUX et Jean-Luc WARSMANN, déposé à l'Assemblée Nationale le 30 juillet 2010	<u>PUBLICATION</u> – Loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif publiée au Journal officiel du 7 mars 2012

Avis rendus par le Conseil d'État en 2011

4. Proposition de loi relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique <ul style="list-style-type: none"> • Avis du Conseil d'État rendu le 07/04/2011 	
ASSEMBLÉE NATIONALE <u>Texte</u> Proposition de loi (n° 2977d – présentée par Pierre MOREL-A-L'HUISSIER et plusieurs de ses collègues, déposé à l'Assemblée nationale le 18 novembre 2010)	Procédure accélérée engagée par le Gouvernement le 17 février 2011 <u>PUBLICATION</u> – Loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique publiée au Journal officiel du 21 juillet 2011

<p>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</p> <p>• Avis du Conseil d'État rendu le 28/04/2011</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p><u>Texte</u> Proposition de loi (n° 3232), déposée le 09/03/2011 – <i>présentée par Bernard DEFLESSELLES et plusieurs de ses collègues.</i></p>	<p><u>Texte</u> n° 564 (2010-2011) transmis au Sénat en première lecture le 31 mai 2011</p>
<p>6. Proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives</p> <p>• Avis du Conseil d'État rendu le 19/09/2011</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p><u>Texte</u> Proposition de loi (n° 3706), déposée le 28/07/2011 – <i>présentée par Jean-Luc WARSMANN.</i></p>	<p>Procédure accélérée engagée par le Gouvernement le 10 octobre 2011</p> <p><u>DECISION</u> du Conseil constitutionnel n° 2012-649 du 15 mars 2012 (partiellement conforme)</p> <p><u>PUBLICATION</u> – Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives publiée au Journal officiel du 23/03/2012</p>
<p>7. Proposition de loi tendant à adapter la loi de réforme des collectivités territoriales aux caractéristiques et contraintes particulières de la Guadeloupe</p> <p>• Avis du Conseil d'État rendu le 22/09/2011</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p><u>Texte</u> Proposition de loi (n° 3585) déposée le 22/06/2011 – <i>présentée par Victorin LUREL et Jean-Marc AYRAULT.</i></p>	<p>Examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale en commission le 28 septembre 2011. Le texte est aujourd'hui caduc.</p>
<p>8. Proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales</p> <p>• Avis du Conseil d'État rendu le 06/10/2011</p>	
<p>SÉNAT</p> <p><u>Texte</u> Proposition de loi (n° 779, 2010-2011), déposée le 04/08/2011 – <i>présentée par Éric DOLIGÉ</i></p>	<p><u>Texte</u> n° 1134 transmis en deuxième lecture à l'Assemblée nationale le 12 juin 2013</p>



Avis rendus par le Conseil d'État en 2013

9. Proposition de loi relative à l'assistance médicalisée pour mourir

10. Proposition de loi relative à l'assistance médicale pour mourir et à l'accès aux soins palliatifs

11. Proposition de loi visant à légaliser une aide active à mourir dans le respect des consciences et des volontés

12. Proposition de loi visant à mieux prendre en compte les demandes des malades en fin de vie exprimant une volonté de mourir

13. Proposition de loi relative à l'assistance médicalisée pour mourir

• Avis du Conseil d'État rendu le 07/02/2013

SÉNAT

Proposition de loi (n° 312, 2011-2012) relative à l'assistance médicalisée pour mourir, déposée le 31/01/2012 – *présentée par Jean-Pierre GODEFROY et plusieurs de ses collègues.*

Proposition de loi (n° 586, 2011-2012) relative à l'assistance médicale pour mourir et à l'accès aux soins palliatifs, déposée le 08/06/2012 – *présentée par Roland COURTEAU.*

Proposition de loi (n° 623 (2011-2012) visant à légaliser une aide active à mourir dans le respect des consciences et des volontés, déposée le 03/07/2012 – *présentée par Alain FOUCHÉ.*

Proposition de loi (n° 686, 2011-2012) visant à mieux prendre en compte les demandes des malades en fin de vie exprimant une volonté de mourir, déposée le 20/07/2012 – *présentée par Gaëtan GORCE.*

Proposition de loi (n° 735 (2011-2012) relative à l'assistance médicalisée pour mourir, déposée le 31/07/2012 – *présentée par Jacques MÉZARD et plusieurs de ses collègues.*

Les propositions de loi sont toutes caduques.

14. Proposition de loi visant à redonner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel

• Avis du Conseil d'État rendu le 27/06/2013

ASSEMBLÉE NATIONALE

Proposition de loi (n° 1037) visant à redonner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel, déposée le 15/05/2013 – *présentée par Bruno LE ROUX, François BROTTES, François DE RUGY, Barbara POMPILI et Guillaume BACHELAY.*

DECISION du Conseil constitutionnel n° 2014-692 du 27 mars 2014 (partiellement conforme)

PUBLICATION – Loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle parue au journal officiel du 1^{er} avril 2014

Avis rendus par le Conseil d'État en 2014

15. Proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence

- Avis du Conseil d'État rendu le 23/01/2014

ASSEMBLÉE NATIONALE

Proposition de loi (n° 1546) relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence, déposée le 13/11/2013 – *présentée par Christian ECKERT, Bruno LE ROUX et Dominique LEFEBVRE et plusieurs de leurs collègues.*

PUBLICATION – Loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence parue au Journal officiel du 15 juin 2014

Avis rendus par le Conseil d'État en 2015

16. Proposition de loi n° 2467 relative à l'entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques

- Avis du Conseil d'État rendu le 09/04/2015

ASSEMBLÉE NATIONALE

Proposition de loi (n° 2467) relative à l'entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques, déposée le 16/12/2014 – *présentée par André CHASSAIGNE et plusieurs de ses collègues.*

Texte n° 429 transmis en 1° lecture au Sénat le 07/05/2015.

17. Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale

- **AVIS PUBLIC** : Avis du Conseil d'État rendu le 01/10/2015

ASSEMBLÉE NATIONALE

Proposition de loi (n° 2931) portant réforme de la prescription en matière pénale, déposée le 01/07/2015 – *présentée par Alain TOURRET et Georges FENECH.*

PUBLICATION – Loi n° 2017-242 du 27 février 2017 (JoRf du 28/02/2017)

18. Proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales

- Avis du Conseil d'État rendu le 15/10/2015

SÉNAT

Proposition de loi (n° 700, 2014-2015) relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationale, déposée le 21/09/2015 – *présentée par Philippe BAS.*

DECISION du Conseil constitutionnel n° 2015-722 DC du 26/11/2015 (conformité)

PUBLICATION – Loi n° 2015-1556 du 30/11/2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales (JoRf du 01/12/2015)

19. Proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée	
• Avis du Conseil d'État rendu le 12/11/2015	
ASSEMBLÉE NATIONALE <u>Proposition de loi</u> (n° 3022), déposée le 22/07/2015 – <i>présentée par Bruno LE ROUX, Laurent GRANDGUILLAUME et plusieurs de leurs collègues.</i>	<u>PUBLICATION</u> – Loi n° 2016-231 du 29/02/2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée (JoRf du 01/03/2016)

Avis rendus par le Conseil d'État en 2016

- 20. Proposition de loi rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales**
- 21. Proposition de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France**
- 22 – Proposition de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales**
- **AVIS PUBLIC** : Avis du Conseil d'État rendu le 03/03/2016

ASSEMBLÉE NATIONALE <u>Proposition de loi</u> (n° 3336) rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, déposée le 09/12/2015 – <i>présentée par Elisabeth POCHON et Jean-Luc WARSMANN.</i>	<u>PUBLICATION</u> – Loi n° 2016-1048 du 01/08/2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales (JoRf du 02/08/2016)
ASSEMBLÉE NATIONALE <u>Proposition de loi</u> (n° 3337) rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France, déposée le 09/12/2015 – <i>présentée par Elisabeth POCHON et Jean-Luc WARSMANN.</i>	<u>DECISION</u> du Conseil constitutionnel n° 2016-734 DC du 28/07/2016 (conforme) <u>PUBLICATION</u> – Loi organique n° 2016-1047 du 01/08/2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France (JoRf du 02/08/2016)
ASSEMBLÉE NATIONALE <u>Proposition de loi</u> (n° 3338) rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales, déposée le 09/12/2015 – <i>présentée par Elisabeth POCHON et Jean-Luc WARSMANN.</i>	<u>DECISION</u> du Conseil constitutionnel n° 2016-733 DC du 28 juillet 2016 (non-conformité partielle) <u>PUBLICATION</u> – Loi n° 2016-1046 du 1 août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales (JoRf du 02/08/2016)

Avis rendus par le Conseil d'État en 2018	
<p>23. Proposition de loi n° 711 (2016-2017) relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs</p> <p>• AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 22/02/2018</p>	
<p>SÉNAT</p> <p>Proposition de loi (n° 711) relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, déposée le 06/09/2017 – <i>présentée par Hervé MAUREY et Louis NÈGRE.</i></p>	<p>TEXTE n° 839 transmis à l'Assemblée nationale en première lecture le 29/03/2018 (<i>travaux parlementaires en cours au 31/01/2022</i>)</p>
<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</p> <p>• AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 15/03/2018</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Proposition de loi (n° 2931) portant réforme de la prescription en matière pénale, déposée le 19/02/2018 – <i>présentée par Raphaël GAUVAIN, Richard FERRAND et plusieurs de leurs collègues.</i></p>	<p>DÉCISION n° 2018-768 DC du Conseil constitutionnel du 26/07/2018 (conformité)</p> <p>PUBLICATION – Loi n° 2018-670 du 30/07/2018 relative à la protection du secret des affaires</p>
<p>25. Proposition de loi organique n° 772 relative à la lutte contre les fausses informations</p> <p>• Avis du Conseil d'État rendu le 19/04/2018</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Proposition de loi (n° 772) relative à la lutte contre les fausses informations déposée le 16/03/2018 – <i>présentée par Richard FERRAND et plusieurs de ses collègues,</i></p>	<p>DÉCISION du Conseil constitutionnel n° 2018-774 DC du 20/12/2018 (conformité – réserves)</p> <p>PUBLICATION – Loi organique n° 2018-1201 du 22/12/2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information</p>
<p>26. Proposition de loi n° 799 relative à la lutte contre les fausses informations</p> <p>• AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 19/04/2018</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Proposition de loi (n° 799) relative à la lutte contre les fausses informations, déposée le 16/03/2018 – <i>présentée par Richard FERRAND et plusieurs de ses collègues</i></p>	<p>DÉCISION du Conseil constitutionnel n° 2018-773 DC du 20/12/2018 (conformité – réserves)</p> <p>PUBLICATION – Loi n° 2018-1202 du 22/12/2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information</p>



<p>27. Proposition de loi n° 465 tendant à adapter aux caractéristiques et contraintes particulières de Mayotte les règles d’acquisition de la nationalité française par une personne née en France de parents étrangers</p> <p>• AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d’État rendu le 05/06/2018</p>	
<p>SÉNAT</p> <p>Proposition de loi n° 465 (2017-2018) tendant à adapter aux caractéristiques et contraintes particulières de Mayotte les règles d’acquisition de la nationalité française par une personne née en France de parents étrangers, déposée le 25/04/2018 – <i>présentée par Thani MOHAMED SOILIH</i></p>	<p>DÉCISION du Conseil constitutionnel n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018 (non conformité partielle – réserves)</p> <p>PUBLICATION – Loi n° 2018-778 du 10/09/2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d’asile effectif et une intégration réussie</p>
<p>28. Proposition de loi n° 2 portant création d’une Agence nationale de la cohésion des territoires</p> <p>• AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d’État rendu le 25/10/2018</p>	
<p>SÉNAT</p> <p>Proposition de loi n° 2 (2018-2019) portant création d’une Agence nationale de la cohésion des territoires, déposée le 02/10/2018 – <i>présentée par Jean-Claude REQUIER et plusieurs de ses collègues</i></p>	<p>PUBLICATION : 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 rendu le 20/12/2018</p>	
<p>SÉNAT</p> <p>Proposition de loi n° 8 (2018-2019) tendant à améliorer la lisibilité du droit par l’abrogation de lois obsolètes, déposée le 03/10/2018 – <i>présentée par Vincent DELAHAYE, Valérie LÉTARD et plusieurs de leurs collègues,</i></p>	<p>PUBLICATION : 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 n° 788 visant à renforcer l'intégrité des mandats électifs et de la représentation nationale

- Avis du Conseil d'État rendu le 14/02/2019

ASSEMBLÉE NATIONALE

Proposition de loi (n° 788) visant à renforcer l'intégrité des mandats électifs et de la représentation nationale, déposée le 21/03/2018 – *présentée par Moetai Brotherson et plusieurs de ses collègues.*

TEXTE n° 788 en première lecture à l'Assemblée nationale (*travaux parlementaires en cours au 31/01/2022*)

31. Proposition de loi n° 2534 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet

- **AVIS PUBLIC** : Avis du Conseil d'État rendu le 16/05/2019

ASSEMBLÉE NATIONALE

Proposition de loi (n° 1785) visant à lutter contre la haine sur internet, déposée le 20/03/2019 – *présentée par Laetitia Avia, Gilles Le Gendre, Yaël Braun-Pivet, Naïma Moutchou, Caroline Abadie et plusieurs de leurs collègues*

DÉCISION du Conseil constitutionnel n° 2020-801 DC du 18 juin 2020

PUBLICATION : Loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet (JoRf du 25 juin 2020)

32. Proposition de loi n° 48 visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace

- Avis du Conseil d'État rendu le 19/12/2019

SÉNAT

Proposition de loi n° 48 (2019-2020) visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace, déposée le 10/10/2019 – *présentée par Sophie PRIMAS et plusieurs de ses collègues*

Texte n° 2701 transmis en première lecture à l'Assemblée nationale le 20 février 2020 (*travaux parlementaires en cours au 31/01/2022*)

Avis rendus par le Conseil d'État en 2020

33. Proposition de loi visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises

- **AVIS PUBLIC** : Avis du Conseil d'État rendu le 16 janvier 2020

ASSEMBLÉE NATIONALE

Proposition de loi (n° 2211) visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises, déposée le 11/09/2019 – *présentée par Pierre Morel-À-L'Huissier et plusieurs de ses collègues, déposée le 11/09/2019.*

PUBLICATION : loi n° 2021-85 du 29 janvier 2021 LOI n° 2021-85 du 29 janvier 2021 visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises (JoRf du 30 janvier 2021)

<p>34. Proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine</p> <ul style="list-style-type: none"> • AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 11 juin 2020 	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Proposition de loi (n° 2754) instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, déposée le 10/03/2020 – <i>présentée par Yaël BRAUNPIVET, Raphaël GAUVAIN, Gilles LE GENDRE, Guillaume VUILLETET, et plusieurs de leurs collègues, déposée le 10/03/2020</i></p>	<p>DÉCISION du Conseil constitutionnel n° 2020-805 DC du 7 août 2020 (non-conformité partielle)</p> <p>PUBLICATION : loi n° 2020-1023 du 10 août 2020 instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine (JoRf du 11 août 2020)</p>
<p>Avis rendus par le Conseil d'État en 2021</p>	
<p>35. Proposition de loi pour renforcer la prévention en santé au travail</p> <ul style="list-style-type: none"> • AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 4 février 2021 	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Proposition de loi (n° 3718) pour renforcer la prévention en santé au travail, déposée le 23/12/2020 – <i>présentée par Charlotte PARMENTIER-LECOQ et plusieurs de ses collègues.</i></p>	<p>PUBLICATION : loi n° 2021-1018 du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail (JoRf du 3 août 2021 et du 4 septembre 2021)</p>
<p>36. Proposition de loi tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit.</p> <ul style="list-style-type: none"> • AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 11 février 2021 	
<p>SÉNAT</p> <p>Proposition de loi (n° 68) tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit, déposée le 22/10/2020 – <i>présentée par Vincent DELAHAYE, Valérie LÉTARD et plusieurs de leurs collègues.</i></p>	<p>PUBLICATION : loi n° n° 2022-171 du 14 février 2022 tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit (JoRf du 15 février 2022)</p>
<p>37. Proposition de loi visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs</p> <ul style="list-style-type: none"> • AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d'État rendu le 11 mars 2021 	
<p>SÉNAT</p> <p>Proposition de loi (n° 252) visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs, déposée le 21/12/2020 – <i>présentée par Laure DARCOS.</i></p>	<p>PUBLICATION : loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021 visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs (JoRf du 31 décembre 2021)</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 PUBLIC : Avis du Conseil d’État rendu le 6 mai 2021</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Proposition de loi (n° 3853) portant mesures d’urgence pour assurer la régulation de l’accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires, déposée le 09/02/2021 – <i>présentée par Jean-Bernard SEMPASTOUS et plusieurs de ses collègues.</i></p>	<p>PUBLICATION : loi n° 2021-1756 du 23 décembre 2021 portant mesures d’urgence pour assurer la régulation de l’accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires (JoRf du 24 décembre 2021)</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 rendu le 1^{er} juillet 2021</p>	
<p>SÉNAT</p> <p>Proposition de loi organique (n° 492) tendant à renforcer le pilotage financier de la sécurité sociale et à garantir la soutenabilité des comptes sociaux, déposée le 26/03/2021 – <i>présentée par Jean-Marie VANLERENBERGHE, Catherine DEROCHE, René-Paul SAVARY, Alain MILON, Philippe MOUILLER, Élisabeth DOINEAU, Corinne IMBERT et Pascale GRUNY.</i></p>	<p>TEXTE en première lecture au Sénat (au 30/04/2022)</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 PUBLIC : Avis du Conseil d’État rendu le 1^{er} juillet 2021</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Proposition de loi organique (n° 4111 rectifié) et proposition de loi (n° 4139 rectifié) relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), déposées le 04/05/2021 – <i>présentée par Thomas MESNIER.</i></p>	<p>DÉCISION du Conseil constitutionnel n° 2022-837 DC du 10 mars 2022 (conformité)</p> <p>PUBLICATION : loi n° 2022-355 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (JoRf du 15 mars 2022)</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> <ul style="list-style-type: none"> • AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d’État rendu le 1^{er} juillet 2021 	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Proposition de loi organique (n° 4110 rectifié) relative à la modernisation de la gestion des finances publiques et proposition de loi (n° 4113 rectifié) portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l’information du Parlement sur les finances publiques, déposées le 04/05/2021 – <i>présentées par Laurent SAINT-MARTIN et Éric WOERTH.</i></p>	<p>PUBLICATION : loi n° 2021-1577 du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l’information du Parlement sur les finances publiques (JoRf du 7 décembre 2021)</p>
<p>44. Proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d’alerte (n° 4375)</p> <ul style="list-style-type: none"> • AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d’État rendu le 4 novembre 2021 	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Proposition de loi organique (n° 4375) visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d’alerte, déposée le 15/07/2021 – <i>présentée par Sylvain WASERMAN, Patrick MIGNOLA, Christophe CASTANER, Olivier BECHT, Raphaël GAUVAIN et plusieurs de leurs collègues.</i></p>	<p>DÉCISION du Conseil constitutionnel n° 2022-838 DC du 17 mars 2022 (conformité – réserve)</p> <p>PUBLICATION : loi n° 2022-400 du 21 mars 2022 visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d’alerte (JoRf du 22 mars 2022)</p>
<p>45. Proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d’alerte</p> <ul style="list-style-type: none"> • AVIS PUBLIC : Avis du Conseil d’État rendu le 4 novembre 2021 	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Proposition de loi (n° 4398) visant à améliorer la protection des lanceurs d’alerte, déposée le 21/07/2021 – <i>présentée par Sylvain WASERMAN, Patrick MIGNOLA, Christophe CASTANER, Olivier BECHT, Raphaël GAUVAIN et plusieurs de leurs collègues.</i></p>	<p>DÉCISION du Conseil constitutionnel n° 2022-839 DC du 17 mars 2022 (non conformité partielle)</p> <p>PUBLICATION : loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d’alerte (JoRf du 22 mars 2022)</p>

2.4. Questions communes relatives à l'examen des projets de texte soumis au Conseil d'État

• • • Dans sa fonction de conseiller du Gouvernement, le Conseil d'État est obligatoirement consulté par le Gouvernement sur :

- les projets de loi ([article 39 de la Constitution](#)),
- les projets d'ordonnance ([article 38 et 74-1 de la Constitution](#)),
- les projets de décret pris pour l'application de dispositions, le plus souvent législatives, prévoyant sa consultation ou pris en application du second alinéa de l'article 37 de la Constitution.

Depuis la [loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999](#), le Conseil d'État est obligatoirement consulté par le gouvernement de Nouvelle-Calédonie ou par le président du congrès sur les projets ou les propositions de loi du pays.

Depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil d'État peut également être saisi par le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat d'une proposition de loi élaborée par les parlementaires ([article 39, dernier alinéa](#)).

Le Gouvernement n'est pas tenu de suivre l'avis du Conseil d'État, mais, s'agissant des décrets, il ne peut édicter que le texte adopté par le Conseil d'État ou le projet qu'il lui a soumis. Dans tous les cas autres que ceux énumérés ci-dessus, la consultation du Conseil d'État n'est pas obligatoire mais le Gouvernement peut toujours soumettre un texte au Conseil d'État afin qu'il donne son avis. (Source : www.conseil-etat.fr)

Les avis du Conseil d'État portent sur la régularité juridique des textes.

Ils éclairent 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 : d'après le [guide de légistique](#))

A l'occasion de l'examen des projets de texte qui leur ont été soumis en 2021, les formations consultatives formulent ainsi un certain nombre d'observations dans les domaines suivants :

- les conditions de saisine des projets de texte ;
- la qualité des études d'impact et des évaluations préalables ;
- le respect des obligations en matière de consultations ;
- les règles de codification des textes ;
- le recours aux expérimentations.

2.4.1. Les conditions de saisine des projets de texte

Le Conseil d'État (section des travaux publics) remarque que le législateur et le Gouvernement fixent parfois des délais beaucoup trop courts pour la mise en œuvre de certaines réformes, en ce qu'ils méconnaissent, outre le temps utile à la maturation et à l'élaboration d'un projet de texte, la nécessité de procéder aux consultations obligatoires, notamment en vertu de l'article 7 de la Charte de l'environnement, dans des conditions telles qu'il puisse en être tenu compte, ainsi que la nécessité que les dispositifs soient opérationnels pour que ces réformes soient mises en œuvre par les opérateurs. Tel est le cas, par exemple, des textes réglementaires relatifs au régime de responsabilité élargie des producteurs en matière de déchets d'emballages de la restauration, qui n'a pas pu aboutir dans le délai imparti par le législateur.

Il en résulte que les administrations, pour respecter ces délais, saisissent le Conseil d'État au dernier moment de textes insuffisamment préparés et maîtrisés, qui, soit sont retirés, tel le projet d'ordonnance relatif à la rationalisation des procédures d'urbanisme et environnementales pour des projets en faveur de la lutte contre l'artificialisation des sols (**TP – 405284**), soit font l'objet de saisines rectificatives successives pour remédier aux insuffisances qui apparaissent, ce alors qu'ils doivent être examinés dans des délais très courts.

Dans ces conditions, compte tenu du contexte d'urgence dans lesquels les projets s'inscrivent, le Conseil d'État doit y remédier par un très important travail de réécriture du rapporteur et, à tout le moins, au prix d'améliorations substantielles de rédaction, comme il l'a fait pour deux projets de décrets relatifs respectivement aux modalités de prise en compte de l'augmentation des capacités aéroportuaires

et des émissions de gaz à effet de serre dans la procédure de déclaration d'utilité publique (TP – 405194 – 17/05/2022) et à la compensation des émissions de gaz à effet de serre des vols effectués à l'intérieur du territoire national (TP – 405014-12/04/2022), qui souffraient de sérieuses insuffisances.

D'autres projets témoignent d'une saisine prématurée du Conseil d'État. Le projet de décret relatif au dispositif de certificats de production de biogaz (n° 404981) en constitue une illustration. Bien que n'ayant pas finalisé la négociation préalable entre les différents partenaires du dispositif (producteurs de biogaz, d'une part, et distributeurs, d'autre part), le Gouvernement a choisi de saisir le Conseil d'État d'un projet inabouti, qui n'offrait d'autre choix que de donner un avis défavorable au projet ou d'en écarter une partie, ce qui, dans les faits, revenait au même puisque la censure partielle paralysait la mise en oeuvre de l'ensemble du dispositif. Il en allait de même de dispositions réglementaires relatives au droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinées à la consommation humaine, qui devaient être modifiées à quelques semaines d'intervalle faute pour le premier projet d'avoir anticipé la nécessité de transposer la directive (UE 2020/2184) relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (n° 405289 et n° 405369).

Le Conseil d'État (section des travaux publics) constate parfois, sur certains sujets, un défaut de coordination interministérielle et d'implication en amont de certaines administrations également concernées. Tel a été le cas, par exemple, des dispositions du projet de loi sur les énergies renouvelables (**SOC-TP/AG – 405732 – 15 et 22/09/2022**) visant à élargir le champ d'application d'un régime juridique connu sous le nom d'« État d'accueil », c'est-à-dire l'État côtier de l'Union européenne où une prestation de service maritime (port) dessert sa côte. Le Conseil d'État ayant observé que le ministère des affaires étrangères n'avait pas été consulté sur cet article du projet, qui posait une question délicate de conciliation entre droit européen et international, cette consultation a été effectuée par le secrétariat général du Gouvernement et son résultat a conduit au retrait des dispositions en cause, sans toutefois que le débat juridique au vu de l'ensemble des éléments ait eu lieu devant le Conseil d'État.

Certains textes qui mettent en oeuvre des dispositions législatives adoptées par voie d'amendement d'origine parlementaire ou gouvernementale soulèvent des difficultés particulières quand ces amendements n'ont pas fait l'objet d'une analyse suffisante.

C'est notamment le cas lorsqu'ils n'ont pas été coordonnés avec la législation existante : il en va ainsi d'un projet de décret pris pour l'application de l'article L. 163-1 du code de l'environnement, consacré aux mesures de compensation des atteintes à la biodiversité, qui a été complété par la **loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 dite loi « Climat et résilience »**. Il ajoute au principe selon lequel les mesures de compensation sont mises en oeuvre en priorité sur le site endommagé ou, en tout état de cause, à proximité de celui-ci, le principe selon lequel ces mesures sont mises en oeuvre en priorité au sein des zones de renaturation préférentielle identifiées par les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU), consacrant ainsi deux priorités pour la mise en oeuvre des mesures de compensation sans les hiérarchiser entre elles.



Ou encore lorsque la rédaction de la disposition législative ne permet pas l'adoption des mesures réglementaires nécessaires, ce qui impose de solliciter à nouveau l'intervention du législateur pour compléter la base légale, comme ce fut le cas d'un projet de décret relatif au droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinées à la consommation humaine (n° 405289).

Ces exemples illustrent des défauts de coordination des travaux d'élaboration de la norme, qui conduisent à des allers et retours préjudiciables à sa mise en œuvre et à un fractionnement qui nuit à la qualité de la norme et contribue à sa fragilisation.

D'autres textes posent un problème de compétence en raison d'une large subdélégation. Le Conseil d'État relève alors que le projet de décret qui lui est soumis a un contenu extrêmement réduit et que c'est un arrêté qui contient la quasi-totalité des précisions nécessaires à l'application des dispositions adoptées par le législateur. Cela a été le cas pour un projet de décret relatif au classement des réseaux de chaleur et de froid (**TP – 404631 – 29/03/2022**), un projet de décret relatif à la sécurisation des infrastructures de stationnement des vélos dans les bâtiments (**TP – 405148 – 26/06/2022**) ou encore un projet de décret relatif au carnet d'information du logement (**TP – 406177 – 6/12/2022**).

La succession des textes aboutit parfois à une sédimentation de mesures qui, malgré leur objet commun, manquent de cohérence. Dans son avis sur le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables (**SOC-TP/AG – 405732 – 15 et 22/09/2022**), le Conseil d'État a appelé l'attention du Gouvernement sur le fait que la multiplication, au fil du temps et sans logique d'ensemble, de régimes dérogatoires à la législation protectrice du littoral, qui sont de surcroît assortis de conditions procédurales et de fond hétérogènes, n'est pas satisfaisante. Il l'a invité à engager une réflexion pour tenter de « *donner une cohérence à ces dérogations et harmoniser les règles les régissant* ».

Autre difficulté illustrée par le **projet de décret relatif aux communautés d'énergie (n° 405541)**. Faute pour le Gouvernement d'avoir élaboré le projet de décret en même temps que le projet d'ordonnance (n° 402037), l'ensemble manque de cohérence et conduit, *in fine*, au retrait du projet de texte réglementaire à raison de l'insuffisance de base légale, obligeant le Gouvernement à solliciter à nouveau le législateur, ce qui engendre des retards. S'agissant en l'occurrence, de la transposition d'une directive européenne, le retard se double d'un manquement de l'État à ses obligations communautaires.

Le Conseil d'État se félicite, en revanche, après avoir constaté, de manière récurrente, le caractère incomplet de dossiers relatifs à des affaires de même nature, que l'administration chargée de ces textes ait remédié à ces difficultés. Tel a été le cas, en 2022, pour les projets de décrets portant classement de sites, pour lesquels certains des nombreux avis requis n'étaient produits que bien après la saisine, retardant ainsi l'examen du texte et l'achèvement d'une procédure déjà très longue.

2.4.2. La qualité des études d'impact et des évaluations préalables

• • • **L'étude d'impact** est un instrument d'évaluation de la norme préalablement à son adoption, indispensable dans le cadre d'une politique de qualité et de simplification du droit. Le Conseil d'État en a préconisé le développement dès 2006 dans son étude *Sécurité juridique et complexité du droit* (pp. 303 et s.), à la suite de laquelle l'article 39 de la Constitution a été révisé par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Celui-ci prévoit désormais que la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. Promulguée le 15 avril 2009, cette dernière impose la réalisation d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude doivent définir **les objectifs poursuivis** par le projet de loi, recenser **les options possibles** en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et **exposer les motifs du recours à une nouvelle législation**. Ils sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État (article 8 de la loi organique). **Une évaluation préalable** est également requise pour certains projets de texte réglementaire, en application de l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales et de la circulaire du Premier ministre du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales (V. infra développements consacrés au Conseil National d'évaluation des normes). Le Conseil d'État opère un examen approfondi de la qualité des études d'impact qui accompagnent les projets de loi dont il est saisi dans le cadre de ses fonctions consultatives, au regard des exigences de la loi organique du 15 avril 2009. Il est obligatoirement destinataire de celles qui accompagnent certains projets de textes réglementaires, qui lui permettent si elles sont de bonne qualité de mieux mesurer les enjeux et les effets attendus de ces projets et viennent ainsi enrichir ses travaux.

Comme il le fait de façon récurrente, le Conseil d'État s'est montré attentif en 2022 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 la plupart des études d'impact sont complètes et bien documentées dès la saisine initiale, il reste trop fréquent qu'elles doivent être enrichies en cours d'examen des projets devant le Conseil d'État. Les principales observations faites en 2022 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 (section des travaux publics), a ainsi relevé le cas de certains des textes réglementaires relatifs au régime de responsabilité élargie des producteurs en matière de déchets, pour lesquels les données économiques relatives aux filières sont absentes de la fiche d'impact. S'agissant des projets de décret, les lacunes de l'étude d'impact peuvent aller jusqu'à conduire au rejet ou au retrait du texte.

A supposer que certaines de ces informations n'entrent pas, par leur nature, dans les rubriques de l'étude ou de la fiche d'impact, il est indispensable de les communiquer spontanément au Conseil d'État dès sa saisine pour qu'il soit en mesure de mesurer correctement la portée de la mesure envisagée.

■ **Recommandations en matière de projets de loi**

S'agissant des projets de loi, le Conseil d'État obtient souvent que l'étude d'impact soit **complétée** et indique, dans son avis, les points sur lesquels de nouveaux éléments doivent être apportées avant le dépôt du projet au Parlement.

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 les projets suivants :

-- projet de loi sur le développement des énergies renouvelables (points 25 à 30), pour les mesures tendant à l'accélération du développement de l'énergie solaire thermique et photovoltaïque.

-- projet de loi relatif à l'accélération du nucléaire, pour lequel le Conseil d'État, outre des lacunes persistantes dans l'étude d'impact malgré deux saisines rectificatives (point 3 de l'avis), notamment l'absence d'évaluation des incidences sur les services de l'administration centrale, relève également des analyses approximatives s'agissant de la conciliation de l'objectif d'accélération des procédures avec les enjeux de protection du domaine public maritime (DPM), qui reflètent l'insuffisante préparation du texte et le conduisent à un réécrire entièrement les dispositions proposées sur le régime des concessions d'utilisation du DPM.

 *V. les avis sur [ConsiliaWeb](#)*

Insuffisances au regard des mesures transitoires proposées (SOC-TP/AG – 405372 – 15 et 22/09/2022) – Le Conseil d'État relève que l'étude d'impact des dispositions du projet de loi sur le développement des énergies renouvelables, qui prévoient des dérogations au régime d'autorisation environnementale, ne fournit aucune donnée chiffrée ni même aucun ordre de grandeur sur les projets d'installations d'énergie renouvelable concernés, qui éclairerait le champ d'application des dérogations proposées et justifierait la durée de 4 ans prévues pour ces dérogations. Cette étude ne fait pas davantage ressortir comment ces dérogations s'articulent avec d'autres leviers de développement des énergies renouvelables, notamment en termes de planification ou déclinaison territoriale des objectifs nationaux.

Insuffisances concernant l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi :

-- **Insuffisance au regard de l'ambition et du champ couvert par le projet de loi (INT/CP – 405710 – 05/09/2022)** – Le Conseil d'État estime, eu égard à l'ambition et au champ couvert par le projet de loi, « *l'action du ministère de l'intérieur* » selon son exposé des motifs, que l'étude d'impact devrait être complétée pour comporter en introduction une présentation de la situation et de l'évolution des phénomènes d'insécurité et de délinquance au cours de ces dernières années ainsi qu'une évaluation des résultats des nombreuses lois et mesures adoptées dans ce domaine depuis 2018. Ces données seraient en effet utiles pour apprécier la nécessité de plusieurs dispositions du projet, à commencer par la trajectoire des crédits du ministère de l'intérieur pour les années 2023 à 2027, d'autant que l'exposé des motifs souligne que « *Depuis 2017, un effort sans précédent pour lutter contre le crime et garantir la sécurité du quotidien a été engagé* ». Il estime également qu'elle devrait être complétée afin de corréliser la programmation budgétaire et les moyens qui pourraient affectés au financement des nombreuses mesures de transformation du ministère annoncées dans le rapport annexé.

-- **Insuffisance au regard de mesures envisagées qui dérogent à plusieurs dispositions de principe du code civil (AG/INT – 406383 – 15/12/2022)** – Le Conseil d'État estime que les dispositions du projet relatives aux examens génétiques aux fins de lutte contre le dopage appellent une grande vigilance dans la mesure où elles dérogent aux dispositions de principe du code civil qui n'autorisent l'examen des caractéristiques génétiques constitutives d'une personne qu'à des fins médicales ou de recherche scientifique (article 16-10) ou l'identification d'une personne par ses empreintes génétiques (article 16-11) qu'aux mêmes fins ou à celles de rechercher, lorsqu'elle est inconnue, l'identité de personnes. Il rappelle que ces articles sont issus des lois de bioéthique dont le processus d'élaboration garantit, en amont du débat législatif, le temps nécessaire à une analyse approfondie, experte et pluraliste des questions posées. Il observe que **le législateur ne disposera que d'une étude d'impact sommaire** selon laquelle « *les organisations antidopage sont confrontées à des comportements toujours plus élaborés qui rendent nécessaires le recours aux analyses génétiques* », sans que cette nécessité soit sérieusement documentée, ni les conséquences induites par cette substantielle novation évaluées. Le Conseil d'État ne retient pas la disposition relative à la recherche d'une manipulation génétique pouvant modifier les caractéristiques somatiques aux fins d'augmenter la performance. Il estime que la nécessité de cette recherche n'est pas établie dès lors que **l'étude d'impact ne démontre pas que cette hypothèse constitue à ce jour un risque avéré**. Il propose de préciser dans le texte du projet de loi, en premier lieu, que, comme cela est indiqué dans l'avis de l'AFLD, les analyses doivent porter sur les seules parties du génome pertinentes au regard des trois hypothèses de recherche autorisées et ne pourront donner d'autres indications que celles recherchées, en deuxième lieu qu'elles ne peuvent permettre d'avoir une connaissance d'ensemble du patrimoine génétique de la personne, et qu'enfin les données analysées ne peuvent servir à l'identification ou au profilage des sportifs ni à la sélection de sportifs à partir d'une caractéristique génétique donnée. Compte tenu des précisions et des limites ainsi



apportées au texte initial, le Conseil d'État estime que les autres dispositions du projet de loi relatives aux examens génétiques aux fins de lutte contre le dopage ne méconnaissent aucune norme supérieure. Il recommande toutefois de compléter l'étude d'impact notamment sur le caractère ciblé et non systématique des zones ou séquences d'ADN sur lesquelles portent les analyses et les modalités techniques du déroulement de chacune d'entre elles.

■ Etude d'impact des dispositions d'habilitation

Nécessité de préciser les options envisagées et de faire figurer les éléments financiers établis (SOC/AD/FIN/TP – 404913 – 10/03/2022) – Les obligations du Gouvernement concernant la teneur de l'étude d'impact prévue à 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 sont, en vertu de l'article 11 de cette loi organique, moindres pour les dispositions d'habilitation. Ainsi, n'ont pas à être fournis les éléments mentionnés aux huitième, neuvième et dernier alinéa de l'article 8 de cette loi, relatifs à l'évaluation des conséquences économiques, financières sociales et environnementales et sur l'emploi public ainsi qu'aux textes d'application nécessaires. Pour autant, dans son chapitre consacré aux habilitations, le guide de légistique souligne qu'« *il convient d'y faire figurer tous les éléments utiles dont le Gouvernement dispose déjà, en particulier en ce qui concerne l'état du droit existant, les objectifs poursuivis, le cas échéant les différentes options envisagées, l'articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, ainsi qu'un recensement et une analyse de l'ensemble des dispositions législatives à modifier* ». Ainsi, l'étude d'impact de la disposition habilitant le Gouvernement à prendre des mesures pour la mise en œuvre du Réseau radio du futur, dit « RFF » (réseau de communications électroniques des services de secours et de sécurité, de protection des populations et de gestion des crises et des catastrophes destiné à fournir à l'ensemble de ces services, en toutes circonstances et en tout point du territoire, l'accès à très haut débit à un service complet de communications électroniques) ne fait pas apparaître les différentes options encore envisagées par le Gouvernement à ce stade concernant le montage juridique du projet, notamment pas la possibilité de recourir à plusieurs opérateurs pour exploiter le réseau, ni les alternatives possibles concernant le statut juridique de ce ou ces opérateur(s) et la nature de ses relations avec les services usagers. Par ailleurs, quand bien même la loi organique n'impose pas une évaluation des conséquences économiques et financières en matière d'habilitation, l'étude ne comporte aucun élément chiffré tant en ce qui concerne le coût d'entretien et de mise à jour des dispositifs actuellement utilisés par les services concernés par le RRF (qui constitue l'une des justifications de la réforme) qu'en ce qui concerne le coût estimé du déploiement du RFF selon le montage retenu, alors même que ces éléments apparaissent dans les différents documents produits par le Gouvernement.

■ Recommandations en matière de projets de décret

Projet visant à faciliter les opérations d'aménagement des terrains de camping et des parcs résidentiels de loisirs / Absence d'étude préalable, insuffisances de l'étude d'impact et des réponses aux observations émises lors des consultations

(TP – 405312 – 21/06/2022) – Un projet de décret modifie le code de l’urbanisme afin, d’une part, de faciliter l’implantation des habitations légères de loisirs au sein des campings autorisés en en doublant le nombre possible et, d’autre part, d’alléger les contrôles administratifs sur la conduite d’opérations d’aménagement menées au sein de ces campings et des parcs résidentiels de loisirs en modifiant le champ d’application de la déclaration préalable. Le Conseil d’État (section des travaux publics) constate que le projet n’a fait l’objet d’aucune évaluation préalable sur certains points, tandis que, sur d’autres, la fiche d’impact est lacunaire ou insuffisante au regard des objectifs poursuivis, alors pourtant qu’il est proposé d’apporter des modifications substantielles au régime des autorisations d’urbanisme, de sorte qu’il n’est pas en mesure d’apprécier la portée du projet. Il souligne que, pour un projet de cette nature, une étude préalable, aussi complète que possible, doit être réalisée, afin que puissent être mesurés les effets concrets des modifications envisagées, notamment leurs conséquences économiques, financières, sociales et environnementales sur les catégories de personnes concernées, sur les équilibres entre les différents formes d’hébergement léger de tourisme, sur la jeunesse et les autres domaines pertinents. Une telle exigence d’évaluation s’impose d’autant plus lorsque, comme au cas présent, les mesures proposées ont des incidences techniques et financières significatives pour les collectivités territoriales. Le Conseil d’État observe également que, si les consultations obligatoires ont bien été effectuées et qu’une consultation du public a bien été organisée, de même qu’une concertation avec les collectivités territoriales, le Gouvernement les a peu prises en compte et, à tout le moins, n’y a pas apporté de réponses adéquates. L’absence de réponse aux questions relatives à l’impact financier des mesures projetées pour les collectivités territoriales a d’ailleurs été l’un des éléments motivant l’avis négatif du Conseil national de l’évaluation des normes.

Caractère lacunaire de la fiche d’impact s’agissant de fraudes auxquelles le projet de décret est censé remédier (TP – 405960 – 24/10/2022) – Alors que le Gouvernement se propose notamment d’accorder de nouveaux pouvoirs à la Commission de régulation de l’énergie (CRE) en vue de remédier à un certain nombre de fraudes dans l’utilisation des droits ARENH, la fiche d’impact ne fournit pas, si ce n’est quelques statistiques, du moins quelques exemples de telles dérives et le Gouvernement n’a pu fournir que deux exemples de fournisseurs demandant une quantité d’ARENH qui n’avaient pas, ou presque pas de clients, lorsqu’ils ont fait une demande.

2.4.3. Le respect des obligations en matière de consultations

• • • *L’édiction des textes législatifs ou réglementaires ou des décisions administratives individuelles est souvent précédée de la consultation d’organismes créés à cet effet ou dont c’est l’une des missions. Cette consultation peut être facultative ou obligatoire, voire être assortie de la nécessité d’un avis conforme. [...] Le caractère obligatoire ou facultatif d’une consultation résulte des termes mêmes du texte ayant institué l’organisme ou prévu la consultation (Source : [guide de légistique](#), Légifrance)*



Le Conseil d'État (section des travaux publics) déplore régulièrement être saisi alors que des consultations obligatoires sont en cours, voire ont été omises, en particulier celle du public résultant de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement pris en application de l'article 7 de la Charte de l'environnement, ce qui conduit à retarder l'examen du texte. Cela peut entraîner, lorsqu'il apparaît que cette omission se conjugue à des difficultés juridiques propres aux dispositions envisagées, à son retrait par le Gouvernement, tel le projet de décret précisant les conditions d'application de l'interdiction des services réguliers de transport aérien public de passagers intérieurs dont le trajet est également assuré par voie ferrée en moins de deux heures trente.

➡ Voir « 2. Activité consultative », rubrique « 3.16. Nature et environnement », p. 281 – *Obligation de consultation du public en application de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement*

■ Caractère obligatoire de la consultation

La consultation du Conseil d'État sur un projet de loi inscrit à un prochain conseil des ministres est obligatoire en application de l'article 39 de la Constitution alors même que toutes les dispositions du texte ont déjà été soumises à son avis à l'occasion de l'examen d'un précédent projet de loi (CP – INT – 405710 – 11/10/2022) – Le Conseil d'État donne un avis favorable au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur qui reprend, sans en ajouter d'autres, seize des trente-deux articles d'un projet de loi examiné six mois auparavant. Les articles du projet de loi sont identiques à ceux alors adoptés par le Conseil d'État à l'exception de deux articles qui reprennent le texte initial du Gouvernement. Le rapport annexé qu'approuve l'article 1^{er} du projet est identique au rapport qui accompagnait le projet de loi examiné six mois auparavant, à l'exception de la suppression des passages consacrés aux commentaires de mesures qui n'ont pas été reprises dans le projet de loi et de quelques modifications formelles. Le Conseil d'État rappelle que, étant ainsi saisi d'un projet de loi inscrit à l'ordre du jour d'un prochain conseil des ministres, sa consultation est obligatoire en application du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution, alors même que toutes les dispositions du projet de loi, ainsi que le rapport annexé, ont déjà été soumis à son avis dans un précédent projet de loi ayant été délibéré en conseil des ministres et déposé sur le bureau d'une assemblée.

■ Consultation obligatoire

-- Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)

Conditions d'habilitation et d'assermentation des agents de l'ARCOM (INT – 405016 – 29/03/2022) – Le Conseil d'État interprète l'article 9 de la loi du 30 septembre 1986 qui prévoit la consultation de l'ARCOM sur les « *projets de loi et d'actes réglementaires relatifs au secteur de la communication audiovisuelle* » comme s'appliquant à un projet de décret fixant les conditions d'habilitation et d'assermentation des agents de l'ARCOM amenés à procéder aux enquêtes nécessaires pour s'assurer du respect, par les acteurs de l'audiovisuel, des obligations qui leur sont faites par la loi du 30 septembre 1986.

-- Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

Obligation de consulter le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) / Consultation obligatoire, alors même que le projet ne comporte aucune mesure d'adaptation et que le CNEN avait été consulté sur le projet de loi dite 3 D / Projet d'ordonnance étendant aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie certaines dispositions de la loi dite « 3 D S » du 21 février 2022 (INT – 406016 – 22/11/2022) – Le Conseil d'État considère qu'est obligatoire la consultation du CNEN sur le projet d'ordonnance étendant aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie les dispositions de la loi du 21 février 2022 dite « 3 D S », alors même que ce projet ne comporte aucune mesure d'adaptation aux collectivités concernées et que le CNEN avait déjà été consulté sur le projet de loi dite « 3 D S ». En effet, l'application des dispositions en question aux collectivités d'outre-mer peut soulever des questions différentes de celles qui se posent à l'égard des collectivités de métropole. En outre, les dispositions du projet d'ordonnance, qui reprennent celles de la loi, peuvent différer de celles sur lesquelles le CNEN avait été consulté puisque cette consultation portait sur le projet de loi initial, avant qu'il ne fût soumis au Parlement.

(FIN – 406078 – 06/12/2022 et 20/12/2022) – Saisi d'un projet de décret qui traite, notamment, de la répartition du fonds de solidarité régional, le Conseil d'État lui donne un avis favorable, dès lors que la consultation du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été opérée et qu'il a été mis à même de prendre connaissance de l'avis émis par ce dernier. Il résulte en effet des dispositions de l'article L. 1212-2 du CGCT, relatif aux compétences du CNEN, que les normes applicables aux collectivités territoriales mentionnées par ce texte ne sont pas seulement celles induisant des contraintes de fond ou de procédure dans le fonctionnement ou l'exercice des compétences de ces collectivités, mais plus généralement toutes les normes ayant une incidence sur ces dernières, ce qui inclut les dispositions relatives à leurs ressources. Or si le montant total du fonds de solidarité régional versé aux collectivités et les critères de sa répartition sont déterminés par la loi, la pondération de ces critères est définie par le décret, ainsi que la formule de répartition. Ainsi, les dispositions de ce dernier ont un impact sur les ressources des collectivités territoriales, ce qui rend obligatoire la consultation du CNEN. Est par ailleurs inopérant l'argument tiré de ce que la norme mise en oeuvre par le projet de décret aurait pour destinataire l'administration de l'État dès lors que l'article L. 1212-2 du CGCT, se réfère aux « normes applicables aux collectivités » et non à celles dont ces dernières font elles-mêmes application.

(INT – 405809 – 05/09/2022) – Un projet de décret modifiant les dispositions réglementaires du code général des collectivités territoriales relatives aux conseils économiques, sociaux, environnementaux, de la culture et de l'éducation de la Guyane et de la Martinique, seules collectivités dotées d'un tel organe, concerne, à ce titre, une catégorie de collectivités territoriales. Il doit par suite être regardé, au sens des dispositions du I de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, comme un projet de texte réglementaire créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales, sur lequel le Gouvernement doit recueillir l'avis du Conseil national d'évaluation des normes.



Modification des statuts du CEREMA en matière de marchés publics / Répercussion en matière d'obligations de publicité et de mise en concurrence / Existence / Mesure affectant significativement le fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et les conditions d'exercice de leurs compétences / Existence (ADM – 405383 – 07/06/2022) – A l'occasion de l'examen d'un projet de décret portant modification du décret n° 2013-1273 du 27 décembre 2013 relatif au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), le Conseil d'État considère que la modification des statuts du CEREMA à laquelle procède le projet du Gouvernement vise, par la mise en place d'une « quasi-régie conjointe », à ne soumettre les marchés conclus entre l'État, certaines collectivités territoriales et certains groupements de collectivités, d'une part, et le CEREMA, d'autre part, en vue de la prestation par celui-ci de divers services d'ingénierie, notamment dans le domaine des infrastructures de transport, qu'aux dispositions du titre II du livre V de la deuxième partie du code de la commande publique et, en ce qui concerne les concessions, à celles du titre II du livre II de sa troisième partie, ce qui a pour conséquence d'exclure l'application à ces marchés et concessions de toutes les obligations de publicité et de mise en concurrence. Dès lors, le projet de décret affecte de façon significative le fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et les conditions d'exercice de leurs compétences et il devait donc être soumis, ainsi qu'il l'a été, à la consultation du Conseil national d'évaluation des normes.

-- Autorité des normes comptables

Dispositions imposant des obligations particulières par rapport au plan comptable général (INT – 405488 – 28/06/2022) – Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret relatif aux conditions d'exercice des commissaires de justice, lui donne un avis favorable après avoir constaté que l'autorité des normes comptables avait été, à juste titre, préalablement consultée. En application des 1° et 2° de l'article 1^{er} de [l'ordonnance n° 2009-79](#) du 22 janvier 2009 créant l'autorité des normes comptables, cette dernière donne un avis sur toute disposition législative ou réglementaire contenant des mesures de nature comptable applicables aux personnes physiques ou morales soumises à l'obligation légale d'établir des documents comptables conformes aux normes comptables privées. Les dispositions de l'article 67 du projet, qui figurent dans le titre VII intitulé « comptabilité », imposent aux commissaires de justice, au titre des mandats qu'ils reçoivent, la tenue d'une comptabilité spéciale enregistrant l'ensemble des mouvements concernant ces mandats, la tenue de plusieurs documents spécifiques à chaque compte (journal général, grand livre etc.) et l'établissement d'une balance générale annuelle. Ces dernières dispositions, qui imposent des obligations particulières par rapport au plan comptable général applicable aux personnes privées, revêtent la nature de mesures comptables au sens des dispositions de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 22 janvier 2009 précitée. Par suite, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que ces dispositions du projet se soient bornées à reprendre celles jusque-là applicables aux huissiers de justice, la consultation préalable de l'autorité des normes comptables s'imposait.

-- Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières

(FIN – 405303 – 24/05/2022) – En vertu de l'article L. 614-2 du code monétaire et financier, le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières (CCLRF) est consulté notamment sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret traitant de questions relatives au secteur de l'assurance et au secteur bancaire. Saisi d'un projet de décret relatif au traitement des difficultés de l'entrepreneur individuel le Conseil d'État estime que ce projet doit faire l'objet d'une consultation du CCLRF dès lors qu'il traite de la procédure de surendettement, dans laquelle les créanciers relevant du secteur du crédit occupent une place importante, et qu'il modifie le régime applicable à la commission de surendettement des particuliers, qui relève de la compétence de la Banque de France.

-- Conseil national de la mer et des littoraux

(ADM – 405418 – 21/06/2022) – Aux termes de l'article L. 219-1 A du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'article 238 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 : « *Il est créé un conseil national pour l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la mer et des littoraux et la gestion intégrée des zones côtières, dénommé Conseil national de la mer et des littoraux (...) / Le conseil peut être consulté dans le cadre de la rédaction des textes législatifs ou réglementaires relatifs à la mer et aux littoraux. Il est consulté sur les priorités d'intervention et les conditions générales d'attribution des aides de l'État. Il peut être consulté sur les projets définis en application des contrats passés entre l'État et les régions (...)* ». S'il résulte de ces dispositions que depuis l'intervention de la loi du 22 août 2021, la consultation du Conseil national de la mer et des littoraux n'est, en principe, pas obligatoire sur les projets de textes législatifs ou réglementaires relatifs à la mer et aux littoraux, il en va autrement lorsque ces textes fixent des conditions générales d'attribution des aides de l'État. En conséquence, le Conseil d'État estime obligatoire la consultation du Conseil national de la mer et des littoraux sur un projet de décret déterminant les conditions d'attribution et les règles de calcul de la décote dont peuvent bénéficier les personnes sollicitant de l'État la cession à titre onéreux de terrains à usage d'habitation sur la zone dite des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique.

-- Comité social et économique d'un établissement public

(ADM – 405537 – 12/07/2022) – Saisi d'un projet de décret portant diverses dispositions relatives à certains établissements publics culturels, le Conseil d'État estime que la consultation préalable du comité social et économique de l'Opéra national de Paris est nécessaire. En effet, le projet de décret modifie notamment le décret du 5 février 1994 fixant le statut de l'Opéra national de Paris pour élargir le champ de compétences du comité financier de cet établissement public, qui portait jusque-là sur l'examen du budget initial, des budgets rectificatifs ainsi que du compte financier, et, en conséquence, modifier son appellation et apporter des adaptations limitées à sa composition. Désormais intitulé comité stratégique, cet organe examinera, préalablement à toute saisine du conseil d'administration, les orientations stratégiques intéressant cet établissement public en matière économique,



sociale et immobilière, sans que cet élargissement de compétences emporte une modification de son rôle d'instance de réflexion et d'échanges. Dans ces conditions, ces modifications affectent l'organisation économique de l'établissement public et imposent la consultation préalable de son comité social et économique.

-- Conseil commun de la fonction publique

(ADM – 405057 – 06/04/2022) – Trois dispositions du projet de décret examiné par le Conseil d'État, qui modifient les dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État, permettent désormais la prise en compte du congé parental, de certains autres congés et de périodes de temps partiel assimilé à du temps plein, dans la limite d'une durée de cinq ans, pour le calcul de l'ancienneté ou de la durée de services effectifs exigées notamment pour le recrutement par la voie des concours internes non seulement de la fonction publique de l'État mais également de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière. Le Conseil d'État estime que ces dispositions, en tant qu'elles créent au profit d'un agent public de l'État des droits opposables dans les trois fonctions publiques, doivent être obligatoirement soumises à la consultation du Conseil commun de la fonction publique dès lors que, tant par leur contenu que par leur portée, elles ont une incidence sur les règles générales de recrutement et d'emploi des agents contractuels et doivent être regardées comme ayant un objet commun à au moins deux fonctions publiques au sens du 2° de l'article 2 du décret n° 2012-148 du 30 janvier 2012 relatif au Conseil commun de la fonction publique.

-- Comités techniques

Interprétant les dispositions du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État, le Conseil d'État a estimé qu'il y a lieu de soumettre à ces comités les textes qui ont directement pour objet de régir l'organisation et le fonctionnement des services et des établissements publics ou qui emportent des conséquences directes sur l'organisation et le fonctionnement des services et des établissements publics, pourvu que, dans un cas comme dans l'autre, leurs effets soient suffisamment significatifs (Assemblée générale, 16 mai 2013, affaire n° 387542). Saisi d'un projet de décret modifiant diverses dispositions relatives au Cercle national des armées et à certains établissements publics placés sous la tutelle du ministre de la défense, le Conseil d'État (section de l'administration) s'est interrogé sur la consultation préalable du comité technique du ministère de la défense et des anciens combattants, en l'absence de comité technique propre à l'établissement public « Cercle national des armées ». Les dispositions examinées visent à :

- modifier l'appellation des autorités militaires pouvant recevoir délégation du ministre en ce qui concerne la gestion des cercles en raison de la modification de l'organisation territoriale de la défense par le décret 2015-81 du 29 janvier 2015 ;
- modifier la composition du conseil d'administration du cercle national des armées pour prévoir la présence de deux représentants de l'État, et préciser les dispositions relatives au directeur de cet établissement public ;

- modifier l'appellation de l'un des directeurs du ministère siégeant au conseil d'administration de l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense et au conseil d'administration de l'office national des anciens combattants et des victimes de guerre. Compte tenu de la nature et de la portée de ces dispositions, il a été considéré que les effets de ces dispositions n'étaient pas suffisamment significatifs pour rendre obligatoire la consultation de ce comité technique. **(ADM – 405237 – 24/05/2022)**

En revanche, saisi d'un projet de décret portant création du comité social d'administration du personnel civil de la gendarmerie nationale, le Conseil d'État estime que la consultation préalable du comité technique de la gendarmerie nationale et du comité technique ministériel unique du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer est nécessaire. Les dispositions examinées visent à créer un comité social d'administration propre au personnel civil de la gendarmerie nationale dans des conditions qui dérogent au décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'État. Ce comité social d'administration, qui remplacera le comité technique de la gendarmerie nationale, constituera le comité social d'administration de réseau et le comité social d'administration de proximité pour le personnel civil de la gendarmerie. La mise en place de cette instance de représentation de certains agents publics dans des conditions dérogatoires au droit commun revêt un caractère suffisamment significatif pour requérir la consultation préalable tant du comité technique de la gendarmerie nationale que du comité technique ministériel unique du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer. **(ADM – 405478 – 24/05/2022)**

(ADM – 406402 – 19/12/2022) – Saisi d'un projet de décret modifiant des dispositions réglementaires du livre IX du code de l'éducation et de l'article 1^{er} du décret n° 2007-1780 du 17 décembre 2007 relatif à la gestion des personnels des bibliothèques relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur tendant à autoriser les ministres chargés de l'éducation et de l'enseignement supérieur à déléguer une partie de leurs pouvoirs en matière de gestion de certains personnels ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé, et des bibliothèques, le Conseil d'État considère que les effets des mesures de déconcentration prévues ne sont pas suffisamment significatifs pour rendre obligatoire la consultation des comités techniques ministériels concernés. Toutefois, le projet de décret prévoyant qu'en matière de recrutement et de gestion des personnels ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé affectés dans les îles Wallis et Futuna, les compétences qui ne seront pas déléguées au vice-recteur de Wallis-et-Futuna le seront au recteur de l'académie de Paris, le Conseil d'État estime que cette attribution de compétences nécessite la consultation des comités techniques ministériels du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.



■ Consultation non obligatoire

-- Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

Mise en œuvre du chèque énergie exceptionnel (TP – 406296 – 22/11/2022) – Le chèque énergie est, aux termes de l'article L. 124-1 du code de l'énergie, un titre spécial de paiement permettant aux ménages dont le revenu fiscal de référence est, compte tenu de la composition du ménage, inférieur à un plafond, d'acquitter notamment tout ou partie du montant des dépenses d'énergie relatives à leur logement. Il est émis et attribué à ses bénéficiaires par l'Agence de services et de paiement. L'administration fiscale constitue un fichier établissant une liste des personnes remplissant les conditions prévues par ces dispositions, qui comporte en outre les éléments nécessaires au calcul du montant de l'aide dont elles peuvent bénéficier. Ce fichier est transmis à l'Agence de services et de paiement afin de lui permettre d'adresser aux intéressés le chèque énergie. Un projet de décret relatif à la protection des consommateurs en situation de précarité énergétique, qui permet notamment d'attribuer au titre de l'année 2022 un chèque énergie exceptionnel d'une valeur faciale de 200 euros pour les ménages dont le revenu fiscal de référence par unité de consommation, au sens de l'article R. 124-1 du code de l'énergie, est inférieur à 10 800 euros, et de 100 euros pour les revenus fiscaux de référence compris entre 10 800 et 17 400 euros. Ce chèque a vocation à être versé à 12 millions de ménages, soit plus du double du nombre de bénéficiaires du chèque énergie de droit commun, estimé à 5,8 millions de ménages. Il résulte tant du paragraphe 4 de l'article 36 du RGPD que de la première phrase du *a* du 4° de l'article 11 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018, tels qu'interprétés non par la jurisprudence, que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) doit être préalablement consultée sur tout projet de loi ou de décret qui comporte des dispositions, soit portant sur le cadre général de la protection des droits et libertés des personnes s'agissant de leurs données à caractère personnel ou du traitement de ces données, soit déterminant, dans certaines de leurs caractéristiques essentielles, les conditions de création ou de mise en œuvre d'un traitement ou d'une catégorie de traitements de données à caractère personnel. Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que les caractéristiques du traitement de données à caractère personnel que constitue le fichier des personnes bénéficiaires du chèque énergie, notamment les modalités de recueil et de transmission des données, qui sont définies aux articles R. 124-7, R. 124-7-1 et R. 124-16 du code de l'énergie et dont les dispositions ont été, lors de leur édicton, soumises pour avis à la CNIL, ne sont pas modifiées par le projet de décret qui lui est soumis. Le seul doublement du nombre de bénéficiaires, alors que le nombre initial était déjà conséquent et nécessitait, par suite, des mesures de sécurité importantes, ne permet pas de considérer que ce projet détermine les conditions de création ou de mise en œuvre nouvelles d'un traitement de données à caractère personnel dans certaines de ses caractéristiques essentielles, au sens des dispositions susmentionnées. Dès lors, la consultation de la CNIL n'était pas obligatoire.

-- Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)



Agents contractuels de l'État (ADM – 405057 – 06/04/2022) – Trois dispositions du projet de décret examiné par le Conseil d'État, qui modifient les dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État, permettent désormais la prise en compte du congé parental, de certains autres congés et de périodes de temps partiel assimilé à du temps plein, dans la limite d'une durée de cinq ans, pour le calcul de l'ancienneté ou de la durée de services effectifs exigées notamment pour le recrutement par la voie des concours internes non seulement de la fonction publique de l'État mais également de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière. Le Conseil d'État considère que ces dispositions n'ont pas à être soumises à la consultation du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN). Compte tenu de leur objet, les trois dispositions en cause du projet de décret ne sont pas des normes qui concernent spécifiquement ou principalement les collectivités territoriales au sens des dispositions de l'article L.1212-2 du code général des collectivités territoriales, telles qu'éclairées par la jurisprudence. Par ailleurs, dès lors qu'elles ne visent que les seuls agents contractuels de l'État qui rempliraient les conditions leur permettant de bénéficier de la prise en compte des congés mentionnés par ces dispositions ou qui pourraient bénéficier de la prise en compte de période de temps partiel assimilés à des périodes de temps plein pour se présenter aux concours internes d'accès à des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, le Conseil d'État considère que ces dispositions n'affectent pas de façon significative les compétences, l'organisation, le fonctionnement ou les finances des collectivités territoriales.

-- Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

(ADM – 406397 – 19/12/2022) – Aux termes de l'article L. 124-22 du code général de la fonction publique, « *Sur saisine de l'administration, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique rend un avis, préalablement à leur adoption, sur les projets de texte relatifs aux articles L. 121-3 à L. 121-5, aux chapitres II, III et IV du présent titre, à l'exception de l'article L. 124-3, ainsi qu'à la section 1 du chapitre V du titre III relative aux lanceurs d'alerte* ». Cet article, issu de la codification du 1^o du II de l'article 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires, doit être lu comme subordonnant l'exercice de cette compétence de la HATVP à une décision de l'administration de saisir cette autorité, de sorte qu'il ne s'agit pas d'une consultation préalable obligatoire sur les projets de texte qu'il mentionne. Saisi d'un projet de décret ouvrant à titre expérimental la possibilité pour un agent public d'exercer à titre accessoire une activité lucrative de conduite d'un véhicule affecté aux services de transport scolaire ou assimilés, le Conseil d'État relève que ce projet entre dans le champ d'application de l'article L. 124-22 précité et qu'une consultation de la HATVP aurait donc été possible. Le Gouvernement n'était toutefois pas tenu d'y procéder.

-- Comité social et économique d'un établissement public

(ADM – 404661 – 01/02/2022) – Le Conseil d'État saisi d'un projet de décret modifiant les statuts de la RATP et prévoyant notamment, d'une part, la réduction du nombre des membres de son conseil d'administration de 27 à 15 et, d'autre part, l'introduction d'un dispositif d'approbation des délibérations de ce conseil, estime



que ces modifications n'affectent pas l'organisation économique ou juridique de l'entreprise, au sens des dispositions de l'article L. 2312-8 du code du travail, et que la consultation préalable du comité social et économique n'était donc pas requise dès lors que :

- le statut d'établissement public industriel et commercial de la RATP reste inchangé de même que les autorités de tutelle de l'établissement ;
- l'entreprise reste soumise aux dispositions de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 modifiée relative à la démocratisation du secteur public fixant les règles de composition du conseil d'administration, notamment la proportion des élus du personnel en son sein, les conditions de nomination du président-directeur-général ainsi que la durée des mandats des administrateurs ;
- il n'est créé aucune nouvelle instance statutaire ;
- figurent déjà dans le règlement intérieur adopté par le conseil d'administration de la RATP les dispositions du projet de décret prévoyant que le commissaire du Gouvernement peut, dans les huit jours qui suivent toute délibération du conseil, demander un nouvel examen de la question qui a été débattue et que les délibérations du conseil ne deviennent exécutoires qu'à l'expiration de ce délai de huit jours, sauf si le commissaire du Gouvernement a donné son accord explicite avant l'expiration de ce délai.

-- Haut Conseil de la vie associative

Projet de décret relatif au contrôle du financement étranger des cultes et portant diverses dispositions relatives aux libéralités et à la transparence des associations et fonds de dotation (INT – 405061 – 05/04/2022) – Selon le deuxième alinéa du I de l'article 63 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire : « *Le Haut Conseil est saisi des projets de loi et de décret comportant des dispositions spécifiques relatives au financement, au fonctionnement ou à l'organisation de l'ensemble des associations* ». La consultation du Haut Conseil n'a porté que sur les seuls articles du projet de décret applicables aux associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association et aux fonds de dotation, à l'exclusion, des articles applicables aux associations cultuelles ou chargées d'un culte, régies par les lois du 9 décembre 1905 de séparation de l'église et de l'État et du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes. Le Conseil d'État (section de l'intérieur) considère que la consultation du Haut-Conseil n'est pas obligatoire sur les dispositions créant des obligations faites aux seules associations régies par les lois de 1905 et de 1907, dans le cas où elles reçoivent des ressources provenant de l'étranger, ces dispositions ne concernant pas le financement de « *l'ensemble des associations* », mais seulement d'une catégorie d'entre elles.

-- Conseil commun de la fonction publique

Projet de décret relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements et à la désignation des autorités externes compétentes prévues par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte (CCFP) (INT – 405770 – 20/09/2022) – L'article L. 135-4 du code général de la fonction publique énonce les garanties statutaires dont bénéficient les agents publics lorsqu'ils effectuent un signalement dans le cadre prévu par la loi du 9 décembre

2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Il résulte de l'article 7-1 de la loi du 9 décembre 2016 que, pour bénéficier de ces protections statutaires, l'agent public doit soit adresser un signalement interne soit adresser un signalement externe soit procéder à une divulgation publique dans les conditions prévues à l'article 8 de cette même loi. Le projet de décret examiné par le Conseil d'État, qui est pris pour l'application de l'article 8 de la loi du 9 décembre 2016, définit les procédures de recueil et de traitement des signalements internes et externes. Le Conseil d'État (section de l'intérieur) considère que ce projet de décret n'a pas à être soumis à la consultation du Conseil commun de la fonction publique (CCFP). Aux termes de l'article 2 du décret n° 2012-148 du 30 janvier 2012 relatif au Conseil commun de la fonction publique : « *Le Conseil commun de la fonction publique est saisi pour avis : (...) 2° Des projets de loi, d'ordonnance, de décret ayant un objet commun à au moins deux fonctions publiques qui ont une incidence sur la situation statutaire des fonctionnaires (...)* ». Si, en tant qu'il définit la procédure de recueil et de traitement des signalements internes, le projet de décret a un objet commun aux trois fonctions publiques, il ne modifie pas les droits statutaires dont bénéficient les agents publics lanceurs d'alerte en application de la loi et ne crée, en lui-même, aucune conditionnalité au déclenchement de ces droits. Le Conseil d'État constate, dès lors, qu'il n'a pas d'incidence sur la situation statutaire des fonctionnaires.

Compétence du Conseil commun de la fonction publique – Conséquences sur les autres consultations (FIN – 406198 – 13/12/2022) – Saisi d'un projet de décret portant application de l'ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, le Conseil d'État (section des finances) estime que la consultation des instances de représentation du personnel de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes sur ce texte ne revêtait pas un caractère obligatoire, dès lors que le Conseil commun de la fonction publique (CCFP) avait, par ailleurs, été consulté. Compte tenu de son objet, ce projet, qui porte sur des règles applicables aux comptables publics de l'État, des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière, a une incidence sur la situation statutaire des fonctionnaires de ces trois fonctions publiques, et doit, ainsi, être regardé comme un « *décret commun à au moins deux fonctions publiques* » au sens de l'article 9 ter de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, relatif au CCFP, et des dispositions réglementaires prises pour son application. Cette consultation du CCFP remplace, en application des mêmes dispositions, celle des conseils supérieurs de chacune des trois fonctions publiques, ainsi que celle des comités techniques compétents pour chacun des corps ou cadres d'emplois concernés. Dès lors, le projet de décret, qui comporte des dispositions applicables aux magistrats financiers comme à d'autres catégories de fonctionnaires, sans comporter de dispositions qui leur soient propres, n'avait pas à être soumis au Conseil supérieur de la Cour des comptes, ni au Conseil supérieur des chambres régionales des comptes, qui exercent des compétences consultatives équivalentes à celles attribuées aux comités techniques pour les administrations de l'État. La consultation du CCFP se substitue également à celle du Comité technique institué auprès du Premier Président de la Cour des comptes, dès lors que les dispositions instituant ce comité technique lui attribuent les mêmes compétences que celles reconnues aux comités techniques.



2.4.4. Les règles de codification des textes

■ Report de codification

Exclusion de codification dans l'attente d'une clarification (SOC-TP/AG – 405732 – 15 et 22 /09/2022) – L'examen des dispositions des dispositions du projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables concernant le développement des ombrières photovoltaïques sur les parkings met en évidence, le « désordre normatif » qui règne en matière d'obligations « vertueuses » applicables aux parkings (ombrage, plantation d'arbres, aménagements hydrauliques au sol, production d'électricité photovoltaïque...), déjà éclatées entre deux codes (le code de la construction et de l'habitation et le code de l'urbanisme). Le projet de loi accentue ce désordre en y ajoutant un troisième code, celui de l'énergie, pour traiter de nouvelles obligations concernant les ombrières photovoltaïques. Le Conseil d'État estime qu'une démarche de clarification s'impose, d'autant que ces règles, dont la complexité révèle de sérieux défauts de conception et de rédaction, sont difficilement compréhensibles et, par suite, d'une application malaisée. En attendant, le Conseil d'État émet l'avis de ne pas codifier ces nouvelles règles.

Code ne relevant plus de la compétence de l'État – Code régissant une matière qui relève désormais de la compétence de la Nouvelle-Calédonie – Création d'un code propre à ce territoire – Modalités (INT – 406136 – 15/11/2022) – Saisi d'une proposition de loi du pays modifiant certaines dispositions du code de la propriété intellectuelle applicables en Nouvelle-Calédonie, le Conseil d'État estime que compte tenu du transfert aux autorités locales, le 1^{er} juillet 2013, de la compétence en matière de droit civil, dont relève le droit de la propriété intellectuelle, il serait plus clair de créer un code de la propriété intellectuelle de la Nouvelle-Calédonie et de supprimer corrélativement dans le code de la propriété intellectuelle toute mention de ce territoire. La création du nouveau code relève, eu égard au transfert de compétence, de la loi du pays en ce qui concerne la partie législative du code. Elle pourrait être effectuée dans le cadre de cette proposition de loi du pays soumise au Conseil d'État en donnant à son article 1^{er} la rédaction suivante : « *Les dispositions du code de la propriété intellectuelle telles qu'elles s'appliquaient en Nouvelle-Calédonie avant l'entrée en vigueur de la présente loi du pays constituent la partie législative du code de la propriété intellectuelle de la Nouvelle-Calédonie. Ce code est modifié conformément aux articles ci-après.* » Une autre approche consisterait à édicter la partie législative du code de la propriété intellectuelle de la Nouvelle-Calédonie par une loi du pays distincte qui en fixerait le texte intégralement, en reprenant et, au besoin, en adaptant les dispositions du code de la propriété intellectuelle actuellement applicables dans le territoire. Il appartiendra au Parlement d'abroger dans le code de la propriété intellectuelle le premier alinéa de l'article L. 811 1 et l'article L. 811 4 et de supprimer les mentions de la Nouvelle Calédonie aux articles L. 811 2, L. 811 2 1 et L. 811 3. En l'absence de création, préalable ou concomitante, du code de la propriété intellectuelle de la Nouvelle-Calédonie, la proposition devrait indiquer qu'elle modifie « *les dispositions du code de la propriété intellectuelle applicables en Nouvelle-Calédonie* ».

■ Création d'un code

Création du code pénitentiaire – Projet d'ordonnance portant partie législative du code pénitentiaire et projet de décret portant partie réglementaire du code pénitentiaire (INT – 404770 – 404773 – 22/3/2022) – Prévues par l'article 24 de la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, la réalisation d'un code pénitentiaire constitue un progrès très appréciable pour le Conseil d'État. Il constate que, pour un très grand nombre d'entre elles, les dispositions du code pénitentiaire reprennent des dispositions figurant dans le code de procédure pénale. Pour beaucoup d'autres, elles trouvent leur source dans la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Le Conseil d'État formule les observations et propositions suivantes s'agissant du respect de la hiérarchie des normes. Concernant la fouille des détenus, il estime qu'elles peuvent être jugées non conformes aux exigences posées par les normes supérieures. Il retient en conséquence une rédaction de l'article L. 225-1 qui encadre toutes les méthodes de fouille des détenus et rehausse autant que nécessaire en partie législative les dispositions réglementaires actuelles. Concernant l'obligation positive incombant aux autorités nationales, en application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits l'homme (CEDH), d'assurer à la personne détenue un minimum d'intimité, il estime que celle-ci impose de compléter l'article R. 321-3 en ce qui concerne l'aménagement des installations sanitaires. Concernant l'usage des armes, le Conseil d'État procède à la translation des dispositions qui y sont relatives de la partie réglementaire vers la partie législative. Concernant la possibilité reconnue au garde des sceaux de suspendre temporairement toute visite, le Conseil d'État considère la disposition réglementaire existante, de portée trop générale et mal encadrée, particulièrement fragile, y compris énoncée en L. Par ailleurs, sans remettre en cause l'interdiction de l'accès à internet, en cellule et dans les salles d'activités, à l'exception des espaces dédiés lorsqu'ils existent, le Conseil d'État appelle le Gouvernement à définir, au niveau approprié, un cadre juridique conciliant ce droit fondamental et l'objectif de sauvegarde de l'ordre public. Le Conseil d'État observe enfin qu'une dérogation prolongée au principe d'encellulement individuel ne constitue pas, par elle-même, une atteinte à la dignité et au droit à l'intimité des personnes détenues selon la CEDH. Il relève à cet égard que les dispositions de l'article 100 prévoient que la personne condamnée ou prévenue, peut demander son transfert dans la maison d'arrêt la plus proche permettant un placement en cellule individuelle. Aussi le Conseil d'État ne voit-il pas d'obstacle à la codification en L. 213-4 des dispositions de l'article 100.

Code général de la fonction publique – Mise à jour et ajouts de dispositions clarifiant le champ d'application de lois (ADM – 404929 – 16/02/22) – A l'occasion de l'examen, en 2022, de très nombreux projets de décret, notamment ceux modifiant des statuts de corps de fonctionnaires de la fonction publique de l'État ou de la fonction publique hospitalière ou des cadres d'emploi de la fonction publique territoriale, le Conseil d'État veille à ce que les références aux lois statutaires de 1983, 1984 ou 1986 soient systématiquement remplacées par les références aux dispositions correspondantes du code général de la fonction publique (CGFP) entré en vigueur le 1^{er} mars 2022. Par ailleurs, le Conseil d'État (section de l'administration), saisi d'un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant



partie législative du CGFP, constate que, outre la ratification de cette ordonnance, à laquelle procède son article 1^{er}, le projet du Gouvernement modifie, par son article 2, le CGFP afin d'y insérer les dispositions issues de cinq lois adoptées postérieurement à la publication de l'ordonnance et qui ont modifié les lois statutaires de 1983 et 1984 sans tenir compte de l'entrée en vigueur, le 1^{er} mars 2022, du CGFP et de l'abrogation corrélative de ces lois statutaires. Le Conseil d'État estime nécessaire de compléter ces modifications par diverses autres corrections destinées à rétablir la rédaction de dispositions incorrectement codifiées (articles L. 261-6 et L. 512-11) et à intégrer dans le CGFP quelques dispositions dont le maintien dans des textes autonomes ne se justifie pas, telles que celles relatives aux cotisations de retraite des fonctionnaires détachés et celles relatives aux deux fonds de compensation de la fonction publique territoriale. Il ajoute également des dispositions clarifiant le champ d'application de lois qui n'ont été codifiées qu'en tant qu'elles se rapportent aux agents et emplois relevant du CGFP.

■ Refonte des codes

Anticipation et éclairage des travaux de codification du code de l'aviation civile dans le code des transports (TP – 405175 – 15/05/2022) – Le Conseil d'État (section des travaux publics), saisi d'un projet de décret pris en application de l'article L. 6212-1 du code des transports, modifiant les conditions dans lesquelles un hélicoptère peut atterrir et décoller en dehors des aérodromes régulièrement établis et créant un régime de sanction en cas de méconnaissance de cette réglementation, est conduit à supprimer une subdélégation ancienne du décret en Conseil d'État au décret simple, qui ne répond pas aux exigences contemporaines de la jurisprudence en matière de subdélégation. Anticipant l'intervention de la recodification, en cours, de la sixième partie du code des transports, il fait disparaître le renvoi au décret simple comme le prévoit le codificateur, reclassé au niveau du décret en Conseil d'État l'essentiel des dispositions faisant l'objet d'articles en D ainsi que les cas d'interdiction générale (atterrissage à l'intérieur de zones situées aux abords des aérodromes et des secteurs de sécurité des installations prioritaires de défense) prévus au niveau d'un arrêté relatif à l'atterrissage des hélicoptères. Ce reclassement permet l'institution des sanctions envisagées en ce qui concerne les hélicoptères, sanctions qui relèvent du pouvoir réglementaire lorsque celui-ci est compétent pour fixer l'obligation sanctionnée. S'agissant des règles relatives à l'atterrissage hors des aérodromes des autres aéronefs que les hélicoptères, également rehaussées au niveau du décret en Conseil d'État en vertu du même raisonnement, le Conseil d'État harmonise divers éléments de terminologie en s'inspirant des travaux de codification. Il renvoie à ces mêmes travaux la poursuite de la réflexion sur le partage entre décret et arrêté s'agissant de ces aéronefs, tout en suggérant des pistes permettant de rapprocher le droit applicable aux différentes catégories d'aéronefs. Ce faisant, le Conseil d'État s'inspire des travaux de codification en cours de la sixième partie du code des transports (partie réglementaire) et, en sens inverse, permet de les éclairer.

Réécriture d'une section du code de l'environnement (TP – 405629 – 06/09/2022) – Un projet de décret d'application de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, relatif à l'information des acquéreurs et des locataires sur les risques majeurs,

modifie la section 3 « *Information des acquéreurs et des locataires de biens immobiliers sur les risques naturels et technologiques majeurs, les risques miniers et la pollution des sols* » du chapitre V du titre II du livre Ier du code de l'environnement, comprenant les articles R. 125-23 à R. 125-27. Le projet du Gouvernement modifie de façon importante l'article R. 125-23 et remplace ou abroge les autres. Le Conseil d'État (section des travaux publics) choisit de réécrire entièrement la section 3, ce qui permet, en outre, de la restructurer.

■ Légistique

Plan des codes – Création de nouveaux chapitres en partie législative du code de la propriété intellectuelle – Maintien de l'homogénéité du plan des parties législative et réglementaire (INT – 405388 – 14/06/2022) – Saisi d'un projet de décret portant modification du code de la propriété intellectuelle et complétant la transposition de la directive 2019/790 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique et modifiant les directives 96/9/CE et 2001/29/CE, le Conseil d'État constate que des lois postérieures à l'édiction du code de la propriété intellectuelle ont créé, au titre III du livre Ier de la partie législative, un chapitre VI n'appelant pas de dispositions réglementaires d'application, puis des chapitres VII et VIII qui appellent de telles dispositions. Afin de maintenir l'homogénéité du plan des parties législative et réglementaire, il y a lieu de faire figurer ces dispositions d'application dans des chapitres VII et VIII créés dans la partie réglementaire, alors même que cette partie ne comporte pas de chapitre VI.

Rédaction – Nécessité de mettre les dispositions réglementaires de ce code ancien en conformité avec les règles modernes de rédaction des textes – Intelligibilité de la norme – (FIN – 404818 et 404905 – 22/0/2022) – Saisi de deux projets de décret pris pour l'application des articles L. 98 C et L. 98 D du livre des procédures fiscales, le Conseil d'État rappelle que dans les codes, les articles de la partie réglementaire relevant d'un décret en Conseil d'État et en conseil des ministres sont identifiés par un « R.* », ceux relevant d'un décret en Conseil d'État par un « R », ceux relevant d'un décret en conseil des ministres par un « D* » et ceux relevant d'un décret « simple » par un « D ». Si certains codes rédigés avant la mise en place de la Commission supérieure de codification, comme c'est le cas du livre des procédures fiscales, retiennent des règles différentes, par exemple une mention « R.** » pour les décrets en Conseil d'État délibérés en conseil des ministres et une mention « R* » pour les décrets en Conseil d'État, toute modification substantielle de ces codes doit être l'occasion, pour le Gouvernement, de mettre en oeuvre les règles contemporaines d'identification du niveau de l'article et, dans toute la mesure du possible, de procéder à une mise à jour générale du code à cet égard. Les décrets pris pour l'application des articles L. 98 C et L. 98 D du livre des procédures fiscales étant des décrets en Conseil d'État qui ne sont pas délibérés en conseil des ministres, les articles du livre des procédures fiscales qu'ils insèrent devraient être, normalement, identifiés par un simple « R. ». S'agissant, toutefois, d'une modification mineure de ce livre, le Conseil d'État admet l'utilisation de l'identification « R.* » proposée par le Gouvernement pour des raisons de cohérence avec ses autres dispositions. Il lui recommande, néanmoins, de mettre en oeuvre, dès que possible, les règles



contemporaines d'identification du niveau des articles réglementaires dans l'ensemble de ce même livre des procédures fiscales, le cas échéant en recourant à un décret en Conseil d'État « balai » remplaçant systématiquement les références « R** », « R* » et « R » par les références « R* », « R » et « D » là où il y a lieu.

■ Habilitation à codifier

Portée – Habilitation donnée à réviser le code minier (TP – 404983, 404977, 404979 et 404986 – 14/04/2022) – Saisi de quatre projets d'ordonnance, présentés sur le fondement de l'article 81 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, habilitant le Gouvernement à procéder par ordonnance pour apporter au code existant les évolutions nécessaires explicitement décrites, sans engager une recodification d'ensemble, le Conseil d'État (section des travaux publics) veille au respect de la portée de cette habilitation. L'habilitation se juxtaposant avec des dispositions de fond ou de procédure introduites, à l'initiative des parlementaires, dans le code minier par la même loi, sur des sujets recoupant partiellement les points de l'habilitation, le Conseil d'État veille à ce que les projets d'ordonnance relatifs respectivement aux titres miniers (404983), à la nouvelle autorisation environnementale propre aux autorisations minières (404977), à la réparation des dommages miniers (404979) et, enfin, à l'outre-mer, tout particulièrement à la Guyane (404986)- ne comportent que des modifications minimales ou de forme de ces dispositions introduites par la loi, estimant qu'une réécriture substantielle de ces dispositions excéderait l'habilitation donnée au Gouvernement. Il choisit ainsi de regrouper en un nouveau chapitre du code, les nouveaux articles créés par la loi, qui les avait rangés dans un titre spécifique créé pour la circonstance, sans apporter de modification au fond de ces dispositions. Il retient également des dispositions de mise en cohérence des procédures, qui ne reviennent pas sur le fond des dispositions nouvelles issues de la loi du 22 août 2021.

Portée – Habilitation donnée à restructurer le code civil à droit constant sans invitation à procéder aux modifications nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes – Codification de dispositions d'origine jurisprudentielle (INT – 405703 – 27/09/2022) – L'article 18 de la loi n° 2022-219 du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption a habilité le Gouvernement à prendre, à droit constant toute mesure relevant du domaine de la loi visant à modifier les dispositions du code civil et du code de l'action sociale et des familles en matière d'adoption, de déclaration judiciaire de délaissement parental, de tutelle des pupilles de l'État et de tutelle des mineurs, dans le but de procéder à une réorganisation formelle du titre VIII du livre Ier du code civil ainsi qu'à une harmonisation sémantique et une coordination de ces dispositions. Bien que les termes de cette habilitation ne prévoient pas que le Gouvernement puisse concomitamment procéder aux modifications nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes, il est apparu néanmoins juridiquement possible d'introduire dans le titre VIII du livre Ier du code civil, sous la forme d'un alinéa spécifique, une disposition d'origine jurisprudentielle consacrant une interprétation ancienne et constante de la loi retenue par la Cour de cassation relative au maintien de l'ouverture d'une procédure d'adoption en cas de décès de l'adoptant postérieurement au dépôt de la requête en adoption et, par suite pouvant être considérée comme ayant acquis le caractère d'une règle de droit positif.

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 caractéristique générale, il est notamment précisé que **la conception, la conduite, et l'évaluation d'une expérimentation doivent répondre à un cadre méthodologique rigoureux.**

Proposition n° 1 – 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.

■ La qualité de l'étude d'impact

Lorsque l'expérimentation est prévue par la loi, sa présentation ne déroge pas aux obligations en matière d'étude d'impact.

Modalités et méthodologie de l'expérimentation (AG/INT – 406383 – 15/12/2022) – S'agissant des deux articles décidant des expérimentations du projet de loi relatif aux Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions, le Conseil d'État recommande, comme il l'avait fait dans son étude de 2019 réalisée à la demande du Premier ministre : *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, d'indiquer dans l'étude d'impact les raisons de recourir 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.

Insuffisances de l'étude d'impact sur les modalités d'évaluation d'une expérimentation (INT-SOC-TP – 15/12/2022 – 406383) – Le projet de loi prévoit la mise en place d'une expérimentation dans le domaine du transport particulier de personnes en vue d'augmenter le nombre de taxis accessibles aux personnes en fauteuil roulant, notamment pour satisfaire les demandes pendant la période des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. Il prévoit qu'une évaluation devra être effectuée et donner lieu à un rapport que le Gouvernement remettra au Parlement au plus tard le 30 juin 2025. Lors de l'examen du projet de loi, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de détailler dans l'étude d'impact du projet de loi et dans la fiche d'impact du décret en Conseil d'État qui devrait intervenir pour la mise en œuvre de l'expérimentation,

les modalités de l'évaluation, conformément aux préconisations qu'il a faites sur ce point (cf *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, *Les études du Conseil d'État*, pp. 43 et s.). Ainsi, l'étude d'impact devrait comprendre plusieurs informations à ce sujet, telle la mise en place d'un dispositif de pilotage et de suivi de l'expérimentation sous la direction des services du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, qui associera l'ensemble des parties prenantes (associations représentatives des personnes à mobilité réduite, fédérations professionnelles de taxis, représentants des collectivités concernées...). Outre l'analyse de l'opportunité de pérenniser et d'étendre cette expérimentation, l'évaluation portera notamment sur la quantité et la qualité de l'offre de mobilité offerte aux personnes à mobilité réduite, sur le nombre de véhicules disponibles, leur présence effective aux abords des sites olympiques, le volume et les caractéristiques des courses effectivement réalisées pour des personnes à mobilité réduite, l'insertion de cette offre spécifique dans le cadre de l'exercice de la profession réglementée de taxi, la qualité des prestations offertes, les difficultés rencontrées de part et d'autre dans le dispositif... Le Conseil d'État indique qu'il subordonne son appréciation de la conformité du futur dispositif à ses préconisations en matière d'évaluation d'une expérimentation à la condition que ces éléments figurent dans l'étude d'impact.

■ Détermination des modalités du dispositif envisagé

Les modalités de l'expérimentation doivent permettre une analyse pertinente des effets de la mesure envisagée. L'expérimentation permettant de déroger au principe d'égalité de la règle de droit, ses modalités doivent ainsi pleinement justifier les raisons qui pourraient conduire à différencier le droit applicable sur le territoire notamment au regard de l'intérêt général.

Expérimentation d'un dispositif interdisant la distribution d'imprimés publicitaires en l'absence de consentement, dit « Oui pub »/ Insuffisance d'un projet se bornant à reprendre les dispositions législatives envisageant cette expérimentation sans en définir les modalités (TP – 404987 – 06/04/2022) – L'article 21 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets prévoit l'expérimentation d'une mesure d'interdiction de distribution dans les boîtes à lettres d'imprimés publicitaires non adressés – dans le but d'évaluer l'impact environnemental d'une telle mesure, notamment sur la production et le traitement des déchets de papier, ses conséquences sur l'emploi, sur les secteurs d'activité concernés et sur les comportements des consommateurs ainsi que ses éventuelles difficultés de mise en œuvre. Le pouvoir réglementaire, auquel il incombe de mettre en œuvre cette expérimentation, doit en définir les modalités – afin qu'elle soit conduite de manière à permettre une analyse pertinente des effets de la mesure –, faute de quoi il serait dérogé au principe d'égalité, en interdisant une forme de publicité sur une partie du territoire, et porté atteinte à la liberté de communication et à la liberté du commerce et de l'industrie, sans aucune justification d'intérêt général. Cet impératif ayant été souligné lors de l'examen du texte au Conseil d'État (section des travaux publics), le Gouvernement a, par saisine rectificative, modifié le projet de décret, pour préciser le calendrier de l'expérimentation, prévoir également l'institution d'un comité de pilotage, associant



les secteurs professionnels concernés et chargé d'élaborer un « protocole national » visant à définir les modalités d'information du public et à permettre une conduite unifiée de l'expérimentation tout en autorisant une application différenciée de la mesure d'interdiction selon la situation locale, déterminer les catégories de données à recueillir et prévoir, enfin, l'institution d'un comité d'évaluation, dont il a défini la composition, chargé d'analyser l'impact de la mesure en matière de prévention des déchets comme en matière d'effets sur l'emploi et la consommation.

■ Evaluation de l'expérimentation

Cette évaluation, au service de la solidité et de la qualité du projet tout au long de sa conduite, doit notamment permettre d'éclairer la décision quant à la suite qui lui sera donnée (abandon, généralisation, adaptation).

Expérimentation de caméras frontales embarquées sur les matériels roulants des opérateurs de transport public ferroviaire – Insuffisances du délai et du dispositif d'évaluation de l'expérimentation (TP – 405951 – 06/12/2022) – L'article 61 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés a prévu l'expérimentation de caméras frontales embarquées sur les matériels roulants des opérateurs de transport public ferroviaire pour une durée de trois ans à compter de sa publication, soit jusqu'au 26 mai 2024. Il prévoit que l'évaluation de cette expérimentation doit être réalisée dans les deux ans de son entrée en vigueur. Le Conseil d'État (section des travaux publics), saisi du projet de décret précisant les conditions d'application de cet article 61 constate que le projet tient insuffisamment compte des bonnes pratiques en matière d'expérimentation recommandées par l'étude remise au Premier ministre en 2019 (Conseil d'État : *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?* – octobre 2019), notamment de la nécessité de disposer d'un temps suffisant pour dégager des résultats probants et d'une instance chargée de les apprécier. Il relève que l'expérimentation ne pouvant débiter qu'avec la publication du décret dont, plus d'un an et demi après la promulgation de la loi, il est saisi, le délai de trois ans fixé pour la réalisation de l'expérimentation est, de fait, et à supposer que les conditions matérielles en soient réunies, réduit à due concurrence, soit à moins d'une année et demi, l'expérimentation devant prendre fin en mai 2024. Il estime nécessaire de compléter le dispositif d'évaluation de l'expérimentation en instituant un comité d'évaluation, dont il précise la composition.

3. Sélection d'avis rendus en 2022

3.1. Actes et respect de la hiérarchie des normes

3.1.1. Accords internationaux

■ Accords relevant de l'article 53 de la Constitution

Traité engageant les finances de l'État – Financement des opérations prévues par l'accord par une loi de finances antérieure (FIN – 405551 – 12/06/2022) – Saisi d'un projet de loi autorisant l'approbation de l'accord relatif à la restructuration de la plate-forme douanière de Saint-Louis – Bâle sur l'autoroute A35 entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse, le Conseil d'État estime que cet accord, qui prévoit le financement de travaux d'aménagement de la plate-forme à parité par la France et par le Conseil fédéral suisse et, s'agissant de la fraction financée par la France, pour moitié par les collectivités territoriales concernées et par l'État, engage les finances de l'État au sens de l'article 53 de la Constitution, tant au titre de la part des collectivités territoriales qu'au titre de celle incombant au budget de l'État. En effet, en premier lieu, les finances de l'État doivent être regardées comme « engagées » lorsqu'un traité ou accord met des obligations financières à la charge de collectivités territoriales, dans la mesure où l'inexécution éventuelle de leurs obligations par ces collectivités est de nature à engager ultérieurement la responsabilité financière de l'État. En second lieu, confirmant et précisant sa jurisprudence antérieure, le Conseil d'État considère, s'agissant de la part financée par l'État, que le fait que les crédits nécessaires aient déjà été ouverts par une loi de finances antérieure n'est pas de nature à dispenser l'approbation de l'accord d'autorisation parlementaire préalable car, d'une part, l'ouverture de crédits n'implique par leur consommation, d'autre part, les finances de l'État demeurent engagées tant que les obligations qui lui incombent n'ont pas été entièrement exécutées. La circonstance que les crédits en question sont ouverts sous forme de fonds de concours alimentés par l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF) est, à cet égard, indifférente.

Protocole à une convention non ratifiée et non entrée en vigueur – Portée de la ratification – Information du Parlement (FIN – 406080 – 29/11/2022) – Saisi du projet de loi autorisant la ratification du protocole du 30 avril 2010 à la convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses,



signé par la France à Londres le 25 octobre 2011, le Conseil d'État constate que la France n'a pas signé la convention internationale de 1996, adoptée dans le cadre de l'Organisation Maritime Internationale (OMI) et que cette convention n'est jamais entrée en vigueur. Il observe cependant que le protocole du 30 avril 2010 en modifie de nombreuses stipulations et la complète par d'autres. Aux termes de son article 18, intitulé « Interprétation et application » : « 1. *La Convention et le présent Protocole sont, entre les Parties au présent Protocole, considérés et interprétés comme formant un seul instrument.* » Son article 20 § 8 prévoit que : « *Un État qui a exprimé son consentement à être lié par la Convention internationale de 1996 () est considéré comme ayant retiré ce consentement à la date à laquelle il a signé le présent Protocole ou a déposé un instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ()* ». Il résulte de l'ensemble de ces stipulations que le protocole ne constitue pas un instrument autonome pouvant être lu indépendamment de la convention initiale, qu'un État ait déjà ratifié cette convention ou non. Le Conseil d'État estime dès lors que la ratification du Protocole de 2010 emporte adhésion aux stipulations non modifiées de cette convention, qui constituent, de manière indissociable avec les stipulations modifiées ou ajoutées par le protocole, la Convention internationale de 2010 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses. Par suite, si le Parlement est invité à autoriser la ratification du seul protocole, qui vaudra ratification de la convention de 2010, l'étude d'impact jointe au projet de loi devra faire état de la portée juridique exacte de la ratification proposée et le « texte récapitulatif », qui présente le texte de la convention après intégration des dispositions du protocole, devra être communiqué aux parlementaires, pour leur permettre de mesurer la portée de cette ratification.

Règles constitutives d'une organisation internationale – Nécessité d'une autorisation parlementaire au titre de l'article 53 de la Constitution (FIN – 406371 – 06/12/2022)

– Saisi du projet de loi autorisant la ratification de la résolution A. 1152 (32) relative aux amendements à la convention du 6 mars 1948 portant création de l'Organisation maritime internationale (OMI), le Conseil d'État considère que la ratification de ces amendements nécessite une autorisation du législateur en vertu de l'article 53 de la Constitution, dans la mesure où, augmentant le nombre des membres du conseil de l'OMI et la durée de leur mandat, ils apportent des modifications de substance aux règles constitutives de cette organisation et sont dès lors relatifs à « l'organisation internationale » au sens de cet article.

■ Accords ne relevant pas de l'article 53 de la Constitution

Délimitation de frontière (FIN – 404774 – 15/02/2022) – Le Conseil d'État n'a pu donner un avis favorable au projet de loi autorisant la ratification du protocole entre la République française et la République du Suriname en vue de délimiter la frontière entre la Guyane française et le Suriname sur le Maroni et la Lawa. Il observe en effet que la frontière entre la Guyane française et le Suriname résulte d'une sentence arbitrale du tsar Alexandre III, en date du 25 mai 1891, qui l'a fixée sur le fleuve Maroni pour une portion de ce fleuve portant le nom de Lawa et a été confirmée par une convention du 30 septembre 1915. Le protocole à cette convention n'opère ni cession, ni échange, ni adjonction de territoire mais a pour seul objet d'affiner

cette délimitation antérieure aux fins de préciser les souverainetés respectives de la France et du Suriname sur les eaux du fleuve et ses îles, sans modifier la consistance du territoire de la France. Le protocole ne relève pas, en conséquence, de la catégorie des accords dont l'approbation requiert une autorisation parlementaire au titre du premier alinéa de l'article 53 de la Constitution, ni par ailleurs d'aucune autre prévision de cet article.

Office du Conseil d'État (FIN – 404774 – 15/02/2022) – Saisi d'un projet de loi autorisant la ratification du Protocole entre la République française et la République du Suriname en vue de délimiter la frontière entre la Guyane française et le Suriname sur le Maroni, le Conseil d'État, après avoir constaté que cet accord international n'entre pas dans les prévisions de l'article 53 de la Constitution, (voir supra), rappelle sa jurisprudence aux termes de laquelle il n'est pas possible de faire entrer sous l'empire des dispositions de l'article 53 de la Constitution la ratification d'un accord international au seul motif de la portée politique que le gouvernement souhaite attacher à cet accord, en l'absence d'un des chefs d'application mentionnés à l'article 53 de la Constitution pour sa mise en oeuvre (AG/FIN, 19 novembre 2020, projet de loi autorisant la ratification de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, n° 401274).

■ Régime des traités et accords internationaux

Accord international renvoyant à des arrangements auxquels la France n'est pas partie (FIN – 405606 – 19/07/2022) – Saisi d'un projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et le Royaume-Uni relatif à la coopération sur les questions de sûreté maritime et portuaire le Conseil d'État observe que cet accord prévoit que ses dispositions « *s'appliquent aux eaux intérieures et aux mers territoriales contiguës au Baillage de Guernesey (y compris les juridictions d'Aurigny et de Sercq) et au Baillage de Jersey (ci-après dénommés « les îles anglo-normandes »).* A cet égard, les dispositions du présent Accord sont mises en oeuvre par l'intermédiaire des arrangements entre le Royaume-Uni et les îles anglo-normandes communiqués à la France ». Le Conseil d'État prend acte des assurances données par le gouvernement selon lesquelles ces arrangements, auxquels la France ne sera pas partie, auront pour seul objet de décider la mise en oeuvre de l'accord dans les eaux des îles anglo-normandes, sans en modifier aucunement le contenu. Il accepte, sous cette garantie, de donner un avis favorable au texte qui lui est soumis.

3.1.2. Validité des actes administratifs

➤ V. (INT – 404632 – 01/02/2022) Disposition réglementaire prévoyant que le préfet ordonne le dessaisissement de l'arme soumise à un régime de déclaration ou d'autorisation, des munitions ou de leurs éléments, du détenteur qui n'aurait pas créé, à la date du 1^{er} juillet 2023, son compte individualisé dans le système d'information sur les armes mentionnées à l'article R. 312-84 du code de la sécurité intérieure – Illégalité en l'absence de base législative



➡ V. (INT – 406036 – 22/11/2022) *Projet de décret relatif au transfert des images issues des dispositifs de vidéoprotection mis en oeuvre dans les parties communes des immeubles collectifs à usage d’habitation – Projet de décret s’inscrivant dans un cadre législatif et réglementaire qui n’est plus conforme aux normes supérieures applicables – Illégalité*

3.1.3. Application dans le temps des lois et des actes administratifs

Prorogation d’agrément en cours de formules d’accès illimité au cinéma – Objectif d’intérêt général d’une modification du régime de ces agréments – Atteinte non disproportionnée à l’égalité entre les établissements concernés et à la liberté d’entreprendre des exploitants d’établissements cinématographiques (INT – 405733 – 04/10/2022) – Le Conseil d’État, saisi d’un projet de décret prorogeant la durée de validité des agréments des formules d’accès illimité au cinéma prévus par les dispositions des articles L. 212-27 à L. 212-31 et R. 212-44 à R. 212-66 du code du cinéma et de l’image animée (CCIA), lui donne un avis favorable. Les conséquences directes de la crise sanitaire sur l’accès aux établissements cinématographiques et leur fréquentation par le public avaient rendu nécessaire une première prorogation des agréments des formules d’accès illimité au cinéma prononcée par le décret du 23 septembre 2021. A son terme, persistent néanmoins dans la fréquentation de ces établissements une forte baisse et des bouleversements inédits. Non seulement ils rendent peu fiables les données sur la base desquelles les opérateurs sont susceptibles de présenter les demandes de renouvellements d’agrément, et l’administration de les instruire, mais encore ils constituent des circonstances nouvelles, non prévues lors de la conception du régime en vigueur d’encadrement des formules d’accès, qui appellent sa refonte rapide. Cette refonte fait l’objet d’une mission dont les conclusions seront rendues en février 2023. Dans ces conditions, et dans l’attente de cette réforme qui exigera des adaptations législatives, la mise en extinction au 31 décembre 2023 du régime d’encadrement existant, constitue un but d’intérêt général justifiant une seconde prorogation des agréments en cours jusqu’à cette date. Celle-ci, compte tenu du but poursuivi et de son échéance peu éloignée, porte une atteinte limitée, d’une part à la concurrence et à la liberté d’entreprendre des exploitants indépendants non associés aux formules en cours de validité, qu’ils souhaitent ou non y être associés, ainsi que l’a relevé l’Autorité de la concurrence dans son avis, d’autre part à l’égalité entre chacun des trois opérateurs concernés au regard des dates et durées d’effet des agréments dont ils sont bénéficiaires. Un décret en Conseil d’État étant prévu par les dispositions législatives du CCIA pour déterminer la durée des agréments, un tel décret est nécessaire pour prévoir une prorogation exceptionnelle de tous les agréments en cours jusqu’à la date souhaitée par le Gouvernement. dérogeant temporairement au dispositif général en vigueur, il n’est pas codifié.

Loi prévoyant des mesures transitoires pour les situations nées avant sa publication – Compétence du pouvoir réglementaire pour prendre des mesures transitoires complémentaires pour les situations nées avant l’entrée en vigueur du décret

d'application (FIN – 404894 – 29/03/2022) – Par la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, le législateur a subordonné l'accréditation des représentants fiscaux en matière de TVA à de nouvelles conditions. Saisi du projet de décret d'application de ces dispositions, le Conseil d'État constate que, si la loi prévoit un régime transitoire jusqu'au 1^{er} janvier 2024 pour les accréditations délivrées avant le 1^{er} janvier 2022, elle ne traite pas du cas des demandes d'accréditation présentées entre le 1^{er} janvier 2022 et la date d'entrée en vigueur du décret, qui ont été déposées selon les règles en vigueur avant la loi du 30 décembre 2021. Il résulte de la jurisprudence des formations contentieuses du Conseil d'État (V. CE ass., 24 mars 2006, *Société KPMG et Société Ernst & Young Audit et autres*, n° 288460 ; CE sect., 27 octobre 2006, *Société Techna S.A. et autres*, n° 260767 et CE, 13 décembre 2006, *Mme Lacroix*, n° 287845), qu'il incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, la mise en oeuvre d'une réglementation nouvelle. Le Conseil d'État estime que le pouvoir réglementaire doit en l'espèce compléter sans le contredire le régime prévu par la loi pour prévoir des dispositions transitoires au bénéfice des représentants fiscaux ayant demandé leur accréditation entre la publication de la loi et l'entrée en vigueur de son décret d'application. Dans ces conditions, il insère dans le décret une disposition prévoyant que ce n'est qu'à compter du 1^{er} janvier 2024 que pourra être imposé par l'administration fiscale aux accréditations demandées avant l'entrée en vigueur du décret le respect des exigences de solvabilité et de garantie prévues par la loi nouvelle.

Application immédiate de la loi répressive moins sévère (AG/FIN – 404892 – 17/03/2022) – Les principes énoncés à l'article 8 de la Déclaration de 1789 s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives, mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition. Le fait de ne pas appliquer aux infractions commises sous l'empire de la loi ancienne la loi pénale nouvelle, plus douce, revient à permettre au juge de prononcer les peines prévues par la loi ancienne et qui, selon l'appréciation même du législateur, ne sont plus nécessaires. Dès lors, sauf à ce que la répression antérieure plus sévère soit inhérente aux règles auxquelles la loi nouvelle s'est substituée, le principe de nécessité des peines implique que la loi pénale ou répressive plus douce soit rendue immédiatement applicable aux infractions commises avant son entrée en vigueur et n'ayant pas donné lieu à des condamnations passées en force de chose jugée (CC, décision n° 2010 74 QPC du 3 décembre 2010). Saisi de l'ordonnance modifiant le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, le Conseil d'État relève que les textes auxquels cette ordonnance se substitue prévoient deux modes distincts d'engagement de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics. Lorsque le manquement du comptable a causé à l'organisme public un préjudice financier, le juge des comptes, après avoir recherché l'existence d'un lien de causalité et apprécié le montant du préjudice, détermine le montant du débet mis à la charge du comptable, alors tenu de verser de ses deniers personnels la somme correspondante, dont il peut être déchargé par le ministre. La loi établit ainsi un régime légal de responsabilité distinct du droit commun et instauré dans l'intérêt de l'ordre public financier (CC, 5 juillet 2019, n° 2019-795 QPC). En l'absence de préjudice, le juge des comptes n'a (depuis la loi du 28 décembre 2011) que la



faculté de condamner le comptable ayant commis un manquement au paiement d'une somme arrêtée en tenant compte des circonstances de l'espèce, et que le ministre ne peut lui remettre. Le Conseil d'État estime que ce second régime, à la différence du premier, doit être regardé comme instituant une sanction ayant le caractère d'une punition. C'est pourquoi, si le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics peut être maintenu transitoirement, pour les affaires ayant fait l'objet d'un premier acte de mise en jeu de la responsabilité de ces comptables avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance, ce maintien doit être cantonné au seul cas où le manquement litigieux a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné. En revanche, dès lors que l'ordonnance ne prévoit plus de responsabilité financière en l'absence de préjudice financier, la loi plus douce doit s'appliquer immédiatement dans ce cas. Le Conseil d'État modifie, à cet effet, les dispositions relatives à l'entrée en vigueur de l'ordonnance.

Entrée en vigueur conditionnée à la réalisation d'une cession – Nécessité de préciser la date limite de la condition posée à cette entrée en vigueur – Capital des sociétés à participation publique – Institution d'une action spécifique de l'État (FIN – 405632 – 26/07/2022) – L'État détient, en application d'un décret du 16 février 2022, une action spécifique au capital de la société Eramet, destinée à assurer la protection des actifs stratégiques détenus par la société Aubert & Duval SAS, filiale à 100% d'Eramet SA. Cette dernière poursuivant le projet de céder la totalité des actions qu'elle détient dans Aubert & Duval SAS, le Conseil d'État est saisi d'un projet de décret visant à transformer une action ordinaire de l'État au capital de cette dernière en une action spécifique au sens de l'article 31-1 de l'ordonnance du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique. Le projet de décret a ainsi pour but de pérenniser la protection des actifs stratégiques assurée par l'action spécifique instituée au capital d'Eramet SA par le décret n° 2022-206 du 16 février 2022, dont il prévoit l'abrogation, cette dernière étant toutefois conditionnée par sa propre entrée en vigueur, elle-même liée à la réalisation de la cession. Une telle entrée en vigueur ne pouvant être indéfiniment reportée, le Conseil d'État insère dans le texte qui lui est soumis une date limite à l'accomplissement de cette condition. Ainsi, dans l'hypothèse où la cession de la société Aubert & Duval SAS ne serait pas réalisée à cette date limite, le texte deviendrait caduc, et l'abrogation du décret du 16 février 2022 qu'il prévoit n'interviendrait pas.

3.1.4. Domaines respectifs de la loi et du règlement

■ **Domaine de la loi**

Création d'une procédure disciplinaire « simplifiée » uniquement destinée à régler certains litiges entre avocats – Illégalité faute d'habilitation législative (INT – 405382 – 28/06/2022) – Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret modifiant le décret du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat et ayant notamment pour objet, d'une part, d'instituer pour l'élection des membres du Conseil national des barreaux un vote exclusivement par voie électronique et, d'autre part, de réformer la procédure disciplinaire des avocats, lui donne un avis favorable sous

réserve des observations et du retrait qui suivent. Le Conseil d'État constate que le projet institue une procédure disciplinaire « simplifiée », uniquement destinée à régler certains litiges entre avocats, et qui ne s'applique pas aux poursuites disciplinaires faisant suite à une réclamation présentée par un tiers. Cette procédure, engagée à l'initiative du bâtonnier, est susceptible de donner lieu au prononcé des sanctions les moins graves de blâme et d'avertissement, assorties le cas échéant de peines complémentaires. L'acceptation de la sanction par l'avocat poursuivi est soumise à l'homologation par la juridiction disciplinaire et devient définitive sauf si procureur général s'y oppose. Le Conseil d'État relève que cette procédure n'est pas prévue par la loi du 31 décembre 1971 modifiée portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques dont l'article 22. En disposant qu'un « conseil de discipline institué dans le ressort de chaque cour d'appel connaît des infractions et fautes commises par les avocats relevant des barreaux qui s'y trouvent établis » celle-ci a entendu confier à l'instance disciplinaire une compétence exclusive pour se prononcer au fond et au terme d'une instruction contradictoire sur toutes les infractions commises par les avocats, sans distinguer selon que ces infractions concernent uniquement des litiges entre avocats ou des litiges entre des avocats et des tiers, ni prévoir de limitation dans l'application de l'échelle des sanctions. Le Conseil d'État estime en conséquence que faute d'habilitation législative autorisant le pouvoir réglementaire à créer une procédure disciplinaire distincte des dispositions du projet qui l'instituent ne peuvent qu'être disjointes.

Régime public de retraite additionnelle – Modalités de financement – Exclusion d'une participation de l'employeur de l'assiette de cotisation – Domaine de la loi (ADM – 404972 – 06/05/22) – L'article 76 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a créé au bénéfice des fonctionnaires, des magistrats et des militaires un régime public de retraite additionnelle obligatoire. Le premier alinéa du I de cet article précise que ce régime est « assis sur une fraction maximale, déterminée par décret en Conseil d'État, de l'ensemble des éléments de rémunération de toute nature non pris en compte dans l'assiette de calcul des pensions civiles et militaires ». Saisi d'un projet de décret ayant pour objet d'exclure de l'assiette des cotisations au régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) la participation des employeurs publics au financement de la protection sociale complémentaire dans le cadre de contrats qu'ils auront souscrits ainsi que la contribution de 15 euros que, à titre temporaire, l'État et ses établissements publics versent à leurs agents ayant souscrit à une complémentaire santé, le Conseil d'État observe que seule une loi peut procéder à cette exclusion. La participation que verseront, en application de l'accord interministériel du 26 janvier 2022 et du décret n° 2022-633 du 22 avril 2022 relatif à la protection sociale complémentaire en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident dans la fonction publique de l'État, l'État et ses établissements publics dans le cadre des contrats de protection sociale complémentaire qu'ils vont être conduits à souscrire pour leurs agents constitue, pour ces derniers, un élément de leur rémunération au sens du I de l'article 76 de la loi du 21 août 2003. Dès lors que cette participation, directement liée à l'activité professionnelle de l'agent public au sein de l'administration puisqu'elle fait l'objet d'un calcul qui est propre aux « bénéficiaires actifs » de ces contrats au sens de l'article 2 du décret du 22 avril 2022, ne sera pas prise en compte au titre



des pensions civiles et militaires de retraite, tout comme la participation temporaire de 15 euros ne l'est pas aujourd'hui, elle entre dans l'assiette des cotisations pour la retraite additionnelle définie par l'article 76 de la loi du 21 août 2003. Or, tel qu'il est rédigé, cet article 76 ne permet pas, faute de mention en ce sens, à un décret en Conseil d'État pris pour son application d'exclure de l'assiette de la cotisation au RAFP un versement de l'employeur relevant des « éléments de rémunération de toute nature non pris en compte dans l'assiette de calcul des pensions civiles et militaires ».

Réserve opérationnelle de la police nationale – Statut des réservistes – Articulation avec le statut de policier en activité (ADM – 405486 – 26/07/22) – Saisi d'un projet de décret relatif à la réserve opérationnelle de la police nationale, le Conseil d'État considère que les dispositions législatives relatives à cette réserve font obstacle aux dispositions du projet prévoyant qu'un policier en activité peut participer à une action de police en tant que réserviste opérationnel. L'article 12 de la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure a transformé la réserve civile de la police nationale en réserve opérationnelle de la police nationale et a défini les principales dispositions applicables aux réservistes, qui ont un statut spécifique d'agent contractuel de l'État précisé aux articles L. 411-7 à L. 411-17 du code de la sécurité intérieure (CSI). Le projet du Gouvernement ouvre aux policiers en activité la possibilité de participer à la sécurisation de grands événements en tant que réservistes opérationnels de la police nationale. Le Conseil d'État observe que le ministère de l'intérieur dispose d'autres moyens pour employer ces policiers en renfort dans des missions de sécurité publique et souligne, au surplus, que le schéma envisagé, qui aboutit à ce que les mêmes agents publics exercent les mêmes missions au sein d'un même ministère sous deux régimes différents, celui de membre d'un corps de fonctionnaires et celui d'agent contractuel, soulève de délicates questions qui ne semblent pas avoir été suffisamment expertisées. Surtout, il relève que l'article L. 411-7 du CSI, qui définit les quatre catégories de personnes qui constituent la réserve opérationnelle, parmi lesquelles les retraités des corps actifs de la police nationale à titre obligatoire (1°) ou volontaire (2°), ne mentionne pas les membres en activité de ces mêmes corps. Or, ces derniers ne sauraient être regardés comme pouvant entrer dans la catégorie des « personnes volontaires » (4°), régie par des dispositions (articles L. 411-9 à L. 411-11) qui ne sont pas adaptées à leur situation. L'introduction par amendement parlementaire, lors de l'examen de l'article 12 de la loi du 24 janvier 2022, de l'adjectif qualificatif « actif » dans l'article L. 16-1-A du code de procédure pénale, n'a pas eu pour objet ni pour effet de donner aux policiers en activité la possibilité d'effectuer une période de réserve opérationnelle dans la police nationale mais leur a permis de conserver la qualification d'officier de police judiciaire lorsqu'ils effectuent une période de réserve.

Décret restreignant le droit au recours de porteurs de titres émis par l'État (FIN – 404512 – 25/01/2022) – Saisi d'un projet de décret relatif aux clauses d'action collective applicables aux titres d'État à compter du 1^{er} janvier 2022, le Conseil d'État (section des finances) est conduit à écarter comme relevant de la loi certaines dispositions de ce texte restreignant le droit au recours des porteurs de titres. Sont en cause des dispositions relatives aux recours contentieux susceptibles d'être dirigés, dans le cadre d'une procédure de restructuration de la dette de l'État, d'une part,

contre le certificat qui détermine, en vue du vote sur les propositions de restructuration, le nombre des droits de vote de tous les détenteurs appelés à se prononcer, d'autre part, contre les actes préparatoires au vote et les opérations de décompte. Les recours visés comprennent ceux tendant à la mise en cause de la responsabilité de l'« agent de calcul » chargé du décompte des votes. Ces dispositions, en tant qu'elles subordonnent l'annulation des actes ou l'engagement de la responsabilité à la démonstration d'une influence de l'erreur alléguée sur l'issue du vote, ou à la commission d'une erreur manifeste, ne peuvent être prises par voie réglementaire.

■ **Domaine du règlement**

Sanctions pénales et financières en matière de manquements à la législation des médicaments et des dispositifs médicaux – Compétences respectives de l'Agence chargée du médicament et des Agences régionales de santé – Dispositif permettant aux directeurs généraux des ARS de sanctionner par une pénalité financière des manquements en matière de temps de travail – Domaine du règlement (ADM – 405853 – 08/11/22) – L'article L. 1435-7-1 du code de la santé publique dispose que « *Le directeur général de l'agence régionale de santé territorialement compétente peut prononcer, à l'encontre des personnes physiques ou morales, des sanctions financières qui peuvent être assorties d'astreintes journalières, dans les cas prévus par la loi et, le cas échéant, par décret en Conseil d'État. (...)* ». Ces dispositions sont issues de l'ordonnance n° 2013-1183 du 19 décembre 2013 relative à l'harmonisation des sanctions pénales et financières relatives aux produits de santé et à l'adaptation des prérogatives des autorités et des agents chargés de constater les manquements. Cette ordonnance, adoptée sur le fondement de l'article 39 de la loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, vise, d'une part, à harmoniser les sanctions pénales déjà existantes dans le domaine des produits entrant dans le champ de compétence de l'Agence chargée du médicament avec les nouvelles sanctions financières prévues dans la loi et, d'autre part, d'accorder davantage de moyens aux personnes habilitées à constater des manquements à la législation des médicaments et des dispositifs médicaux. Le Conseil d'État constate, d'une part, que les dispositions de l'article L. 1435-7-1 ont été placées non dans la cinquième partie du code de la santé publique consacrée aux produits de santé mais au sein du livre IV de la première partie de ce code intitulé « Administration générale de la santé », dans un chapitre V consacré aux « Modalités et moyens d'intervention des agences régionales de santé » et avec une rédaction, citée plus haut, qui ne comporte aucune précision ou renvoi conduisant à circonscrire leur champ d'application à tel ou tel domaine et, d'autre part, que l'article 227 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a ratifié l'ordonnance du 19 décembre 2013, sans apporter de modification ou de précision aux dispositions de l'article L. 1435-7-1 et sans que la question de leur champ d'application soit abordée au cours des travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de cette loi. Dans ces conditions, et dès lors qu'il résulte des dispositions du code de la santé publique que les agences régionales de santé (ARS) sont compétentes pour contrôler le fonctionnement des établissements de santé, ce qui inclut le respect par ces établissements des dispositions réglementaires relatives au temps de travail de leur personnel, le Conseil d'État admet la possibilité



d'instituer, par un décret en Conseil d'État pris sur le fondement de l'article L. 1435-7-1, un dispositif permettant aux directeurs généraux des ARS de sanctionner par une pénalité financière les établissements de santé en cas de manquement aux dispositions relatives au temps de travail des étudiants de troisième cycle des études de médecine, d'odontologie et de pharmacie. Il relève au demeurant qu'a déjà été admise, sur le même fondement, la création par décret en Conseil d'État d'une procédure permettant au directeur général d'une ARS de prononcer une amende à l'encontre du coordonnateur d'un programme d'éducation thérapeutique en cas de non-déclaration de ce programme.

Traitement mis en œuvre ne comportant pas de risques d'atteinte aux libertés fondamentales impliquant la détermination par voie législative de garanties s'ajoutant à celles que prévoit la loi du 6 janvier 1978, ni ne dérogeant à cette loi (INT – 404989 – 5/4/2022) – Saisi d'un projet de décret fixant la liste des autorités administratives et publiques indépendantes pouvant recourir à l'appui du pôle d'expertise de la régulation numérique et relatif aux méthodes de collecte de données mises en œuvre par ce service dans le cadre de ses activités d'expérimentation, le Conseil d'État lui donne un avis favorable. Créé par le décret du 31 août 2020, le service à compétence nationale dénommé pôle d'expertise de la régulation numérique (PEReN) a pour mission d'apporter son expertise et son appui aux services de l'État et aux autorités administratives et publiques indépendantes intervenant dans la régulation des plateformes en ligne définies à l'article L. 111-7 du code de la consommation. Les traitements mis en œuvre par le PEReN dans le cadre de ses activités d'expérimentation consistent à procéder à des collectes automatisées, gouvernées par des algorithmes, de contenus et de données sur les réseaux sociaux et les sites des plateformes en ligne définies à l'article L. 111-7 du code de la consommation. Ces contenus s'entendent des contenus librement accessibles à tous les internautes, alors même qu'ils nécessiteraient la connexion à un compte ou l'utilisation d'un mot de passe. Sont donc exclus les contenus auxquels leurs auteurs ont restreint l'accès. Au regard de leurs finalités et caractéristiques, les traitements mis en œuvre par le PEReN dans le cadre de ses activités d'expérimentation ne comportent pas de risques d'atteinte aux libertés fondamentales impliquant la détermination par voie législative de garanties s'ajoutant à celles que prévoit la loi du 6 janvier 1978, ni ne dérogent à cette loi. Le Conseil d'État disjoint toutefois du projet de décret les dispositions autorisant le PEReN à créer des traitements de données à caractère personnel et définissant les caractéristiques de ces traitements pour ne retenir, conformément aux termes du cinquième alinéa de l'article 36 de la loi du 25 octobre 2021, que les dispositions précisant les méthodes de collecte de données strictement nécessaires et proportionnées mises en œuvre par ce service.

Projet de décret relatif aux modalités de contestation des refus d'autorisations de voyage et des refus de visas d'entrée et de séjour en France – Possibilité pour le pouvoir réglementaire de réserver l'exercice du recours administratif préalable obligatoire et par voie de conséquence l'intérêt pour agir devant le juge à la personne qui fait l'objet de la décision de refus contestée (INT – 405290 – 31/05/2022) – Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret ayant pour objet d'organiser les modalités de contestation des refus d'autorisations de voyage et des refus de visas d'entrée et de séjour en France, lui donne un avis favorable sous réserve des observations qui

suivent. Il relève que les dispositions du projet qui réservent la possibilité de saisir le juge administratif aux fins de contester un refus d'autorisation ou de séjour aux seules personnes dont le recours administratif préalable obligatoire a été rejeté, alors que l'exercice de ce recours n'est lui-même ouvert qu'à la personne directement visée par la décision de refus contestée à l'exclusion notamment des conjoints, ascendants ou descendants, implique nécessairement pour ces derniers une restriction dans l'accès au juge que seul le législateur serait susceptible de prévoir dans le respect du droit conventionnellement et constitutionnellement garanti pour toute personne d'exercer un recours juridictionnel effectif. En revanche le pouvoir réglementaire est compétent comme le précise le projet adopté par le Conseil d'État pour réserver l'exercice du recours administratif préalable obligatoire et par voie de conséquence l'intérêt pour agir devant le juge à la personne qui fait l'objet de la décision de refus contestée ou son mandataire dûment habilité ou les personnes établissant avoir un intérêt direct et certain à la contester.

Obligation de déclarer une adresse électronique pour recevoir les communications de l'administration dans le cadre d'une démarche administrative – Compétence du pouvoir réglementaire (INT – 405134 – 07/06/2022) – Saisi d'un projet de décret relatif à la demande de certificat de nationalité française et au recours formé contre un refus de sa délivrance, le Conseil d'État lui donne un avis favorable. Il considère que l'obligation de déclarer une adresse électronique pour recevoir les communications de l'administration dans le cadre d'une demande de certificat de nationalité ne met pas en cause, par elle-même, les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, ni aucune autre règle ou aucun principe relevant du domaine de la loi. Il estime en outre que dès lors que le demandeur n'a aucune obligation d'effectuer par voie informatique les démarches liées à cette demande, qui peuvent être accomplies par courrier ou en se présentant au guichet compétent, l'administration n'est pas tenue de prévoir des mesures particulières pour aider ceux qui ne disposeraient pas d'un accès aux outils numériques ou qui rencontreraient des difficultés dans leur utilisation.

Dispositions relatives à l'organisation interne et à la procédure administrative contentieuse (AG/FIN – 404892 – 17/03/2022) – Les dispositions relatives à l'organisation interne et à la procédure administrative contentieuse, lorsqu'elles ne concernent pas la procédure pénale et ne mettent en cause aucune des règles, ni aucun des principes fondamentaux placés par la Constitution dans le domaine de la loi, sont de nature réglementaire, sauf si elles peuvent être regardées comme les règles constitutives d'un ordre de juridiction (CC, n° 2005-198 L du 3 mars 2005). Saisi de l'ordonnance relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, le Conseil d'État écarte, par suite, comme étant de nature réglementaire, les dispositions relatives aux voies de recours juridictionnel ouvertes contre les arrêtés de la Cour des comptes et de la nouvelle Cour d'appel financière, aux modalités et à la durée de l'instruction des affaires, à leur enrôlement, aux modalités de convocation et de comparution à l'audience, au déroulement des audiences ainsi qu'à la communication des décisions juridictionnelles. Ces dispositions, en effet, ne relèvent pas des règles constitutives des ordres de juridiction que constituent tant la Cour des comptes et les chambres territoriales et régionales des comptes que la nouvelle Cour d'appel financière.



■ Incompétence négative

Domaines respectifs de la loi et du règlement – Interdiction de la publicité relative à la commercialisation ou faisant la promotion des énergies fossiles – Incompétence négative du législateur (TP – 405994 – 29/11/2022)

1. L'article L. 229-61 ajouté au code de l'environnement par l'article 7 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat-résilience », interdit « *la publicité relative à la commercialisation ou faisant la promotion des énergies fossiles* », en précisant notamment que : « *N'entrent pas dans le champ de l'interdiction les carburants dont le contenu en énergie renouvelable est réputé supérieur ou égal à 50 %* ».

2. Le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi d'un projet de décret pris pour l'application de cet article, qui lui confie le soin de préciser « *la liste des énergies fossiles concernées et les règles applicables aux énergies renouvelables incorporées aux énergies fossiles* » ainsi que de définir les modalités d'application de l'article, notamment « *en tenant compte notamment des exigences d'un bon accès du public à l'information relative au prix des énergies concernées ainsi que des obligations légales ou réglementaires des fournisseurs et distributeurs de ces énergies* ».

3. Comme il l'avait indiqué dans son avis sur le projet de loi (Assemblée générale, 4 février 2021 – Avis sur un projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets – N° 401933, point 12), le Conseil d'État (section des travaux publics) rappelle que toute restriction apportée à la publicité est susceptible de porter atteinte à la liberté d'entreprendre, au droit de propriété ainsi qu'à la liberté d'expression et de constituer une entrave à la libre circulation des marchandises ou à la libre prestation de services, et que, si le droit des professionnels à faire la publicité des biens et services qu'ils proposent peut être l'objet de restrictions, voire d'interdictions, c'est sous réserve que de telles restrictions ou interdictions soient justifiées par un objectif d'intérêt général, adaptées et proportionnées à cet objectif, et prévues par la loi.

4. Le Conseil d'État a estimé « *que faute de désigner les modes de publicité et les biens et énergies visés par une mesure d'interdiction, les dispositions du projet de loi pourraient être regardées comme entachées d'incompétence négative, mais également, dès lors que le dispositif prévoit des sanctions pénales, de méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines* », et que « *si le champ de l'interdiction devait être interprété comme ne visant que la publicité directe pour des sources d'énergie, et elles seules, le caractère peu fréquent de ces publicités directes et l'absence de référence à des modes de consommation ne permettent pas de considérer cette mesure d'interdiction comme adaptée et proportionnée à l'objectif poursuivi, qui est de diminuer la consommation des produits les plus fortement émetteurs de gaz à effet de serre* » (Avis précité, même point).

5. Le Conseil d'État (section des travaux publics) constate que l'article finalement adopté par le Parlement n'a que peu évolué par rapport à celui qu'il avait examiné, se bornant à ajouter que l'interdiction concerne la publicité « *relative à la commercialisation ou faisant la promotion* » des énergies fossiles mais pas celle afférente

aux « carburants dont le contenu en énergie renouvelable est réputé supérieur ou égal à 50 % ».

L'article L. 229-61 du code de l'environnement présente donc toujours les mêmes insuffisances en ce qui concerne l'incompétence négative, insuffisances auxquelles le projet de décret ne saurait remédier, ne permettant ainsi pas d'écarter tout risque d'atteinte manifestement disproportionnée aux libertés constitutionnellement garanties.

5. Afin de sécuriser juridiquement l'ensemble du dispositif, le Conseil d'État (section des travaux publics) ne peut qu'inciter le Gouvernement à veiller à compléter la loi pour qu'elle précise le champ et les modalités de l'interdiction de publicité et indique les précisions qui devraient y être apportées.

➔ **V. infra** « 3.26. Urbanisme », [p. 331](#) (TP – 406439 – 20/12/2022)
Obligation de déclaration préalable – Incompétence du pouvoir réglementaire pour autoriser les autorités locales compétentes en matière de plan local d'urbanisme à étendre l'obligation de déclaration préalable à certains changements de sous-destination au sein d'une même destination sur tout ou partie du territoire couvert par le plan en l'absence d'habilitation législative vérifier avant publication s'il ne fait pas l'objet d'un contentieux (publié – pas de recours à ce jour)

■ Déclassement d'une disposition législative

Méconnaissance de l'article 4 de la loi relative à l'administration territoriale de la République de 1992 – Invitation faite au gouvernement de demander le « déclassement » de cette disposition (FIN – 405193 – 10/05/2022) – L'article 4 de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dite « ATR ») dispose que : « 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. ». Saisi, comme il l'est de manière récurrente, d'un projet de décret modifiant le décret du 16 juin 2009 relatif aux services déconcentrés de la direction générale des finances publiques, qui dresse, notamment, la liste des missions qu'une direction départementale ou régionale des finances publiques peut, par dérogation à cet article 4, exercer alors qu'elles relèvent de la compétence territoriale d'une ou de plusieurs autres directions, le Conseil d'État est conduit à rappeler que ces dérogations à la compétence territoriale de droit commun des directions compétentes opérées par décret et autorisées par la loi ne peuvent être d'une ampleur telle qu'elles dénaturent le cadre territorial des services déconcentrés des administrations de l'État fixé par l'article 4 de la loi « ATR ». Ces dérogations doivent être suffisamment circonscrites et justifiées par l'objectif de tenir compte des besoins des usagers ou d'enjeux publics financiers et fonctionnels en lien avec l'exercice de la mission concernée. Tel n'est pas le cas, eu égard à son ampleur, d'une dérogation qui englobe « la réalisation d'actes contribuant à l'établissement des impôts dus par les professionnels ainsi que le contrôle de ces mêmes impôts à l'exception de la mise en oeuvre de l'ensemble des procédures impliquant



une intervention sur place ». Le Conseil d'État a rappelé cependant à cette occasion au gouvernement que les dispositions de l'article 4 pourraient faire l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel en vue de la reconnaissance, par ce dernier, de leur caractère réglementaire, sur le fondement de l'alinéa 2 de l'article 37 de la Constitution. A la suite de cet avis, le gouvernement a saisi le Conseil constitutionnel qui, par une décision 2022-300 L du 28 juillet 2022, a jugé que : « *les dispositions dont le déclassement est demandé se bornent à définir l'organisation territoriale des services déconcentrés des administrations civiles de l'État, qui relèvent du pouvoir exécutif en vertu de l'article 20 de la Constitution. Elles ne mettent en cause aucun des principes fondamentaux ni aucune des règles que la Constitution a placés dans le domaine de la loi. Par suite, elles ont un caractère réglementaire.* »

Loi confiant aux chambres régionales des comptes une nouvelle compétence d'évaluation des politiques publiques territoriales et prévoyant les modalités de saisine de ces chambres – Projet de décret pris pour son application – Absence de méconnaissance de la loi par la disposition prévoyant la possibilité pour ces chambres de s'autosaisir (FIN – 405909 – 15/11/2022) – La loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale a confié aux chambres régionales des comptes une nouvelle compétence en matière d'évaluation des politiques publiques territoriales, en introduisant dans le code des juridictions financières (CJF) un article L. 211-15 disposant que « *la chambre régionale des comptes contribue, dans son ressort, à l'évaluation des politiques publiques* ». Cette loi a également prévu qu'une chambre régionale des comptes peut être saisie par le président d'un conseil régional, le président d'un conseil départemental ou le président du conseil d'une métropole, d'une demande d'évaluation d'une politique publique conduite par la collectivité ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qu'il préside. Pris pour l'application de ces dispositions, le projet de décret soumis au Conseil d'État, qui fixe les modalités de saisine et la procédure applicable devant les chambres régionales des comptes dans le cadre de cette nouvelle compétence, prévoit dans un nouvel article R. 245-1-1 du CJF, que « *la chambre régionale des comptes peut, de sa propre initiative, procéder 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* ». Le Conseil d'État estime que la limitation par la loi des autorités qui peuvent saisir les chambres régionales des comptes ne remet pas en cause la compétence générale donnée à ces chambres par l'article L. 211-15 du CJF dans la mission d'assistance aux collectivités territoriales que le législateur a entendu leur confier pour l'appréciation des politiques publiques territoriales. Il observe, au demeurant, que l'article L. 211-15 du CJF est rédigé en des termes identiques à ceux de l'article L. 111-3 du même code, relatif aux compétences de la Cour des comptes en matière d'évaluation d'une politique publique et dont les dispositions ont été interprétées par celle-ci comme lui donnant une compétence générale emportant, notamment, la possibilité de s'autosaisir de l'examen d'une politique publique. Il est d'avis, par suite, que le pouvoir réglementaire peut, sans méconnaître les dispositions de la loi du 21 février 2022, prévoir la faculté pour les chambres régionales des comptes de s'autosaisir en matière d'évaluation des politiques publiques territoriales.

Instauration par décret d'une obligation de « redirection » depuis les pages de sites internet frauduleux vers une page d'information du ministère chargé de la consommation – Existence d'une base légale dans le code de la consommation, qui prévoit la possibilité de publier les mesures de blocage de ces sites (FIN – 406366 – 20/12/2022) – L'article L.521-3-1 du code de la consommation prévoit que lorsque les responsables de sites internet frauduleux ne peuvent être identifiés ou refusent de cesser les pratiques illicites constatées, des mesures de réquisition peuvent être ordonnées par l'autorité administrative chargée de la consommation à certains intermédiaires d'internet, tels que les fournisseurs d'accès et les opérateurs de plateformes en ligne, afin qu'ils mettent en oeuvre le déréférencement ou le blocage des sites internet concernés. Cet article dispose, en outre, que : « Ces mesures sont mises en oeuvre dans un délai, fixé par l'autorité administrative, qui ne peut être inférieur à quarante-huit heures. Elles peuvent faire l'objet d'une mesure de publicité, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. » Saisi d'un projet de décret définissant les modalités de publicité des mesures prises en application du livre IV du code de commerce et du livre V du code de la consommation, le Conseil d'État donne un avis favorable à la disposition de ce texte prévoyant que ces intermédiaires de l'internet opèrent, à la demande de l'autorité administrative chargée de la consommation, outre le blocage du site, une « redirection » des utilisateurs des interfaces en ligne auxquels l'accès est empêché vers une page d'information du ministère chargé de l'économie, indiquant le motif de la mesure de limitation d'accès. Bien qu'aucune disposition légale ne prévoie explicitement qu'une telle « redirection » puisse être imposée, le Conseil d'État considère, toutefois, que celle-ci, qui ne crée pas de surcoût pour les opérateurs concernés qui s'ajouterait à celui du blocage du site internet, relève de la publicité prévue à l'article L. 521-3-1 du code de la consommation, dès lors qu'il s'agit d'informer le consommateur sur l'existence de la mesure de réquisition et ses motifs. Le pouvoir réglementaire disposait, ainsi, d'une base légale pour instaurer un tel dispositif.

Habilitation donnée par le législateur au décret pour définir le champ d'application d'un régime d'autorisation des eaux usées traitées/ Définition par exclusion respectant cette habilitation (TP – 404724 – 22/02/2022) – L'article 69 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire a notamment complété l'article L. 211-9 du code de l'environnement pour disposer qu'un décret en Conseil d'État définit « les usages et les conditions dans lesquelles les eaux usées traitées peuvent être réutilisées ». Le projet de décret présenté par le Gouvernement ne définit pas positivement une liste d'usages. Cependant, le Conseil d'État (section des travaux publics) estime qu'il répond à l'habilitation donnée par le législateur et fait des dispositions législatives précitées une application adaptée en définissant les eaux usées qui pourront donner lieu à réutilisation, en énumérant les types d'usages et les lieux d'utilisation qui ne pourront jamais être autorisés et en organisant un régime d'autorisation, inspiré de celui des autorisations environnementales, permettant à l'autorité administrative d'apprécier la compatibilité du projet de réutilisation d'eaux usées traitées avec les exigences de protection de la santé humaine et de l'environnement.



Texte réglementaire conforme au droit communautaire mais contraire à la loi – Impossibilité de prendre un décret directement contraire à la loi même s’il est conforme au droit communautaire (FIN – 404481 – 11/01/2022) – Un décret ne peut prétendre corriger l’éventuelle contrariété d’une loi à une norme de rang supérieur (texte conventionnel ou communautaire). En effet, ainsi qu’il a été jugé : « *s’il appartient aux autorités administratives nationales, sous le contrôle du juge, d’exercer les pouvoirs qui leur sont conférés par la loi en donnant à celle-ci, dans tous les cas où elle se trouve dans le champ d’application d’une règle communautaire, une interprétation qui, dans la mesure où son texte le permet, soit conforme au droit communautaire, et notamment aux objectifs fixés par les directives du Conseil, et s’il appartient, le cas échéant, aux ministres, dans l’hypothèse où des dispositions législatives se révéleraient incompatibles avec des règles communautaires, de donner instruction à leurs services de n’en point faire application, les ministres ne peuvent en revanche trouver dans une telle incompatibilité un fondement juridique les habilitant à édicter des dispositions de caractère réglementaire qui se substitueraient à ces dispositions législatives* » (30 juillet 2003, Association « Avenir de la langue française », n° 245076). C’est pourquoi, saisi d’un projet de décret pris pour l’application de dispositions législatives du code de la consommation relatives aux informations devant figurer sur les étiquettes de pots de miel, le Conseil d’État n’a pu lui donner un avis favorable. Ces dispositions législatives prévoient en effet que le consommateur est informé, par mention sur l’étiquette du produit, de « *tous les pays d’origine des miels composant un mélange de miels en provenance de plus d’un État membre de l’Union européenne ou d’un pays tiers* ». Elles imposent donc d’indiquer le nom de tous les pays d’origine des miels composant le mélange, quel que soit le lieu de leur conditionnement. Or, le projet de décret transmis au Conseil d’État cantonnait l’obligation d’indiquer le nom de tous les pays d’origine aux seuls miels conditionnés sur le territoire national. Même si ce projet de décret a été déclaré conforme au droit de l’Union par la Commission européenne dans une réponse donnée aux autorités françaises, le pouvoir réglementaire ne pouvait écarter des dispositions législatives ne prévoyant aucune différenciation selon le lieu de conditionnement des miels, quand bien même une telle différenciation serait conforme au droit communautaire.

3.1.5. Lois d’habilitation et ordonnances de l’article 38 de la Constitution

■ Champ de l’habilitation

Mesures dépourvues de tout lien avec la disposition ayant habilité le gouvernement à prendre une ordonnance (AG/FIN – 404892 – 17/03/2022) – L’article 168 de la loi de finances pour 2022 a habilité le Gouvernement, « *afin de créer un régime juridictionnel unifié de responsabilité des gestionnaires publics et des gestionnaires des organismes relevant du code de la sécurité sociale* », à prendre par voie d’ordonnance toutes mesures relevant du domaine de la loi permettant « *d’aménager et de modifier toutes les dispositions législatives, notamment celles du code des juridictions financières, pour assurer la mise en oeuvre et tirer les conséquences des dispositions*

prises sur le fondement de cette ordonnance » et « d'adapter l'organisation et les procédures applicables devant les juridictions financières pour les simplifier et assurer leur harmonisation avec ce nouveau régime de responsabilité ». Constatant qu'elles sont dépourvues de tout lien avec la mise en place d'un tel régime, le Conseil d'État écarte plusieurs dispositions de ce texte, qualifiées de mesures « de simplification et d'harmonisation des procédures » par le projet d'ordonnance. Ces dispositions sont relatives au rapport de la Cour des comptes sur le contrôle des organismes bénéficiant de la générosité publique, à la suppression de son rapport sur la certification des comptes des administrations publiques, à l'abrogation de diverses dispositions relatives aux procédures non juridictionnelles de la Cour, à la procédure applicable devant les chambres régionales des comptes, également en matière non juridictionnelle, ainsi qu'au champ et aux modalités de publication des rapports de ces mêmes chambres.

■ Régime des ordonnances de l'article 38 de la Constitution

Projet de loi ratifiant une ordonnance contenant des dispositions de nature réglementaire – Office du Conseil d'État (FIN – 405296 – 24/05/2022) – A l'occasion de l'examen du projet de loi de ratification d'une ordonnance, il incombe au Conseil d'État, s'il y a lieu, de l'assortir des modifications nécessaires au rétablissement des dispositions du projet d'ordonnance issu de ses délibérations qui n'ont pas été reprises par le Gouvernement dans le texte de l'ordonnance publiée au Journal officiel, lorsque ces divergences sont justifiées par des motifs de droit destinés à assurer le respect des exigences constitutionnelles ou conventionnelles. Si le Conseil constitutionnel a jugé que « *la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi* ». (décision DC n° 82-143 du 30 juillet 1982) le Conseil d'État, saisi du projet de loi ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 79 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, estime néanmoins que lorsqu'il est saisi d'un projet de loi de ratification d'une ordonnance au sein de laquelle le gouvernement a réintroduit une disposition réglementaire qu'il avait écartée, il est de son office de reprendre le texte du projet issu de sa délibération.

3.1.6. Autorités disposant du pouvoir réglementaire

■ Différentes catégories de décrets

Articulation entre décret en Conseil d'État et décret simple

Encadrement supérieur de l'État – Liste des fonctions exécutives de haut niveau des établissements publics de l'État – Décret en Conseil d'État – Modification de l'organisation interne de l'établissement public – Décret simple (ADM – 405206 – 21/04/22) – L'article L. 412-1 du code général de la fonction publique (CGFP), issu de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de l'État, dispose que : « *Les agents qui occupent, au sein des administrations de l'État, les emplois supérieurs mentionnés à l'article L. 341-1 sont soumis aux dispositions de la présente section. – Ces dispositions sont également applicables*



aux agents occupant les emplois de direction mentionnés à l'article L. 342-1 ainsi qu'aux dirigeants des établissements publics de l'État exerçant la plus haute fonction exécutive mentionnée par les statuts de l'établissement, quel que soit leur titre, et aux agents occupant dans ces établissements des fonctions exécutives de haut niveau. – Sont soumis aux mêmes dispositions : – 1° Les agents qui exercent des fonctions supérieures de direction, d'encadrement, d'expertise ou de contrôle leur donnant vocation à occuper les emplois mentionnés au deuxième alinéa ; – 2° Les agents dont la nature des missions et le niveau de responsabilité, de recrutement, d'expertise ou d'autonomie leur permettent de prétendre aux emplois mentionnés au deuxième et au quatrième alinéa du présent article. » Le dernier alinéa de cet article renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser ces catégories d'agents ou les critères permettant de les déterminer. Saisi de ce projet de décret, le Conseil d'État souligne que, s'il est effectivement nécessaire de dresser une liste des fonctions exécutives de haut niveau des établissements publics de l'État entrant dans le champ du deuxième alinéa de l'article L. 412-1 du CGFP pour déterminer précisément les emplois correspondants, rien ne justifie que la confection et la mise à jour de cette liste relèvent d'un décret en Conseil d'État. En conséquence, il suggère au Gouvernement, dès qu'il en aura l'occasion, de modifier sur ce point le dernier alinéa de l'article L. 412-1. Il précise que si la mention sur cette liste fixée, pour l'instant, par décret en Conseil d'État d'une fonction est nécessaire pour que celle-ci fasse partie des emplois supérieurs de l'État au sens de l'article L. 412-1, cette mention ne fait nullement obstacle à une modification de l'organisation interne de l'établissement public concerné par l'autorité compétente, y compris pour supprimer cette fonction. Il appartiendra simplement alors au Gouvernement d'en tenir compte et d'actualiser en tant que de besoin cette liste.

Décret en Conseil d'État

Sécurité numérique des établissements publics – Dispositions transversales à tous les établissements publics – Décret en Conseil d'État (ADM – 404660 – 01/02/22) – Saisi pour avis d'un projet de décret relatif à la gouvernance de la sécurité numérique de l'État, le Conseil d'État considère que les dispositions relatives à la sécurité numérique des établissements publics, qui comportent des obligations nouvelles pour leurs organes dirigeants, leur imposant notamment de définir et de mettre en œuvre une organisation permettant d'assurer la sécurité numérique de l'établissement et de communiquer chaque année à la tutelle ministérielle une évaluation du niveau de sécurité de ce système, relèvent d'un décret en Conseil d'État et non d'un décret simple. Il s'agit en effet de dispositions transversales qui s'appliqueront à tous les établissements publics de l'État, dont les statuts sont le plus souvent définis par décret en Conseil d'État. Avec l'accord du Gouvernement, il transforme donc le projet dont il est saisi en un projet de décret en Conseil d'État et accompagne cette modification de l'introduction de dispositions permettant de modifier par décret simple toutes les autres dispositions du texte.



Articulation entre accord collectif et décret en Conseil d'État

(ADM – 404948 – 29/03/2022) – Saisi d'un projet de décret relatif à la protection sociale complémentaire en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident dans la fonction publique de l'État, le Conseil d'État relève que ce projet fixe les modalités d'application de l'article L. 827-2 du code général de la fonction publique (CGFP) et que, intervenant après la signature et la publication de l'accord interministériel du 26 janvier 2022 relatif à la protection sociale complémentaire en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident dans la fonction publique de l'État, il vise également à mettre en œuvre cet accord. L'article L. 827-2 du CGFP, issu de l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire, dispose que : « *Lorsqu'un accord valide au sens de l'article L. 223-1 prévoit la souscription par un employeur public mentionné à l'article L. 2 d'un contrat collectif pour la couverture complémentaire de tout ou partie des risques mentionnés au premier alinéa de l'article L. 827-1 [maternité, maladie ou accident], cet accord peut prévoir la participation obligatoire de l'employeur au financement des garanties destinées à couvrir tout ou partie des risques mentionnés au quatrième alinéa de ce dernier article [incapacité de travail, invalidité, inaptitude ou décès]. – Il peut également prévoir la souscription obligatoire des agents à tout ou partie des garanties que le contrat collectif comporte.* » Le Conseil d'État relève que si figurent dans l'accord interministériel conclu le 26 janvier 2022, au titre des « *bénéficiaires actifs* » du nouveau régime de protection sociale complémentaire, les « *magistrats des ordres judiciaire, administratif et financier* » et si les deux dernières catégories de magistrats sont mentionnées au titre des bénéficiaires dans le projet de décret initial du Gouvernement, les dispositions que ce projet contient ne sauraient leur être applicables, non plus qu'aux membres du Conseil d'État. Le Conseil d'État observe qu'il résulte des dispositions combinées des articles L. 221-1, L. 221-2, L. 221-3 et L. 223-1 du code général de la fonction publique, applicables aux accords négociés en application de l'article L. 827-1 du même code, que les organisations syndicales représentatives ayant qualité pour conclure un accord collectif au niveau interministériel sont celles disposant d'au moins un siège au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE). L'accord interministériel du 26 janvier 2022 a ainsi été conclu entre la ministre de la transformation et de la fonction publiques et l'ensemble des organisations syndicales siégeant au CSFPE. Or, ces organisations syndicales ne peuvent être regardées, au sens et pour l'application des dispositions du CGFP mentionnées ci-dessus, comme représentant les magistrats relevant du code de justice administrative, non plus que ceux relevant du code des juridictions financières, dès lors que la composition du CSFPE, telle qu'elle est définie par le I de l'article 5 du décret n° 2012-225 du 16 février 2012, ne prend pas en compte les résultats aux élections des instances spécifiques où ces magistrats sont représentés. En conséquence, l'inclusion des magistrats administratifs et financiers dans le champ d'application de l'accord interministériel et dans celui du projet de décret méconnaîtrait le principe de représentativité, principe général du droit qui implique une « *règle de concordance* » entre la représentativité d'une organisation syndicale et le niveau auquel cette dernière exerce ses prérogatives à l'égard des agents qu'elle représente (cf. CE n°s 327660 et 328312, *Fédération des Syndicats de*



Travailleurs du Rail Sud). La mise en œuvre des dispositions de l'article L. 827-2 du CGFP nécessiterait, pour ce qui les concerne, la conclusion au niveau approprié d'un accord valide au sens des dispositions mentionnées ci-dessus du CGFP. S'agissant des membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes, s'ajoute à ce qui précède la circonstance qu'ils ne participent à aucune élection professionnelle permettant de désigner des organisations syndicales représentatives. Il en résulte qu'en l'état des textes, il n'est pas possible de mettre en œuvre, en ce qui les concerne, le nouveau dispositif de protection sociale complémentaire prévu à l'article L. 827-2, qui implique la conclusion préalable d'un accord collectif entre l'autorité compétente et les organisations syndicales représentatives conformément au titre II du livre II du code général de la fonction publique. S'agissant enfin des magistrats de l'ordre judiciaire, dont le statut est défini par l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, le Conseil d'État constate, en tout état de cause, qu'aucune disposition de ce statut ne prévoit l'application aux magistrats judiciaires des dispositions législatives et réglementaires relatives à la protection sociale complémentaire des fonctionnaires ni ne permet de les associer à des négociations collectives menées en application des articles L. 211-1 et suivants du code général de la fonction publique.

■ Répartition des compétences entre autorités disposant du pouvoir réglementaire

Compétences que le ministre tient de lois et décrets portant statut des établissements publics – Etablissements publics sous la tutelle du ministre ou auxquels il peut faire appel n'ayant pas à être mentionnés dans les décrets d'attribution des ministres (INT – 405445 et 405454 – 30/05/2022) – A l'occasion de l'examen des projets de décrets relatifs aux attributions, respectivement, du ministre de la culture et du ministre des outre-mer, le Conseil d'État écarte :

- l'article prévoyant que « *le ministre (de la culture), conformément à leurs dispositions statutaires, assure la tutelle des établissements publics relevant de ses attributions* » ; s'il figurait dans de précédents décrets d'attributions du ministre chargé de la culture, cet article n'ajoute en effet rien aux compétences que le ministre tient des lois et décrets portant statut des établissements publics placés sous sa tutelle et les décrets d'attributions des autres ministres exerçant la tutelle d'établissements publics ne comportent d'ailleurs pas de disposition identique ;
- l'article fixant la liste de sept établissements publics auquel le ministre (de l'outre-mer) peut faire appel ; il rappelle qu'un décret d'attribution ne mentionne normalement pas les établissements placés sous la tutelle du ministre et que, lorsqu'un ministre n'exerce pas la tutelle sur un établissement public, il peut y faire appel, dans le respect des dispositions statutaires applicables, lorsque ce dernier est susceptible de concourir à la mise en œuvre des politiques relevant de ses attributions. Au surplus l'énumération serait source d'incertitude, pouvant laisser entendre que le ministre ne peut faire appel aux établissements non énumérés.

Déconcentration – Brouillage des drones à des fins préventives – Projet de décret méconnaissant les règles qui régissent la déconcentration (INT – 404830 – 26/04/2022) – Le Conseil d’État, 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 lui donne un avis défavorable malgré la nécessité qui s’attache à l’adoption rapide d’un cadre juridique permettant aux autorités compétentes de recourir au brouillage de drones de façon préventive (section de l’intérieur, n° 401213, avis relatif à la base légale du recours au brouillage des drones malveillants). En premier lieu, faute d’avoir été mis en mesure d’identifier les décisions d’autorisation de brouillage de drones qui, suivant les règles du décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, justifieraient d’être prises au niveau national par le ministre de l’intérieur, le ministre chargé des douanes, et le ministre de la justice, plutôt que par l’autorité déconcentrée compétente, le Conseil d’État estime la compétence reconnue par le projet à ces ministres, injustifiée en l’état. En second lieu, le projet prévoit que le ministre de la justice et le ministre chargé des douanes peuvent déléguer leurs attributions à des chefs de services extérieurs déconcentrés. Le Conseil d’État constate que l’attribution d’un tel pouvoir à des chefs de services extérieurs déroge au décret en Conseil d’État et en conseil des ministres du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l’organisation et à l’action des services de l’État dans les régions et départements. Ces dérogations ne lui semblent pas justifiées. L’autorisation de brouillage radioélectrique d’un drone est une mesure de police administrative dont la légalité est conditionnée à sa nécessité, sa proportionnalité et à son caractère adapté. Pour le Conseil d’État ces exigences justifient qu’une telle autorisation relève, au sein de l’État, de l’autorité administrative de police de droit commun, le Premier Ministre si des mesures de portée nationale sont nécessaires et le préfet au niveau déconcentré (voir en ce sens décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022 point 31 à propos de l’inconstitutionnalité d’une disposition permettant le déploiement de caméras aéroportées par des services utilisateurs sans autorisation du préfet). Une disposition confiant l’autorisation de brouiller des drones à des chefs de service utilisateurs est, pour le Conseil d’État, juridiquement très fragile. Le Conseil d’État considère en outre que ces dérogations à la compétence des préfets seraient de mauvaise administration en raison de la dispersion des autorités de l’État habilitées à autoriser des brouillages de drones, qui serait une cause de désordres. Le Conseil d’État invite enfin le Gouvernement à une réflexion sur l’intérêt éventuel d’un contingentement des instruments de brouillage et leur allocation selon les besoins des services concernés par le Premier Ministre



3.2. Associations et fondations

3.2.1. Statuts

Modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « Société Nationale de Sauvetage en Mer » – Respect des principes du contrat d'engagement républicain (INT – 404388 – 25/01/2022) – A l'occasion de l'examen du projet de modification des statuts de la SNSM le Conseil d'État précise les conditions d'application de l'article 15 de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République qui a complété l'article 10 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, ainsi que l'article 18 de loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, en disposant qu'une association ou une fondation ne peut être reconnue d'utilité publique que « *si elle respecte les principes du contrat d'engagement républicain mentionné à l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations* ». Le Conseil d'État formule à cette fin les recommandations suivantes :

- pour les dossiers d'associations ou de fondations sollicitant la reconnaissance d'utilité publique, il convient que l'administration, en analysant notamment leur objet, leur moyens d'action, leur activité, vérifie que l'organisme postulant respecte les principes du contrat d'engagement républicain, dans les termes qui résultent du décret précité, auquel le contrat est annexé ;
- pour les dossiers d'approbation des modifications de statuts d'ARUP ou de FRUP, de façon comparable à la vérification que l'utilité publique demeure et que la situation financière ne met pas en péril la pérennité de l'institution, il convient que l'administration s'assure, lors de l'instruction du dossier, que l'organisme concerné respecte, au moment où est traitée sa demande, les principes du contrat d'engagement républicain, dans les termes qui résultent du décret précité, auquel le contrat est annexé ;
- les dossiers accompagnant les projets de textes transmis par l'administration au Conseil d'État devront faire état de ces vérifications ;
- en ce qui concerne les visas des décrets ou arrêtés portant reconnaissance de l'utilité publique, ou approuvant des modifications statutaires, le Conseil d'État, s'agissant des associations, complète la citation de la loi du 1^{er} juillet 1901 par la référence à son article 10 et pour les fondations reconnues d'utilité publique, considère que la pratique actuelle suffit puisqu'est déjà visé l'article 18 de la loi du 23 juillet 1987.

Fonction de président Condition de nationalité française – Absence de méconnaissance des principes du contrat d'engagement républicain (INT – 405680 – 20/09/2022) – A l'occasion de l'examen du projet de décret portant reconnaissance de l'association dite « Fédération Internationale des Accueils Français et Francophones d'Expatriés (FIAFE) » comme établissement d'utilité publique, le Conseil d'État admet la disposition des statuts de l'association selon laquelle le

président de l'association est de nationalité française. Cette condition peut être justifiée par une différence de situation objective en rapport avec l'objet statutaire de l'association, dont la mission principale est de favoriser la mobilité internationale des personnes expatriées françaises et de leur famille, en facilitant leur adaptation et leur installation, même si l'association est également ouverte aux francophones. Cette disposition ne méconnaît dès lors pas l'engagement n° 4 en matière d'égalité et de non-discrimination du contrat d'engagement républicain annexé au décret du 31 décembre 2021.

Élection annuelle des membres du Conseil d'administration et du bureau – Atteinte à la bonne gouvernance d'une association d'utilité publique – Création d'une commission compétente pour analyser les candidatures au conseil d'administration et au bureau – Atteinte au principe de libre choix du conseil d'administration par l'assemblée générale (INT – 405707 – 04/10/2022) – Saisi d'un projet d'arrêté relatif à l'association dite « Académie d'Architecture » de Paris, le Conseil d'État lui donne un avis défavorable. Il considère, en premier lieu, qu'en prévoyant que les membres du conseil d'administration et du bureau sont élus annuellement, le projet de modification des statuts de l'association d'utilité publique institue une fréquence de renouvellement des instances de direction qui est de nature à troubler de manière substantielle sa gouvernance. En second lieu, eu égard aux conditions restrictives d'admission de nouveaux membres prévues par le projet de modification des statuts d'une société savante et à la possibilité de révoquer les membres du conseil d'administration pour justes motifs, il considère que la création d'une procédure supplémentaire consistant à confier à une commission désignée par l'assemblée générale le soin d'analyser les candidatures au conseil d'administration et au bureau, constitue une atteinte disproportionnée au principe de libre choix du conseil d'administration par l'assemblée générale.

Modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « Société Protectrice des Animaux »(SPA) – Limite d'âge – Fonction d'administrateur – Ages maximum (INT – 40484 – 26/01/2022) – Saisi d'un projet d'arrêté approuvant la modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique SPA, le Conseil d'État lui donne un avis favorable. Il considère que la loi permet à une association, lorsque celle-ci justifie d'un motif légitime, en lien avec l'objet et la nature de l'association, de fixer une limite d'âge maximum pour être élu membre de son conseil d'administration. L'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901 dispose que l'association « est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations ». Cette loi autorise les personnes mineures à être membres d'une association et même de son conseil d'administration, dans les conditions qu'elle définit (article 2 bis, introduit par l'article 43 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017). En revanche, elle ne fixe aucune limite d'âge maximum pour l'élection au conseil d'administration. Par conséquent, les associations jouissent, à cet égard, d'une grande liberté. La fixation d'une limite d'âge dans l'accès aux fonctions d'administrateur est une pratique courante. S'il est loisible à toute association d'insérer dans ses statuts des dispositions restrictives spécifiques applicables aux conditions d'accès aux fonctions d'administrateur, il lui appartient de les justifier au regard de l'objet et de la nature de l'association et, notamment, de veiller à ce que les conditions d'âge qu'elle fixe ne soient pas discriminatoires. L'association « Société Protectrice des Animaux » a



suffisamment démontré l'existence d'un objectif légitime justifiant la limite d'âge de 75 ans pour l'accès au conseil d'administration en faisant valoir, notamment, que cette limite d'âge est cohérente avec le fait que l'association, qui rassemble beaucoup de jeunes, souhaite encourager leur prise de responsabilités en son sein.

Modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « Institut des Actuaires » – Organe consultatif – Caractère obligatoire de ses avis sur des questions importantes et nombreuses – Risque d'interférences avec les compétences du conseil d'administration (INT – 404633 – 26/01/2022) – Le Conseil d'État, saisi d'un projet d'arrêté approuvant des modifications apportées aux statuts de l'association reconnue d'utilité publique « Institut des Actuaires », lui donne un avis défavorable. Le projet prévoit l'institution au sein de cette association d'un « Haut-Conseil ». Cet organe consultatif est composé de dix-huit membres nommés par l'assemblée générale, sur proposition du conseil d'administration statuant à la majorité des deux tiers. Ces membres, nommés pour un mandat de neuf ans non renouvelable, sont choisis notamment parmi les anciens présidents, vice-présidents et membres du bureau de l'association, les membres ayant exercé des responsabilités d'administrateur ou au sein des commissions internes à l'association et en qualité de personnalités qualifiées en raison du fort intérêt de leur contribution pour l'association. Le Haut-Conseil élit en son sein un bureau composé d'un président et d'au moins un vice-président. Il a pour mission « de contribuer par ses avis au respect des orientations de l'association adoptées par l'assemblée générale, ainsi qu'à ses intérêts patrimoniaux et financiers (et) à cet effet le président du conseil d'administration informe trimestriellement le Haut-Conseil des principales activités du Conseil et de l'association. «. Son avis est obligatoirement requis notamment sur toute modification statutaire, toute modification du règlement intérieur, tout changement important des orientations de l'Institut que le conseil d'administration déciderait de proposer à l'assemblée générale, tout projet de budget ainsi que sur des opérations financières d'un certain montant. Le Conseil d'État estime que ce « Haut-Conseil », par ses attributions et la publicité de ses avis, ne peut être regardé comme étant destiné à assurer une simple mission de conseil et d'expertise auprès du conseil d'administration. En raison de la qualité de ses membres, de la durée de leur mandat, plus longue que celle du mandat des administrateurs, du nombre et de l'importance des questions sur lesquelles les statuts rendent obligatoire sa consultation et des obligations d'information mises à la charge du conseil d'administration, l'intervention d'une telle instance présente des risques importants d'interférence avec les compétences du conseil d'administration et est de nature à modifier de manière substantielle les équilibres de la gouvernance d'une association reconnue d'utilité publique.

Modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique dite Aéro-Club de France » – Qualité de membre de l'association – Age minimum (INT – 405065 – 24/05/2022) – Saisi d'un projet d'arrêté approuvant la modification du titre et des statuts de l'association reconnue d'utilité publique «Aéro-Club de France», le Conseil d'État, émet un avis favorable et, ce faisant, accepte qu'une association, lorsqu'elle justifie d'un motif légitime, en lien avec l'objet et la nature de l'association, fixe un âge minimum pour être membre de l'association. Aux termes de l'article 2 bis de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, dans sa rédaction issue de la loi du 27 juillet 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, « *tout mineur peut*

librement devenir membre d'une association dans les conditions définies par la loi ». La même disposition autorise également les personnes mineures à être membres du conseil d'administration d'une association, dans les conditions qu'elle définit. S'il est loisible à toute association d'insérer dans ses statuts des dispositions restrictives spécifiques pour en devenir membre, il lui appartient de les justifier au regard de l'objet et de la nature de l'association et, notamment, de veiller à ce que les conditions d'âge qu'elle fixe ne soient pas discriminatoires. L'association «Aéro-Club de France », dont le but est d'encourager et de développer les activités aériennes et spatiales, a suffisamment démontré l'existence d'un objectif légitime justifiant l'âge minimum de seize ans pour devenir membre de l'association en faisant valoir que cet âge minimum est cohérent avec le fait qu'un mineur doit être âgé de seize ans au moins pour être autorisé à piloter seul un appareil de tourisme dans un rayon de 45 kilomètres autour du point de départ.

3.2.2. Transformation d'une association reconnue d'utilité publique en fondation

Incompatibilités s'appliquant aux membres du conseil d'administration – Collège des personnalités qualifiées – Garanties du principe d'indépendance des fondations à l'égard de leurs fondateurs – Modalités – Dispositions transitoires (INT – 405660 – 08/09/2022) – Saisi d'un projet de décret portant approbation de la transformation de l'association reconnue d'utilité publique « Institut français des relations internationales » en fondation reconnue d'utilité publique en application des dispositions de l'article 20-2 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, le Conseil d'État lui donne un avis favorable au bénéfice des observations suivantes. La transformation statutaire a été prévue par le législateur en vue de faciliter, notamment, la modernisation juridique des établissements d'utilité publique lorsqu'elle s'avère nécessaire au bon accomplissement de leurs missions. Si elle doit s'opérer dans le respect du principe d'indépendance de la fondation à l'égard des fondateurs, elle conserve l'existence d'une seule personne morale qui change de forme juridique en se succédant à elle-même. Dès lors que le justifient des circonstances particulières à l'association considérée, telles que l'importance de son action d'utilité publique, son fort rayonnement national et international, la stabilité de sa gouvernance collective comme l'implication majeure de celle-ci dans le déploiement de l'activité, cette continuité de la même personne morale autorise, d'une part, des aménagements des équilibres entre les collèges du conseil d'administration, d'autre part l'organisation d'une transition afin d'éviter que ne disparaissent, au sein de la gouvernance de la fondation, la plupart des administrateurs de l'association fondatrice. En l'espèce le fait que le collège des personnalités qualifiées comporte huit membres sur les quinze composant le conseil d'administration et détienne ainsi une majorité absolue d'une voix, a été admis compte tenu de l'indépendance attendue de chaque personnalité qualifiée et de leur renouvellement périodique. Les dispositions transitoires, eu égard à la place de l'association IFRI dans les travaux sur les questions internationales, permettent que, sur les vingt membres du conseil d'administration de l'association, figurent dans la première composition du conseil d'administration de la fondation, outre les cinq membres du collège des fondateurs, quatre membres du collège des



personnalités qualifiées pour un mandat non renouvelable de six ans. De surcroît, l'Académie des sciences morales et politiques, qui est avec la Société française pour le droit international un « partenaire institutionnel » de la fondation, sera d'abord représentée par une personnalité qui siègeait au conseil d'administration de l'association.

3.2.3. Dons et legs

Dons et legs en faveur de l'Institut de France – Dons et legs assortis de conditions étrangères aux missions de l'Institut de France (INT – 405914 – 09/11/2022) – Le Conseil d'État donne un avis favorable au projet de décret autorisant l'Institut de France à accepter le legs qui lui a été consenti au profit de la fondation abritée « Jean, Irène et Barbara Kerchner » par M. Jean Kerchner. Constitué par testament olographe du 18 août 2020 et trois codicilles des 20 août 2020, 28 septembre 2021 et 22 octobre 2021, ce legs contient une condition aux termes de laquelle la fondation abritée bénéficiaire doit assumer, sans que ne soit prévue une limitation de durée, l'entretien et la conservation de deux sépultures, celle des fondateurs et celle des membres de la famille Kerchner, aménagées sur deux concessions différentes au cimetière Montparnasse à Paris. Aux termes de l'article 35 de la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche, l'Institut de France a « *pour mission de contribuer à titre non lucratif au perfectionnement et au rayonnement des lettres, des sciences et des arts* », finalité à laquelle ne saurait se rattacher l'entretien de sépultures sans intérêt historique ou patrimonial avéré. Le Conseil d'État rappelle que l'octroi à l'Institut de France d'un don ou legs conditionné au respect de telles clauses sans lien avec les missions d'intérêt général de l'Institut, ne peut être autorisé que si les conditions fixées ont un caractère accessoire par rapport à l'objet d'intérêt général de l'Institut et représentent une charge financière aisément supportable au regard de l'importance du don. En l'espèce le Conseil d'État a pu donner un avis favorable à l'acceptation du legs, mais a recommandé pour l'avenir que de telles clauses soient évitées ou qu'elles soient strictement limitées quant à leurs conséquences et portée.

3.2.4. Dissolution d'une fondation

Retrait d'office de la reconnaissance d'utilité publique d'une fondation – Dissolution – Dévolution de ses biens (INT – 405518 – 21/07/2022) – Saisi d'un projet de décret abrogeant le décret portant reconnaissance de la fondation dite « Fondation du Mémorial de l'Escadrille Lafayette » comme établissement d'utilité publique et prononçant la dévolution de son patrimoine, le Conseil d'État lui donne un avis favorable. Le Mémorial de l'Escadrille Lafayette, dont la fondation éponyme était propriétaire et dont l'entretien et la mise en valeur constituaient son objet principal, a été transféré en 2016 à l'American Battle Monuments Commission, agence fédérale américaine désormais chargée de sa gestion. La gouvernance collective de la fondation ne fonctionne plus depuis quatre ans. Malgré les sollicitations du ministère de l'intérieur, la fondation s'est avérée incapable d'organiser sa dissolution et la dévolution de son patrimoine. L'ensemble de ces éléments de fait constituent des

dysfonctionnements graves justifiant que le Gouvernement ait engagé la procédure de retrait d'office de la reconnaissance d'utilité publique de la fondation. Le retrait de la reconnaissance d'utilité publique d'une fondation entraîne sa dissolution, et, lorsque ce retrait se fait à l'initiative du Gouvernement, il appartient au décret d'organiser la dévolution du patrimoine dans le respect des statuts de ladite fondation. Le projet de décret retirant la reconnaissance d'utilité publique de la Fondation du Mémorial de l'Escadrille Lafayette propose la dévolution du patrimoine de la fondation à « l'association des Amis du Mémorial de l'Escadrille Lafayette ». Cette association a été créée deux ans après que la fondation a perdu sa raison d'être après avoir cédé le mémorial à l'American Battle Monuments Commission. Son objet, ses buts et ses axes d'action, tels que décrits dans les statuts de l'association, inscrivent son rôle dans la ligne de celui de la fondation. Elle est présidée par le président de la Fondation. Cette association n'a cependant eu aucune activité depuis sa création et ne dispose d'aucune ressource, de sorte qu'elle apparait, sinon n'aurait été créée que pour recevoir l'actif net de la Fondation, à tout le moins n'être en capacité d'agir qu'après avoir bénéficié de la dévolution du patrimoine restant, actif net de quelque 52 000 €. Dans ces conditions le Conseil d'État assortit son avis favorable à cette dévolution d'un rappel, dans les motifs du projet de décret, que la dévolution des biens intervient dans un but d'intérêt général et de bonne administration et que l'actif transféré doit être affecté au même objet que celui de la fondation dissoute.

3.3. Budget et comptabilité publique

3.3.1. Budget de l'État

■ Contenu des lois de finances

Dispositions pouvant figurer en lois de finances et dispositions étrangères à l'objet de ces lois

Possibilité d'insérer en loi de finances une disposition relative à la participation de l'État à l'augmentation de capital de la Banque Ouest Africaine de développement, constitutive d'une convention financière (FIN – 405704 – 06/09/2022) – Saisi d'un projet d'article du projet de loi de finances pour 2023 autorisant l'augmentation de la participation de la France au capital de la Banque ouest-africaine de développement, le Conseil d'État considère qu'il peut relever de la loi de finances sur le fondement du d du 7° du II de l'article 34 de la LOLF, qui dispose que « *Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :/ 7° d) peut approuver des conventions financières ()* » Dans la continuité de ses précédents avis, il estime en effet que la décision du conseil d'administration de cette banque d'augmenter son capital et de solliciter en conséquence la contribution de la France en tant qu'actionnaire peut être regardée, au sens de ces dispositions, comme une convention financière.



Impossibilité d'insérer en loi de finances une disposition prévoyant une éventuelle minoration ultérieure de la dotation globale de fonctionnement (FIN – 405704 – 16/09/2022) – Un article du projet de loi de finances pour 2023 fixe, comme chaque année, le montant de la dotation globale de fonctionnement pour cette même année, qui prend la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État. Le Conseil d'État est conduit à écarter la disposition de cet article prévoyant que ce montant est fixé « *avant d'être minoré des réfections prévues à l'article 43 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022* ». Cette disposition vise, selon le gouvernement, à anticiper les incidences budgétaires des expérimentations de recentralisation du revenu de solidarité active prévues à l'article 132 de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale. En cas de recentralisation, en effet, le montant de DGF du département concerné est abattu à due concurrence des dépenses qu'il finançait au titre du RSA. Le Conseil d'État relève toutefois que cette expérimentation, à venir, est à ce stade sans incidence sur le montant de la DGF. Il note que le Gouvernement ne provisionne, au demeurant, aucune somme à ce titre dans le présent projet de loi de finances en vue de couvrir les dépenses liées pour l'État à cette recentralisation, l'appréciation de ce coût étant subordonnée à la désignation par décret, encore hypothétique, des départements candidats à l'expérimentation. Ainsi, cette disposition, qui n'affecte pas l'équilibre budgétaire et ne tend pas à évaluer le prélèvement sur recette en cause ou à répartir des dotations aux collectivités territoriales, ne relève pas du domaine de la loi de finances.

■ Régime juridique des lois de finances

Compétence du législateur organique pour instituer une consultation obligatoire (FIN/CP – 405525 – 04/06/2022) – Le Conseil constitutionnel a jugé (décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012) que les dispositions relatives à la composition, aux attributions et aux règles de fonctionnement du Haut conseil des finances publiques ont un caractère organique, dans la mesure où elles sont relatives aux conditions et aux modalités de sa participation au processus budgétaire. Le Conseil d'État déduit de cette décision et de celle du 25 juillet 2001 (n° 2001-448 DC), rendue sur la loi organique relative aux lois de finances, qui précise que « la loi organique a également reçu habilitation pour organiser les procédures d'information et de contrôle sur la gestion des finances publiques nécessaires à un vote éclairé du Parlement sur les projets de lois de finances », qu'une disposition de loi ordinaire ne peut établir une consultation obligatoire sur un projet de loi de finances, Saisi d'un article du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022 qui supprime, à compter de 2022, la contribution à l'audiovisuel public, le Conseil d'État estime, dans le prolongement de ces décisions du Conseil constitutionnel, que la disposition de ce texte prévoyant qu'une commission indépendante sera chargée de donner un avis sur l'adéquation entre la compensation allouée à ce titre aux sociétés de l'audiovisuel public par les projets de loi de finances et les objectifs qui leur sont fixés fait participer cette commission au processus budgétaire, pour assurer notamment l'information du Parlement, et ne peut dès lors être prise que par une loi organique. Il substitue, en conséquence à cette disposition un dispositif d'évaluation annuelle de l'adéquation entre les ressources publiques de ces sociétés et leurs objectifs. Il rappelle par ailleurs qu'une disposition de loi ordinaire ne peut instituer une consultation obligatoire sur un projet de loi

de finances, en cohérence avec sa jurisprudence selon laquelle il n'exerce pas de contrôle sur le respect des règles de consultation éventuellement prévues par des lois ordinaires sur les projets de loi de finances, dès lors que ces projets doivent être, en vertu de l'article 34 de la Constitution, élaborés et votés dans les conditions prévues par une loi organique, laquelle seule peut imposer une consultation.

Impossibilité, pour une loi ordinaire, d'encadrer les prérogatives que le gouvernement tient de la loi organique pour exécuter le budget de l'État (FIN/CP – 405525 – 04/06/2022) – Saisi d'un article du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022, qui supprime la contribution à l'audiovisuel public et prévoit le financement public de ce dernier, à compter de la gestion 2022, par des subventions imputées au budget général de l'État, le Conseil d'État ne peut qu'écarter les dispositions de ce texte aux termes desquelles : « *Les crédits portant ces subventions ne sont soumis ni à la mise en réserve prévue par l'article 51-4° bis de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ni au mécanisme d'annulation prévu à l'article 14 de la loi organique n° 2001-692.* » En effet, ces dispositions, destinées à prévenir toute mise en réserve en début de gestion et toute annulation de crédits ensuite, méconnaissent la LOLF, qui prévoit comme seule condition encadrant les annulations de crédits par voie de décret, une limite globale de 1,5%, et n'en fixe aucune à la mise en réserve des crédits. Le principe constitutionnel d'indépendance de l'audiovisuel public n'est pas de nature à permettre au législateur ordinaire d'empiéter sur les compétences du législateur organique. Comme l'a, en effet, jugé le Conseil constitutionnel au point 4 de décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 sur la loi organique relative aux lois de finances : « *le constituant a habilité la loi organique à prévoir, d'une part, les modalités selon lesquelles les recettes et les charges budgétaires ainsi que les autres ressources et charges de l'État sont évaluées et autorisées par les lois de finances, et d'autre part, les dispositions inséparables de ladite autorisation* ». Les dispositions de la LOLF fixant les conditions dans lesquelles le Gouvernement exécute l'autorisation budgétaire donnée par la loi de finances sont des dispositions inséparables de cette même autorisation et ne peuvent, en conséquence être complétées ni, a fortiori, contredites par le législateur ordinaire.

Méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques et de l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances d'une disposition prévoyant qu'une dotation est instituée en vue de compenser les pertes de DGF subies par les communes (FIN – 405704 – 16/09/2022) – Saisi de l'article du projet de loi de finances pour 2023 qui fixe les modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement, le Conseil d'État est conduit à en écarter une disposition qui institue « *par prélèvement sur les recettes de l'État, une dotation au profit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre égale, pour chaque commune ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, à la différence, si elle est positive, entre le montant perçu au titre de la dotation globale de fonctionnement en 2022 et du montant perçu au titre de cette même dotation en 2023.* » Il considère qu'une telle disposition méconnaît l'article 6 de la LOLF, aux termes duquel « () *Un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements*



d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte ». En effet, elle ne vise pas à couvrir des charges incombant aux bénéficiaires concernés ou à compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts, sa présentation n'est assortie d'aucune précision sur son objet et sa finalité et, ne précise pas la liste de ses bénéficiaires. En réservant, en outre, le bénéfice de cette dotation aux seules communes et aux seuls établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le montant perçu au titre de la dotation globale de fonctionnement diminuera en 2023 par rapport à 2022, sans justifier ni des motifs écartant les départements du champ de la mesure, ni de la rationalité du critère financier retenu, cette disposition méconnaît le principe d'égalité devant les charges publiques. Enfin, en neutralisant, pour ses bénéficiaires, les effets redistributifs de la péréquation, elle est de nature à méconnaître les dispositions du cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution aux termes duquel « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* », le Conseil constitutionnel exigeant à cet égard que les critères de redistribution retenus soient « objectifs et rationnels ».

Absence de compensation non justifiée, au sein du projet de loi de finances pour 2023, d'un dispositif d'exonération de charges sociales (FIN/CP – 405704 – 23/09/2022) – A l'occasion de l'examen de l'article du projet de loi de finances pour 2023 relatif aux relations financières entre l'État et la sécurité sociale, le Conseil d'État constate qu'aucune compensation n'a été prévue par le budget de l'État du coût des mesures d'exonérations prévues pour la prime de partage de la valeur ajoutée instituée à l'article 1^{er} de la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat. Il rappelle qu'aux termes de l'article LO 111-3-16 du code de la sécurité sociale, seules des lois de financement de la sécurité sociale peuvent créer ou modifier sans compensation des mesures de réduction, d'abattement ou d'exonération relatives à des cotisations ou à des contributions affectées à la sécurité sociale. L'article L. 131 -7 du même code dispose par ailleurs que : « *Toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'État pendant toute la durée de son application.* ». Or, d'une part, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 ne comporte aucune disposition permettant de soustraire les exonérations de cotisations sociales instituées pour la prime de partage de la valeur ajoutée à l'obligation de compensation, d'autre part, les cotisations de sécurité sociale sont assises sur toutes les sommes dues en contrepartie ou à l'occasion d'un travail et tous avantages en argent ou en nature quelle que soit leur dénomination. C'est au demeurant la raison pour laquelle une disposition expresse d'exonération était nécessaire pour dispenser la prime de partage de la valeur du paiement de ces cotisations. Par suite, la mesure a nécessairement un coût pour la sécurité sociale, égal au montant des cotisations qu'elle aurait perçues en l'absence d'exonération. Dès lors, le Conseil d'État ne peut que réitérer, à cette occasion, l'avis rendu par lui le 4 juillet 2022 sur le projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, aux termes duquel : « en l'absence de toute dérogation à la règle de compensation intégrale

par le budget de l'État prévue par l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, ces mesures devront être compensées selon des modalités à prévoir par la loi de financement de la sécurité sociale ou la loi de finances ».

Projet de loi de finances pour 2023 – Mécanisme d'affectation à l'audiovisuel public d'un montant déterminé de recettes de TVA (FIN/CP – 405704 – 23/09/2022) – A la suite de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public, le législateur a, dans la première loi de finances rectificative pour 2022, prévu que la compensation de la perte de ressources correspondante serait opérée par l'affectation, à l'audiovisuel public, d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée. En conséquence, un article du projet de loi de finances pour 2023 fixe, pour cette même année, cette fraction à un montant de 3,815 Mds€, abondant à cet effet en recettes le compte de concours financiers (CCF) « Avances à l'audiovisuel public ». Le Conseil d'État estime que si le second alinéa de l'article 2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 permet d'affecter une imposition de toute nature à un tiers à raison des missions de service public qui lui sont confiées, une telle affectation implique soit d'attribuer à l'intéressé la totalité du produit de l'imposition en cause, éventuellement en instituant un plafond, soit de lui affecter une fraction de ce produit exprimée en points de pourcentage. Le Conseil d'État est d'avis que l'affectation, par dérogation aux principes d'unité et d'universalité budgétaires, d'un montant déterminé de recettes de l'État vers une catégorie particulière de dépenses doit être regardée comme un prélèvement sur recettes (PSR), dont le quatrième alinéa de l'article 6 de la LOLF réserve le bénéfice aux collectivités territoriales et à l'Union européenne. La circonstance que le montant de 3,815 Mds€ soit, en l'espèce, déduit du produit d'une imposition particulière et non de l'ensemble des recettes de l'État est sans incidence à cet égard. S'il en résulte que le dispositif d'affectation de TVA en cause doit, en principe, être regardé comme un PSR, en contradiction avec la LOLF puisque les bénéficiaires n'en sont ni les collectivités territoriales ni l'Union européenne, le Conseil d'État accepte cependant dans les circonstances particulières de l'espèce, de donner un avis favorable au projet d'article. Il prend en effet en considération, d'une part, que dans sa décision du 12 août 2022, le Conseil constitutionnel a déclaré l'ensemble du dispositif conforme à la Constitution, d'autre part, que ce dispositif revêt nécessairement un caractère transitoire car entreront en vigueur, à compter du dépôt du projet de loi de finances pour 2025, les dispositions de la loi organique du 28 décembre 2021 exigeant l'existence d'un lien entre la nature de la recette affectée et celle du service rendu à l'utilisateur. Le Conseil d'État appelle toutefois le Gouvernement à mettre fin à ce régime dès le projet de loi de finances pour 2024, afin de se conformer aux exigences de la LOLF.

Projet de loi de finances pour 2023 – Article mettant en oeuvre les dispositions de la loi organique du 28 décembre 2021 sur la présentation des impositions affectées à des tiers (FIN/CP – 405704 – 23/09/2022) – Saisi de l'article du projet de loi de finances pour 2023 mettant en oeuvre les dispositions de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques régissant la présentation des affectations de ressources à certaines personnes morales autres que l'État, le Conseil d'État rappelle que, 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. A cet égard, il relève que le tableau figurant dans le projet qui lui est soumis, qui recense les impositions affectées, les bénéficiaires actuels, les nouveaux bénéficiaires et le rendement prévisionnel des impositions en cause, ne comporte pas d'information sur l'éventuel plafonnement des affectations d'impôts aux tiers concernés, contrairement au texte de la loi organique. Il appelle en conséquence le Gouvernement à compléter ce tableau pour se conformer aux exigences résultant de celle-ci et formule, en outre, diverses recommandations de nature à en améliorer la lisibilité.

Principe de spécialité des crédits – Conformité à ce principe des dispositions du projet de loi de finances pour 2023 relatives à la provision pour dépenses accidentelles et imprévisibles (FIN/CP – 405704 – 23/09/2022) – Examinant les articles « de chiffres » du projet de loi de finances pour 2023, le Conseil d'État constate que l'état B annexé prévoit, pour la dotation « Dépenses accidentelles et imprévisibles » de la mission « Crédits non répartis », un montant de 2, 074 milliards d'euros au titre des autorisations d'engagement et de 1,774 milliards d'euros au titre des crédits de paiement pour l'année 2023. Il rappelle que, si l'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit l'existence d'une « dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles », dont les crédits sont répartis par décret simple, l'utilisation de celle-ci, traditionnellement budgétisée pour seulement un peu plus de 100 millions d'euros, doit demeurer strictement cantonnée, dans la mesure où les crédits du budget de l'État sont, en principe, spécialisés par programme. L'ouverture d'une somme près de vingt fois supérieure à la moyenne des années antérieures au titre de cette provision n'est admissible, au regard de ce principe, que dans la mesure où le Gouvernement indique que ces crédits ont, pour l'essentiel, vocation à couvrir, s'il y a lieu, des dépenses qui seraient imprévisibles dans leur nature et leur montant au moment de l'élaboration du projet de loi. Le Conseil d'État signale que la conformité aux principes du droit budgétaire de l'utilisation de cette provision suppose que les dépenses qui seront financées par sa mobilisation ne concernent pas des mesures nouvelles que déciderait le Gouvernement indépendamment de tout aléa survenu au cours de la gestion.

3.3.2. Lois de programmation des finances publiques

Projet de loi de programmation des finances publiques – Modalités de présentation des informations, requises par la loi organique, relatives aux dépenses d'investissement (FIN/CP – 405820 – 23/09/2022) – Examinant le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, dont le cadre juridique est fixé par la loi organique du 28 décembre 2021 modifiant la LOLF, le Conseil d'État considère comme insatisfaisante la présentation, pour l'ensemble de la période de la programmation, des dépenses des administrations publiques considérées comme des dépenses d'investissement, en tant qu'elle ne répond que partiellement aux prescriptions de ce texte. Les tableaux présentant les prévisions de dépenses d'investissement, tant dans le corps de la loi que dans son rapport

annexé, n'incluent en effet, pour l'essentiel, que les dépenses d'investissement de l'État, sans faire état des dépenses d'investissement des autres sous-secteurs des administrations publiques (organismes divers d'administration centrale, administrations publiques locales, administrations de sécurité sociale). Compte tenu de la rédaction des articles 1 A et 1 E de la loi organique relative aux lois de finances, telle que modifiée par la LO du 28 décembre 2021 et de l'intention du législateur organique qui ressort des travaux préparatoires de ce texte, le Conseil d'État estime nécessaire de présenter, pour chaque sous-secteur d'administration publique, d'une part, les prévisions de dépenses d'investissement appelées à être enregistrées comme telles dans les comptes des administrations publiques et, d'autre part, celles qui, parmi ces dépenses ou parmi d'autres, peuvent être regardées comme contribuant à la croissance potentielle du produit intérieur brut, à la transformation structurelle du pays et à son développement social et environnemental à long terme.

3.3.3. Règles de droit budgétaire et de comptabilité publique

Infraction constituée par des agissements ayant pour effet de faire échec à une procédure de mandatement d'office – Exclusion injustifiée des élus locaux du champ de ses justiciables (FIN/AG – 404892 – 17/03/2022) – Examinant l'ordonnance relative au régime de responsabilité des gestionnaires publics, qui crée une nouvelle infraction réprimant les agissements d'un gestionnaire public ayant pour effet de faire échec à des procédures de mandatement d'office, le Conseil d'État constate que l'exclusion des élus locaux, par le projet du gouvernement, de la liste des justiciables de cette nouvelle infraction, aurait pour effet de vider le champ d'application de celle-ci de la plus grande partie de sa substance et ferait obstacle à son utilité, dès lors que les pratiques visant à faire échec à des procédures de mandatement d'office sont principalement susceptibles de se rencontrer au sein des collectivités territoriales. Il observe, par ailleurs, que les élus locaux sont, dans le droit actuel, déjà justiciables de certaines infractions et, notamment, aux termes des articles L. 312-2 et L. 313-7 du code des juridictions financières repris en substance par l'ordonnance, de l'infraction relative à l'inexécution d'une décision de justice, inexécution qui peut donner lieu à mandatement d'office des sommes auxquelles la collectivité territoriale a été condamnée par le représentant de l'État dans le département. Il modifie, en conséquence, le texte qui lui est soumis et rend les élus locaux justiciables de cette nouvelle infraction.

Projet de décret portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance – Impact sur l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances (FIN – 405169 – 05/04/2022) – L'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dispose que : « *En cas d'urgence, des décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'État et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. A cette fin, les décrets d'avance procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires ().* » Or, saisi d'un projet de décret portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, le Conseil d'État



relève que 60% des annulations de crédits opérées par ce décret, à titre de gage des ouvertures de crédits auxquelles il procède, portent sur les programmes de la mission urgence sanitaire, qui n'ont pas été dotés de crédits en loi de finances initiale pour 2022 et n'ont été alimentés que par des reports de crédits non consommés lors de la gestion 2021. Ce décret affecte, ainsi, l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances pour 2022, puisque ce dernier ne prend en compte que les crédits ouverts par cette loi et pas ceux qui sont reportés de la gestion précédente. En conséquence, l'annulation de crédits reportés de la gestion 2021 ne peut valablement gager des ouvertures opérées par un décret d'avance pris au titre de la gestion 2022. Ce décret méconnaît, dès lors, l'article 13 de la LOLF. En conséquence, seules les circonstances exceptionnelles créées par la pandémie de COVID 19 et les perturbations de la gestion publique qu'elles ont engendrées permettent au Conseil d'État de ne pas lui donner un avis défavorable.

Suppression de la procédure de report des crédits non consommés dans les organismes publics nationaux (FIN – 405969 – 29/11/2022) – Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, dit décret GBCP, prévoit une procédure de report des crédits non consommés dans les organismes publics nationaux (établissements publics administratifs et groupements d'intérêt public, pour l'essentiel). Le Conseil d'État (section des finances), saisi d'un projet de décret supprimant cette procédure au motif de sa lourdeur et de son inutilité observe qu'en pratique, en effet, il est loisible à ces organismes, une fois constatée, en fin d'exercice, l'existence de crédits inemployés, de mobiliser, dans leur budget initial ou dans un budget rectificatif, en rehaussant le niveau des dépenses prévu par celui-ci, le surcroît de fonds de roulement ainsi constitué. Dans ces conditions, le Conseil d'État donne un avis favorable à cette mesure de simplification.

3.4. Collectivités territoriales

3.4.1. Dispositions générales

■ Stationnement payant

Projet de décret modifiant l'article R. 2333-120-3 du code général des collectivités territoriales comportant des dispositions inutiles ou illégales (INT – 405997 – 15/11/2022) – Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret modifiant l'article R. 2333-120-3 du code général des collectivités territoriales, lui donne un avis défavorable. Les traitements de données à caractère personnel instaurés par les communes pour la gestion du stationnement payant (paiement de la redevance, contrôle et établissement des forfaits de post-stationnement), en ce qu'ils concernent la gestion du domaine et sont sans finalité répressive propre, entrent dans le champ 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, et abrogeant la directive 95/46/CE (RGPD). En application des dispositions combinées de l'article 56 de la loi du 6 janvier 1978 et de l'article 23 du RGPD, une collectivité territoriale peut, par l'acte qui organise la gestion du stationnement payant, instaurer un traitement de données à caractère personnel qui requiert et utilise le numéro d'immatriculation et écarter le droit d'opposition des usagers à la collecte de ce numéro, à condition de le justifier par un motif d'intérêt général. Ce motif peut tenir à la bonne gestion et au contrôle du stationnement payant sur la voie publique. Le projet de décret complète la liste des informations figurant sur le justificatif (imprimé ou dématérialisé) de paiement de la redevance, fixée par l'article R. 2333-120-3 du code général des collectivités territoriales en y incluant « *le cas échéant, le numéro d'immatriculation du véhicule* » et prévoit que l'acte instaurant le traitement, lorsqu'il requiert le numéro d'immatriculation, peut écarter le droit d'opposition. Le Conseil d'État ne peut approuver ces dispositions. Si le projet entend écarter, par une disposition générale, le droit d'opposition à la collecte du numéro d'immatriculation dans les traitements mis en place par des collectivités territoriales, il empiète illégalement sur la compétence desdites collectivités. S'il entend seulement procéder à un rappel de la faculté dont ces collectivités disposent, en application des dispositions de l'article 56 de la loi du 6 janvier 1978 et de l'article 23 du RGPD, il n'énonce alors aucune règle nouvelle et est inutile. Dans tous les cas, l'absence de mention du numéro d'immatriculation parmi les informations citées à l'article R. 2333-120-3 ne fait en rien obstacle ni à la mention de celui-ci sur le reçu délivré à l'utilisateur, ni à la collecte de cette information par le traitement éventuellement mis en place, si l'acte l'instituant l'a prévu. Le Conseil d'État considère enfin qu'il serait opportun de faire évoluer le cadre législatif et réglementaire du stationnement payant afin de mieux prendre en compte les modalités de sa gestion dématérialisée dans le cadre du RGPD, aujourd'hui devenue presque systématique.

3.4.2. Elus

Projet de décret relatif au référent déontologue de l'élu local – Choix laissé par le décret aux collectivités territoriales entre différentes options (INT – 405927-08/11/2022) – Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret relatif au référent déontologue de l'élu local, pris en application de l'article L 1111-1-1 code général des collectivités territoriales qui prévoit que « Tout élu local peut consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques » consacrés dans la charte figurant dans cet article, lui donne un avis favorable. Tout en s'assurant que les critères et modalités de désignation des référents déontologues sont propres à garantir leur indépendance, leur impartialité et leur compétence, le Conseil d'État veille à ce que le décret offre aux collectivités territoriales le choix entre plusieurs options – collège, personnalité individuelle, déontologue mutualisé notamment – afin de permettre à chaque collectivité de retenir l'organisation la plus adaptée à sa situation.



3.5. Commerce, industrie, interventions économiques de la puissance publique

3.5.1. Aides d'État

Aide devant faire l'objet d'une notification préalable – Aide constituée par une exonération fiscale (FIN – 405704 – 07/09/2022) – Un article du projet de loi de finances pour 2023 a, notamment, pour objet de modifier le régime fiscal des grands événements sportifs. Ce régime, créé en 2014, modifié en 2019 et codifié à l'article 1655 septies du code général des impôts, exonère de tous droits et taxes, à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée, les organisateurs de ces manifestations. Le Conseil d'État rappelle, à cette occasion, qu'un tel régime fiscal crée un avantage sélectif susceptible de constituer une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, qui doit, en principe, faire l'objet d'une notification à la Commission européenne, ce qui n'a été fait ni en 2014 ni en 2019. En l'absence de justification, par le gouvernement, de ce que les modifications de ce régime fiscal proposées par le projet de loi de finances pour 2023 ne sont pas susceptibles d'affecter la concurrence et les échanges entre États membres ou entrent dans le champ d'application des exemptions de l'obligation de notification prévues au point 4 de l'article 108 du TFUE, le Conseil d'État estime que les modifications en question devaient faire l'objet d'une notification préalable à la Commission européenne préalablement à sa saisine. Cette notification n'ayant pas été opérée, il est conduit à écarter les dispositions concernées.

Voir aussi :

➤ *V. infra «3.25 Union européenne », p. 329 – (TP – 405554 – 19/07/2022) – Méthode de calcul du coût net de la mission de service universel postal constitutive d'une aide d'État,*

➤ *V. sur ConsiliaWeb (TP-SO/AG – 405732 – 15 et 22 /09/2022) Avis sur un projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables, points 41 et 42, [Avis sur un projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables \(conseil-etat.fr\)](#) Aides d'État – Réactivation de diverses mesures de soutien fiscal aux sociétés concluant des contrats de vente d'électricité à long terme*

3.5.2. Régime des directives « services » et « règles techniques et services de la société de l'information »

Application de la directive du 9 septembre 2015 – Obligation de notification à la Commission européenne – Absence d'obligation que celle-ci ait donné un avis favorable au texte préalablement à son adoption (FIN – 405389 – 28/06/2022) – Aux termes de l'article L. 412-11 du code de la consommation, « *Dans les établissements*

titulaires d'une licence de débit de boissons à consommer sur place ou à emporter ou d'une licence de restaurant, les consommateurs sont informés, par un affichage lisible sur les menus, les cartes des vins ou tout autre support, de la provenance et, le cas échéant, de la dénomination de l'appellation d'origine protégée ou de l'indication géographique protégée des vins mis en vente sous forme de bouteille, de pichet ou de verre./ Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État après que la Commission européenne a déclaré compatible avec le droit de l'Union européenne l'obligation prévue au présent article ». Le Conseil d'État constate que la procédure d'information de la Commission européenne et des États membres régie par la directive 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information ne prévoit pas que la Commission européenne déclare une règle ou une réglementation conforme au droit de l'Union européenne. Dans ces conditions, saisi d'un décret faisant application de cet article L. 412-11 du code de la consommation, il estime que la condition posée par la loi peut être considérée comme remplie lorsque la procédure d'information prévue par la directive a été respectée, alors même que la Commission européenne n'aurait pas déclaré la règle ou le règlement conforme au droit de l'Union.

3.5.3. Fiscalité

Sanctions fiscales – Méconnaissance du principe de proportionnalité (FIN – 405273 – 31/06/2022) – Un projet de loi du pays relatif à l'amélioration des moyens de contrôle et de lutte contre la fraude fiscale instaure, pour les agences immobilières qui gèrent des biens immobiliers pour le compte des propriétaires de ceux-ci, l'obligation de communiquer à l'administration fiscale, avant le 30 avril de chaque année, l'identité des personnes dont elles ont reçu mandat de gestion, la nature des biens immobiliers mis en location, ainsi que les montants des loyers bruts perçus l'année civile précédente pour le compte de chacun de leurs clients. Des pénalités en cas de manquement à ces obligations sont fixées, dans le texte soumis au Conseil d'État, en pourcentage des sommes non déclarées, c'est-à-dire en pourcentage du montant des loyers perçus par les clients des professionnels de l'immobilier concernés. Elles sont encourues même dans l'hypothèse où les revenus fonciers correspondant à ces loyers n'ont pas été soustraits frauduleusement à l'impôt. Le Conseil d'État estime qu'en prévoyant une amende proportionnelle pour un simple manquement à une obligation déclarative mise à la charge d'un tiers déclarant aux fins de recoupements, le projet de loi instaure une sanction manifestement disproportionnée, au sens de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, à la gravité des faits qu'il entend réprimer. Il considère qu'une sanction prévoyant une amende forfaitaire par infraction serait, en l'espèce, plus adaptée.



3.5.4. Réglementation des activités économiques

■ Liberté d'entreprendre

Atteinte disproportionnée – Projet de loi du pays subordonnant l'exercice de l'activité d'éducateur physique ou sportif à la délivrance d'une autorisation administrative préalable (INT – 405834 – 04/10/2022) – Le projet de loi du pays relatif à l'encadrement des activités physiques ou sportives en Nouvelle-Calédonie subordonne l'exercice de la profession d'éducateur physique ou sportif par une personne physique à la délivrance d'une autorisation délivrée par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Ce régime d'autorisation administrative préalable, faute de pouvoir être justifié par des exigences constitutionnelles ou par des motifs d'intérêt général, apporte à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, une limitation disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi (Conseil constitutionnel, décision n° 2020-882 QPC du 5 février 2021).

3.6. Contributions et taxes

3.6.1. Redevances

Redevance instituée pour le passage d'examens en vue d'obtenir la reconnaissance de la capacité professionnelle exigée pour l'exercice des professions du transport – Absence de base légale (TP – 404638 – 25/01/2022)

1. L'accès aux professions de transporteur routier et de commissionnaire en transport est subordonné par le règlement CE n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 et les articles L. 1421-1 et suivants du code des transports qui l'ont précisé, notamment à une exigence de capacité professionnelle, attestée par la réussite des candidats à un examen écrit, dont l'organisation est confiée aux États membres, la reconnaissance de capacité pouvant être déléguée à un organisme sous certaines conditions. Cette faculté n'a pas été utilisée par la France, où l'organisation des examens incombe aux services déconcentrés de l'État.

Le Gouvernement veut faire financer cette organisation par les candidats en instaurant une redevance pour service rendu, par décret en Conseil d'État.

2. La base légale de cette redevance ne peut résider dans l'article L. 1421-3 du code des transports, dont les dispositions ont pour seul objet de prévoir les modalités selon lesquelles, lorsque la reconnaissance de la capacité professionnelle est déléguée par décret à un organisme tiers, celui-ci finance l'activité qui lui est déléguée, comme les travaux préparatoires à leur adoption le confirment.

3. Si le Gouvernement se prévaut de l'article 4 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui prévoit que : « *La rémunération de services rendus par l'État peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'État pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé(...)* », une redevance pour service rendu ne peut cependant être légalement établie qu'à la double condition que les opérations qu'elle est appelée à financer ne relèvent pas de missions qui incombent par nature à l'État et qu'elle trouve sa contrepartie directe dans une prestation rendue au bénéfice propre d'usagers déterminés.

4. Or, d'une part, en vertu du règlement CE n° 1071/2009 ci-dessus mentionné, la mission de reconnaissance des qualifications professionnelles des candidats incombe à l'État qui, s'il peut la déléguer à un organisme spécialement habilité à cet effet et à condition de respecter de strictes conditions, est tenu de veiller à son organisation et d'en rendre compte à la Commission en application de l'article 26 du règlement. Elle ne saurait donc être assurée par les intéressés eux-mêmes ou les entreprises qui les emploient et ceux-ci n'ont d'autre choix que de passer les examens mis en place par l'État pour obtenir la reconnaissance de leurs qualifications.

5. D'autre part, soumettre les personnes désireuses d'exercer la profession de transporteur routier ou de commissionnaire de transport à un examen en vue de vérifier leurs capacités professionnelles ne peut être regardé comme une prestation rendue au bénéfice propre de ces personnes mais constitue une mesure limitant la liberté constitutionnellement garantie d'entreprendre imposée dans un but d'intérêt général, à savoir l'amélioration de la qualité et de la sécurité du transport routier, conformément au règlement européen.

3.7. Défense et sécurité

3.7.1. Personnels militaires

■ Dispositions statutaires

Congé de maladie (ADM – 404603 – 11/01/2022) – A l'occasion de l'examen d'un projet de décret relatif à la rémunération des militaires en congé de longue durée pour maladie ou en congé de longue maladie, le Conseil d'État estime possible de prévoir, à l'instar de dispositions applicables depuis 2011 dans la fonction publique civile, que le congé de longue durée pour maladie ou le congé de longue maladie du militaire est prolongé, le cas échéant au-delà des durées maximales fixées aux articles L. 4138-12 et L. 4138-13 du code de la défense, et avec maintien du paiement de la rémunération perçue pendant ce congé, jusqu'à ce que la décision relative à la situation du militaire à l'issue de son congé soit prise, sur avis conforme de la commission de réforme des militaires, par le ministre de la défense ou, pour la gendarmerie, par le ministre de l'intérieur.



3.7.2. Renseignement

■ Organisation des services

Projet de décret relatif à la désignation de services relevant du ministère de l'intérieur autres que les services spécialisés de renseignement autorisés à recourir à certaines techniques de renseignement, dits « services du second cercle » – Insuffisantes précisions apportées par l'administration sur la réalité du besoin de chacun des services désignés par le projet de recourir à la technique d'interception mentionnée à l'article L. 852-3 du code de la sécurité intérieure (CSI) (INT – 404689 – 01/02/2022) – Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret relatif à la désignation de services relevant du ministère de l'intérieur autres que les services spécialisés de renseignement autorisés à recourir à certaines techniques de renseignement, lui donne un avis favorable. Le projet autorise la plupart de ces services, dits « services du second cercle », à utiliser la technique de renseignement mentionnée à l'article L. 852-3 du CSI. Instaurée à titre expérimental jusqu'au 31 juillet 2025 par le II de l'article 13 de la loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, cette technique prévoit l'interception de correspondances émises ou reçues par voie satellitaire au moyen d'un dispositif technique de captation. Le Conseil d'État constate toutefois, comme la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) l'a souligné, l'absence de précision sur la réalité du besoin des services désignés par le projet de recourir à cette technique d'interception, dont les modalités de déploiement sont incertaines et dont l'utilisation peut conduire à des atteintes graves au droit au respect de la vie privée. Le Conseil d'État relève néanmoins, d'une part, qu'il ne peut être recouru à de telles interceptions qu'à titre subsidiaire, lorsque les interceptions de sécurité réalisées par le concours des opérateurs de communication électronique (article L. 851-2 du CSI) ne peuvent être mises en œuvre. Il relève, d'autre part, que la CNCTR a indiqué qu'elle exercera un contrôle renforcé sur le respect des garanties prévues par la loi, notamment sur l'obligation, sauf exception, de centraliser les communications interceptées vers le groupement interministériel de contrôle et sur le caractère limité du contingent d'autorisations. La Commission a également souligné qu'elle subordonnera l'émission d'un avis favorable à l'utilisation de cette technique de renseignement à une mise en œuvre exclusivement réalisée par la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), avec des dispositifs techniques de captation faisant l'objet d'une inscription dans un registre spécial. Le Conseil d'État introduit dans le projet des dispositions prévoyant la tenue d'un tel registre. Il prend acte par ailleurs de ce qu'une instruction ministérielle réservant la mise en œuvre de la technique aux seuls agents de la DGSI est d'ores et déjà intervenue.

Communication à certains services de renseignement des informations issues des procédures d'enquête ou d'instruction en application du II de l'article 706-105-1 du code de procédure pénale (CPP) – Atteintes possibles à la présomption d'innocence – Précautions nécessaires (INT – 404737 – 22/02/2022) – Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement (services dits « du second cercle ») qui, eu égard à leurs missions, sont autorisés à recevoir du procureur de la République de Paris communication des informations issues des procédures d'enquête ou d'instruction en application du II de

l'article 706-105-1 du code de procédure pénale, lui donne un avis favorable. Le Conseil d'État relève que trois des services autorisés par le projet à recevoir communication des informations issues des procédures pénales (services du renseignement territorial relevant de la direction centrale de la sécurité publique, de la direction du renseignement de la préfecture de police et service national du renseignement pénitentiaire) exercent des missions parmi lesquelles celle de prévention de la délinquance et de la criminalité organisées ne revêt pas une dimension prédominante. L'absence de publicité donnée à leurs organigrammes conduit le projet à désigner ceux-ci sans précision sur la nature des missions exercées par les subdivisions internes qui en seront destinataires. Le Conseil d'État observe en outre que la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement n'est pas compétente pour contrôler la légalité de ces transmissions. Dans ces conditions, le Conseil d'État estime que la mise en œuvre de ces transmissions autorisées par dérogation au secret de l'instruction et qui sont susceptibles de porter atteinte à la présomption d'innocence, appelle une attention particulière. Le Conseil d'État relève à cet égard

- que les organigrammes de ces services pourront être communiqués au procureur de la République de Paris ;
- qu'à l'instar des obligations imposées par l'article L. 822-3 du code de la sécurité intérieure pour les échanges de renseignements entre services, les responsables de ces trois services du second cercle désigneront une de leurs unités ou un de leurs agents pour veiller, sous leur contrôle, à ce que seuls les agents dont les missions rendent nécessaires la connaissance des informations extraites des procédures judiciaires en reçoivent communication ;
- qu'en application du III de l'article 706-105-1 du CPP, les personnes destinataires de telles informations sont tenues au secret professionnel ;
- que le Gouvernement devra veiller, s'il y a lieu, à la destruction de ces informations, en considération notamment des suites de la procédure judiciaire dont elles sont issues ;
- que le II du même article 706-105-1 ouvre à l'autorité judiciaire la faculté de ne pas transmettre les informations sollicitées par les services.



3.8.1. Domaine public

■ Domaine public fluvial

Convention de valorisation du domaine public fluvial (ADM – 406322 – 06/12/2022)

– Le Conseil d’État, tout en écartant les dispositions se bornant à dupliquer des dispositions figurant déjà dans la loi, donne un avis favorable à un projet de décret pris sur le fondement de l’article L. 2124-7-1 du code général de la propriété des personnes publiques issu de l’article 56 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. Cette disposition législative institue une nouvelle convention domaniale conclue entre l’État et une collectivité territoriale, ou un groupement de collectivités, ayant pour objet l’aménagement, l’entretien et l’exploitation du domaine public fluvial de l’État, sans transfert de propriété, en vue de sa valorisation. Cette convention, conclue à titre gratuit pour une durée d’au plus soixante-dix ans, autorise ainsi la collectivité territoriale ou le groupement à percevoir les produits de l’exploitation du domaine fluvial. Elle leur confère un droit réel sur les ouvrages, sur les constructions et sur les installations qu’ils réalisent pour l’exercice des missions prévues par la convention. Au terme de la convention, la collectivité territoriale ou le groupement ne peut prétendre à aucune indemnité pour les améliorations apportées au domaine. Le décret précise le périmètre, le contenu, la procédure de conclusion ainsi que les modalités d’exécution de la convention. Le Conseil d’État estime que les dispositions de l’article L. 2124-7 du code général de la propriété des personnes publiques n’autorisent pas le pouvoir réglementaire, à prévoir, sans encadrement ni critères, comme l’envisageait initialement le projet du Gouvernement, qu’un arrêté ministériel fixe les éléments du domaine public fluvial qui ne peuvent pas faire l’objet d’une convention. Il admet en revanche les dispositions du projet aux termes desquelles l’autorité compétente peut refuser de signer la convention lorsque le projet envisagé ne permet pas d’assurer la cohérence hydraulique ou est de nature à entraver l’exercice des missions relevant de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations définie au I bis de l’article L. 211-7 du code de l’environnement.

3.9. Elections et référendum

3.9.1. Elections de juges consulaires

➔ V. « 3.12.2. Justice, Organismes à caractère juridictionnel, Tribunaux de commerce », p. 269 (INT – 405674 et 406057 – 30/08/2022 et 25/10/2022) Election des juges consulaires – Projets de décrets décidant le report des élections des juges consulaires – Dispositions législatives ayant modifié la composition du corps électoral des juges consulaires comportant une malfaçon à l'origine des quatre reports successifs de ces élections

3.10. Enseignement et recherche

3.10.1. Enseignement supérieur

■ Universités

Mise en œuvre de la loi de programmation de la recherche (ADM – 404641 – 01/02/2022) – Les dispositions de l'article 5 de la loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 ont pour objet de dispenser les maîtres de conférences titulaires qui se présentent aux concours de recrutement dans le corps des professeurs des universités de l'exigence d'une « qualification » par le Conseil national des universités (CNU), préalablement à l'examen de leur candidature par le comité de sélection de l'établissement qui organise le concours. Saisi d'un projet de décret ayant notamment pour objet de mettre en œuvre ces dispositions, le Conseil d'État en écarte un article qui prévoit, à titre dérogatoire pour les années 2022 à 2024 et pour les seules disciplines juridiques (droit privé et sciences criminelles, droit public, histoire du droit et des institutions et science politique), une procédure spécifique de recrutement des professeurs des universités. Selon cette procédure, le conseil académique de l'établissement organisant le concours transmet pour avis à la section compétente du CNU la liste des candidats classés par ordre de préférence par le comité de sélection. Ne peut ensuite être proposé au conseil d'administration de l'établissement que le nom du candidat le mieux classé de la liste qui, soit bénéficie de la qualification aux fonctions de professeur d'université, soit a reçu un avis favorable de la part de la section compétente du CNU. En conséquence, un avis défavorable de cette section sur un candidat ne bénéficiant pas préalablement de la qualification par le CNU fait obstacle à sa nomination, même s'il a la qualité de maître de conférences titulaire.



En organisant ainsi une appréciation par le CNU des mérites des candidats qui est décisive pour les maîtres de conférences titulaires des disciplines juridiques ne disposant pas de la qualification par cette instance aux fonctions de professeur des universités, ces dispositions dérogent illégalement à la loi. Malgré leur caractère temporaire elles ne peuvent, faute de base légale, être admises.

3.10.2. Enseignement agricole

■ Enseignement agricole privé

(ADM – 405776 – 27/09/2022) – Saisi d'un projet de décret relatif au financement des établissements de l'enseignement agricole privé, le Conseil d'État est conduit à s'interroger sur la possibilité de prise en compte, dans la mise en œuvre d'un régime de concours de l'État dont l'objet et les conditions d'attribution sont définis par la loi, de notions et de contraintes de nature purement budgétaire. En premier lieu, le projet introduit dans le code rural et de la pêche maritime (CRPM), pour les établissements dits « à temps plein » relevant de l'article L. 813-8 de ce code, d'une part, et pour les établissements fonctionnant selon un « rythme approprié » relevant de l'article L. 813-9 du même code, d'autre part, un mécanisme de stabilisation budgétaire, activé par arrêté ministériel, visant à appliquer un coefficient de réduction de manière identique à chacune des subventions versées aux associations ou organismes responsables des établissements en cas de dépassement des crédits autorisés en loi de finances. Le Conseil d'État ne peut qu'écartier ces dispositions, y compris dans leur version issue d'une saisine rectificative selon laquelle ce mécanisme pourrait être déclenché « pour un motif d'intérêt général tenant au bon emploi des deniers publics ». L'article L. 813-8 du CRPM, selon lequel la subvention de fonctionnement versée aux élèves est déterminée « en fonction du coût moyen des charges de personnel non enseignant et des dépenses », autres que celles liées à la rémunération des enseignants, « des formations correspondantes de l'enseignement public agricole », et l'article L. 813-9, qui dispose que l'aide financière de l'État est calculée « sur la base du nombre de poste de formateurs à la mise en œuvre de filières de formation retenues par le schéma prévisionnel national » et « du coût d'un poste déterminé par référence au coût moyen des formateurs qui participent aux filières analogues existant dans les établissements mentionnés à l'article L. 813-8 », issus de la loi n° 84-1285 du 31 décembre 1984, dite « Loi Rocard », reposent tous deux sur un principe d'équivalence entre le montant de la subvention forfaitaire de fonctionnement attribuée aux établissements privés agricoles et les charges de fonctionnement correspondantes de l'enseignement public agricole. Méconnaît ces prescriptions légales un mécanisme conduisant à réduire la subvention ainsi calculée afin de l'ajuster aux crédits budgétaires disponibles ou prenant en compte d'autres considérations étrangères à ces critères légaux. En second lieu, le projet de décret entend préciser les modalités de calcul de la subvention de fonctionnement par élève et par an que l'État verse à l'association ou l'organisme responsable d'un établissement d'enseignement agricole privé. Aux termes de l'article R. 813-38, dans sa rédaction actuelle, le montant de chaque part de cette subvention de fonctionnement (correspondant respectivement à l'externat simple, à la restauration

et à l'hébergement) est fixé par référence au coût moyen par élève des dépenses correspondantes des établissements d'enseignement agricole publics, calculé à partir d'une enquête quinquennale effectuée par le ministère chargée de l'agriculture, sur la base d'un échantillon de référence d'établissements d'enseignement technique agricole publics. Le projet du Gouvernement prévoit de remplacer cette enquête quinquennale par une référence à des indicateurs inscrits dans le projet annuel de performance du programme budgétaire de l'enseignement technique agricole annexé au projet de loi de finances de l'année. S'il apparaît possible de remplacer l'enquête quinquennale actuellement mise en œuvre par le ministère de l'agriculture par un autre dispositif, c'est à la condition que ce dernier permette d'évaluer, comme l'impose le dernier alinéa de l'article L. 813-8 du CRPM, le « coût moyen des charges de personnel non enseignant et des dépenses », autres que celles relatives à la rémunération des enseignants, « des formations correspondantes de l'enseignement agricole public ». Le Conseil d'État estime à cet égard que n'est pas pertinente, ni utile, la référence proposée à des indicateurs inscrits dans le projet annuel de performance du programme budgétaire à partir duquel sont financées ces dépenses. En effet, le périmètre et le contenu de ces indicateurs, lesquels, au demeurant, n'existent pas encore, peuvent évoluer, sans modification d'aucun texte réglementaire, en fonction de considérations étrangères à celles liées à la mise en œuvre des obligations de l'État en matière de financement de l'enseignement agricole privé, telles qu'elles découlent de l'article L. 813-8 du CRPM. Le Conseil d'État substitue donc à ces indicateurs une référence, pour les dépenses de fonctionnement à la charge de l'État sur lesquelles il convient de se fonder, à celles correspondant aux charges et dépenses mentionnées au dernier alinéa de l'article L. 813-8 du CRPM, telles qu'exécutées au titre du dernier exercice budgétaire dont les résultats sont connus.

3.11. Fonction publique

3.11.1. Entrée en vigueur du code général de la fonction publique

➔ *V. supra « 2.4.4. codification », p. 204 (ADM – 404929 – 16/02/22) Code général de la fonction publique – Mise à jour et ajouts de dispositions clarifiant le champ d'application de lois*

3.11.2. Organisation de la fonction publique

■ Lignes directrices

Lignes directrices de gestion interministérielle (ADM – 404934 – 16/03/2022)– Saisi d'un projet de décret relatif aux lignes directrices de gestion interministérielle, le



Conseil d'État (section de l'administration) écarte trois des articles figurant dans le projet initial du Gouvernement. Il supprime tout d'abord un article dans la mesure où il duplique les dispositions du premier alinéa de l'article L. 413-4 du code général de la fonction publique qui prévoient que le Premier ministre édicte des lignes directrices de gestion interministérielle des agents mentionnés à l'article L. 412-1, c'est-à-dire des agents occupant des emplois supérieurs de l'État. Il supprime également un autre article qui précise que ces lignes directrices de gestion ont vocation à s'appliquer aux membres du Conseil d'État, aux magistrats administratifs et financiers, aux agents de ces juridictions et aux personnels des autorités administratives indépendantes, lorsqu'ils occupent des emplois mentionnés à l'article L. 412-1 du même code. En premier lieu, ces précisions sont inutiles puisque, dès lors que les intéressés entrent dans le champ de cet article L. 412-1, les lignes directrices s'appliquent à eux sur le fondement de l'article L. 413-4. De plus, cette liste crée des risques d'a contrario, en ne mentionnant pas d'autres agents publics susceptibles d'occuper de tels postes, comme les militaires, les magistrats judiciaires ou les contractuels. En outre, elle est susceptible de devenir contradictoire avec celle que le dernier alinéa de l'article L. 412-1 habilite le pouvoir réglementaire à fixer pour identifier les emplois, corps, grades et fonctions entrant dans le champ de cet article et qui constituera en conséquence le champ des lignes directrices de gestion interministérielle. Enfin, il supprime un article qui reprend, avec des adaptations mineures et sans portée normative propre, l'énumération des domaines d'intervention assignés aux lignes directrices de gestion interministérielle qui figure au deuxième alinéa de l'article L. 413-4 du code général de la fonction publique. Cette reprise est inutile au regard du contenu de l'article L. 413-4 et peut être source de confusion dans la mesure où le projet de décret comporte une formulation autre que celle figurant dans la partie législative du code.

3.11.3. Cadre, corps, grade et emploi

■ Encadrement supérieur de l'État

Le Conseil d'État a examiné en 2022 de nombreux projets de décret relatifs à la réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État engagée par l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021, ayant notamment pour objet de préciser le périmètre d'application de la réforme et les viviers concernés, de créer des statuts d'emplois se substituant aux corps mis en extinction et de prévoir diverses mesures transversales, dont une importante évolution des conditions de rémunération et de déroulement des carrières.

Réforme de l'encadrement supérieur de l'État – Champ d'application de la réforme – Périmètre et vivier (ADM – 405206 – 21/04/2022) – Saisi du projet de décret pris pour l'application de l'article L. 412-1 du code général de la fonction publique (CGFP), le Conseil d'État observe, en premier lieu, qu'il résulte des termes mêmes de cet article que l'objet du décret qu'il prévoit est de définir le champ d'application des articles L. 412-2 et L. 412-3 du même code relatifs respectivement à l'évaluation collégiale des agents concernés et aux mesures d'accompagnement dont ils

peuvent bénéficier lorsque cette évaluation a conduit à préconiser une transition professionnelle. Ce champ d'application est également celui des lignes directrices de gestion interministérielle prévues à l'article L. 413-4 du code, lequel renvoie à l'article L. 412 1. Le Conseil d'État estime opportun de préciser en ce sens l'objet et la portée du projet de décret à son article 1^{er} et, pour éviter toute ambiguïté, d'y faire apparaître aussi que les « viviers » mentionnés au 1^o et au 2^o de l'article L. 412-1, dont le projet de décret précise la consistance en vue, comme il a été dit, de l'application des articles L. 412-2, L. 412-3 et L. 413-4, et qui ne comprennent que des corps et emplois des administrations civiles de l'État, s'entendent sans préjudice de la possibilité de nommer des personnes n'en relevant pas (magistrats judiciaires, magistrats administratifs et financiers, administrateurs des assemblées, militaires, agents de la fonction publique territoriale ou hospitalière, etc.) aux emplois à la décision du Gouvernement et aux emplois de direction de l'État que mentionnent les deux premiers alinéas de l'article L. 412-1. Le Conseil d'État estime également qu'il convient d'interpréter les dispositions de l'article L. 412-1 du CGFP en tenant compte de leur objet tel que défini ci-dessus, de sorte que, dans la détermination des dirigeants et cadres supérieurs d'établissements publics de l'État ainsi que des catégories d'agents relevant des « viviers » mentionnés aux 1^o et 2^o de cet article, il y a lieu de s'assurer que des principes ou des textes ne font pas obstacle à l'application des dispositifs prévus aux articles L. 412-2, L. 412-3 et L. 413-4 du même code. Cette considération conduit tout d'abord à ne pas inclure, contrairement au projet du Gouvernement, les magistrats administratifs et financiers non plus que les membres du Conseil d'État dans la liste, qui fait l'objet de l'annexe II du projet de décret, des corps et emplois relevant du 1^o de l'article L. 412-1. Leur statut, défini pour les uns par le code de justice administrative et pour les autres par le code des juridictions financières, fait en effet obstacle à ce que, lorsqu'ils exercent leurs fonctions au sein de leur corps, ils relèvent de l'évaluation collégiale, du dispositif de transition professionnelle et des lignes directrices de gestion interministérielle que prévoient respectivement les articles L. 412-2, L. 412-3 et L. 413-4. Le Conseil d'État approuve en revanche le choix du Gouvernement consistant à ne pas regarder comme relevant des « emplois de direction de l'État », qui font l'objet de l'article 2 du projet, les emplois de chef de l'un des services d'inspection générale ou de contrôle mentionnés aux 1^o à 8^o de l'article 1^{er} du décret n° 2022-335 du 9 mars 2022. En effet, les règles relatives aux nominations dans ces emplois et aux fins d'exercice de ces fonctions, distinctes de celles applicables aux emplois de direction régis par le décret n° 2019-1594 du 31 décembre 2019, ne peuvent s'accommoder de l'application des dispositions des articles L. 412-2, L. 412-3 et L. 413-4. S'agissant des dirigeants des établissements publics de l'État et agents occupant dans ces établissements des fonctions exécutives de haut niveau, le Conseil d'État estime possible de considérer qu'en mentionnant les « établissements publics de l'État », l'article L. 412-1 du CGFP n'a pas entendu viser, pour des raisons tenant à la nature de ces établissements et aux règles particulières dont ils relèvent, les établissements publics de santé et autres établissements mentionnés à l'article L. 5 du même code, les établissements scolaires régis par le livre IV du code de l'éducation ainsi que les chambres consulaires. Il partage également l'analyse du Gouvernement selon laquelle les particularités des statuts des établissements régis par le livre VII du code de l'éducation et de ceux régis par le livre III du code de la recherche, en particulier



les modes de désignation de leur plus haut dirigeant, conduisent à écarter celui-ci du périmètre que dessinent l'article L. 412-1 et son décret d'application. Il ne lui paraît pas possible de retenir, comme le souhaite le Gouvernement, une interprétation différente pour les plus hauts dirigeants des établissements régis par le livre VIII du code rural et de la pêche maritime.

Emplois de direction de la direction générale des finances publiques (ADM – 405028 – 05/04/2022) – Le Conseil d'État a également examiné un projet de décret relatif aux emplois de direction de la direction générale des finances publiques. Il en a écarté la disposition aux termes de laquelle les personnes nommées dans ces emplois font l'objet, dans les six mois de leur entrée en fonction, d'un contrôle de leur situation fiscale. Le Conseil d'État estime en effet qu'un dispositif de contrôle fiscal systématique appliqué à une catégorie déterminée d'agents publics touche tant aux règles concernant « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* », qui incluent celles relatives au contrôle de la situation fiscale des contribuables, qu'aux règles concernant « *les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires* », les unes et les autres relevant du domaine de la loi en application de l'article 34 de la Constitution. Le Conseil d'État relève à cet égard que les deux seuls précédents qui ont pu être identifiés concernent les parlementaires (articles LO. 136-4 et LO. 296 du code électoral) et les membres du Gouvernement (article L. 11A du livre des procédures fiscales), et non des agents publics n'exerçant pas de responsabilités politiques ; il s'agit au demeurant de dispositifs spécifiques, placés sous le contrôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, et qui ont été institués par une loi organique pour le premier et par une loi pour le second. Le Conseil d'État constate également que c'est par la loi qu'ont été créées les obligations déontologiques particulières, et qui peuvent toucher à la vie privée, imposées à certains agents publics à raison du niveau hiérarchique de leur emploi ou de la nature des fonctions qu'ils exercent, telles que la déclaration d'intérêts (articles L. 122-2 et suivants du code général de la fonction publique), la déclaration de situation patrimoniale (articles L. 122-10 et suivants du même code) et l'obligation de gestion sans droit de regard des instruments financiers détenus (article L. 122-19 de ce code). Dans ces conditions, et alors même qu'il est légitime de veiller à ce que les personnes nommées dans les emplois de direction au sein des services de la direction générale des finances publiques aient fait et fassent preuve d'un comportement exemplaire, le Conseil d'État estime qu'en l'absence de base légale expresse, une telle mesure excède les compétences dont dispose le pouvoir réglementaire pour fixer les règles applicables à une catégorie d'agents publics, dans le cadre du statut particulier d'un corps ou, comme en l'espèce, d'un statut d'emploi. Il souligne qu'il est en revanche loisible à l'autorité compétente de rappeler cette exigence particulière d'exemplarité, notamment en matière de respect des obligations fiscales, dans la charte de déontologie applicables aux personnes nommées dans ces emplois de direction.

Recrutement – Affaires étrangères (ADM – 404970 – 15/03/2022) – Enfin, saisi d'un projet de décret relatif aux modalités exceptionnelles de recrutement de secrétaires des affaires étrangères, d'attachés des systèmes d'information et de communication et de traducteurs du ministère des affaires étrangères dans le corps des administrateurs

de l'État au titre des années 2023 et 2024, le Conseil d'État relève que ce projet crée, au titre des années 2023 et 2024, une voie d'accès spécifique, par promotion interne, au corps des administrateurs de l'État régi par le décret n° 2021-1550 du 1^{er} décembre 2021, pour certains corps de catégorie A du ministère des affaires étrangères notamment celui des secrétaires des affaires étrangères. L'article du projet relatif à l'établissement de la liste d'aptitude et aux modalités d'intégration dans le corps des administrateurs de l'État des personnes y figurant, prévoit in fine que celles-ci « *sont affectées au ministère des affaires étrangères* ». Le Conseil d'État souligne que cette disposition ne peut être lue que comme visant leur première affectation après intégration dans le corps des administrateurs de l'État : les personnes ainsi promues ont en effet vocation à exercer l'ensemble des missions dévolues à ce corps interministériel, au sein du ministère des affaires étrangères ou dans d'autres administrations, et sont soumises aux obligations de mobilité qui conditionnent le déroulement de la carrière de ses membres en application des articles 10 et 11 du décret du 1^{er} décembre 2021.

* **Autres corps et emplois**

Le Conseil d'État a également été saisi d'un projet de décret relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle, qui tire les conséquences de la mise en extinction au 1^{er} janvier 2023 de huit corps d'inspection générale ou de contrôle général par l'article 13 du décret n° 2021-1550 du 1^{er} décembre 2021 portant statut particulier du corps des administrateurs de l'État (**ADM – 404804 – 01/03/2022**) et de deux autres projet de décret de mise en œuvre de la même réforme portant, pour le premier, application au ministère des affaires étrangères de la réforme de la haute fonction publique et modifiant le décret n° 69-222 du 6 mars 1969 relatif au statut particulier des agents diplomatiques et consulaires (**ADM – 404971 – 20/03/2022**) et pour le second, relatif aux modalités d'accès au corps des administrateurs de l'État par la voie de concours complémentaires dénommés « concours d'Orient » (**ADM – 405180 – 21/04/2022**).

Le Conseil d'État a également été saisi de deux projets de décrets constituant le volet relatif aux rémunérations de la réforme de l'encadrement supérieur de l'État engagée par l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021, l'un modifiant le statut particulier des administrateurs de l'État (**ADM – 405992 – 15/11/2022**) et l'autre relatif aux conditions de classement, d'avancement et de rémunération applicables à certains emplois supérieurs de la fonction publique de l'État (**ADM – 405993 – 15/11/2022**).

■ **Statut d'emploi**

Réforme de l'encadrement supérieur de l'État – Statut d'emploi et extinction de corps – Dérogations générales au statut des fonctionnaires Préfets et sous-préfets (ADM – 404740 – 08/02/2022) – Saisi d'un projet de décret relatif aux emplois de préfet et de sous-préfet, le Conseil d'État estime que les dispositions qui ont pour objet de soustraire les agents occupant les emplois de préfet et de sous-préfet à l'application de certaines dispositions du code général de la fonction publique (CGFP), ne peuvent pas toutes être admises. Pour justifier ces dérogations générales au statut des fonctionnaires, le projet du Gouvernement se fonde sur les dispositions



issues de l'ordonnance du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de l'État, prévoyant notamment que des statuts d'emplois peuvent déroger, par décret en Conseil d'État pris après avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, à certaines des dispositions du statut général qui ne correspondraient pas aux besoins des missions que les titulaires de ces emplois sont destinés à assurer. Le Conseil d'État considère toutefois que l'habilitation dont le pouvoir réglementaire peut se prévaloir pour introduire de telles dérogations dans un texte portant statut d'emploi ne le dispense pas de s'assurer que ces dérogations ne heurtent aucun principe garanti par la Constitution ou par des conventions internationales auxquelles la France est partie. Les dérogations relatives au temps partiel (articles L. 612-1 à L. 612-8 et L. 612-10 du CGFP) ou, pour les préfets, à l'entretien professionnel annuel (article L. 521-1) n'appellent aucune remarque à cet égard. Si le droit de grève (article L. 114-1) est au nombre de ceux que protège la Constitution, la dérogation générale que prévoit le projet peut s'autoriser tout à la fois de la jurisprudence constante du Conseil d'État qui, en l'absence de règles détaillées fixées par la loi, accorde au pouvoir réglementaire une marge d'appréciation significative pour fixer « *dans la mesure où l'exige l'intérêt du service, la nature et l'étendue des limitations à [y] apporter* » (CE, 7 juillet 1950, Dehaene), et des spécificités des fonctions des préfets et des sous-préfets, qui, aux termes de la Constitution elle-même, « *ont la charge des intérêts nationaux* » et concourent de manière déterminante à la continuité de l'État. En revanche, en excluant purement et simplement les emplois de préfet et de sous-préfet du bénéfice des dispositions des articles L. 112-1 et L. 113-1 du CGFP, relatifs au principe de participation et à la liberté syndicale, sans envisager aucune forme d'organisation ou de représentation professionnelle, le projet du Gouvernement porte à des droits protégés par la Constitution, ainsi que, notamment, par l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, une atteinte dont il ne justifie pas suffisamment qu'elle serait nécessaire et proportionnée au regard des missions dévolues aux préfets et sous-préfets. Compte tenu de la nature des droits en cause, et malgré l'habilitation donnée par l'article L. 414-3 mentionné ci-dessus, le Conseil d'État est en outre d'avis que les restrictions que le Gouvernement entend apporter trouveraient plus sûrement leur place dans un texte de niveau législatif, à l'instar de ce qui a été fait notamment pour les militaires. Le Conseil d'État ne retient pas davantage une autre disposition du projet qui prévoit d'accorder aux agents qui ont occupé pendant au moins deux ans un emploi de préfet ou de sous-préfet le maintien, à titre individuel, du dernier indice détenu dans leur emploi, lorsqu'ils réintègrent leur corps ou cadre d'emplois d'origine ou lorsqu'ils sont nommés dans un nouvel emploi de préfet ou de sous-préfet affecté d'un indice moindre. Le Gouvernement justifie cette disposition par la nécessité d'assurer l'attractivité des fonctions de préfet et de sous-préfet dans un contexte où disparaît la possibilité, pour les personnes nommées dans ces fonctions, de bénéficier d'une titularisation dans les corps correspondants. Cependant, ce maintien, lors du retour dans le corps ou cadre d'emplois d'origine, de l'indice attaché à l'emploi précédemment occupé, sans limitation de durée, ne paraît pas en cohérence avec la conception habituelle et avec la pratique, jusqu'à présent, des emplois fonctionnels et des statuts d'emplois. Il est en outre susceptible d'introduire entre les membres d'un même corps ou cadre d'emplois, à grade égal, des différences de traitement significatives, selon qu'ils ont été amenés ou non à

exercer des fonctions en dehors de leur corps par la voie du détachement et selon que, dans le cadre de ce détachement, ils ont occupé un emploi de préfet ou de sous-préfet ou en ont occupé d'autres, comportant le cas échéant des responsabilités égales ou supérieures, mais ne donnant pas lieu à de semblables avantages. Pour ces raisons, en l'état actuel du régime des rémunérations de la haute fonction publique, et en l'absence de toute précision apportée par le Gouvernement sur les réflexions en cours visant à favoriser la mobilité des agents en relevant, y compris par de substantielles incitations financières, cette disposition ne peut être retenue.

3.11.4. Recrutement

■ Nomination pour ordre – Absence

(ADM – 405992 – 15/11/2022) – Saisi d'un projet de décret modifiant le statut particulier du corps des administrateurs de l'État, le Conseil d'État (section de l'administration) s'est demandé s'il n'y avait pas lieu d'écarter, comme conduisant à des « nominations pour ordre », la disposition de ce projet selon laquelle les agents de catégorie A intégrés dans le corps des administrateurs de l'État en application du I de l'article 5 du décret n° 2021-1550 du 1^{er} décembre 2021 portant statut particulier de ce corps peuvent poursuivre leur détachement dans l'emploi fonctionnel qu'ils occupent, sans rejoindre, donc, un emploi du corps dans lequel ils ont été nommés. Les actes censurés sur le fondement de l'interdiction des nominations pour ordre sont le plus souvent des décisions individuelles, mais un texte réglementaire qui créerait les conditions de telles nominations serait également entaché d'illégalité (CE, 17 juin 1988, Melki, n^{os} 50315, 50490, aux tables). Et si l'article L. 414-2 du code général de la fonction publique autorise les statuts particuliers des corps recrutés par la voie de l'Institut national du service public à déroger à certaines des dispositions de ce code « *ne correspondant pas à leurs besoins propres, à l'organisation de leur gestion, ou aux missions que leurs membres sont destinés à assurer* », cette possibilité ne saurait s'appliquer au principe jurisprudentiel bien établi rappelé par l'article L. 411-8 du même code selon lequel « *Toute nomination ou toute promotion dans un grade qui n'intervient pas exclusivement en vue de pourvoir à un emploi vacant et de permettre à son bénéficiaire d'exercer les fonctions correspondantes est nulle* ». Par ailleurs, les emplois supérieurs occupés par les fonctionnaires intégrés dans le corps des administrateurs de l'État en application du I de l'article 5 du décret du 1^{er} décembre 2021 ne constituent pas des emplois que les seuls membres du corps des administrateurs de l'État ont vocation à occuper, dès lors que ces emplois sont exercés en détachement par les fonctionnaires et qu'ils sont accessibles aux membres de différents corps de fonctionnaires ainsi qu'à des non-fonctionnaires. Le Conseil d'État estime toutefois que la disposition peut être admise, sans encourir le reproche d'organiser des nominations pour ordre, à la double condition qu'il soit prévu, d'une part, que le maintien dans l'emploi ne peut être motivé que par l'intérêt du service, et, d'autre part, qu'il est limité à une durée de six mois à compter de l'intégration dans le corps des administrateurs de l'État.



■ Conditions de santé particulières exigées pour l'exercice de certaines fonctions relevant de certains corps ou cadres d'emploi

(ADM – 405654, 406062, 406079, 406278, 406388) – Le 5° de l'article L. 321-1 du code général de la fonction publique (CGFP), issu de l'ordonnance n° 2020-1447 du 25 novembre 2020 portant diverses mesures en matière de santé et de famille dans la fonction publique, a supprimé la condition générale d'aptitude à l'entrée dans la fonction publique pour la remplacer par des conditions de santé particulières pour l'exercice de certaines fonctions relevant de certains corps ou cadres d'emplois. Les conditions d'aptitude physiques antérieures ont été supprimées dès le 25 novembre 2020 mais, conformément à l'article 14 de l'ordonnance du 25 novembre 2020, les conditions d'aptitude existantes à la date d'entrée en vigueur de cette ordonnance ont été provisoirement maintenues dans la limite de deux ans suivant sa publication. A compter du 25 novembre 2022, les ministères ne peuvent donc recruter des agents devant répondre à des conditions de santé particulières que s'ils ont introduit ces dernières dans les statuts particuliers des corps ou cadres d'emplois concernés. Le 5° de l'article L. 321-1 du CGFP précise que les statuts particuliers dressent la liste des fonctions relevant du corps ou du cadre d'emploi pour lesquelles l'employeur exige le respect de conditions de santé particulières et définissent les règles générales suivant lesquelles ces conditions de santé sont appréciées. Lors de l'examen de cinq projets de décret mettant en œuvre ces nouvelles dispositions législatives, le Conseil d'État s'assure dans chaque cas de la nécessité et de la pertinence des conditions de santé particulières exigées au regard de la nature et des conditions d'exercice des fonctions en cause. Il admet que la liste de ces fonctions et les règles générales d'appréciation des conditions de santé puissent figurer dans un décret comportant des dispositions statutaires communes à plusieurs corps. Il considère que s'il appartient au décret en Conseil d'État d'identifier ces fonctions, d'indiquer la nature des conditions de santé particulières devant faire l'objet d'un contrôle et les règles générales pour l'organisation de ce contrôle, il convient de renvoyer à un arrêté le soin de fixer dans le détail ces conditions de santé particulières et les modalités pratiques de leur contrôle. Enfin, le Conseil d'État estime que le 5° de l'article L. 321-1 permet de prévoir un contrôle de ces conditions de santé particulières non seulement à l'entrée dans le corps mais aussi en cours de carrière lorsque les fonctions le justifient et, le cas échéant, de réserver des emplois du corps n'exigeant pas d'y satisfaire aux fonctionnaires qui, en cours de carrière, ne rempliraient plus les conditions de santé exigées sans pour autant être inaptes.

3.11.5. Avancement

■ Promotion interne

(ADM – 405695 – 20/09/2022 et ADM – 405824 – 27/09/2022) – Saisi de deux projets de décret relatif, pour le premier aux modalités exceptionnelles de recrutement dans le corps des secrétaires administratifs du ministère de la justice et pour le second aux modalités exceptionnelles de recrutement dans certains corps relevant du ministre de l'intérieur pour les années 2022 à 2024, le Conseil d'État (section de l'administration)

relève que, dans la version proposée par le Gouvernement, ce projet de décret renvoie à un arrêté, sans autre précision, le soin de fixer, pour chaque année, le nombre maximum de promotions pouvant être prononcées. L'article L. 523-1 du code général de la fonction publique, qui reprend les termes de l'article 26 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, prévoit que : « *Afin de favoriser la promotion interne, les statuts particuliers fixent, outre l'accès par concours interne, une proportion de postes qui peuvent être proposés aux fonctionnaires ou aux agents des organisations internationales intergouvernementales pour une nomination suivant l'une des modalités ci-après : – 1° Examen professionnel, donnant lieu à l'établissement d'une liste d'aptitude dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière ; – 2° Liste d'aptitude établie par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des candidats. – (...)* ». En vertu de ces dispositions, la proportion de postes pouvant être proposés pour des nominations par la voie de l'examen professionnel ou de la liste d'aptitude doit être regardée comme une disposition statutaire relevant, à ce titre, d'un décret en Conseil d'État. Il en va nécessairement de même du nombre maximal de nominations pouvant être prononcées au titre d'un dispositif exceptionnel de recrutement selon ces mêmes voies : la détermination de ce nombre, qui est au demeurant un élément essentiel et non une simple modalité d'application d'un tel dispositif, ne peut donc être purement et simplement renvoyée à un arrêté. En conséquence, et dès lors que le Gouvernement estime inopportun, pour ce dispositif de recrutement exceptionnel en cause, de procéder par modification temporaire des proportions prévues par les dispositions statutaires correspondantes, le Conseil d'État complète ce projet de décret, d'une part, en indiquant le nombre maximal des nominations qui pourront être opérées en application de ce dispositif pour l'ensemble de la période prévue, d'autre part en indiquant, dans le respect de cette limite que le nombre de recrutements opérés en application de ces dispositifs est fixé, chaque année, par arrêté du ministre dont relève les corps concernés et des ministres chargés de la fonction publique et du budget.

3.11.6. Organes consultatifs de la fonction publique

■ Consultations obligatoires et non obligatoires

➡ *V. observations d'ordre général, p. 193*

■ Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière

(ADM – 405274 – 24/05/2022) – Sans qu'y fasse obstacle l'absence de fondement législatif exprès sur ce point au sein du livre II du code général de la fonction publique, consacré à l'exercice du droit syndical et au dialogue social dans la fonction publique, un décret portant diverses dispositions relatives au Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière peut prévoir l'attribution d'une contribution financière aux organisations syndicales qui y disposent de représentants pour l'acquisition de moyens informatiques et de téléphonie destinés à ces représentants. La rédaction du projet de décret est toutefois complétée de façon à préciser, d'une part, que cette contribution est apportée « *en vue de faciliter l'exercice par ces représentants de leur*



mandat au sein de ce conseil » et, d'autre part, qu'elle fait l'objet d'une convention passée entre l'État et les organisations syndicales concernées.

■ Commissions administratives paritaires

(ADM – 405653 – 13/09/2022) – Le projet de décret relatif aux commissions administratives paritaires et aux commissions consultatives paritaires de La Poste, pris sur le fondement de l'article 29 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom, tire les conséquences pour les commissions administratives paritaires (CAP) de La Poste de la réforme des CAP dans la fonction publique de l'État issue de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Cette loi prévoit, d'une part, la refonte des attributions de ces commissions et, d'autre part, à compter du prochain renouvellement général de ces instances, leur structuration par catégorie hiérarchique et non plus par corps. Alors que le décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des compétences des commissions administratives paritaires a tiré les conséquences des modifications de la loi pour les CAP de l'État et qu'il est prévu que les élections des représentants des fonctionnaires de La Poste aux CAP de l'entreprise se tiennent entre les 1^{er} et 8 décembre 2022, aux mêmes dates que les élections professionnelles dans l'ensemble de la fonction publique, le Conseil d'État déplore que ce projet de décret soit présenté très tardivement à son examen, à une date rapprochée du début des opérations électorales. Le Conseil d'État relève cependant que les résultats des élections aux CAP de La Poste sont pris en compte pour la mesure de la représentativité des organisations syndicales en vue de la constitution du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE). Ces résultats pouvant avoir, compte tenu des effectifs actuels des fonctionnaires de La Poste, un impact significatif sur la répartition des sièges au sein du CSFPE, la tenue des élections aux CAP de La Poste à une date différente de celle du renouvellement général des instances de la fonction publique comporterait des inconvénients sérieux. Le Gouvernement indiquant, par ailleurs, que le dialogue social en vue de ces élections et leur préparation sont très avancés et que le délai restant sera suffisant, le Conseil d'État ne propose pas d'en reporter la tenue. Il observe au demeurant que le projet de décret confie au président du conseil d'administration de La Poste le soin de fixer la date de ces élections et d'en préciser certaines modalités, sans imposer qu'elles se tiennent aux dates prévues pour l'ensemble de la fonction publique. Il appartiendra dès lors au président de La Poste, compte tenu de la date de publication du décret et des mesures restant à prendre, d'apprécier si l'objectif d'une date commune à celle du renouvellement général des instances de représentation de la fonction publique reste envisageable sans mettre en danger leur bon déroulement. Le Conseil d'État souligne que ce scénario rend nécessaire d'introduire dans le projet une disposition transitoire dérogeant au délai prévu à la dernière phrase du sixième alinéa de l'article 6 du décret du 11 février 1994 dans sa rédaction issue du présent décret, afin d'autoriser La Poste, pour les prochaines élections, à déterminer le nombre de représentants du personnel dans chaque commission ainsi que la part respective des femmes et des hommes au plus tard deux mois, et non quatre, avant la date de ces élections.

3.11.7. Statuts, droits, obligations et garanties

■ Rémunération

Administrateurs de l'État (ADM – 405992 – 15/11/2022) – Le projet de décret modifiant le statut particulier des administrateurs de l'État revoit en profondeur le déroulement de la carrière des administrateurs de l'État à compter du 1^{er} janvier 2023. Il rénove notamment l'avancement d'échelon en prévoyant un échelonnement indiciaire très fin et étiré dans chacun des trois grades, en vue d'assurer une progression indiciaire tout au long de la carrière, et il accentue le lien entre l'avancement de grade et le parcours professionnel. Ce projet de décret définit également les modalités de reclassement des membres des corps mis en extinction qui opteront pour leur intégration dans le corps des administrateurs de l'État. Le projet de décret relatif aux conditions de classement, d'avancement et de rémunération applicables à certains emplois supérieurs de la fonction publique de l'État prévoit d'appliquer à de nombreux emplois supérieurs de l'État (notamment les emplois à la décision du Gouvernement, les autres emplois supérieurs des administrations centrales et de l'administration territoriale de l'État, les emplois d'inspection générale et les emplois de direction de la direction générale des finances publiques), à compter du 1^{er} janvier 2023, l'échelonnement indiciaire applicable aux administrateurs de l'État. Les agents publics détachés dans ces emplois supérieurs sont en principe classés à l'échelon égal ou immédiatement supérieur à celui afférent à l'indice dont ils bénéficient dans leur corps d'origine et bénéficient d'un avancement d'échelon dont la durée dépend du groupe dans lequel sont classés les emplois supérieurs, répartis en quatre groupes selon leur niveau de responsabilités. Les fonctionnaires, à leur retour dans leur corps d'origine après avoir occupé un emploi supérieur, y bénéficient de l'avancement de carrière acquis pendant la durée d'exercice des fonctions dans cet emploi. Examinant ces décrets, le Conseil d'État veille à leur cohérence au regard des caractéristiques respectives d'un corps de fonctionnaires et d'un statut d'emploi, aux implications sur leurs dispositions du principe d'égalité tel qu'appliqué en droit de la fonction publique et aux modalités d'entrée en vigueur de ces textes.

■ Evaluations

(ADM – 405137 – 15/04/2002) – Un autre projet de décret, pris pour l'application de l'article 3 de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État, désormais codifié à l'article L. 412-2 du code général de la fonction publique, précise les modalités d'évaluation collégiale permettant d'apprécier la qualité des pratiques professionnelles et des réalisations des cadres supérieurs de l'État ainsi que leur aptitude à occuper des responsabilités de niveau supérieur. Le Conseil d'État veille à ce que les agents soient informés de leur évaluation préalablement à celle-ci et soient mis en mesure de présenter tout document ou toute information utile à l'instance d'évaluation et de demander à être entendus préalablement par le délégué ministériel à l'encadrement supérieur de l'État du département ministériel dont ils relèvent ou par son représentant.



3.11.8. Dialogue social

■ Réforme des instances de dialogue social dans la fonction publique

Mise en place des nouvelles instances de représentation du personnel – Comités sociaux et formations spécialisées en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail – Elections professionnelles – Le Conseil d’État a examiné en 2022 trente-trois décrets mettant en œuvre ou tirant les conséquences de la réforme des instances de dialogue social dans la fonction publique issue de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, dans la perspective de l’entrée en vigueur de cette réforme à l’occasion des élections professionnelles organisées du 1^{er} au 8 décembre 2022. Cette réforme est marquée notamment par la reconfiguration et la modification des compétences des commissions administratives paritaires et par la mise en place des comités sociaux et de leurs formations spécialisées en remplacement des comités techniques et des comités d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Plusieurs de ces projets adaptent pour certains ministères le corps électoral de ces instances ou leur cartographie telle qu’elle résulte 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. D’autres mettent en œuvre des dispositions législatives propres à certains établissements publics ou organismes publics tels que l’Agence de l’Outre-Mer pour la mobilité sociale, l’Agence nationale de contrôle du logement social, Voies navigables de France, la Caisse des dépôts et consignations, l’Agence nationale de la cohésion des territoires, qui définissent, selon le cas, une organisation, une cartographie ou des attributions dérogatoires pour les instances de représentation du personnel de ces établissements ou organismes publics. Saisi parfois tardivement de certains de ces projets, au regard des dates fixées par le Gouvernement pour le déroulement de ces élections, le Conseil d’État veille à insérer dans ces textes des dispositions transitoires dérogatoires afin de garantir la sécurité juridique des opérations de préparation, y compris dans sa dimension de dialogue social, et de tenue du scrutin à ces dates, tout en veillant à préserver les conditions d’un bon déroulement du processus électoral.

Simplification de l’organisation et du fonctionnement des instances médicales de la fonction publique hospitalière – Conseil médical (ADM – 404628 – 25/01/2022) – Saisi d’un projet de décret relatif à la simplification de l’organisation et du fonctionnement des instances médicales de la fonction publique hospitalière, le Conseil d’État relève, à propos de plusieurs dispositions concernant notamment l’organisation à distance de certaines réunions du conseil médical, que le projet de décret donne compétence au conseil médical institué par le décret n° 86-442 du 14 mars 1986 relatif à la désignation des médecins agréés, à l’organisation des conseils médicaux, aux conditions d’aptitude physique pour l’admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires, dans sa rédaction issue du projet de décret relatif aux conseils médicaux dans la fonction publique de l’État, soumis parallèlement à l’examen du Conseil d’État, pour statuer sur le cas des fonctionnaires relevant des établissements mentionnés à l’article 2 de la loi du 9 janvier 1986. Dans ces conditions, les modalités d’organisation et de fonctionnement du conseil médical lorsqu’il est

saisi pour avis de la situation des agents de la fonction publique hospitalière sont fixées par le décret du 14 mars 1986 sauf s'il y est expressément dérogé, pour tenir compte de la situation particulière de ces agents, dans le décret n° 88-386 du 19 avril 1988 relatif aux conditions d'aptitude physique et aux congés de maladie des agents de la fonction publique hospitalière. Il en va ainsi, en particulier, de l'organisation des débats au moyen d'une conférence téléphonique ou audiovisuelle, à laquelle le projet de décret relatif aux conseils médicaux dans la fonction publique de l'État permet au président du conseil médical de recourir dans des conditions qui garantissent le respect du secret médical. Une conférence téléphonique ou audiovisuelle ne constituant pas la modalité normale de réunion de cette instance collégiale, la faculté ainsi offerte au président correspond nécessairement à l'existence de circonstances particulières qu'il lui revient d'apprécier, sans qu'il soit nécessaire de le préciser dans le décret.

3.12. Justice

3.12.1. Création du code pénitentiaire

➡ *V. supra « 2.4.4. codification », p. 204 (INT – 404770 – 404773 – 22/3/2022) Projet d'ordonnance portant partie législative du code pénitentiaire et projet de décret portant partie réglementaire du code pénitentiaire*

3.12.2. Organismes à caractère juridictionnel

■ Tribunaux de commerce

Election des juges consulaires – Projets de décrets décidant le report des élections des juges consulaires – Dispositions législatives ayant modifié la composition du corps électoral des juges consulaires comportant une malfaçon à l'origine des quatre reports successifs de ces élections (INT – 405674 et 406057 – 30/08/2022 et 25/10/2022) – Le Conseil d'État saisi de deux projets de décret relatifs à l'éligibilité des juges des tribunaux de commerce et au report exceptionnel des élections des juges des tribunaux de commerce, le dernier reportant ces mêmes élections pour la quatrième fois en dix-huit mois, leur donne un avis favorable. Le Conseil d'État ne peut que constater que cette situation est due à la conjonction, d'une part, de l'adoption dans la loi dite « PACTE » du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises de dispositions, qui ne figuraient pas dans le projet de loi examiné par le Conseil d'État, modifiant la composition du corps électoral des juges consulaires et comportant une malfaçon, d'autre part, de la présentation au Conseil d'État de projets de décrets voulant anticiper sur l'adoption de la proposition de loi devant corriger ces malfaçons, auxquels le Conseil d'État n'a pu que donner un avis défavorable, enfin, d'une mauvaise anticipation du contenu définitif du texte



législatif par le Gouvernement et de son appréciation approximative des calendriers législatifs et administratifs.

3.12.3. Magistrats

■ Carrière

Dossier individuel des magistrats – Gestion sur support électronique – Projet de décret ne prenant pas en compte les exigences du RGPD (INT – 405240 – 24/05/2022)

– Le Conseil d’État, saisi d’un projet de décret relatif au dossier individuel des magistrats de l’ordre judiciaire et à sa gestion sur support électronique pris en application du dernier alinéa de l’article 12-2 de l’ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature, lui donne un avis défavorable. Le dernier alinéa de l’article 12-2 de l’ordonnance du 22 décembre 1958 dispose que « *Dans des conditions fixées par décret en Conseil d’État pris après avis de la Commission nationale de l’informatique et des libertés, le dossier du magistrat peut être géré sur support électronique* ». Le projet importe l’essentiel de ses dispositions du décret du 15 juin 2011 relatif à la gestion électronique du dossier individuel des agents publics pris en application de l’article 18 de la loi du 13 juillet 1983 relative au statut des fonctionnaires, dont l’article 12-2 de l’ordonnance du 22 décembre 1958 est en partie la réplique. Le Conseil d’État observe que si le dernier alinéa de l’article 12-2 de l’ordonnance du 22 décembre 1958 subordonne la légalité de la gestion dématérialisée du dossier individuel du magistrat à l’intervention d’un décret en Conseil d’État, cette disposition a été élaborée dans un contexte qui a profondément évolué depuis l’entrée en vigueur du règlement général pour la protection des données (RGPD) en avril 2016 et de la loi du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés modifiée, dite « Informatique et Libertés », en juin 2019. Il constate qu’à elles seules les dispositions du projet ne permettent pas de donner un cadre légal à la gestion sur support informatique des dossiers des magistrats, ni de régulariser la situation actuelle au regard des règles sur la protection des données personnelles, ni davantage de déployer le dispositif en prenant racine, comme cela a été indiqué au cours des échanges, sur le décret du 16 juillet 2013 autorisant un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé Harmonie relatif à la gestion des ressources humaines du ministère de la justice, qui appelle lui-même une mise en conformité préalable avec le cadre légal. Le Conseil d’État invite le Gouvernement, après une nouvelle consultation de la Commission nationale de l’informatique et des libertés, à le ressaisir d’un projet de décret conforme aux exigences de la loi du 6 janvier 1978, même si ce traitement n’entre pas, par sa nature, dans les catégories prévues par les articles 31 et 32 de la loi requérant l’intervention d’un décret en Conseil d’État. Le Conseil d’État souligne enfin, bien qu’aucune disposition légale ne l’impose, qu’un tel projet gagnerait à faire l’objet d’une concertation avec des représentants des magistrats.

3.12.4. Professions, charges et offices

■ Commissaires de justice

➡ *V. supra « 2.4.3., Consultations obligatoires », p.193 (INT – 405488-28/06/2022), Dispositions imposant des obligations particulières par rapport au plan comptable général – Obligations comptables à l’égard des commissaires de justice*

■ Déontologie

Déontologie et discipline des officiers ministériels – Faits susceptibles de fonder une sanction – Opportunité de prévoir également des dispositions instituant une prescription de l’action disciplinaire (INT – 405282 – 03/05/2022) – Saisi d’un projet de loi de ratification de l’ordonnance du 13 avril 2022 relative à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels, le Conseil d’État estime devoir rendre un avis défavorable pour le motif suivant. La réforme opérée par l’ordonnance comporte une lacune que le champ de l’habilitation, éclairé par les travaux parlementaires, n’a pas permis de combler : à la différence des officiers publics et ministériels, pour lesquels l’ordonnance reprend des dispositions antérieures fixant des délais de prescription de l’action disciplinaire exercée à leur encontre, les avocats au Conseil d’État et à la Cour de cassation demeurent dans un régime d’imprescriptibilité. Si cette absence de prescription ne pose pas de difficulté au regard de la Constitution, dès lors que le Conseil constitutionnel a jugé, s’agissant des avocats (décision 11 oct. 2018, n° 2018 738 QPC), qu’ « aucun droit ou liberté que la Constitution garantit n’impose que les poursuites disciplinaires soient nécessairement soumises à une règle de prescription, qu’il est loisible au législateur d’instaurer », le Conseil d’État recommande de manière générale, au bénéfice de la sécurité juridique des intéressés et des tiers, que lorsque la loi prévoit que certains faits sont susceptibles de fonder une sanction, elle comporte également des dispositions instituant une prescription de l’action disciplinaire. Il prend acte de ce que le Gouvernement s’est prononcé dans un sens favorable à une telle réforme, devant le Parlement en ce qui concerne les avocats (examen de l’amendement n° 52 rectifié bis en première lecture au Sénat du projet de loi pour la confiance dans l’institution judiciaire), et devant le Conseil d’État pour ce qui concerne les avocats au Conseil d’État et à la Cour de cassation lors de l’examen du projet d’ordonnance, et s’est engagé élaborer dans les meilleurs délais les dispositifs de prescription de l’action disciplinaire les concernant. Alors même que le projet de loi de ratification de cette ordonnance ne comporte aucune modification de celle-ci ni aucune autre disposition législative, le Conseil d’État estime qu’il est justifié de faire figurer ces engagements dans un avis plutôt que dans une note au Gouvernement, ce dernier ayant indiqué, depuis le 15 mars 2015, conformément à la volonté exprimée par le Président de la République, qu’il souhaitait que les avis sur les projets de loi soient rendus publics.

3.12.5. Règles générales de procédure

■ Jugements

Enregistrement des audiences (loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse) – Les décisions d’autorisation et de refus d’autorisation d’enregistrer une audience ne sont pas des décisions d’administration de la justice et doivent pouvoir être contestées par les personnes intéressées (INT – 404764 – 22 et 25/3/2022) – Saisi d’un projet de décret définissant les modalités d’application de l’article 38 quater de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, créé par la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l’institution judiciaire, le Conseil d’État, lui donne un avis favorable, sous réserve de plusieurs modifications. Le projet initial du Gouvernement comportait une disposition selon laquelle la décision prise sur la demande d’autorisation d’enregistrement constituait une mesure d’administration judiciaire insusceptible de recours. Examinant ce projet au cours d’une première séance, le Conseil d’État a estimé que cette qualification ne pouvait être retenue et a en conséquence invité le Gouvernement à modifier son projet. Par saisine rectificative le Gouvernement a introduit à l’article 6 du projet une disposition organisant un recours mais a prévu que ce recours pourrait seulement être exercé par le demandeur contre une décision refusant l’enregistrement d’une audience. Le Conseil d’État a estimé que la décision autorisant l’enregistrement en vue de la diffusion, eu égard à sa portée, était susceptible de faire grief aux parties et que celles-ci devaient se voir reconnaître le droit d’en contester la légalité devant un juge. Il a donc modifié l’article 6 afin d’élargir le recours aux autorisations. S’agissant en revanche du Conseil d’État et de la Cour de cassation, l’article 38 quater organise un régime entièrement autonome, la diffusion et l’enregistrement ayant lieu à l’initiative de la juridiction et non à la suite d’une demande présentée par une personne se proposant de mener à bien l’enregistrement et la diffusion. Il n’a, en conséquence, pas jugé nécessaire de rendre applicable la voie de recours prévue à l’article 6, la décision de diffusion des audiences de leur juridiction prise de leur propre initiative par le vice-président du Conseil d’État et le Premier président de la Cour de cassation lui semblant constituer une mesure d’administration de la justice.

3.12.6. Droit pénal

■ Mesures de sûreté

Modification de la composition de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté prévue à l’article R. 50-72 du code de procédure pénale (CPP) – Opportunité d’y ajouter une personnalité issue du monde universitaire ou un professionnel reconnu pour son expertise, disposant d’une connaissance approfondie et spécifique des personnalités terroristes et de leur parcours, garants d’une objectivation rigoureuse de leur dangerosité (INT – 404639 – 01/02/2022) – Le Conseil d’État, saisi d’un projet de décret relatif à la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion pris en application des articles 706-25-16 à 706-25-22 du CPP, créés par l’article 6 de la loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d’actes de

terrorisme et au renseignement, lui donne un avis favorable. Il regrette toutefois que la composition de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté prévue à l'article R. 50-72 du CPP qui ajoute à ses membres actuels un fonctionnaire de police ou un militaire de la gendarmerie ayant été affecté à la lutte contre le terrorisme et un représentant d'association d'aide aux victimes, n'ait pas été enrichie par la désignation d'une personnalité issue du monde universitaire ou d'un professionnel reconnu pour son expertise, disposant d'une connaissance approfondie et spécifique des personnalités terroristes et de leur parcours, garants d'une objectivation rigoureuse de leur dangerosité.

3.13. Libertés et droits fondamentaux

3.13.1. Principe d'égalité

Principe d'égalité devant l'impôt – Méconnaissance par une disposition permettant au gouvernement d'octroyer, par décret en Conseil d'État, une exemption d'impôt sur le revenu à tous les salariés d'un organisme de droit privé ayant le caractère de « quasi OIG » (FIN – 405033 – 05/04/2022) – L'ordonnance définissant la nature, les conditions et les modalités d'octroi par le gouvernement des privilèges, immunités et facilités des organisations internationales, des agences décentralisées de l'Union européenne et des associations ou fondations de droit français ou de droit étranger sur le territoire français permet l'octroi, par décret en Conseil d'État, de privilèges, immunités et facilités à des organisations internationales et des agences décentralisées de l'Union européenne à titre temporaire jusqu'à l'entrée en vigueur d'un accord international avec la France leur conférant de tels privilèges, immunités et facilités. Elle prévoit également la possibilité, par décret en Conseil d'État, d'octroyer des privilèges, immunités et facilités à des associations ou fondations répondant à un ensemble de conditions qu'elle énumère, ces associations et fondations étant, dans la pratique, qualifiées de « quasi OIG » (quasi organisations intergouvernementales). L'une des dispositions de l'ordonnance fixe la liste des privilèges, immunités et facilités dont jouiront les fonctionnaires d'une organisation internationale bénéficiant du dispositif mis en place par celle-ci, dont une exonération de l'impôt sur le revenu sur les traitements et salaires versés en France par l'organisation. Une autre disposition étend le même privilège aux personnels d'une association ou fondation de droit français ou étranger répondant aux conditions prévues par l'ordonnance. Cette dernière disposition crée, ainsi, une rupture d'égalité entre les contribuables concernés et les autres contribuables résidant en France. Or, l'exonération est prévue pour tous les personnels de l'association ou de la fondation, sans distinction aucune, alors que, dans le cas d'une organisation internationale, elle est réservée aux seuls « fonctionnaires ». De plus, l'exonération est accordée sans limite de temps et sans condition liée à la situation de l'intéressé au regard de l'association ou de la fondation concernée. Enfin, à la différence des agences de l'Union européenne et de nombreuses



organisations internationales, les associations ou fondations ne disposent d'aucun mécanisme d'imposition interne pour les membres de leur personnel. Le Conseil d'État considère, en conséquence, que cette exonération attribuée aux membres du personnel de ces associations ou fondations est un privilège exorbitant du droit commun, qui n'est pas suffisamment justifié au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi par l'ordonnance, à savoir l'attractivité de la France pour ces entités. Il est, dès lors, conduit à écarter la disposition correspondante.

3.13.2. Interdiction de la peine de mort

Accord de coopération dans le domaine de la défense avec un État dont la législation pénale interne prévoit la peine de mort – Nécessité de compléter ce texte par un échange de lettres prévoyant que d'éventuels exercices militaires communs avec cet État se dérouleront en dehors de son territoire (FIN – 405812 – 27/09/2022 et 18/10/2022) – Saisi d'un projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Indonésie relatif à la coopération dans le domaine de la défense, signé à Paris le 28 juin 2021, le Conseil d'État ne peut lui donner un avis favorable. La législation pénale de l'Indonésie prévoit que certaines infractions peuvent se voir punies de la peine de mort, peine incompatible avec les principes constitutionnels français et avec les stipulations d'engagements internationaux en matière de protection des droits de l'homme auxquels la France est partie, notamment les articles 2 et 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le Conseil d'État constate que l'accord ne se limite pas à des actions de coopération générale mais autorise la conduite d'exercices militaires communs. Il observe qu'alors qu'y figurent des stipulations relatives au règlement des dommages matériels qui pourraient résulter de cette activité, prévoyant notamment des clauses de juridiction, cet accord ne comporte pas les garanties essentielles de nature à assurer la protection effective des personnes, notamment vis-à-vis du prononcé de peines incompatibles avec les principes constitutionnels français et avec les stipulations d'engagements conventionnels ratifiés par la France, se bornant à inscrire en son article 7, une « clause d'effort » en vue de la conclusion d'un futur accord bilatéral sur le statut des forces. En conséquence, le projet de loi présenté ne pourra faire l'objet d'un avis favorable tant qu'il n'aura pas été complété par un échange de lettres aux termes desquelles il sera pris acte que les exercices communs entre les forces françaises et indonésiennes ne pourront se dérouler, dans l'attente d'un accord sur le statut des forces, qu'en dehors du territoire indonésien, sauf conclusion d'un accord propre à l'exercice concerné contenant les garanties nécessaires mentionnées ci-dessus.

3.13.3. Droits civils et individuels

■ État des personnes – Nationalité

Acquisition de la nationalité

Opposition à l'acquisition de la nationalité française par mariage pour indignité – Avis défavorable (INT – 404898 – 09/03/2022) – Le Conseil d'État donne un avis défavorable à un projet de décret portant refus d'acquisition de la nationalité française à l'époux d'une ressortissante française, pour indignité, au motif que l'intéressé est en relation suivie et constante avec un officier des services de renseignements en poste au consulat général de Paris. D'une part, la circonstance que l'intéressé ait été en relation suivie et constante dans le cadre de son activité professionnelle au consulat d'Algérie à Nanterre avec un individu ayant lui-même des fonctions officielles au consulat, et exerçant, par ailleurs, une activité de renseignement, ne caractérise pas un défaut de loyalisme envers la France, dès lors qu'il n'est pas établi que ces contacts auraient excédé le seul cadre de ses fonctions officielles. Par suite, la circonstance que l'intéressé n'ait pas spontanément, lors de son entretien d'assimilation, mentionné cette relation qui, au demeurant, n'était pas dissimulée puisqu'il était établi qu'il travaillait au consulat, n'est pas davantage de nature à caractériser un défaut de loyalisme envers la France. D'autre part, et en l'espèce, aucun élément de nature à constituer un commencement de preuve n'est apporté permettant au Conseil d'État d'apprécier si l'intéressé participe ou a participé effectivement à des activités de renseignement pour le compte des autorités algériennes, susceptibles de justifier une décision de refus d'acquisition de la nationalité française par un mariage sur le motif de l'indignité.

Opposition à l'acquisition de la nationalité française par mariage pour défaut d'assimilation – Avis défavorable (INT – 404104 – 25/4/2022) – Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret portant refus d'acquisition de la nationalité française à l'épouse d'un ressortissant français, pour défaut d'assimilation, au motif que cette dernière adopte au quotidien un comportement contraire aux valeurs essentielles de la communauté française telles que la mixité sociale, l'égalité entre les femmes et les hommes et la liberté personnelle, ne peut lui donner un avis favorable. Bien que l'intéressée ait indiqué, au cours de l'enquête, son adhésion à un statut différent de la femme par rapport à l'homme qui est susceptible de justifier que ce dernier soit favorisé lors de l'héritage, ainsi que sa volonté de travailler chez elle pour ne pas se départir de son voile, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elle aurait par son comportement exprimé un rejet des valeurs essentielles de la communauté française que constituent la laïcité, la liberté individuelle et l'égalité des sexes ou qu'elle aurait milité pour la propagation de thèses hostiles à ces valeurs. Les éléments recueillis lors des entretiens en préfecture, donnant à penser que le couple vivrait en vase clos et que l'intéressée ne fréquenterait à l'extérieur que des femmes issues de sa communauté, sont contredits par les attestations produites par l'intéressée, témoignant de son investissement dans la communauté éducative et de sa participation à des activités socio-culturelles. Par ailleurs, l'intéressée a obtenu récemment le permis de conduire et dispose d'un compte bancaire et son mari l'encourage à reprendre une activité professionnelle à moyen terme. Dans ces conditions, un défaut d'assimilation au sens de l'article 21-4 du code civil n'est pas caractérisé.



Opposition à l'acquisition de la nationalité française par mariage pour indignité – Avis défavorable (INT-405547- 19/7/2022) – Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret refusant la nationalité française pour indignité à l'épouse d'un ressortissant français, lui donne un avis défavorable. Il est reproché à l'intéressée de ne pas avoir déclaré l'intégralité des revenus de son conjoint à la caisse d'allocations familiales du Bas-Rhin, ce qui a permis au couple de percevoir indûment le revenu de solidarité active (RSA) du 1^{er} juillet 2016 au 31 décembre 2017 pour un montant de 6 450 euros. Le Conseil d'État estime que, eu égard à la nature des ressources concernées, la bonne foi n'est pas exclue, et relève que le couple a remboursé intégralement, entre la fin de l'année 2018 et le mois d'août 2020, la totalité des sommes indûment perçues. Dans ces conditions, les faits, qui remontent à près de cinq ans et n'ont pas donné lieu à un avis aux autorités judiciaires ni à des pénalités, ne revêtent pas, en l'espèce, une gravité susceptible de compenser leur ancienneté. Ils ne sont ainsi pas de nature à faire regarder l'intéressée comme indigne d'acquérir la nationalité française.

Opposition à l'acquisition de la nationalité française par mariage pour indignité – Avis défavorable (INT – 405603 – 07/09/2022) – Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret portant refus d'acquisition de la nationalité française à l'époux d'une ressortissante française n'a pu, en l'état du dossier soumis à son examen, lui donner un avis favorable. Si l'indignité invoquée, tenant à la participation de l'intéressé à la propagande islamique radicale, serait en elle-même une cause valable d'opposition, il est nécessaire, pour que le Conseil d'État puisse apprécier, en l'espèce, la validité d'un tel motif, que le dossier qui lui est soumis comporte un minimum d'éléments en relation avec cette participation. Or, malgré un supplément d'instruction diligenté par la section de l'intérieur, le Gouvernement n'a présenté aucun élément circonstancié à ce sujet. Si l'intéressé a dirigé, de 2016 à 2019, une chaîne locale de télévision, qui était, selon ses propres dires, « tournée vers la communauté musulmane », les « notes blanches » produites par le ministère ne contiennent pas la moindre indication sur le contenu de ses émissions. Ces notes se bornent à indiquer, sans élément à l'appui, que la maison-mère britannique de la société dirigée par l'intéressé bénéficierait de financements occultes et exploite une autre chaîne de télévision qui, quant à elle, défendrait les thèses des Frères Musulmans et aurait œuvré à la déstabilisation de l'Algérie. Il est constant que l'intéressé préside l'association gestionnaire d'une mosquée. Les mêmes « notes blanches » indiquent qu'un des prédicateurs serait d'obédience salafiste, proche des Frères Musulmans et d'un parti islamiste tunisien, mais elles n'apportent aucun début de démonstration. Dans ces conditions, et au regard de la défense circonstanciée présentée par l'intéressé, les éléments portés à la connaissance de la section de l'intérieur sont insuffisants pour justifier une opposition à l'acquisition de la nationalité française par mariage.

Opposition à l'acquisition de la nationalité française par mariage pour indignité – Avis favorable (INT – 405441 – 19/07/2022) – Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret portant refus d'acquisition de la nationalité française à l'époux d'une ressortissante française lui donne un avis favorable. Le Conseil d'État précise à cette occasion que lorsque le Gouvernement entend s'opposer à l'acquisition de la nationalité française, quelle qu'en soit la forme, pour un motif prévu par la loi, il lui appartient de s'assurer qu'une telle décision ne méconnaît aucun des droits fondamentaux de l'intéressé. En particulier, il revient à l'administration de rechercher, au

vu des éléments dont elle dispose, notamment issus de la procédure contradictoire qu'elle a conduite, que la décision ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée garanti par l'article 8 de la CEDH (voir CEDH, *Genovese c/Malte*, 11 octobre 2011, n° 53124/09). Si la décision est, par elle-même, sans conséquence sur les liens familiaux, ou sur le droit au séjour et au travail du demandeur, elle peut, eu égard au fait que la nationalité est un élément constitutif de l'identité de toute personne, heurter dans cette mesure son droit à la protection de la vie privée. Il appartient dans ce cas à l'administration de s'en assurer, eu égard aux circonstances particulières propre à chaque cas, tenant parmi d'autres à la durée du séjour en France, aux caractéristiques de la vie privée et professionnelle ou sociale, aux motifs de la demande et aux conséquences du refus. En l'espèce, en l'absence de toute particularité alléguée par le requérant, entré en 1981 sur le territoire français à l'âge de quatre ans, y ayant continuellement vécu, étudié, et travaillé depuis, soit 41 ans, y ayant fondé une famille, avec épouse et enfant français, l'opposition pour indignité, qui n'affecte ni le droit au séjour et au travail, ni la vie familiale, ni aucune autre dimension de la vie privée de l'intéressé, ne porte pas une atteinte disproportionnée à la vie privée telle que protégée par l'article 8 de la CEDH.

Perte de la nationalité

Perte de la nationalité française pour défaut de résignation d'un emploi occupé dans une armée étrangère en dépit d'une injonction en ce sens de l'autorité publique en application de l'article 23-8 du code civil – Avis favorable (INT – 404980 – 29/03/2022) – Pour donner un avis favorable au projet de décret prononçant la perte de la nationalité française de l'intéressé, le Conseil d'État a relevé que ce dernier appartenait aux forces armées congolaises depuis près de neuf ans, en qualité de sergent, et qu'il avait déclaré, lors de son admission en qualité d'étudiant étranger à l'école militaire interarmes (EMIA) de Coëtquidan (Guer – Morbihan), qu'il souhaitait rejoindre l'armée congolaise à l'issue de la deuxième année de scolarité. Au regard de ces éléments, la mise en œuvre de l'injonction prévue par les dispositions de l'article 23-8 du code civil est fondée sur des motifs d'intérêt général suffisants. Il ressort en effet de manière suffisante des pièces du dossier et de l'examen des dispositions du droit de la République du Congo relatives au statut des militaires, que l'intéressé avait conservé la nationalité de cet État. Par ailleurs, s'il résidait en France depuis son entrée sur le territoire en 2004, alors qu'il était âgé de douze ans, et y avait ensuite poursuivi sa scolarité puis ses études, l'intéressé, célibataire et sans charges de famille, dispose d'attaches familiales fortes en République du Congo. Dans ces conditions, eu égard aux motifs d'intérêt général justifiant la mesure, celle-ci n'a pas porté une atteinte disproportionnée à sa situation personnelle, et n'a méconnu ni le droit au respect de la vie privée prévu par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni aucun des droits qu'il tirait de son statut de citoyen européen.

Retrait de la nationalité française pour fraude – Point de départ du délai de deux ans (INT – 405477 – 05/07/2022) – A l'occasion de l'examen d'un projet de décret retirant la nationalité française pour fraude le Conseil d'État précise que le délai de deux ans imparti par l'article 27-2 du code civil pour prononcer le retrait d'une naturalisation obtenue par mensonge ou fraude commence à courir à la date à



laquelle le mensonge ou la fraude est porté à la connaissance du ministre chargé des naturalisations, qui est seul compétent pour proposer le retrait des mesures de naturalisation. Est prise en compte la date à laquelle l'information est reçue par un service central du ministère, quel que soit le domaine de compétence de ce service.

3.13.4. Autres principes

■ **Droit de propriété**

➡ *v. infra Proposition de loi du pays réservant l'accès à la propriété des « constructions à vocation résidentielle », à l'exception des constructions neuves, aux personnes mentionnées à l'article 4 de loi organique du 19 mars 1999 (ayant la citoyenneté calédonienne) – Méconnaissance du principe constitutionnel d'égalité devant la loi – Atteinte inconstitutionnelle à l'exercice du droit de propriété et méconnaissance de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (INT – 405913 – 25/10/2022)*

■ **Protection temporaire**

Droit au travail des bénéficiaires d'une protection temporaire- Autorisation temporaire de travail prévue à l'article L. 581 3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), pris pour la transposition de la directive 2001/55/CE, autonome par rapport à la procédure d'autorisation de travail des étrangers régie par les articles L. 5221-2 et suivants du code du travail, étant précisé que cette autonomie n'affecte pas l'application à ces personnes des autres dispositions du code du travail (INT – 405157 – 29/03/2022) – Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret relatif au droit au travail des bénéficiaires d'une protection temporaire, lui donne un avis favorable. Ce projet est soumis au Conseil d'État dans le contexte de la mise en œuvre, pour la première fois, du mécanisme de la protection temporaire régi par les articles L 581-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). La décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 a constaté l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées. Le Conseil d'État considère que l'autorisation provisoire de travail pouvant être accordée aux bénéficiaires de l'autorisation temporaire prévue à l'article L. 581-3 du CESEDA, pris pour la transposition de la directive 2001/55/CE, est autonome par rapport à la procédure d'autorisation de travail des étrangers régie par les articles L. 5221-2 et suivants du code du travail, étant précisé que cette autonomie n'affecte pas l'application à ces personnes des autres dispositions du code du travail. Il en résulte que s'il n'est pas interdit au pouvoir réglementaire, comme il l'a fait à l'article 4 du décret n° 2005-968 du 10 août 2005, aujourd'hui codifié à l'article R. 581-6 du CESEDA, de rendre applicable la procédure d'autorisation de travail des étrangers prévue par les dispositions du code du travail à l'autorisation provisoire de travail

délivrée aux bénéficiaires de la protection temporaire, il lui est légalement possible d'abroger ce même article R. 581-6 et de prévoir à l'article R. 581-4, sur le seul fondement de l'article L. 581-3 du CESEDA, que l'autorisation provisoire de séjour accordée aux bénéficiaires de la protection temporaire ouvre droit à l'exercice d'une activité professionnelle.

3.14. Marchés et contrats administratifs

3.14.1. Commande publique

■ Publicité préalable et transparence

(ADM – 406138 – 29/11/2022) – A l'occasion de l'examen d'un projet de décret portant diverses modifications du code de la commande publique, le Conseil d'État admet les dispositions qui, dans leur version issue d'une saisine rectificative, ouvrent aux acheteurs, pour une période limitée à deux ans couvrant les années 2023 et 2024, la possibilité de conclure sans publicité ni mise en concurrence les marchés publics ayant pour objet des travaux pour un montant inférieur à 100.000 € HT. Le Conseil d'État observe que si le seuil retenu de 100 000 € HT est très sensiblement inférieur au seuil de conclusion des marchés formalisés résultant du droit de l'Union européenne, fixé à 5 382 000 € HT, il est, néanmoins, nettement au-dessus de la moyenne et, généralement, du niveau maximum des seuils retenus par les autres États membres de l'Union européenne pour une dispense, générale, de publicité et de mise en concurrence. Les données fournies par le Gouvernement font par ailleurs apparaître qu'un tel relèvement ne concernerait pas une part marginale des marchés passés par l'État et conduirait à dispenser, au total, environ la moitié des marchés de travaux passés par les collectivités territoriales de toute procédure de publicité ni de mise en concurrence. Le Conseil d'État relève toutefois que par une décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020, le Conseil constitutionnel a admis la conformité à la Constitution d'une loi fixant, pour une durée de deux ans, à 100 000 € HT le seuil de valeur en deçà duquel les marchés de travaux sont dispensés de publicité et de mise en concurrence préalables après avoir relevé, d'une part, que « *le législateur a[vait] entendu faciliter la passation des seuls marchés publics de travaux, en allégeant le formalisme des procédures applicables, afin de contribuer à la reprise de l'activité dans le secteur des chantiers publics, touché par la crise économique consécutive à la crise sanitaire causée par l'épidémie de covid-19* » et, d'autre part, que « *cette dispense n'exonér[ait] pas les acheteurs publics du respect des exigences constitutionnelles d'égalité devant la commande publique et de bon usage des deniers publics rappelées à l'article L. 3 du code de la commande publique.* ». Cette disposition est applicable jusqu'au 31 décembre 2022. Le Conseil d'État estime que la prolongation de ce seuil de dispense pour les seuls marchés de travaux, et pour une durée limitée à deux ans, dans la perspective de l'événement



exceptionnel de l'organisation en France des Jeux Olympiques de 2024, constitue une dérogation permise aux principes fondamentaux de la commande publique, en raison de la hausse soudaine et forte du prix des matières premières et de la persistance de la crise économique consécutive à la guerre en Ukraine. Comme il est d'usage, la rédaction adoptée précise que cependant : « *Les acheteurs veillent à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin.* »

3.14.2. Concessions autoroutières

➔ Voir supra « 3.23. transports », p. 325 (TP – 406375 – 20/12/2022) *Autoroutes – Programme de création sur certaines aires de repos et de service concédées, de nouvelles places de stationnement destinées aux poids lourds – Distinction, pour l'application de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière relatif aux ouvrages ou aménagements non prévus au cahier des charges de la concession, de l'ouvrage ou aménagement « nécessaire » à l'exploitation de l'infrastructure autoroutière et de l'ouvrage ou aménagement « utile » à l'amélioration du service autoroutier sur le périmètre concédé*

3.15. Mines et carrières

3.15.1. Concessions de mines

➔ Voir infra « 3.17. Outre-mer », p. 286 (TP – 404828 – 22/02/2022) – *Contrôle du respect, par une proposition de loi du pays relative à l'amodiation de concession minière aux fins de mise en valeur de la richesse minière territoriale en Nouvelle-Calédonie, des droits et principes à valeur constitutionnelle*

3.16. Nature et environnement

3.16.1. Charte de l'environnement

■ Art. 1 et 6

Respect du droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé posé par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement et de l'obligation faite aux politiques publiques par l'article 6 de cette Charte de concilier la protection et la mise en valeur de l'environnement avec le développement économique – Installation de nouveaux réacteurs électronucléaires sur le littoral

➔ *V. avis sur ConsiliaWeb (TP/AG – 405769 – 27/10/2022) [Avis sur un projet de loi visant à accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants \(conseil-etat.fr\)](#), points 17 et 18*

■ Art. 1 et 6

Information et participation du public (article 7 de la Charte de l'environnement et article L. 123-19-1 du code de l'environnement)

Obligation de consultation du public – Expérimentation d'un dispositif interdisant la distribution d'imprimés publicitaires en l'absence de consentement, dit « Oui pub » – Existence (TP – 404987 – 06/04/2022) – L'article 21 de loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets permet d'expérimenter, sur une partie du territoire national et pendant trois ans, un dispositif d'interdiction de la distribution, dans les boîtes aux lettres, d'imprimés publicitaires non adressés, afin de réduire le volume de déchets papiers. Cette expérimentation, qui vise à évaluer l'impact qu'aurait une interdiction de distribution des publicités non adressées sauf chez les personnes qui auraient exprimé leur souhait de les recevoir, en l'expérimentant sur une partie du territoire dans le cadre fixé par l'article 37-2 de la Constitution, pour en mesurer les conséquences environnementales, économiques et sociales avant d'envisager son éventuelle généralisation. L'article 21 de la loi renvoie au décret en Conseil d'État la définition des modalités de cette expérimentation. A cet effet, le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi d'un projet de décret relatif à l'expérimentation d'un dispositif dit « Oui pub », interdisant, en l'absence de consentement, la distribution d'imprimés publicitaires. Le Conseil d'État relève que, pour définir les modalités de l'expérimentation, le projet en précise le calendrier, prévoit l'institution d'un comité de pilotage, associant les secteurs professionnels concernés et chargé d'élaborer un « protocole national » qui définira les modalités d'information du public et permettra une conduite unifiée de l'expérimentation tout en autorisant une application différenciée de la mesure d'interdiction selon la situation locale, détermine les catégories de données à recueillir et prévoit, enfin, l'institution d'un



comité d'évaluation, dont il définit la composition, chargé d'analyser l'impact de la mesure en matière de prévention des déchets comme en matière d'effets sur l'emploi et la consommation. Ce projet institue ainsi un dispositif nouveau, différent du dispositif « Stop Pub » mis en œuvre à partir de 2004 dans le cadre du premier plan de prévention des déchets, et constitue une décision publique susceptible d'avoir une incidence directe et significative sur l'environnement, qui doit, par suite, être précédée d'une consultation du public par application de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement.

Obligation de consultation du public – Projet de décret approuvant une directive de protection et de mise en valeur des paysages – Existence (TP – 405911 – 08/11/2022)

– Un projet de décret portant approbation d'une directive de protection et de mise en valeur des paysages, pris sur le fondement de l'article L. 350-1 du code de l'environnement qui se borne à prévoir l'approbation de telles directives par décret en Conseil d'État après mise à disposition du public, est une décision susceptible d'avoir une incidence directe et significative sur l'environnement. La consultation du public sur ce projet de décret est requise au titre des dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement applicables aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration.

Obligation de consultation du public – Dispositions réglementaires d'application de l'obligation de réaliser une étude intégrée à l'évaluation environnementale et de la possibilité d'identifier des zones préférentielles pour la renaturation au titre de la compensation de projets – Absence (TP – 406374 – 20/12/2022)

1. L'article 214 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets impose, pour les actions ou opérations d'aménagement soumises à évaluation environnementale, d'établir une étude d'optimisation de la densité des constructions dans la zone concernée (article L. 300-1-1 du code de l'urbanisme).

2. L'article 197 de la même loi donne aux collectivités territoriales ou à leurs groupements compétents la faculté d'identifier, dans le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale (SCoT) ou dans les orientations d'aménagement et de programmation du plan local d'urbanisme (PLU), des zones préférentielles pour la renaturation, permettant de désartificialiser ou de renaturer certains espaces, et précise que les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité qui s'imposent aux porteurs de projet de travaux ou d'ouvrages ou aux personnes responsables de l'exécution d'un plan ou programme doivent être mises en œuvre en priorité dans ces zones (articles L. 141-10 et L. 151-7 du code de l'urbanisme et article L. 163-1 du code de l'environnement).

3. Un projet de décret pris pour l'application de ces dispositions législatives nouvelles prévoit, d'une part, que l'étude d'impact des actions ou opérations d'aménagement doit comporter les conclusions de l'étude d'optimisation de la densité des constructions

ainsi qu'une description de la façon dont il en est tenu compte. Il prévoit, d'autre part, que les documents graphiques relatifs au document d'orientation et d'objectifs du SCoT et au contenu des orientations d'aménagement et de programmation pourront identifier des zones préférentielles pour la renaturation et que les mesures de compensation doivent être mises en œuvre prioritairement dans ces zones, sous certaines conditions.

4. Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que si ces dispositions sont de nature à favoriser la lutte contre l'artificialisation des sols tant en ce qu'elles permettent qu'une réflexion sur les possibilités de densification des constructions soit menée suffisamment en amont de la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement qu'en ce qu'elles créent une possibilité de renforcer la cohérence et l'efficacité des mesures de compensation prévues à l'article L. 163-1 du code de l'environnement par l'identification préalable de zones destinées notamment à recevoir ces mesures dans une perspective de renaturation, elles ne présentent qu'un caractère incitatif ou sont conditionnées à l'usage préalable par les collectivités territoriales ou leurs groupements de la faculté qui leur est ouverte d'identifier des zones préférentielles pour la renaturation. Par suite, elles ne peuvent être regardées comme ayant une incidence directe et significative sur l'environnement et n'ont, par conséquent, pas à être précédées d'une consultation du public par voie électronique.

➤ *V. infra « 3.17. Outre-mer », p. 286 (TP – 404828 – 22/02/2022) – Obligation de consultation du public / Proposition de loi du pays relative à l'amodiation de concession minière aux fins de mise en valeur de la richesse minière en Nouvelle-Calédonie / Absence*

Modalités de la participation du public / Allègement de la procédure de mise en compatibilité des documents d'urbanisme pour permettre un projet de construction de réacteur électronucléaire

➤ *V. avis sur ConsiliaWeb (TP/AG – 405769 – 27/10/2022) [Avis sur un projet de loi visant à accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants \(conseil-etat.fr\)](#) points 8 à 12,*

3.16.2. Principe de non-régression (9^o du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement)

Décret abrogeant l'obligation de soumettre à un contrôle technique des véhicules motorisés à deux ou trois roues et quadricycles à moteur, auxquels elle a été étendue sans que le droit de l'Union l'impose – Méconnaissance (TP – 404816 – 22/03/2022)

1. En vertu de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2014/45/UE du Parlement européen et du Conseil, du 3 avril 2014, relative au contrôle technique périodique des véhicules à moteur et de leurs remorques, les États membres doivent mettre en place, à compter du 1^{er} janvier 2022, un dispositif de contrôle technique des véhicules à deux ou trois roues des catégories L3e, L4e, L5e et L7e, équipés d'un moteur à combustion et de cylindrée supérieure à 125 cm³. Un décret n° 2021-1062 du 9



août 2021 relatif à la mise en place du contrôle technique des véhicules motorisés à deux ou trois roues et quadricycles à moteur est intervenu en vue de transposer la directive sur ce point.

2. Ce décret a également, comme le permet l'article 2, paragraphe 3, de cette directive, étendu le contrôle technique à des véhicules qui ne sont pas couverts par la directive, à savoir les véhicules des mêmes catégories mais équipés d'un moteur électrique ou d'une cylindrée inférieure ou égale à 125 cm³ ainsi que les véhicules des catégories L1e, L2e et L6e.

3. Le Gouvernement ne saurait supprimer cette extension sans méconnaître le principe de non-régression de la protection de l'environnement posé par le 9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante. En effet, si le contrôle technique poursuit un objectif de sécurité routière, il poursuit également un objectif de protection de l'environnement, tant vis-à-vis des émissions de polluants que des nuisances sonores.

4. Certes, le respect du principe de non-régression peut faire l'objet d'une appréciation globale, en ce sens que l'atteinte à ce principe peut être compensée par d'autres mesures, étant entendu que cette appréciation s'effectue type de nuisance par type de nuisance. Toutefois, si certaines des mesures de sécurité routière alternatives au contrôle technique figurant dans la note que les autorités françaises ont adressée à la Commission européenne pour l'informer de cette suppression contribuent à la protection de l'environnement, ces mesures ne concernent, pour l'essentiel, que les véhicules récents, à la différence du contrôle technique qui touche l'ensemble des véhicules du parc. Les mesures en cause ne sont donc pas de nature à compenser l'atteinte au principe de non-régression qui résulterait de la suppression du contrôle technique pour certaines catégories de véhicules.

Projet visant à faciliter les opérations d'aménagement des terrains de camping et des parcs résidentiels de loisirs – Insuffisances de l'étude d'impact et des réponses aux observations émises lors des consultations / Absence de justification du respect du principe de non régression du droit de l'environnement (TP – 405312 – 21/06/2022)

1. Un projet de décret modifie le code de l'urbanisme afin, d'une part, de faciliter l'implantation des habitations légères de loisirs au sein des campings autorisés en en doublant le nombre possible et, d'autre part, d'alléger les contrôles administratifs sur la conduite d'opérations d'aménagement menées au sein de ces campings et des parcs résidentiels de loisirs en modifiant le champ d'application de la déclaration préalable.

2. En premier lieu, le Conseil d'État (section des travaux publics) constate que le projet n'a fait l'objet d'aucune évaluation préalable sur certains points, tandis que, sur d'autres, la fiche d'impact est lacunaire ou insuffisante au regard des objectifs poursuivis, alors pourtant qu'il est proposé d'apporter des modifications substantielles au régime des autorisations d'urbanisme, de sorte qu'il n'est pas en mesure d'apprécier la portée du projet. Il souligne que, pour un projet de cette nature, une étude préalable, aussi complète que possible, doit être réalisée, afin que puissent

être mesurés les effets concrets des modifications envisagées, notamment leurs conséquences économiques, financières, sociales et environnementales sur les catégories de personnes concernées, sur les équilibres entre les différents formes d'hébergement léger de tourisme, sur la jeunesse et les autres domaines pertinents. Une telle exigence d'évaluation s'impose d'autant plus lorsque, comme au cas présent, les mesures proposées ont des incidences techniques et financières significatives pour les collectivités territoriales.

3. En deuxième lieu, il observe que, si les consultations obligatoires ont bien été effectuées et qu'une consultation du public a bien été organisée, de même qu'une concertation avec les collectivités territoriales, le Gouvernement les a peu prises en compte et, à tout le moins, n'y a pas apporté de réponses adéquates. L'absence de réponse aux questions relatives à l'impact financier des mesures projetées pour les collectivités territoriales a d'ailleurs été l'un des éléments motivant l'avis négatif du Conseil national de l'évaluation des normes.

4. En troisième lieu, il relève que, s'agissant d'un projet susceptible d'avoir des effets notables sur l'environnement, la fiche d'impact n'a aucunement justifié du respect du principe de non-régression du droit de l'environnement inscrit à l'article L. 110-1 du code de l'environnement alors que certains aspects du projet, notamment l'augmentation du nombre d'habitations légères de loisirs ou la réduction du champ du contrôle administratif au sein des zones soumises à des risques naturels, sont susceptibles de l'affecter.

3.16.3. Eau

➤ *V. supra « 3.1. Actes et respect de la hiérarchie des normes », p. 213 (TP – 404724 – 22/02/2022) – Habilitation donnée par le législateur au décret pour définir le champ d'application d'un régime d'autorisation des eaux usées traitées/ Définition par exclusion respectant cette habilitation*

3.16.4. Protection du patrimoine naturel

Reconnaissance du caractère de raison impérative d'intérêt public majeur (RIPPM), au sens du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, à certains projets d'installations d'énergie renouvelable et à certains projets déclarés d'utilité publique – Possibilité de reconnaissance

➤ *V. sur ConsiliaWeb (TP/SO/ AG – 405732 – 15 et 22 /09/2022) [Avis sur un projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables \(conseil-etat.fr\)](#), points 12 à 15,*



Reconnaissance du caractère de raison impérative d'intérêt public majeur (RIPPM), au sens du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, à certains projets de construction de réacteurs électronucléaires – Absence de nécessité pour les EPR 2 – Absence de possibilité pour les réacteurs de petite ou très petite puissance (Small modular reactors dits « SMR »), en l'absence de données pertinentes

➔ V. sur *ConsiliaWeb* (TP/AG – 405769 – 27/10/2022) [Avis sur un projet de loi visant à accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants \(conseil-etat.fr\)](#), points 19 à 24,

3.16.5. Publicité

➔ V. supra « 3.1. Actes et respect de la hiérarchie des normes », p. 218 (TP – 405994 – 29/11/2022) – Domaines respectifs de la loi et du règlement / Interdiction de la publicité relative à la commercialisation ou faisant la promotion des énergies fossiles/ Incompétence négative du législateur

3.17. Outre-mer

3.17.1. Droit applicable

■ Droit applicable dans les collectivités de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie

Maintien, dans les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, du régime antérieur de responsabilité pécuniaire personnelle des comptables publics (FIN/AG – 404892 – 17/03/2022) – Les dispositions relatives à la responsabilité personnelle et pécuniaire et au jugement des comptes des comptables publics sont, dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, de nature organique en ce qui concerne les comptables de ces collectivités. Celles concernant les comptables des communes de ces territoires relèvent, en revanche, de la loi ordinaire. Examinant l'ordonnance relative au régime de responsabilité des gestionnaires publics, le Conseil d'État relève que le projet du Gouvernement maintient, pour l'ensemble des comptables de ces territoires, les dispositions antérieures relatives à cette responsabilité, telles que prévues par l'article 60 de la loi de finances pour 1963 modifiée. Il estime admissible la différence de régime ainsi nouvellement créée avec le régime métropolitain du fait, d'une part, de l'impossibilité juridique d'étendre dans les collectivités concernées le régime instauré par le projet d'ordonnance et, d'autre part, de l'impératif de bonne administration que constitue le maintien d'un régime commun à l'ensemble des comptables d'un même territoire, sous réserve qu'il y soit mis un terme dans les meilleurs délais. Il prend acte de la volonté du Gouvernement en ce sens.

■ Régime des ordonnances prévues par l'article 74-1 de la Constitution

Ordonnance prise en application de l'article 74-1 de la Constitution – Possibilité, pour une telle ordonnance, d'étendre et d'adapter des dispositions en vigueur en métropole et de modifier des dispositions déjà étendues aux collectivités d'outre-mer (FIN – 404244 – 08/02/2022) – Aux termes de l'article 74-1 de la Constitution : « Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure () ». Le Conseil d'État a déjà admis que peuvent entrer dans le champ de cette disposition, dans sa rédaction modifiée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, non seulement les extensions nouvelles de dispositions, mais aussi les modifications de dispositions déjà étendues tendant, soit à préciser ou à actualiser les textes de référence de ces dispositions, soit à corriger des erreurs intervenues lors des précédentes extensions, soit à présenter les articles les abritant dans le cadre de « compteurs Lifou » insérés dans des tableaux permettant d'assurer la traçabilité dans le temps des textes applicables. Ces extensions et modifications concourent à ce que, conformément à l'habilitation permanente conférée au Gouvernement par l'article 74-1 précité, le droit applicable dans ces collectivités soit, lorsque cela paraît nécessaire et possible, rendu identique à celui en vigueur en métropole, sous réserve d'adaptations tenant compte de l'organisation particulière de chacune des collectivités concernées. Saisi de l'ordonnance relative aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier, il estime, en outre, que le pouvoir d'adaptation de la législation reconnu au législateur délégué par l'article 74-1 de la Constitution est le même que celui dévolu au législateur ordinaire. En conséquence, il peut, comme ce dernier, édicter des mesures originales propres à ces collectivités, la seule limite étant celle de l'existence, prévue par le texte de l'article 74-1, d'un lien suffisant avec « l'organisation particulière » de la collectivité concernée, cette notion pouvant être entendue comme renvoyant aux caractéristiques et aux contraintes particulières de cette dernière.

■ Nouvelle-Calédonie

Prévention des conflits d'intérêts – Conditions dans lesquelles les membres d'une assemblée délibérante peuvent être conduits à ne pas participer à la délibération d'une autre personne morale de droit public sur une affaire à laquelle ils sont intéressés – Application au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie – Règles touchant à l'organisation et au fonctionnement des institutions propres de cette collectivité et relevant par conséquent de la compétence du législateur organique (INT – 406016 – 22/11/2022) – A l'occasion de l'examen du projet d'ordonnance étendant et adaptant dans les collectivités qui relèvent de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie les dispositions de la loi 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 précise le domaine relevant de la loi organique. En vertu de l'article L. 2131-11 du code général



des collectivités territoriales, sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil municipal intéressés à l'affaire qui en fait l'objet. L'article L. 1111-6 du même code fixe les conditions dans lesquelles cette règle peut ne pas s'appliquer aux élus des collectivités territoriales appelés à participer aux organes décisionnels d'une autre personne morale de droit public. L'adaptation de ces règles aux membres du congrès de la Nouvelle-Calédonie, qui sont également membres d'une assemblée de province en application de la loi organique, toucherait aux « règles d'organisation et de fonctionnement des institutions » de cette collectivité dès lors qu'elle pourrait conduire un élu à ne pas participer à la délibération de l'une ou l'autre des assemblées dont il est membre. Elle ne peut donc être décidée que par le législateur organique en application de l'article 77 de la Constitution.

Question de la durée de la période pendant laquelle les stipulations et dispositions de l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 et de l'article 77 de la Constitution demeurent applicables ou produisent leurs effets alors que le processus relatif aux consultations sur l'accession à la pleine souveraineté est arrivé à son terme conformément aux dispositions du titre IX de la loi organique du 19 mars 1999 – Comme l'indique l'avis par la mention d'un « en tout état de cause », l'examen par le Conseil d'État de la conformité aux règles et principes à valeur constitutionnelle de la proposition de loi du pays sur la propriété foncière citoyenne ne nécessite pas de trancher cette question (INT – 405913 – 25/10/2022) – A l'occasion de l'examen de la conformité des dispositions de la proposition de loi du pays réservant l'accès à la propriété des « constructions à vocation résidentielle », à l'exception des constructions neuves, aux personnes mentionnées à l'article 4 de la loi organique du 19 mars 1999 (citoyenneté calédonienne), aux règles et principes à valeur constitutionnelle ainsi qu'aux normes conventionnelles applicables, le Conseil d'État constate qu'en tout état de cause ni l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998, ni l'article 77 de la Constitution, ni la loi organique du 19 mars 1999 ne réservent aux personnes mentionnées à l'article 4 de cette même loi organique des droits spécifiques en matière d'accès à la propriété foncière.

3.17.2. 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 des collectivités de l'article 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie pour prendre des actes de droit interne accordant des exonérations d'impôt (FIN – 405033 – 05/04/2022) – L'ordonnance définissant la nature, les conditions et les modalités d'octroi par le Gouvernement des privilèges, immunités et facilités des organisations internationales, des agences décentralisées de l'Union européenne et des associations ou fondations de droit français ou de droit étranger sur le territoire français permet (voir supra), par décret en Conseil d'État, d'une part, l'octroi de privilèges, immunités et facilités à des organisations internationales et des agences décentralisées de l'Union européenne à titre temporaire jusqu'à l'entrée en vigueur d'un accord international avec la France leur conférant de tels

privilèges, immunités et facilités, d'autre part, la possibilité, d'octroyer les mêmes avantages à des associations ou fondations répondant à un ensemble de conditions qu'elle énumère, ces associations et fondations étant, dans la pratique, qualifiées de « quasi OIG » (quasi organisations intergouvernementales). Les privilèges, immunités et facilités sont habituellement reconnus dans le cadre d'accords multilatéraux ou bilatéraux. De tels accords internationaux ont vocation à s'appliquer sur tout le territoire de la République, y compris donc la Nouvelle-Calédonie et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, sauf s'ils comportent une clause restreignant leur champ géographique. En vertu de ce même article 74, les collectivités concernées sont consultées sur la ratification ou l'approbation de ces accords, dès lors qu'ils portent sur des matières relevant de leur compétence. Conformément à l'article 55 de la Constitution, de tels accords, régulièrement ratifiés ou approuvés, ont, dès leur publication, « une autorité supérieure à celle des lois ». Une disposition prise par ordonnance, de même que par le législateur, ne peut, en revanche, empiéter sur les compétences des collectivités concernées telles que fixées par les lois organiques qui établissent leurs statuts. En conséquence, le Conseil d'État n'accepte le renvoi, par l'ordonnance, à une convention entre l'État et chacune de ces collectivités, pour faire application, sur leur territoire, des avantages qu'elle prévoit dans les matières relevant de leur compétence, que pour autant que la conclusion d'une telle convention ne soit pas impérative, mais reste une simple faculté pour les collectivités. Il estime que cette convention ne saurait, par ailleurs, avoir pour objet d'instaurer, par elle-même, les privilèges, immunités et facilités entrant dans le champ de compétence des collectivités, cette instauration supposant que ces mêmes collectivités prennent, en outre, les actes juridiques nécessaires, conformément à leur statut.

Répartition des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie / Absence de compétence de la Nouvelle-Calédonie pour transférer la compétence contentieuse, pour certaines impositions, de l'ordre judiciaire à l'ordre administratif (FIN – 405105 – 26/04/2022) – Saisi d'un projet de loi du pays portant diverses dispositions d'ordre fiscal, le Conseil d'État estime que l'une de ses dispositions, qui modifie le code des impôts de Nouvelle-Calédonie afin de transférer du juge judiciaire au juge administratif la compétence de connaître des litiges en matière de taxe sur les opérations financières, d'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et d'impôt sur le revenu des créances, dépôts et cautionnement, empiète sur la compétence réservée à l'État en matière de justice et d'organisation judiciaire, prévue par le 2° de l'article 21 de la loi organique du 19 mars 1999. Si, en effet, relèvent de la compétence de la Nouvelle-Calédonie, au titre du 1° de l'article 22 de cette loi organique, les « impôts, droits et taxes perçus au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie », ce qui inclut « la réglementation relative aux modalités de recouvrement, au contrôle et aux sanctions », ni la modification de la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction, ni l'attribution ou le retrait d'une compétence à l'un ou l'autre d'entre eux, pour connaître tout ou partie du contentieux fiscal, ne sont inclus dans le champ de ce bloc de compétence. Le Conseil d'État rappelle, en effet, que même dans les domaines relevant de ses attributions, la Nouvelle-Calédonie ne peut adopter, modifier, ou abroger des dispositions relatives à la compétence des juridictions administratives ou des juridictions judiciaires. En conséquence, seules



des dispositions instituant ou modifiant des règles de procédure juridictionnelle indissociables des règles d'assiette de l'impôt sont susceptibles de se rattacher à la compétence fiscale de la Nouvelle-Calédonie. En l'espèce, la modification de la liste des impositions pour lesquelles les instances sont introduites et jugées, comme en matière de droits d'enregistrement, par le juge judiciaire, afin d'en retirer les trois impositions mentionnées ci-dessus, constitue une mesure d'organisation de la justice et d'organisation judiciaire, dépourvue de tout lien avec les règles d'assiette de l'impôt, et relevant dès lors de la compétence exclusive de l'État.

■ Répartition des compétences entre la Nouvelle-Calédonie et ses provinces

Gestion de la ressource en eau procurée par un cours d'eau appartenant au domaine de la Nouvelle-Calédonie / Compétence de la Nouvelle-Calédonie / Possibilité de déléguer cette compétence aux provinces par délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie, y compris pour la maîtrise d'ouvrage et l'exploitation de barrages de retenue (TP – 404842 – 11/05/2022)

1. Le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi de la question de savoir si la construction et l'exploitation d'un barrage destiné au stockage d'eau brute à usages multiples entrent dans le champ de compétence des provinces de Nouvelle-Calédonie. L'amélioration de l'irrigation et celle de l'alimentation en eau potable recherchées par ce projet seront permises par les lâchers d'eau à partir du barrage, de sorte que la sécurisation de la ressource en eau issue de la rivière par le barrage se rattache à la gestion de la ressource en eau.

2. Dans la mesure où l'article 44 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie prévoit que « *Le domaine de la Nouvelle-Calédonie comprend (), sous réserve des droits des tiers et sauf lorsqu'ils sont situés dans les terres coutumières, les cours d'eau ()* » et que la rivière en cause appartient, au moins dans le site envisagé pour la construction du barrage, au domaine public de la Nouvelle-Calédonie, il en résulte que la gestion de la ressource en eau procurée par ce cours d'eau ainsi que la fixation des règles de cette gestion relèvent de la compétence de la Nouvelle-Calédonie.

3. Et si cette gestion avait été déléguée aux provinces par une délibération du congrès du territoire de la Nouvelle-Calédonie du 18 novembre 1997, sur le fondement de l'article 47 de la loi organique dont le I dispose que : « *Le congrès peut (), après l'accord de l'assemblée de province, déléguer aux autorités de la province la gestion de la ressource en eau* », cette délibération a été abrogée par une nouvelle délibération du congrès du 5 novembre 2021.

4. En l'état des textes applicables, la Nouvelle-Calédonie est donc seule compétente pour assurer la construction et l'exploitation du barrage en cause. Elle ne pourrait en déléguer la maîtrise d'ouvrage puis, dans le respect des règles de prélèvement d'eau qu'elle édicterait elle-même, l'exploitation à la province territorialement concernée que par une délégation de compétence prise sur le fondement de l'article 47 de la loi organique.

3.17.3. Nouvelle-Calédonie

■ Lois du pays

Projet de loi du pays relatif à l'encadrement des activités physiques ou sportives – Mesures relevant du domaine de la loi du pays (INT – 405834 – 04/10/2022) – Le projet de loi du pays définit les conditions d'exercice de l'activité rémunérée d'éducateur physique et sportif en Nouvelle-Calédonie. Il relève du domaine des lois du pays, au titre des « principes fondamentaux concernant le régime (...) des obligations civiles et commerciales » énoncés au 10° de l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, auxquels ressortissent les dispositions qui mettent en cause les conditions essentielles d'une profession ou d'une activité économique (Conseil constitutionnel, décision n° 2014-388 QPC du 11 avril 2014).

Proposition de loi du pays réservant l'accès à la propriété des « constructions à vocation résidentielle », à l'exception des constructions neuves, aux personnes mentionnées à l'article 4 de loi organique du 19 mars 1999 (ayant la citoyenneté calédonienne) – Méconnaissance du principe constitutionnel d'égalité devant la loi – Atteinte inconstitutionnelle à l'exercice du droit de propriété et méconnaissance de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (INT – 405913 – 25/10/2022) – La proposition de loi du pays sur la propriété foncière citoyenne réserve l'acquisition des « constructions à vocation résidentielle », à l'exception des « constructions neuves », aux seules personnes mentionnées à l'article 4 de loi organique du 19 mars 1999, c'est-à-dire qui possèdent la citoyenneté néocalédonienne. Il en résulte pour le Conseil d'État, saisi de cette proposition de loi, une atteinte aux droits constitutionnels et conventionnels suivants :

- l'égalité devant la loi entre les personnes mentionnées à l'article 4 de loi organique du 19 mars 1999, et les autres personnes, seulement autorisées à acquérir des « constructions neuves » ; en effet, si l'accès des ménages modestes à la propriété et à un logement décent est un objectif d'intérêt général pouvant justifier de traiter différemment certaines catégories de personnes, le critère de distinction retenu par la proposition n'apparaît pas en rapport direct avec l'objectif poursuivi ;
- le droit de disposer de son bien, dans des conditions telles que le sens et la portée du droit de propriété consacré par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen s'en trouvent dénaturés ; en effet, dans l'hypothèse où aucune personne mentionnée à l'article 4 de la loi organique ne se porterait candidate à l'acquisition d'une « construction à vocation résidentielle » qui n'est pas neuve, ces dispositions auraient pour conséquence d'interdire au propriétaire de céder son bien, alors même que des personnes ne remplissant pas les conditions posées par cet article se porteraient acquéreurs ;
- le droit au respect des biens, garanti par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, pour les mêmes motifs que l'atteinte aux articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.



Proposition de loi du pays relative à l'amodiation de concession minière aux fins de mise en valeur de la richesse minière territoriale en Nouvelle-Calédonie/ Contrôle du respect des droits et principes à valeur constitutionnelle (TP – 404828 – 22/02/2022)

1. La proposition de loi du pays soumise au Conseil d'État (section des travaux publics) vise à introduire dans le code minier calédonien un régime spécial applicable à des opérations particulières de cession pour amodiation de concessions minières.

La particularité de telles opérations résiderait dans le fait qu'elles permettraient la cession d'une concession minière à une entité non détentrice elle-même d'une autorisation minière personnelle et n'ayant pas vocation à le devenir, dérogeant ainsi au principe général posé par la réglementation minière calédonienne en vertu duquel nul ne peut être titulaire d'une concession minière s'il n'est détenteur d'une autorisation minière personnelle, délivrée au regard des capacités, techniques et financières de son détenteur à conduire une exploitation minière. Afin d'éviter de donner une assise juridique à une catégorie nouvelle de titulaires de concessions minières dépourvus de toute capacité d'exploitation, la proposition de loi du pays apporte deux limitations à cette forme de cession. La première est que le bénéfice de cette forme nouvelle de cession est exclusivement réservé à une « *société détenue majoritairement, directement ou indirectement, par des personnes publiques* », qui ne peut transférer ou céder la concession ainsi acquise qu'à une autre société à capitaux majoritairement publics. La seconde consiste à imposer la conclusion simultanée d'une amodiation entre le cédant et l'entité devenant titulaire de la concession, condition, posée à peine de caducité ou de nullité du contrat de cession. Cette cession et cette amodiation devraient être autorisées par l'autorité provinciale compétente, le rejet de l'une, qu'il s'agisse de la cession ou de l'amodiation, emportant, de droit, le rejet de l'autre. Le droit d'amodiation dont serait grevée la concession ainsi acquise se poursuivrait au-delà de l'expiration de la concession initiale.

2. La proposition de loi du pays dans cette nouvelle section prévoit les droits et obligations de chacune des parties tenues par ce contrat de cession pour amodiation, notamment le contenu minimal du contrat d'amodiation, les modalités de calcul du loyer dû par l'amodiataire et vise à sécuriser la situation juridique de l'amodiataire en soumettant à son accord toute fusion avec une concession contigüe, toute division de la concession ou toute renonciation à la concession par son titulaire amodiataire ou en donnant la priorité à l'amodiataire en place pour la conclusion d'un nouveau contrat d'amodiation à l'expiration du contrat initial. Elle prévoit également un dispositif original de demande de renouvellement de la concession à l'initiative de l'amodiataire, permettant à celui-ci de le solliciter lorsque, malgré la demande qu'il lui a adressée, le titulaire de la concession ne l'aurait pas fait.

3. Le Conseil d'État (section des travaux publics) constate que les dispositions de la proposition de loi du pays ainsi résumées sont de la compétence normative de la Nouvelle-Calédonie en vertu du 11° de l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999 (« *réglementation relative aux hydrocarbures, au nickel, au chrome, au cobalt et aux éléments des terres rares* »). Et, la réglementation minière relevant, en vertu du 6° de l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999, du domaine réservé par cet article aux lois du pays, qu'elles ne méconnaissent pas le domaine réservé aux lois du pays.

4. Si le droit de participation à l'élaboration des décisions publiques, découlant de l'article 7 de la Charte de l'environnement, a une valeur constitutionnelle et s'applique aux lois du pays de la Nouvelle-Calédonie, il ne s'exerce que préalablement à l'intervention de décisions publiques ayant une influence directe et significative sur l'environnement. La proposition de loi du pays n'étant susceptible, eu égard à son objet, que d'avoir, par elle-même, une incidence indirecte sur l'environnement, le Conseil d'État estime, par conséquent, que la proposition de loi du pays n'avait pas à être soumise à une procédure préalable de participation du public.

5. Le Conseil d'État observe que, s'il est loisible à la Nouvelle-Calédonie de modifier sa stratégie minière pour l'adapter aux besoins de son développement économique et social, elle doit, néanmoins, concilier l'exercice de ses prérogatives avec les exigences constitutionnelles, en ne portant pas aux droits et libertés des opérateurs des atteintes qui seraient contraires à la Constitution.

6. A cet égard, en premier lieu, il estime que, compte tenu de l'importance traditionnelle de l'encadrement réglementaire de l'exercice de ces droits, d'une part, et, d'autre part, des dispositions par lesquelles la proposition de loi du pays ménage, avec précision, les droits détenus par l'amodiatraire à l'issue de la cession, à laquelle au demeurant il a consenti, de la concession de mines qu'il détenait, aucune atteinte aux droits acquis du titulaire d'une concession ne peut, en tout état de cause, être retenue à l'encontre du nouveau régime de cession qu'elle envisage d'instituer, et ne porte ainsi pas aux droits résultant de situations légalement acquises une atteinte méconnaissant l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

7. En deuxième lieu, il estime que, dès lors que la proposition de loi du pays se borne, par elle-même, à donner une assise juridique à un nouveau mode d'exploitation des ressources minières du territoire sans l'imposer aucunement à l'ensemble des opérateurs privés actifs en Nouvelle-Calédonie, elle ne peut, en tout état de cause, entraîner, pour ces derniers, ni une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789, ni une atteinte au droit de propriété, au sens de son article 2.

8. En troisième lieu, la liberté d'entreprendre découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 n'est, en matière minière, ni générale, ni absolue compte tenu du caractère très encadré de cette activité, et connaît ainsi des limites particulières que ne peut ignorer aucun des professionnels avertis actifs dans ce domaine en Nouvelle-Calédonie. Ces derniers sont, en effet, soumis à un régime d'autorisation préalable, reposant sur un examen individuel de leurs compétences techniques et de leur solidité financière, qui diffère substantiellement des simples autorisations de police auxquelles sont soumises la plupart des autres activités industrielles, qui, sous cette réserve, s'exercent librement. Le Conseil d'État estime, par conséquent, que, sans rendre sans objet la question de la proportionnalité, au regard de l'objectif poursuivi, de l'atteinte nécessairement portée à cette liberté par la proposition de loi du pays, les mesures proposées ne lui portent pas une atteinte disproportionnée.

9. Dès lors qu'elle impose aux deux parties à la cession d'une concession minière l'obligation de conclure simultanément un contrat d'amodiation, dont elle définit



en grande partie le contenu, la proposition de loi du pays porte nécessairement atteinte à la liberté contractuelle garantie l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, que le Conseil constitutionnel applique à la formation des contrats et à leur contenu. Toutefois, eu égard à l'objectif poursuivi par la proposition de loi du pays, qui tend à favoriser le développement d'une exploitation minière durable en Nouvelle-Calédonie en y autorisant la participation de personnes publiques, notamment, les institutions calédoniennes, le Conseil d'État retient que l'atteinte portée à cette liberté par les mesures proposées n'est pas disproportionnée.

10. Ces analyses conduisent, par suite, le Conseil à regarder la proposition de loi qui lui est soumise comme n'étant contraire à aucun des droits et libertés garantis par la Constitution.

Projet de loi du pays relatif au schéma pour la transition énergétique – Caractère programmatique des dispositions de ce projet – Contrôle du Conseil d'État (TP – 405519 – 05/07/2022)

1. La définition, par la Nouvelle-Calédonie, de la politique globale qu'elle entend conduire pour accélérer, d'ici à 2030, la transition énergétique du territoire nécessaire au renforcement de la lutte contre le réchauffement climatique, prend la forme d'un schéma qui fait l'objet d'une loi du pays.

2. Ce projet de loi du pays comporte six chapitres. Le chapitre 1^{er} définit les finalités poursuivies par le schéma (article 1^{er} du projet), puis énumère les huit objectifs qui doivent être atteints dans différents domaines ou secteurs retenus parmi ceux qui contribuent le plus aux émissions de gaz à effet de serre enregistrées sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie (article 2 du projet). Ces huit objectifs sont, ensuite, traduits dans trois priorités sectorielles (articles 3, 4 et 5 du projet) relatives, respectivement, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, au verdissement de l'industrie minière et métallurgique ainsi qu'à la réduction de la consommation énergétique des secteurs tertiaire et résidentiel et, enfin, à l'accélération de la transition énergétique de l'ensemble du territoire. Ces priorités sont elles-mêmes définies par des objectifs chiffrés assortis d'échéanciers. Enfin, les chapitres II, III et IV du projet énumèrent, dans les domaines correspondant à ces trois priorités, 21 mesures que la Nouvelle-Calédonie s'engage à mettre en oeuvre, à une échéance précise, soit directement, soit par l'intermédiaire de son établissement public administratif, l'Agence calédonienne de l'énergie, soit conjointement avec les collectivités et les provinces, soit encore avec des industriels de la métallurgie ou un énergéticien calédonien.

3. En premier lieu, le Conseil d'État (section des travaux publics) constate que, alors que le précédent schéma était un document d'orientation assorti d'un plan d'action approuvés par une délibération du congrès (délibération n° 135 du 23 juin 2016), le nouveau schéma est entièrement porté par une loi du pays. Il estime que s'il est loisible à la Nouvelle-Calédonie de se doter, pour la définition des politiques qu'elle entend conduire, des outils normatifs qui lui paraissent les plus appropriés, ce ne peut être que dans le respect des compétences qui lui sont dévolues par l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à son statut et du domaine réservé aux lois du pays tel qu'il est défini par l'article 99 de cette loi.

3. En deuxième lieu, le Conseil d'État constate également que le projet de loi du pays qui lui est soumis a, dans son intégralité, un caractère programmatique. En effet, les dispositions de son chapitre I^{er} consistent soit en l'énoncé des finalités générales poursuivies par la Nouvelle-Calédonie au travers de sa politique énergétique (article 1^{er}), soit en la définition des objectifs généraux (article 2) ou sectoriels (articles 3, 4 et 5) qu'elle s'assigne dans ce domaine jusqu'en 2030, voire 2035. Les dispositions de ses chapitres II, III et IV consistent, quant à elles, pour l'essentiel, en des engagements à prendre, à une échéance fixée par le projet, des mesures normatives, ou encore en l'annonce d'actions concrètes dont la mise en oeuvre a été décidée et dont le projet de loi du pays fixe le calendrier.

Il estime que rien ne fait, par principe, obstacle à ce que la Nouvelle-Calédonie se dote de lois du pays de nature programmatique. Ce type d'outil juridique est, indéniablement, le plus adapté à la définition d'une trajectoire prévoyant, avec des échéances précises et en les quantifiant, les étapes à atteindre pour conduire une politique par nature transversale comme le sont nécessairement aujourd'hui les politiques énergétiques ou, plus généralement, environnementales.

4. En troisième lieu, le Conseil d'État considère que, saisi d'un projet de loi du pays présentant ce caractère, il lui appartient d'exercer le contrôle qui lui incombe, en vertu de la loi organique du 19 mars 1999 tel qu'il a été défini par un avis de l'Assemblée générale du Conseil d'État du 7 octobre 1999, en adaptant ses raisonnements à la nature particulière des dispositions que peut comporter un tel projet de loi du pays.

5. A cet égard, il estime, d'une part, qu'il n'a pas à prendre en considération, pour déterminer si le projet de loi du pays se rattache à une compétence dévolue par l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999 à la Nouvelle-Calédonie, les articles ne présentant pas une consistance normative suffisante. Il en est ainsi des articles 8, 14 et 20, qui sont de simples annonces de plan destinées à faciliter la lecture du projet, et des chapitres V et VI. L'article 22 prévoyant des actions de communication en direction des consommateurs n'implique l'exercice d'aucune compétence normative. Enfin, les articles 1^{er} et 2 du projet qui définissent, en des termes extrêmement généraux, les finalités et les objectifs globaux poursuivis par la politique de transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie, n'ont, dès lors, même s'ils sont utiles à la lisibilité du projet, pas une consistance normative suffisante.

6. Il estime, d'autre part, que les dispositions comportant un engagement pris par la Nouvelle-Calédonie à exercer dans l'avenir sa compétence normative ne sont conformes aux règles de dévolution prévues aux articles 20 à 22 de la loi organique du 19 mars 1999 que si elles ont, en l'état de leur rédaction, un objet suffisamment précis pour être rattachable à, au moins, l'une des compétences dévolues à la Nouvelle-Calédonie en vertu des articles 19 à 22 de cette loi organique. Après avoir analysé les différents objets du projet de loi du pays, il constate que chacun est relatif à une matière pour laquelle la compétence normative est attribuée à la Nouvelle-Calédonie par différentes dispositions des articles 21, 22 et 23 de la loi organique, à l'exception des actions d'exploration à terre et en mer pour rechercher de l'hydrogène natif annoncées dans l'article 5 du projet. Il admet, par suite, que, pour l'essentiel, les multiples objets du projet qui lui est soumis relèvent d'une compétence dévolue à la Nouvelle-Calédonie, sans qu'il y ait lieu de rechercher la



nature de la finalité qui leur est assignée, critère subsidiaire dont la mise en oeuvre n'est nécessaire que lorsque l'objet d'un projet de loi du pays ne correspond à aucune des matières énumérées à l'article 22 de la même loi organique ou encore lorsqu'il peut se rattacher à plusieurs matières relevant de compétences attribuées à différentes institutions de la Nouvelle-Calédonie.

6. Il rappelle qu'il appartiendra à la Nouvelle-Calédonie, dans l'exercice ultérieur de sa compétence normative, de n'édicter que des règles ayant ce même objet.

Proposition de loi permettant l'intervention des collectivités publiques de Nouvelle-Calédonie pour la restructuration des zones d'habitat spontané – Dispositions relevant des « principes directeurs du droit de l'urbanisme » de la compétence de la Nouvelle-Calédonie (TP – 405821 – 27/09/2022)

1. Une proposition de loi du pays soumise au Conseil d'État modifie le code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie afin de permettre à des collectivités publiques, dans leur domaine de compétence respectif, d'intervenir dans des zones, dénommées « zones de restructuration de l'habitat spontané », où des occupants sans droit ni titre habitent des locaux ou installations insalubres. Cette intervention consisterait en la réalisation d'équipements collectifs, le traitement des eaux résiduaires, l'amélioration de l'accès aux services publics et de l'insertion du quartier dans son environnement et serait subordonnée à l'accord préalable du propriétaire lorsque la collectivité publique intervenante n'est pas déjà propriétaire des terrains en cause. Ces opérations pourraient donc être réalisées dans des conditions conformes aux documents d'urbanisme en vigueur dans les communes concernées mais sans que les règles applicables au secteur dans lequel se trouvent les terrains en cause puissent y faire obstacle.

2. Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que l'objectif général poursuivi par les auteurs de la proposition de loi du pays présente un caractère d'intérêt général et ne méconnaît pas de règle ou de principe constitutionnel mais attire l'attention des auteurs de la proposition sur la nécessité que le régime des zones de restructuration de l'habitat spontané comporte les garanties nécessaires, notamment en matière de contenu des documents soumis à la consultation du public, pour assurer le respect des droits et obligations énoncés dans la Charte de l'environnement, à laquelle se réfère le préambule de la Constitution.

3. Il relève que l'institution des zones de restructuration de l'habitat spontané, la détermination du contenu et des effets de ces zones, notamment sur le contenu des documents réglementaires d'urbanisme applicables dans les communes, la détermination des collectivités publiques et des personnes privées qui peuvent mettre en œuvre les actions prévues dans ces zones, ainsi que des modalités de cette mise en œuvre relèvent des « principes directeurs du droit de l'urbanisme », qui sont de la compétence de la Nouvelle-Calédonie en vertu du 21° de l'article 22 de la loi organique n° 99-909 du 19 mars 1999, ainsi que l'a jugé le Conseil d'État, statuant au contentieux, dans son avis du 27 juillet 2012 n° 357824.

4. Il constate que la proposition de loi du pays ne porte pas atteinte à la compétence des organes des collectivités désignées par l'article 50 de la loi organique du 19 mars 1999 pour adopter les documents réglementaires d'urbanisme communaux,

dans la mesure où elle n'institue pas de procédure permettant à d'autres autorités publiques ou personnes privées de leur imposer la modification d'un document d'urbanisme en vue d'instituer des zones de restructuration de l'habitat spontané, ni la réalisation de tout ou partie des opérations d'aménagement de cette zone. A cet effet, la proposition de loi du pays devrait prévoir clairement que les zones de restructuration de l'habitat spontané sont au nombre des zones qui peuvent être créées dans le plan d'urbanisme directeur (PUD) par les collectivités publiques compétentes, aux termes de l'article 99 de la loi organique, pour adopter ces plans.

5. Le Conseil d'État souligne que les dispositions de la proposition de loi ne relèvent, toutefois, de la loi du pays que pour autant qu'elles se rattachent aux principes fondamentaux concernant le régime de la propriété, au sens du 10° de l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999, et qu'elles doivent par suite être limitées à celles qui modifient substantiellement la partie législative du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie actuellement en vigueur, ou qui la complètent par des dispositions analogues à celles qui y figurent déjà.

6. De même, devraient être exclues de la proposition de loi du pays les dispositions qui ne paraissent pas avoir une portée normative et, indépendamment de leur opportunité, n'ont leur place ni dans une loi du pays, ni dans un acte réglementaire, telle celle qui énumère, de façon non limitative, certains des quartiers dans lesquels une zone de restructuration de l'habitat spontané pourra être créée ainsi que celle qui rappelle la possibilité existante, pour la collectivité publique à laquelle appartiennent des terrains objet d'une opération de restructuration de l'habitat spontané, de céder ces terrains aux clans légitimes au titre du lien à la terre ou à un groupement de droit particulier local constitué pour l'occasion, à charge pour eux d'aménager la zone et de faire établir des baux compatibles avec le statut des terres, obligation qui, compte tenu du statut des terres coutumières, ne saurait avoir d'effet utile.

3.17.4. Mayotte

Rétention des étrangers en situation irrégulière à Mayotte – Allongement de la durée de maintien en local de rétention administrative à Mayotte – Légalité (INT – 405129 – 03/05/2022) – Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret portant adaptation de la durée de maintien en local de rétention administrative à Mayotte lui donne un avis favorable sous les réserves qui suivent. Il constate que la rétention administrative des étrangers en situation irrégulière est autorisée à Mayotte au sein de locaux autres que les centres de rétention administrative pendant une durée limitée à 24 heures, tandis qu'elle est autorisée en métropole pendant 48 heures, délai auquel peuvent s'ajouter en cas de recours, 48, 96 ou 144 heures. Ces dispositions d'adaptation trouvent leur justification dans l'existence de conditions de rétention dégradées qui ne répondent pas aux normes exigées, cette dérogation ayant été permise, à titre transitoire, pour 5 ans par le décret du 23 mai 2014, puis par le décret du 14 décembre 2018 pour une nouvelle durée de 5 ans. En raison de l'augmentation de la pression migratoire à Mayotte, le Conseil d'État n'émet pas d'objection à l'augmentation de 24 à 48 heures la durée maximale de rétention au sein de locaux autres que les centres de rétention administrative à Mayotte.



Il subordonne toutefois son avis favorable aux observations et à la modification suivante. En premier lieu, il observe :

- que la limitation absolue du délai de rétention en local de rétention administrative demeure, malgré l'allongement prévu par le projet, inférieure au délai appliqué en métropole ;
- que le juge des libertés et de la détention peut à tout moment décider la mise en liberté de l'étranger maintenu en rétention (article L. 743 2) ;
- que la dérogation à l'article R. 744 11 prendra fin en décembre 2023 ; le Conseil d'État souligne à cet égard que si un projet de décret prolongeant pour la troisième fois cette dérogation devrait lui être transmis avant ce terme, comme c'est envisagé, il serait alors conduit à apprécier le caractère nécessaire et proportionné de cette prolongation compte tenu notamment du délai maximal de rétention en local de rétention administrative ainsi que de la réalité des travaux d'amélioration effectués depuis lors dans les locaux de rétention administrative de Mayotte. En second lieu, en raison des exigences découlant notamment de la convention européenne des droits de l'homme, de la convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989, et la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008, le Conseil d'État considère comme très fragile juridiquement l'application de la mesure à des familles comportant des enfants mineurs. Le Conseil d'État a en conséquence ajouté au projet que, dans le cas où les étrangers placés dans un local de rétention administrative sont accompagnés d'enfant mineurs, le délai maximal demeure limité à 24 heures.

3.18. Police

3.18.1. Armes

Disposition réglementaire prévoyant que le préfet ordonne le dessaisissement de l'arme soumise à un régime de déclaration ou d'autorisation, des munitions ou de leurs éléments, du détenteur qui n'aurait pas créé, à la date du 1^{er} juillet 2023, son compte individualisé dans le système d'information sur les armes mentionnées à l'article R. 312-84 du code de la sécurité intérieure – Illégalité en l'absence de base législative (INT – 404632 – 01/02/2022) – Saisi d'un projet de décret relatif au compte individualisé des détenteurs d'armes dans le système d'information des armes (SIA) ainsi qu'à la sécurisation et à la simplification des procédures relatives aux armes, le Conseil d'État lui donne un avis favorable sous réserve de la disjonction, pour défaut de base légale, des dispositions du second alinéa du II de l'article 8 du projet qui prévoient que le préfet ordonne le dessaisissement de l'arme soumise à un régime de déclaration ou d'autorisation, des munitions ou de leurs éléments, du détenteur qui n'aurait pas créé, à la date du 1^{er} juillet 2023, son compte individualisé dans le système d'information sur les armes mentionné

à l'article R. 312 84 du code de la sécurité intérieure (CSI). Une telle mesure est en effet susceptible de mettre en cause le principe de libre disposition de ses biens par un propriétaire qui figure au nombre des principes fondamentaux du régime de la propriété, matière qui relève de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution. Le Conseil d'État relève à cet égard que l'article L. 312-11 du CSI, qui dispose que « le représentant de l'État dans le département peut, pour des raisons d'ordre public ou de sécurité des personnes, ordonner à tout détenteur d'une arme, de munitions et de leurs éléments de toute catégorie de s'en dessaisir », ne saurait, eu égard à ses termes, donner son fondement législatif à cette mesure de dessaisissement fondée sur l'absence de création du compte individualisé. En revanche, le Conseil d'État considère que ne se heurte pas à la même objection le 1° de l'article 14 du projet de décret qui prévoit que les détenteurs d'armes nouvellement classées comme armes de catégorie A au 12° du II de l'article R. 311-2 du CSI doivent s'en dessaisir avant le 8 février 2023. En effet, ces « armes à répétition manuelle qui, après chaque coup tiré, sont rechargées par l'introduction dans le canon d'une munition prélevée dans un système d'alimentation et transportée à l'aide d'un mécanisme par la seule action du tireur sur la détente » constituent, du fait de leur dangerosité particulière, un risque pour l'ordre public ou la sécurité des personnes au sens de l'article L. 312 11 du CSI, qui donne ainsi son fondement légal à cette mesure réglementaire créant une obligation de dessaisissement.

3.18.2. Concours apporté par les forces de police et de gendarmerie au maintien de l'ordre

■ Exécution financières

Régime des dépenses engagées par les forces de police dans l'intérêt des organisateurs de manifestations (FIN – 405492 – 05/07/2022) – Saisi d'un projet de décret modifiant le décret n° 97-199 du 5 mars 1997 relatif au remboursement de certaines dépenses supportées par les forces de police et de gendarmerie ne peut lui donner un avis favorable. Les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure prévoient que : « *Les personnes physiques ou morales pour le compte desquelles sont mis en place par les forces de police ou de gendarmerie des services d'ordre qui ne peuvent être rattachés aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre sont tenues de rembourser à l'État les dépenses supplémentaires qu'il a supportées dans leur intérêt.* » Ces dispositions, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 21 janvier 1995 dont elles sont issues et qui ont pour origine l'article 37 de la loi du 19 décembre 1956 portant loi de finances pour 1957, établissent une redevance pour service rendu en paiement de ces prestations de service d'ordre. La décision Association Moto-Club de Nevers et de la Nièvre du Conseil d'État statuant au contentieux (11 mai 2022, n° 449370) juge qu'il résulte de ces dispositions législatives que les sommes en question sont dues par l'organisateur de la manifestation au profit duquel les dépenses ont été engagées, qu'il ait, ou non, conclu avec l'État la convention mentionnée à l'article 4 du décret du 5 mars 1997 et prévoyant les modalités d'exécution techniques et financières du concours apporté par les forces de police et de gendarmerie au



maintien de l'ordre dans cette manifestation. Dans ces conditions, le Conseil d'État estime inutiles les dispositions proposées par le projet de décret dont il est saisi, qui prévoient que les organisateurs de manifestations sont tenus de rembourser à l'État ces prestations y compris lorsqu'ils s'abstiennent de signer la convention ci-dessus mentionnée. Ces dispositions, en effet, n'ajoutent rien à l'état actuel du droit, tel qu'interprété par la décision Association Moto-Club de Nevers et de la Nièvre. Il considère, par ailleurs, qu'il est nécessaire de refondre l'ensemble du décret du 5 mars 1997. En effet, ce texte impose la conclusion d'une convention entre les forces de l'ordre et les organisateurs de la manifestation, en fixe le contenu et les modalités de passation. Or, si la signature d'une convention est souhaitable en pratique pour favoriser l'échange d'information entre les deux parties, elle n'est pas nécessaire à l'exécution des prestations et à leur remboursement par les organisateurs. Il appartient, en outre, au gouvernement, à cette occasion, de tirer les conséquences du caractère de redevance pour service rendu du remboursement des prestations et de définir, en conséquence, les modalités de calcul des sommes dues à ce titre.

3.18.3. Police administrative

■ Création d'un régime de police administrative

Nécessité de revoir un régime de sanctions pénales (TP – 405569 – 19/07/2022) – Un projet d'ordonnance, pris pour l'application de l'article 173 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, modifie la partie législative du code de la construction et de l'habitation afin de rendre plus effectif le respect des règles de construction qui s'imposent à tout projet soumis à permis de construire. Il crée, à cet effet, un nouveau régime de police administrative, qui vient s'ajouter au régime pénal existant. Le Conseil d'État (section des travaux publics) attire l'attention sur la nécessité de revoir ce régime pénal, que le projet maintient pour l'essentiel. Il invite le Gouvernement à s'interroger sur le maintien et, plus encore, sur l'extension, même légère, d'un nombre élevé d'infractions, sanctionnées par les mêmes peines délictuelles, alors qu'il a fait lui-même le constat de l'inefficacité du régime pénal actuel, très peu utilisé en pratique, et de la nécessité de le compléter, voire de le suppléer en partie, par un régime de contrôle administratif et de sanctions administratives. Dans l'hypothèse où le Gouvernement estimerait néanmoins nécessaire de maintenir ce régime, le Conseil d'État l'invite à s'assurer que celui-ci respecte pleinement le principe constitutionnel de légalité des délits et des peines, en constatant que l'habilitation législative dont le Gouvernement disposait lui aurait permis de procéder à un tel réexamen, que lui-même ne peut réaliser eu égard aux conditions dans lesquelles il a été saisi.

➡ V. « 3.1. Actes et respect de la hiérarchie des normes », p. 213 (TP – 404724 – 22/02/2022) *Habilitation donnée par le législateur au décret pour définir le champ d'application d'un régime d'autorisation des eaux usées traitées/ Définition par exclusion respectant cette habilitation*

3.18.4. Réserve opérationnelle

Disposition d'un projet de décret ne comportant pas de dispositions relatives aux actifs de la police et de la gendarmerie nationales appelés à servir dans la réserve opérationnelle – Portée incertaine de la disposition législative relative aux actifs de la police et de la gendarmerie nationales qui seraient appelés à servir dans la réserve opérationnelle, possibilité prévue, en sus des retraités de ces catégories de fonctionnaires et militaires, par les articles 16 1 A et 20 1 du code de procédure pénale tels qu'ils résultent de l'article 12 de la loi n° 2022 52 du 24 janvier 2022. (INT – 405591 – 26/07/2022) – Saisi d'un projet de décret relatif à la qualité d'officier de police judiciaire et d'agent de police judiciaire des fonctionnaires de la police nationale et militaires de la gendarmerie nationale retraités servant dans la réserve opérationnelle, le Conseil d'État lui donne un avis favorable. Sur le fond, le Conseil d'État constate que le projet dont il est saisi ne comporte pas de dispositions relatives aux fonctionnaires de la police nationale et aux militaires de la gendarmerie nationale actifs qui seraient appelés à servir dans la réserve opérationnelle, possibilité prévue, en sus des retraités de ces catégories de fonctionnaires et militaires, par les articles 16 1 A et 20 1 du code de procédure pénale tels qu'ils résultent de l'article 12 de la loi n° 2022 52 du 24 janvier 2022. Il relève toutefois que cette disposition relative aux actifs de la police et de la gendarmerie nationales, sur le contenu de laquelle il n'avait pas été consulté lors de l'examen du projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure (AG du 8 juillet 2021, n° 402975), car étant issue d'un amendement parlementaire, a une portée incertaine et soulève des difficultés juridiques sérieuses au regard de sa combinaison avec d'autres dispositions législatives, comme l'article L. 4121 5 du code de la défense relatif au statut militaire, ou encore l'article L. 411 7 du code de la sécurité intérieure qui, dans sa rédaction issue de la même loi du 24 janvier 2022, ne mentionne pas les fonctionnaires actifs de la police nationale parmi les catégories de personnes qui, comme c'est le cas pour les retraités de la police nationale, peuvent faire partie de la réserve opérationnelle de la police nationale. Il recommande au Gouvernement de clarifier au plus vite la portée et les conséquences juridiques des dispositions des articles 16 1 A et 20 1 relatives aux « () fonctionnaires de la police nationale et () militaires de la gendarmerie nationale actifs () », pour en tirer les conséquences qu'il convient, étant précisé que l'absence de disposition en ce qui les concerne dans le projet de décret dont il est saisi est en tout état de cause sans incidence sur la légalité de celui-ci.



3.19. Pouvoirs publics, autorités indépendantes, organisation et gestion de l'administration

3.19.1. Conseil constitutionnel

Création d'un « Portail QPC » permettant la mise à disposition du public, par voie informatique, d'une part des décisions rendues par le Conseil constitutionnel sur une question prioritaire de constitutionnalité, éventuellement accompagnées de commentaires et, d'autre part, de décisions rendues par les juridictions administratives et judiciaires sur des questions prioritaires de constitutionnalité – En tant qu'il porte sur les décisions du Conseil constitutionnel l'acte créant le portail se rattache à l'exercice par le Conseil constitutionnel des missions qui lui sont confiées par la Constitution ou par des lois organiques prises sur son fondement, ce qui impose le recours à un décret en conseil des ministres pris dans les formes prévues par l'article 55 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ; il n'en est pas de même en tant qu'il porte sur les secondes et un décret en Conseil d'État suffit (INT – 405690 – 20/09/2022) – Saisi d'un projet de décret relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Portail QPC » le Conseil d'État lui donne un avis favorable. Il considère en premier lieu que la publication, sur un site Internet, des décisions rendues par le Conseil constitutionnel sur des questions prioritaires de constitutionnalité, éventuellement accompagnées de commentaires, se rattache à l'exercice par le Conseil des missions qui lui sont confiées par la Constitution ou par des lois organiques prises sur son fondement et peut être regardée comme une modalité d'application de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. Dans cette mesure ce décret doit être un décret en conseil des ministres pris après consultation du Conseil constitutionnel et avis du Conseil d'État, en application de l'article 55 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. Il considère en second lieu qu'en permettant au public, par ce même site « Portail QPC », d'accéder aux décisions rendues par les juridictions administratives et judiciaires sur des questions prioritaires de constitutionnalité, l'acte ne se rattache pas aux règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel au sens de l'article 63 de la Constitution et ne relève donc pas de la loi organique. La mise en œuvre de ce portail ne constitue pas non plus une modalité d'application de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel et ne relève donc pas davantage d'un décret en conseil des ministres pris en application de l'article 55 de la même ordonnance.

3.19.2. Conseil économique, social et environnemental (CESE)

Application de l'article 4-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental (droit de pétition) – Projet de décret ajoutant d'autres critères de recevabilité d'une pétition à ceux figurant à l'article 4-1 – Illégalité (INT – 405170 – 10 et 17/05/2022)

– Saisi d'un projet de décret portant application de l'article 4-1 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, le Conseil d'État lui donne un avis favorable sous réserve de la disjonction de l'article 2 du projet du Gouvernement. Il résulte tant des travaux parlementaires que du 3^e alinéa de l'article 4-1 que le législateur organique n'a entendu renvoyer à un décret en Conseil d'État pris pour l'application de cet article que les questions mentionnées à cet alinéa, relatives aux « *informations recueillies auprès des signataires (d'une pétition) permettant de garantir leur identification* ». Il résulte par ailleurs des dispositions du 4^e alinéa du même article que le bureau du Conseil économique, social et environnemental (CESE) statue sur la recevabilité d'une pétition « *au regard des conditions fixées au présent article* » : la pétition doit porter sur une question à caractère économique, social ou environnemental, doit être rédigée en français, adressée au CESE par écrit, avoir recueilli au moins 150 000 soutiens de personnes âgées de 16 ans et plus, de nationalité française ou résidant en France régulièrement. Si l'article 28 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 renvoie à des décrets en Conseil d'État le soin de préciser, en tant que de besoin, les modalités d'application de l'ordonnance, ces dispositions ne peuvent servir de base légale à la fixation, par le projet de décret, d'autres critères de recevabilité que ceux énoncés à l'article 4-1 de l'ordonnance, ni davantage les modalités et le moment de leur examen par le CESE. Il en résulte que l'article 2 du projet de décret qui ajoute d'autres critères de recevabilité d'une pétition à ceux figurant à l'article 4-1 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 et fixe à quatorze mois le délai ouvert pour transmettre les signatures permettant d'atteindre le seuil minimal des 150 000 signatures recueillies pendant le délai d'un an courant à compter du dépôt de la pétition, excède la compétence que le pouvoir réglementaire tient de la loi organique. En conséquence, le Conseil d'État limite l'objet du décret dont il est saisi aux informations susceptibles d'être recueillies auprès des signataires et aux modes de recueil des signatures. Il a par ailleurs estimé utile de préciser que le dépôt de la pétition au CESE fait l'objet d'un récépissé qui ouvre la période d'un an de recueil des signatures à compter de sa réception par le mandataire.



3.19.3. Autorités indépendantes

■ Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)

Procédure de sanction mise en œuvre par le Conseil supérieur de l’audiovisuel en application de l’article 42-7 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication – Mise en œuvre des dispositions concernant les sanctions encourues par les éditeurs de service en cas de manquement à leurs obligations en matière de contribution au développement de la production (INT – 405015 – 26/4/2022) – A l’occasion de l’examen du projet de décret du 19 décembre 2013 relatif à la procédure de sanction mise en œuvre par le Conseil supérieur de l’audiovisuel en application de l’article 42-7 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, auquel il donne un avis favorable, le Conseil d’État s’est interrogé sur les modalités de mise en œuvre des dispositions concernant les sanctions encourues par les éditeurs de service en cas de manquement à leurs obligations en matière de contribution au développement de la production, insérées à l’article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986 par la loi du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l’accès aux œuvres culturelles à l’ère numérique. Le premier alinéa de l’article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986 permet à l’ARCOM de prononcer une sanction contre un éditeur de services qui ne s’est pas conformé à une mise en demeure, à la condition que le manquement repose sur des faits distincts ou couvre une période différente de ceux qui ont donné lieu à cette mise en demeure. Le dernier alinéa du même article, qui résulte de la loi du 25 octobre 2021, déroge à cette règle en prévoyant qu’en cas de manquement d’un éditeur aux obligations résultant du 3° de l’article 27, du 6° de l’article 33, du 3° de l’article 33-2 ou des II à IV de l’article 43-7, « *la sanction peut porter sur les mêmes faits ou couvrir la même période que ceux ayant fait l’objet de la mise en demeure* ». Le Conseil d’État relève que dans le cas où l’éditeur aurait déjà fait l’objet, à l’occasion d’une année antérieure, d’une mise en demeure de respecter ses obligations, le manquement commis au cours de l’année N justifierait l’engagement direct d’une procédure de sanction, sous réserve, compte tenu d’une autre disposition issue de la loi du 25 octobre 2021, que la mise en demeure ne remonte pas à plus de cinq ans et que, compte tenu des catégories de dépenses en cause et d’éventuelles difficultés d’interprétation des dispositions applicables, elle ait suffisamment éclairé l’éditeur sur ses obligations. Malgré la complexité du dispositif le Conseil d’État ne peut introduire dans le projet des dispositions clarifiant la mise en œuvre des dispositions de l’article 42-1 car, concernant les conditions de fond de la sanction, elles outrepasseraient l’habilitation donnée au pouvoir réglementaire par l’article 42-7 de la loi du 30 septembre 1986 de fixer les modalités de la procédure de sanction.

■ Autorité de régulation des transports

Autorité administrative indépendante – Communication à une administration, par cette autorité d’informations couvertes par le secret des affaires devant être prévue par le législateur/ Limitation de la communication aux seules informations autorisées par la loi et nécessaires à l’exercice, par cette administration, de ses attributions (TP – 405333 – 28/06/2022)

1. Aux termes de l'article L. 1261-2 du code des transports, les avis et décisions de l'Autorité de régulation des transports (ART) sont motivés et rendus publics « *sous réserve des secrets protégés par la loi* ». Sur le fondement de cette disposition, l'ART occulte dans les décisions qu'elle prend en matière d'homologation ou de fixation des tarifs des redevances aéroportuaires, y compris dans l'exemplaire qu'elle transmet aux services de la direction générale de l'aviation civile, certaines données économiques fournies par les exploitants d'aérodromes, relatives notamment au montant des investissements des aérodromes, à leur niveau de trafic, aux prévisions de produit des redevances aéroportuaires, au taux de retour sur les capitaux investis et au niveau de coût moyen pondéré du capital.

2. Le projet de décret prévoit de modifier l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile pour prévoir que l'ART transmet au ministre chargé de l'aviation civile ces décisions tarifaires « *sans délai et dans leur intégralité* ». Le Gouvernement fait valoir que l'administration doit avoir connaissance de ces données afin de comprendre la portée exacte des décisions de l'ART, et que ces informations lui sont également utiles, par exemple pour négocier les contrats de régulation économique des aérodromes, approuver les programmes d'investissement et exercer les responsabilités d'autorité concessionnaire.

3. Toutefois, d'une part, une telle exigence ne peut se fonder sur l'obligation de motivation des décisions : une décision qui rappelle le cadre juridique dans lequel elle s'inscrit et fait état des circonstances de fait essentielles retenues par l'autorité qui l'a prise, exposant ainsi de manière suffisamment précise les considérations de droit et de fait retenues par cette autorité, doit, sous réserve du contrôle du juge, être regardée comme suffisamment motivée. La circonstance que certaines mentions de la décision aient été occultées pour des motifs tenant au secret des affaires n'entache pas nécessairement la décision d'un défaut de motivation.

4. D'autre part, la mesure envisagée ne peut davantage se fonder sur les dispositions des articles L. 151-1, L. 151-2 et L. 151-7 du code de commerce, qui transposent la directive (UE) 2016/943 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites, qui ne ménagent que des exceptions très circonscrites au secret des affaires et ne traitent pas du cas des transmissions d'informations protégées entre entités administratives, en particulier lorsque celle qui en dispose est une autorité administrative indépendante.

5. Par suite, il appartient au seul législateur de prévoir la transmission de données sensibles, notamment fiscales, sociales ou couvertes par un secret protégé, entre entités administratives, dans la mesure strictement nécessaire à l'exercice des missions de l'administration. Il en résulte que les informations couvertes par le secret des affaires contenues dans un avis ou une décision d'une autorité administrative indépendante ne peuvent être communiquées à une administration que si la loi le prévoit et dans la stricte mesure nécessaire à l'exercice de ses missions par cette administration, ce qui n'est pas le cas des décisions en matière d'homologation ou de fixation des tarifs des redevances aéroportuaires prises par l'ART.



3.19.4. Etablissements publics et groupements d'intérêt public

■ Régime juridique des établissements publics

Fonctionnement – Délibérations du conseil d'administration – Voix délibératives des collectivités publiques proportionnelles à leur participation financière – Adoption selon une règle de majorité qualifiée limitée aux délibérations portant sur un objet d'une importance particulière (TP – 405072 – 12/04/2022) – Un projet de décret relatif à la Société de la Ligne Nouvelle Provence Côte d'Azur prévoit que les délibérations du conseil d'administration de l'établissement public sont prises à la majorité des deux tiers des voix délibératives pondérées exprimées. Le Conseil d'État (section des travaux publics) constate, d'une part, que la règle habituelle de fonctionnement des conseils d'administration des établissements publics est celle de l'adoption des délibérations à la majorité simple, ainsi qu'il ressort, pour les établissements publics de l'État, du décret n° 2010-1035 du 1^{er} septembre 2010 relatif à la durée des mandats des dirigeants et au fonctionnement des organes de direction de certains des établissements publics de l'État. Des règles de majorité qualifiée ne se justifient, à défaut d'un renforcement du pouvoir de l'autorité de tutelle, que pour l'adoption de délibérations portant sur un objet d'une importance particulière. Il constate, d'autre part, que l'article 3 de l'ordonnance n° 2022-306 du 2 mars 2022 relative à la Société de la Ligne Nouvelle Provence Côte d'Azur prévoit que les collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales, membres du conseil d'administration, disposent d'un nombre de voix délibératives proportionnelles à leur niveau de participation financière. L'instauration d'une majorité des deux tiers pour l'adoption de toutes les délibérations de l'établissement public porte atteinte à ce principe dans la mesure où elle permet à des membres dont la participation financière est limitée de s'opposer à des décisions que des membres dont la contribution est plus, voire beaucoup plus, élevée souhaiteraient adopter. Un tel mécanisme peut s'apparenter à une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, ce que prohibe le cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution. Il relève qu'aucune disposition permettant de surmonter les situations de blocage auxquelles peut conduire l'application généralisée de la majorité des deux tiers n'est prévue, ce qui est de nature à porter atteinte à la continuité de l'activité de cet établissement qui est de mobiliser les ressources des collectivités territoriales et de leurs groupements, dans le cadre d'un plan de financement approuvé par l'État et les collectivités et groupements. Il propose donc de prévoir que les délibérations du conseil d'administration sont prises à la majorité des suffrages exprimés, exception faite de celles relatives à la nomination du directeur général, à certaines missions de l'établissement ainsi que celles passant outre un avis défavorable de la commission des investissements et de celle des rémunérations, qui sont prises à la majorité des deux tiers.

3.20. Protection des données à caractère personnel

3.20.1. Questions générales

■ Cadre juridique applicable aux traitements de données

Décrets d'application de dispositions législatives prévoyant la transmission de données contenant le NIR entre administrations – Retard pris à prendre ces décrets – Possibilité, à titre exceptionnel, de ne pas modifier le décret prévu par l'article 30 de la loi informatique et libertés (FIN – 404818 et 404905 – 22/02/2022)

– Saisi de deux projets de décret pris pour l'application des articles L. 98 C et L. 98 D du livre des procédures fiscales, le Conseil d'État constate, en premier lieu, que l'article L. 98 C du livre des procédures fiscales a été créé par la loi du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 et l'article L. 98 D de ce livre par la loi du 29 décembre 2020 de finances pour 2021. Puisque ces deux nouveaux articles du livre des procédures fiscales prévoient des échanges automatiques et des traitements de données personnelles entre les administrations sociales et fiscales, le législateur a prévu, à titre de garantie importante pour les intéressés, que les modalités de réalisation de cette communication soient fixées par décret en Conseil d'État. Le Conseil d'État regrette que ces mesures soient prises par le Gouvernement respectivement plus de deux ans et plus d'un an après la publication au *Journal officiel* de la République française des textes législatifs en cause. Il déplore, par ailleurs, de constater que les échanges de communications ainsi organisés ont, dans les faits, déjà été mis en place avant l'édition des décrets en Conseil d'État voulus par le législateur. En second lieu, le Conseil d'État rappelle que, conformément aux dispositions de l'article 30 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, le décret en Conseil d'État du 19 avril 2019, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, détermine les catégories de responsables de traitement et les finalités au vu desquelles ces traitements 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 (numéro NIR). Or, les traitements de données personnelles mentionnés aux articles L. 98 C et L. 98 D du livre des procédures fiscales prévoient la transmission du NIR sans que mention de ces traitements soit faite dans le décret du 19 avril 2019. Le Conseil d'État estime cependant que cette circonstance ne saurait empêcher l'entrée en vigueur des projets de décret dont il est saisi, dès lors que le législateur a, par les deux articles L. 98 C et L. 98 D du livre des procédures fiscales, explicitement autorisé la transmission du numéro NIR entre les administrations concernées. Cependant, dans un souci de clarté et d'intelligibilité de la norme et ainsi que l'a souhaité la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) dans ses avis rendus sur ces projets de décret, le Conseil d'État recommande au Gouvernement de modifier rapidement le décret du 19 avril 2019 pour y inclure



les traitements prévus aux articles L. 98 C et L. 98 D du livre des procédures fiscales, en saisissant préalablement la CNIL de ce projet de modification conformément à l'article 30 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée.

Cadre juridique applicable aux traitements de données issues de dispositifs de vidéoprotection et de vidéosurveillance obsolète – Invitation faite au Gouvernement de le modifier (INT – 405529 – 19/07/2022) – A l'occasion de l'examen d'un projet de décret pris en application de l'article 40 de la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale et relatif à l'extension des destinataires d'images de vidéoprotection, auquel il donne un avis favorable, le Conseil d'État rappelle que la distinction opérée dans le code de la sécurité intérieure entre les dispositifs de vidéoprotection soumis, en application de l'article L. 252-1 et suivants du CSI, à un régime d'autorisation préfectorale, après avis de la commission départementale de vidéoprotection, pour une durée de cinq ans renouvelable, et les dispositifs de vidéosurveillance qui relèvent, pour leur part, de la compétence de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), se heurte désormais au droit applicable en matière de protection des données (dispositions du règlement général sur la protection des données et de la directive (UE) 2016-680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales et nouveau régime juridique des données et de leur traitement résultant de ces textes). Par suite, et comme le Conseil d'État l'a déjà relevé dans son avis n° 401214 du 20 septembre 2020 sur le projet de décret relatif à l'usage de dispositifs aéroportés de captation d'images par les autorités publiques, c'est l'ensemble des régimes existants de captation d'images auxquels ont recours les autorités publiques, dans le cadre de leur mission de police administrative ou judiciaire qu'il convient de revoir au regard des exigences du règlement général pour la protection des données et de la directive du 27 avril 2016. Or, force est de constater qu'en dépit de l'invitation adressée au Gouvernement en 2020 d'« *étudier la possibilité de concevoir, à l'instar de ce qui a été fait dans d'autres pays européens, un régime juridique commun de l'encadrement de l'emploi de caméras complété le cas échéant par des dispositions adaptées aux spécificités de certains modes de captation* », les vecteurs législatifs récents, et notamment la loi du 25 mai 2021 relative à la sécurité globale, et leurs déclinaisons réglementaires successives n'ont pas donné suite à cette recommandation. Le projet de décret s'inscrit en conséquence dans un cadre législatif et réglementaire qui n'est plus conforme aux normes supérieures applicables. Si le Conseil d'État n'a cependant pas cru pouvoir s'opposer à ce texte, il réitère de manière pressante sa recommandation de revoir à une échéance aussi proche que possible l'encadrement législatif et réglementaire de la vidéoprotection et de la vidéosurveillance.

Projet de décret relatif au transfert des images issues des dispositifs de vidéoprotection mis en oeuvre dans les parties communes des immeubles collectifs à usage d'habitation – Projet de décret s'inscrivant dans un cadre législatif et réglementaire qui n'est plus conforme aux normes supérieures applicables-IIIlégalité (INT – 406036 – 22/11/2022) – Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret relatif au transfert des images issues des dispositifs de vidéoprotection mis en oeuvre dans les



parties communes des immeubles collectifs à usage d'habitation, lui donne un avis défavorable. L'article 43 de la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés a modifié les circonstances dans lesquelles, en application des dispositions aujourd'hui codifiées à l'article L. 272-2 du code de la sécurité intérieure, peut être autorisée la transmission en temps réel aux forces de l'ordre, par les gestionnaires d'immeubles collectifs à usage d'habitation, des images réalisées par les dispositifs de captation installés dans les parties non ouvertes au public de ces immeubles. Le projet adapte à ces modifications de l'article L. 272-2 du CSI les dispositions de l'article R. 272-2 prises pour son application. Le dernier alinéa de l'article L. 272-2 du CSI a pour effet d'exclure l'application aux opérations de transmission aux forces de l'ordre d'images seulement destinées à être visualisées du régime de droit commun de protection des données personnelles prévu par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978. Ainsi que le Conseil d'État l'a relevé dans son avis n° 405529 du 19 juillet 2022 au sujet des dispositions analogues de l'article L 251-1 du code de la sécurité intérieure applicables aux enregistrements visuels de vidéoprotection, de telles dispositions se heurtent désormais aux dispositions du règlement général sur la protection des données (RGPD) et de la directive (UE) 2016-680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 dite « Police-Justice ». Le projet de décret s'inscrit en conséquence dans un cadre législatif et réglementaire qui n'est plus conforme aux normes supérieures applicables.

Code pénitentiaire – Conformité des traitements de données destinés à figurer dans le code pénitentiaire avec les dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (INT – 404773 – 22/03/2022) – Saisi d'un projet de décret portant partie réglementaire du code pénitentiaire, le Conseil d'État vérifie la conformité des traitements de données destinés à figurer dans le code pénitentiaire avec les dispositions de la loi du 6 janvier 1978. En premier lieu le projet de code pénitentiaire reprend des dispositions du code de procédure pénale régissant des traitements de données: R. 57-9-18 à 26 (GENESIS, gestion des détenus), R. 57-4-1 à R. 57-4-10 (APPI, application des peines, probation, insertion), R. 57-4-1 à R. 57-4-10 (bracelet anti-rapprochement), R. 61-12 à R. 61-20 (placement sous surveillance électronique mobile), R. 57-30-1 à R. 57-30-10 (placement sous surveillance électronique), 716-1 A (vidéosurveillance en cellule). Le Conseil d'État a relevé que ces traitements, à une exception près (bracelet anti-rapprochement, régi par les dispositions des articles R. 61-43 et suivants du CPP, issues du décret du 23 septembre 2020), sont régis par des textes antérieurs à l'entrée en vigueur du cadre légal rénové de la loi du 6 janvier 1978 (ordonnance du 12 décembre 2018). Pour ces traitements, le Conseil d'État approuve les modifications introduites par le projet de code pour rendre les textes conformes au cadre juridique nouveau, tout en appelant l'attention du Gouvernement sur l'absence de conformité de certains de ces traitements au regard des règles nouvelles encadrant la journalisation et la traçabilité des opérations (article 101 de la loi de 1978). Il invite en conséquence le Gouvernement à engager le travail nécessaire de mise en conformité. En second lieu le Conseil d'État ne reprend pas les dispositions du code de procédure pénale relatives à des « dossiers », « registres » ou « fichiers », qui n'apparaissent pas sous la rubrique « traitement de données », mais qui, pour certains d'entre eux, relèvent à l'évidence, en tout ou partie, de la catégorie et du droit applicable aux traitements



de données. Ces dossiers fichiers ou registres ne semblent jamais s'être inscrits dans le cadre juridique de la loi du 6 janvier et de la directive police-justice. Compte tenu de leur évidente fragilité juridique, il estime qu'il n'est pas possible de les reprendre dans le projet de code avant que ne soit réalisée leur mise en conformité juridique. En conséquence il procède par renvois au code de procédure pénale.

■ Mise en relation de traitements de données

Création d'un traitement devant être mis en relation avec un autre traitement – Nécessité de modifier le texte régissant ce dernier en ce qui concerne ses finalités, les catégories de données, d'accédants et de destinataires (INT – 404731 – 22/02/2022)

– Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret autorisant la mise en œuvre d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Base interministérielle PPST », lui donne un avis favorable sous réserve des observations qui suivent. Le Conseil d'État constate que ce traitement du secrétariat général à la défense et à la sécurité nationale (SGDSN), doit être mis en relation avec le traitement du ministère des armées dénommé synergie pour l'optimisation des procédures d'habilitation de l'industrie et des administrations (SOPHIA), régi par du l'arrêté du 30 avril 2014, sans que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) n'ait été consultée sur un projet portant modification des dispositions de ce texte relatives aux finalités, aux catégories de données, d'accédants et de destinataires pour les mettre en conformité avec celles prévues par le texte du Gouvernement. Le Conseil d'État, prenant acte de la consultation prochaine de la CNIL pour modifier l'arrêté du 30 avril 2014 sur la base d'un projet d'arrêté modifié qui lui a été présenté, donne un avis favorable au projet de traitement « base interministérielle PPST » qui ne saurait cependant emporter régularisation du fonctionnement du traitement SOPHIA tant que l'acte qui le régit n'aura pas été modifié pour garantir la compatibilité de son fonctionnement avec celui du traitement du SGDSN et autoriser leur mise en œuvre simultanée.

■ Durée de conservation des données

Traitement de données à caractère personnel entrant dans le champ de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 – durée de conservation des données – obligation de suppression à l'issue de ce délai (INT-405922 – 22/11/2022)

– A l'occasion de l'examen d'un projet de décret modifiant le décret du 10 décembre 2014 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé logiciel de rédaction des procédures de la douane judiciaire (LRPDJ), le Conseil d'État apporte les précisions suivantes. En premier lieu, le caractère excessif ou non de la durée de conservation des données enregistrées dans un traitement automatisé de données à caractère personnel s'apprécie en tenant compte, notamment, de la circonstance que ces données sont conservées en base active ou en base d'archivage intermédiaire. Au cas d'espèce, la durée de conservation des données à caractère personnel enregistrées dans le logiciel de rédaction des procédures de la douane judiciaire (LRPDJ) créé par le décret du 10 décembre 2014, de cinq ans à compter de la date de la transmission de la procédure à l'autorité judiciaire, aurait été excessive, conformément à l'avis de la CNIL, si ces données étaient conservées, à compter de cette date, en base

active. Elle ne l'est toutefois pas dès lors qu'il s'agit d'un archivage intermédiaire et qu'à ce titre, l'accès à ces données est, d'une part, strictement restreint à un faible nombre de personnes expressément désignées par le décret et, d'autre part, limité au besoin d'en connaître en raison des nécessités du suivi d'une procédure. En second lieu, à l'issue de la durée autorisée de conservation, en base active, puis en base d'archivage intermédiaire, des données enregistrées dans un traitement automatisé de données à caractère personnel, ces données doivent être effectivement supprimées du traitement, sans préjudice de leur traitement ultérieur, le cas échéant, à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques, dans les conditions légalement prévues notamment par le code du patrimoine. Toutefois, aucune disposition ni aucun principe n'impose que l'acte autorisant la création d'un traitement précise cette obligation de suppression effective, qui résulte par nature de la limitation de la durée de conservation posée par l'acte instaurant le traitement, exigence légale dont le respect conditionne la régularité du fonctionnement du traitement et qui a vocation à être contrôlé par la CNIL.

Dispositif de journalisation enregistrant des données de connexion à l'exclusion des données auxquelles elles se rapportent – Durée de conservation des données de journalisation de trois ans – Absence de caractère disproportionné (INT – 405374 – 11/10/2022) – Saisi d'un projet de décret portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif à la centralisation des informations pour la coordination des acteurs de la sécurité intervenant dans les réseaux de transport en commun de voyageurs en Île-de-France, le Conseil d'État lui donne un avis favorable. Il considère que lorsqu'un dispositif de journalisation (article 101 de la loi du 6 janvier 1978) procède à l'enregistrement des données de connexion relatives à une opération réalisée sur les données à caractère personnel du traitement auquel il est rattaché, sans procéder à un enregistrement de ces mêmes données à caractère personnel et sans avoir par conséquent pour effet de prolonger leur durée normale de conservation, la conservation pour une durée de trois ans de ces données de connexion enregistrées par le dispositif ne présente pas un caractère disproportionné.

Projet de décret autorisant la création d'un moyen d'identification électronique dénommé « Service de garantie de l'identité numérique » (SGIN) – Durée de conservation des données de cinq ans (INT – 404907 – 15/02/2022) – Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret autorisant la création d'un moyen d'identification électronique dénommé « Service de garantie de l'identité numérique », lui donne un avis favorable. Ce traitement de données à caractère personnel a pour finalité de mettre à disposition des titulaires d'une carte nationale d'identité comportant un composant électronique un moyen d'identification électronique leur permettant de s'authentifier auprès d'organismes publics ou privés grâce à une application qu'ils installent sur leur équipement terminal de communications électroniques permettant la lecture sans contact de ce composant. L'application permet à l'utilisateur, notamment, de générer des attestations électroniques comportant les seuls attributs d'identité dont il estime la transmission nécessaire aux tiers de son choix. Le Conseil d'État comprend que ces dispositions se traduiront par la possibilité pour l'utilisateur de



déterminer lui-même, dans la limite du nombre maximal fixé par les responsables du traitement, le nombre de transactions dont il souhaite la conservation dans l'historique de son application. Il relève par ailleurs que ces données seront effacées de l'équipement terminal si l'utilisateur supprime l'application qui y est installée ou à l'issue d'une période d'inactivité de deux ans. Dans ces conditions, le Conseil d'État estime que la durée maximale de cinq ans prévue pour la conservation de ces données n'est pas disproportionnée.

■ Responsable du traitement de données

Notion de personne responsable dans le cas des traitements exploitant les données provenant de plusieurs communes – Responsabilité conjointe des communes (INT – 405132 – 10/05/2022) – Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret portant application de l'article 46 de la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés et relatif à la mise en œuvre à titre expérimental de traitements de données à caractère personnel provenant des caméras individuelles des gardes champêtres, lui donne un avis favorable. L'article L. 522-2 du code de la sécurité intérieure prévoit qu'un ou plusieurs gardes champêtres peuvent être recrutés en commun par plusieurs communes. Eu égard aux compétences, aux conditions de nomination et aux modalités d'exercice des fonctions des gardes champêtres, seule la commune sur le territoire de laquelle les gardes champêtres exercent leurs fonctions pendant l'enregistrement de leurs interventions au moyen d'une caméra individuelle, à l'exclusion de la personne publique employeur lorsque celle-ci est distincte, peut en principe être regardée comme responsable du traitement des données à caractère personnel provenant de cet enregistrement. Néanmoins, l'article 46 de la loi du 25 mai 2021 dispose que, lorsque les agents sont employés dans les conditions prévues à l'article L. 522-2 du code de la sécurité intérieure, la demande adressée au préfet de département afin que celui-ci autorise le port de caméras individuelles « est établie conjointement par l'ensemble des maires des communes où il est affecté. » Le principe de libre administration des collectivités territoriales qui, en application de l'article 72 de la Constitution, s'exerce dans les conditions prévues par la loi, ne fait dès lors pas obstacle à ce que, dans une telle situation, l'acte réglementaire unique autorise aussi l'ensemble des communes concernées à exercer conjointement la responsabilité du traitement. Tel peut être le cas, notamment, lorsque ces communes utilisent ensemble, pour le téléchargement et la conservation des données, un même serveur sécurisé situé sur le territoire d'une seule d'entre elles. Les modalités d'exercice de cette responsabilité conjointe sont définies dans les conditions prévues par l'article 132 du décret 29 mai 2019 pris pour l'application de la loi du 6 janvier 1978. Le Conseil d'État complète le projet de décret par des dispositions en ce sens.

Obligations incombant aux responsables de traitements – Journalisation des opérations – Nécessité de préciser la liste des destinataires de traces – Absence (INT-404700 – 22/02/2022) – Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « plateforme numérique de signalement des atteintes aux personnes et d'accompagnement des victimes » (PNAV), lui donne un avis favorable. Ce traitement de

données a pour finalités, en premier lieu, de permettre à une personne s'estimant victime ou témoin d'une infraction pénale constitutive d'une atteinte à la personne d'échanger, par la voie d'un réseau de communication électronique, avec un personnel de la police nationale ou un agent ou un militaire de la gendarmerie nationale, et d'effectuer un signalement, en deuxième lieu, d'informer cette personne sur ses droits, ainsi que sur le déroulement des procédures pénales et, en cas de transmission du signalement aux services compétents, sur les actes susceptibles d'être mis en œuvre, en troisième lieu, de faciliter son accueil et sa prise en charge par les services de la police nationale ou les unités de la gendarmerie nationale, en quatrième lieu, de l'orienter vers les associations compétentes pour l'accompagner, en dernier lieu, de recueillir et de transmettre les signalements constitutifs d'infractions pénales aux services d'enquête territorialement compétents en vue de leur traitement. Conformément à l'article 99 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, le responsable de traitement est tenu de prendre toutes les mesures de nature à garantir la sécurité des données enregistrées dans le traitement, comme par exemple des actions d'audit, de vérification et de contrôle de l'intégrité et de la sécurité des données contenues dans le traitement et des conditions de leur mise en relation avec d'autres traitements. L'article 101 de la loi du 6 janvier 1978 impose en outre au responsable de traitement d'établir pour chaque traitement automatisé un journal des opérations des opérations de consultation et de communication qui permettent d'en établir le motif, la date et l'heure et, dans la mesure du possible, d'identifier les personnes qui consultent ou communiquent les données et les destinataires de celles-ci à des fins de vérification de la licéité du fonctionnement du traitement. Il résulte de l'effet combiné des dispositions citées au I et au II que les traces des opérations effectuées sur un traitement sont susceptibles d'être mises à disposition des responsables de service placés sous l'autorité du responsable de traitement ou des corps de contrôle ou d'inspection, à raison de leurs attributions et dans la limite du besoin d'en connaître, sans qu'il soit besoin de les désigner expressément, dans l'acte réglementaire autorisant le traitement, comme destinataires de ces données de journalisation.

■ Destinataires des données

Projet de décret portant application des articles L. 242-1 et suivants du code de la sécurité intérieure et relatif à la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel provenant des caméras installées sur des aéronefs circulant sans personne à bord – Possibilité pour les autorités publiques compétentes en matière de sécurité civile, telles que le maire, le préfet ou le ministre en charge de la sécurité civile d'être destinataires des images (INT – 405019 – 29/03 et 05/04/2022) – Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret portant application des articles L. 242-1 et suivants du code de la sécurité intérieure et relatif à la mise en œuvre de traitements d'images au moyen de dispositifs de captation installés sur des aéronefs des acteurs de la sécurité civile, lui donne un avis favorable assorti des observations suivantes. Il ne retient pas les dispositions du projet qui se bornent à reprendre à l'identique celles, directement applicables, du premier alinéa de l'article L. 242 -2 du code de la sécurité intérieure aux termes desquelles : « Les images captées peuvent être transmises au poste de commandement du service concerné et aux



personnels impliqués dans la conduite et l'exécution de l'intervention, qui peuvent les visionner en temps réel ou différé pendant la durée strictement nécessaire à l'intervention. » Il considère par ailleurs qu'eu égard à l'objet et aux finalités des traitements prévus par le projet, ces mêmes dispositions de l'article L. 242-2 du code de la sécurité intérieure doivent être interprétées comme autorisant, dans les conditions qu'elles prévoient, la transmission des images captées par les aéronefs aux autorités publiques compétentes en matière de sécurité civile, telles que le maire, le préfet ou le ministre en charge de la sécurité civile, lorsque celles-ci, sans être directement rattachées ou présentes au poste de commandement du service, sont impliquées dans la conduite de l'intervention

3.20.2. Questions propres à certaines catégories de données

■ Données exploitées par la Commission nationale des comptes de campagne et financements politiques

Régime applicable aux données relatives aux scrutins autres que l'élection des représentants de la France au Parlement européen- non application du RGPD (INT – 404895 – 22/02/2022) – Saisi d'un projet de décret relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel mis en œuvre par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements publics, le Conseil d'État le regarde comme régi par le RGPD et les Titres I et II de la loi du 6 janvier 1978 en tant qu'il concerne l'élection des représentants de la France au Parlement européen. En tant qu'il concerne les scrutins autres que l'élection des représentants de la France au Parlement européen ce traitement de données concerne une matière qui ne relève pas du droit de l'Union européenne. Il n'entre en conséquence ni dans le champ du Règlement général de protection des données (RGPD) et du titre II de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, ni dans celui du titre III de cette loi, transposant la directive de l'Union européenne 2016/80 du 27 avril 2016. Il ne relève pas davantage du titre IV de la loi. Il est donc uniquement régi par les dispositions du titre Ier de la loi de 1978 et par les dispositions du RGPD auquel le titre Ier se réfère. En renvoyant aux dispositions de l'article 9-2 du RGPD pour définir les exceptions à l'interdiction de traiter des données sensibles, l'article 6 de loi de 1978 doit être entendu comme rendant ces dispositions applicables, y compris aux traitements qui n'entrent pas dans le champ du règlement.

■ Contrôles aux frontières

Contrôle aux frontières Schengen – Dispositif de pré-enregistrement de données personnelles, notamment biométriques- Procédé de reconnaissance faciale – Mention nécessaire et suffisante (INT – 405543 – 19/07/2022) – Le Conseil d'État, saisi par le Gouvernement d'un projet de décret portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « dispositif de pré-enregistrement » et modifiant le code de la sécurité intérieure, lui donne un avis favorable. Ce traitement a pour objet d'améliorer et de faciliter, dans les points de passage

frontaliers tenus par les services garde-frontières français, la mise en œuvre des contrôles des ressortissants de pays tiers à l'espace Schengen, éligibles au dispositif prévu par le règlement 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2017 (règlement « EES ») qui doit à terme permettre l'enregistrement par voie électronique des entrées, sorties, refus d'entrée des ressortissants de pays tiers admis pour un court séjour sur le territoire des États membres ou pour lesquels l'entrée a été refusée, ainsi que de calculer la durée du séjour autorisé. Ce traitement permet aux voyageurs par voie aérienne, maritime, routière et ferroviaire qui le souhaitent de pré enregistrer leurs données personnelles, documentaires, biographiques et biométriques. Il utilise notamment un procédé de reconnaissance faciale. Le Conseil d'État estime que la création d'un traitement de données à caractère personnel mettant en œuvre un procédé de reconnaissance faciale peut être autorisé dès lors que sont expressément mentionnées d'une part, au titre des catégories de données dont le traitement est permis, l'image numérisée du visage du porteur de document contrôlé, d'autre part l'utilisation de ces données à seule fin de permettre l'authentification biométrique du voyageur, sans qu'il y ait lieu de faire figurer parmi les données à caractère personnel enregistrées dans le traitement le « gabarit biométrique », soit les mesures mémorisées lors de l'enregistrement de cette image faciale à des fins d'identification des personnes physiques concernées.

3.21. Santé publique, sécurité sociale et aide sociale

3.21.1. Santé publique

Projet de décret relatif aux médicaments de thérapie innovante préparés ponctuellement (SOC – 404729 – 01/02/2022) – Le Conseil d'État (Section sociale), saisi d'un projet de décret relatif à la préparation, à la distribution et à l'administration des médicaments de thérapie innovante préparés ponctuellement, a admis la légalité de quatre dispositions transférant la compétence pour énoncer dans une décision le contenu des dossiers qui doivent être présentés par les établissements et organismes concernés en vue de l'instruction par l'Agence nationale de sécurité des médicaments et des produits de santé de leurs demandes d'autorisation du ministre de la santé sur proposition du directeur général de l'Agence à ce même directeur général. La compétence ainsi attribuée au directeur général de l'Agence se rattache à la mise en œuvre de la jurisprudence issue de l'arrêt du Conseil d'État Jamart du 7 février 1936, au recueil page 172, selon laquelle il appartient à tout chef de service de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous son autorité (cf dans le même sens l'arrêt d'Assemblée Institution Notre-Dame du Kreisker du 29 janvier 1954). En effet, en définissant le contenu des dossiers de demande dont le dépôt s'impose aux usagers de l'Agence,



son directeur contribue au bon fonctionnement des procédures d'autorisation dont la mise en œuvre lui est confiée par le législateur. Les décisions dont il s'agit, qui ont une nature technique, se limitent à préciser les pièces et informations que les demandeurs doivent produire. Elles ne sauraient, ce faisant, ajouter aux conditions de fond auxquelles les dispositions législatives et réglementaires en vigueur subordonnent la délivrance des autorisations concernées. Par suite, le pouvoir réglementaire a pu, sans excéder sa propre compétence, confier expressément un tel pouvoir au directeur général de l'Agence

Projet de décret relatif aux actes professionnels pouvant être accomplis par les ambulanciers dans le cadre de l'aide médicale urgente (SOC – 404753 – 08/02/2022)

– Saisi d'un projet visant à habilitier les ambulanciers intervenant dans le cadre de l'aide médicale urgente à procéder à la prise de constantes du patient, voire à lui administrer certains traitements en urgence, sur prescription du médecin régulateur, notamment l'administration de produits médicamenteux par stylo auto-injecteur, en présence d'un tableau de choc anaphylactique ou d'hypoglycémie, lorsque la personne, selon le cas, est un allergique ou un diabétique connu, le Conseil d'État (section sociale) a estimé que les dispositions de l'article L. 4161-1 du code de la santé publique, qui écartent l'incrimination d'exercice illégal de la médecine pour les « personnes qui accomplissent, dans les conditions prévues par décret en Conseil d'État pris après avis de l'Académie nationale de médecine, les actes professionnels dont la liste est établie par ce même décret », constituait une base légale suffisante. Le Gouvernement ayant, comme il le devait, recueilli l'avis de l'Académie nationale de médecine dans le cadre de l'élaboration du projet de décret, le Conseil d'État a, sous réserve de modifications rédactionnelles, donné un avis favorable au projet de décret.

Projet de décret modifiant la procédure applicable devant le juge des libertés et de la détention en matière d'isolement et de contention mis en œuvre dans le cadre de soins psychiatriques sans consentement (SOC – 404850 – 15/03/2022)

– Saisi d'un projet de décret pris pour l'application de l'article 17 de la loi n° 2022-46 du 22 janvier 2022 renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique, qui porte sur la procédure applicable devant le JLD en matière d'isolement et de contention des personnes faisant l'objet de soins sans consentement, le Conseil d'État (section sociale) a émis un avis favorable. Tout en constatant que le cadre réglementaire était largement déterminé par la temporalité du contrôle juridictionnel mis en place par la loi, afin que les mesures de privation de liberté que sont la contention et l'isolement fassent l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif, le Conseil d'État a néanmoins alerté le Gouvernement sur la grande complexité du système retenu, tant pour les établissements de santé que pour les juridictions. Il a invité le Gouvernement, à l'issue du délai nécessaire à l'évaluation de ce nouveau dispositif, à envisager des simplifications.

Projet de décret portant réforme des transports sanitaires urgents primaires et de la garde ambulancière (SOC – 404942 – 05/04/2022) – Le Conseil d'État a été saisi d'un projet de décret portant réforme des transports sanitaires urgents primaires et de la garde ambulancière, et visant à réformer les modalités d'organisation des

transports sanitaires urgents, sur demande et régulation du SAMU, et notamment les modalités de participation des entreprises de transports sanitaires à la garde ambulancière. Cette réforme tire le bilan d'une expérimentation qui avait été autorisée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, et s'était déployée dans plusieurs départements au sein de sept régions à partir des années 2016/2017, et vise à améliorer la réponse des acteurs, ambulanciers et services départementaux d'incendie et de secours aux besoins de transports sanitaires urgents, en réduisant les carences ambulancières par une meilleure organisation de la garde. Le Conseil d'État a estimé que la création d'une indemnité de substitution versée au SDIS pour les secteurs et horaires non couverts par une garde ambulancière, et destinée à compenser l'intervention potentielle des SDIS à la place des entreprises de transport sanitaire urgent, qui peut être assimilée à une redevance pour service rendu, relevait bien du pouvoir réglementaire autonome de l'article 37, et reposait par ailleurs sur une base légale, en l'espèce les dispositions de l'article L. 1435-8 du Code de la santé publique dans le cadre des actions financées sur le Fonds d'intervention régional (FIR) par les agences régionales de santé.

Projet de décret modifiant le décret n° 2018-383 du 23 mai 2018 autorisant les traitements de données à caractère personnel relatifs au suivi des personnes en soins psychiatriques sans consentement (SOC – 405177 – 21/04/2022) – Saisi d'un projet de décret modifiant le décret du 23 mai 2018 autorisant les traitements de données à caractère personnel relatifs au suivi des personnes en soins psychiatriques sans consentement et visant à préciser le cadre de la mise en relation des traitements « HOPSYWEB » qui relèvent des agences régionales de santé avec le traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « FSPRT », le Conseil d'État (section sociale) a constaté que l'article L. 3211-12-7 du code de la santé publique, issu de la loi n° 2021-988 du 30 juillet 2021, permet la communication aux services de renseignement ainsi qu'aux préfets, au titre du suivi de la radicalisation dans leur département, de données d'identification ainsi que de données relatives à la situation administrative d'une personne hospitalisée sans son consentement aux seules fins d'assurer son suivi lorsqu'elle représente par ailleurs une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics en raison de sa radicalisation à caractère terroriste. Le Conseil d'État a constaté que si l'information de la levée de la mesure d'hospitalisation à la demande d'un tiers ou en cas de péril imminent, lorsqu'elle est prononcée sur le fondement de l'article L. 3212-9 du code de la santé publique, peut licitement figurer au sein des traitements HOPSYWEB, elle ne peut, en l'état de la rédaction des dispositions de l'article L. 3211-12-7 de ce code, être regardée comme figurant au nombre des données susceptibles d'être communiquées par le préfet du lieu d'hospitalisation aux autres préfets et aux services de renseignement. Cette information revêtant une importance indiscutable au regard de l'objectif de prévention des atteintes à la sûreté des personnes et de l'ordre public, le Conseil d'État invite le Gouvernement à proposer de compléter dès que possible les dispositions de l'article L. 3211-12-7 du code de la santé publique. Le Conseil d'État a par ailleurs considéré que la forme de la prise en charge, au sens de l'article L. 3211-2-1 du code de la santé publique, a la nature d'une donnée relative à la situation administrative du patient au sens de l'article L. 3211-12-7 de ce code. Toutefois, constatant qu'aucune disposition législative ne prévoit que le représentant de l'État dans le département



d'hospitalisation est informé de l'évolution de la forme de la prise en charge d'une personne faisant l'objet de soins sans consentement sur le fondement du chapitre II, le Conseil d'État a estimé qu'une telle donnée ne saurait, en l'état, être traitée dans le cadre d'HOPSYWEB, aux fins de communication aux autorités en charge du suivi des personnes radicalisées. Dans ces conditions, le Conseil d'État invite le Gouvernement à envisager une évolution des compétences du représentant de l'État dans le département d'hospitalisation, afin que celui-ci soit dorénavant nécessairement informé de l'évolution de la forme de la prise en charge d'un patient hospitalisé à la demande d'un tiers ou en cas de péril imminent.

Projet de décret relatif à l'accès aux données non identifiantes et à l'identité du tiers donneur pris en application de l'article 5 de la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique et portant modification des dispositions relatives à l'assistance médicale à la procréation (SOC – 405621 – 26/07/2022) – Saisi d'un projet de décret modifiant des dispositions issues du 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, le Conseil d'État (section sociale) a considéré qu'il était nécessaire, afin de respecter la loi, de modifier, comme le prévoyait le projet du Gouvernement, les articles R. 2141-36 et R. 2141-37 du code de la santé publique fixant les conditions d'âge applicables respectivement au prélèvement de gamètes ou d'embryons et à l'autoconservation sociétale. A cet égard, la substitution des mots de « personne » à ceux de « femme » ou « homme » permettra à une personne transgenre de bénéficier d'une assistance médicale à la procréation, pour autant qu'elle satisfasse, par ailleurs, aux conditions posées par la loi. Le Conseil d'État a en revanche disjoint les dispositions du projet qui visaient, à l'article R. 2141-38 du même code, à permettre l'insémination artificielle, l'utilisation de gamètes ou de tissus germinaux ainsi que le transfert d'embryon chez « la personne », et pas seulement chez « la femme », qui, au sein du couple, a vocation à porter l'enfant, estimant qu'une telle modification impliquait nécessairement d'admettre que l'assistance médicale à la procréation conduite à ce que l'enfant naisse, au sein d'un couple, d'un homme transgenre. Le Conseil d'État relève que le Conseil constitutionnel n'a, au sujet des dispositions de l'article L. 2141-2 du code de la santé publique, formulé aucune réserve d'interprétation au bénéfice des hommes ayant conservé une capacité gestationnelle (décision n° 2022-1003 QPC du 8 juillet 2022). Le Conseil d'État estime ainsi qu'admettre, par voie réglementaire, l'utilisation de gamètes, la fécondation *in vitro* ou l'accueil d'embryon chez un couple constitué d'un homme transgenre et d'une femme au sein duquel l'homme, ayant conservé sa capacité gestationnelle, porterait l'enfant, serait susceptible de créer une différence de traitement injustifiée par rapport à un couple d'hommes, dont l'un disposerait d'une capacité gestationnelle, voire par rapport à un homme seul, nonobstant la différence de situation existant au regard de l'état civil entre un couple homme-femme et un couple homme-homme.



3.21.2. Sécurité sociale

■ Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 (AG – 405678 – 22/09/2022) – Le Conseil d’État considère qu’il résulte des dispositions du premier alinéa de l’article 47-1 de la Constitution, éclairées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 6 – décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, cons. 36), qu’une disposition de droit interne instituant une procédure de consultation obligatoire sur une loi financière (loi de finances, loi de financement de la sécurité sociale, lois financières rectificatives) ressortit à la compétence du législateur organique. Il rappelle en outre que des consultations peuvent être requises par application directe de normes de droit de l’Union européenne. Il incombe également au Gouvernement de respecter les obligations de consultation sur une loi financière prévues par des normes de droit interne de niveau infra-organique, lorsque celles-ci le mentionnent expressément. Ainsi, lors de l’examen du PLFSS pour 2022, le Conseil d’État s’était assuré de disposer des avis de l’ACOSS, de la CNAM, de la CAT-MP, de la CNAV, de la CNAF et de la CNSA, prévus par l’article L. 200-3 du code de la sécurité sociale, de l’avis de l’UNOCAM et de celui du CPSTI prévus respectivement par les articles L. 182-3 et L. 612-1 du même code et de l’avis de la CCMISA prévu par l’article L.732-1 du code rural et de la pêche maritime. Ces consultations, prévues par un texte ayant valeur de loi ordinaire, mentionnaient en effet expressément qu’elles devaient porter sur le PLFSS. Le PLFSS pour 2023 s’inscrit toutefois dans le cadre renouvelé par la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 et la loi n° 2022-355 du même jour, issues de deux propositions de loi sur lesquelles le Conseil d’État a rendu un avis le 1^{er} juillet 2021, portant en particulier sur les obligations de consultation s’imposant aux PLFSS (avis n° 402932 et 402933). L’article 3 de la proposition de loi organique prévoyait que le projet de loi de financement déposé sur le bureau de l’Assemblée nationale était « *transmis le même jour par le Gouvernement aux organismes nationaux gestionnaires d’un régime obligatoire de base de sécurité sociale* », ceux-ci devant « *rendre un avis motivé au Parlement sur le projet de loi dans un délai de quinze jours à compter de cette transmission* ». Sur ce point, le Conseil d’État a rappelé que le deuxième alinéa de l’article 39 de la Constitution dispose que « *Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d’État et déposés sur le bureau d’une des deux assemblées* » et que le Conseil constitutionnel considère, sur ce fondement, que lorsque le conseil des ministres délibère sur un projet de loi, il doit être éclairé par l’avis rendu par le Conseil d’État (décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, cons. 5 à 9). Il a en conséquence appelé l’attention du Parlement sur le fait que, les avis en question portant sur des questions posées par le PLFSS et permettant l’expression des gestionnaires des régimes de sécurité sociale, il convenait que le conseil des ministres en dispose et que, par suite, ces avis continuent de lui être transmis. Ces dispositions ont été retirées de la proposition de loi organique mais la loi ordinaire simultanément débattue a modifié, pour neuf organismes nationaux gestionnaires de régimes obligatoires de base (UNOCAM, CNAM, CNAF, CNAV, CAT-MP, CNSA, CCMISA, ACOSS) ainsi que pour l’UNOCAM, les dispositions



du code de la sécurité sociale et du code rural et de la pêche maritime afin de prévoir que : « *Les avis sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale sont rendus sur le texte déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. La saisine est effectuée par le Gouvernement au plus tard le lendemain du dépôt* ». Aucune modification analogue n'a en revanche été introduite pour le CPSTI (Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants). Ce nouvel état du droit s'impose au Gouvernement qui devra désormais soumettre pour avis le présent projet de loi, après son adoption en conseil des ministres et son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, à l'ACOSS, à la CNAM, à la CAT-MP, à la CNAV, à la CNAF, à la CNSA, à la CCMSA, à l'UNOCAM et à l'UNCAM. Le Conseil d'État déplore toutefois que le Gouvernement ne dispose plus, dans le cadre de l'élaboration du PLFSS, de ces avis, alors même qu'ils demeurent obligatoires. Il regrette, en conséquence, de n'être plus en mesure d'éclairer ce travail gouvernemental par la prise en compte de ces avis. La pratique antérieure démontre pourtant que ces avis comportaient chaque année l'expression particulière et motivée de syndicats représentatifs de salariés ou d'organisations patronales représentatives, qui apportaient des éléments d'éclairages utiles. L'absence de modification apportée par la loi n° 2022-355 du 14 mars 2022 aux conditions de consultation du CPSTI soulève en outre une question particulière. L'avis de cet organisme n'a pas été sollicité par le Gouvernement sur le projet de texte soumis au Conseil d'État. Or, dans la mesure où l'article L. 612-1 du code de la sécurité sociale dispose expressément que le CPSTI « *est saisi pour avis des projets de loi de financement de la sécurité sociale* », la position du Conseil d'État rappelée plus haut aurait dû le conduire à refuser d'examiner le projet de loi. Le Conseil d'État relève toutefois que le CPSTI est au nombre des organismes nationaux gestionnaires d'un régime obligatoire de base de la sécurité sociale. Or, il résulte des travaux parlementaires dont est issue la loi n° 2022-355 du 14 mars 2022 que l'intention du législateur n'a jamais été de restreindre le champ des consultations, sur le PLFSS, de ces mêmes organismes. Par suite, le Conseil d'État considère que les dispositions de l'article L. 612-1 du code de la sécurité sociale doivent être lues comme prévoyant que l'avis du CPSTI sur le PLFSS est rendu, comme pour l'ensemble des autres organismes concernés, dans les conditions définies à l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale et donc sur le texte déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Article 19 (MA12) – Mesure relative à l'accès à la contraception d'urgence (SOC/AG – 405678 – 22/09/2022) – Dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, le Conseil d'État a examiné un article visant à assurer l'accès à la contraception hormonale d'urgence, d'une part, en généralisant l'exonération de participation forfaitaire pour la dispensation de ces contraceptifs, actuellement restreinte aux moins de 26 ans, et d'autre part en ne subordonnant pas la prise en charge par l'assurance maladie à une condition de prescription médicale préalable. S'agissant de la levée de la condition de prescription préalable au remboursement, le Conseil d'État retient, d'une part, que la possibilité de soumettre la prise en charge à prescription préalable relève de la définition de la nature des conditions exigées pour l'attribution des prestations de sécurité sociale et, d'autre part, qu'aucune autre disposition législative n'autorise le pouvoir réglementaire à prévoir ou à lever, dans certaines hypothèses, cette exigence de prescription préalable au



remboursement. Il en déduit qu'une telle mesure relève bien de la compétence du législateur. Par ailleurs, le projet d'article adopte une rédaction neutre du point de vue du genre : le Conseil d'État note qu'une telle rédaction, garantissant le bénéfice de cette mesure aux femmes ainsi qu'aux hommes transgenres qui auraient besoin de recourir à la contraception d'urgence hormonale, permet d'assurer la conformité de la disposition au principe d'égalité.

Articles 29 et 30 (MO 10 et MO 11) – Nature juridique de certains dispositifs de remise obligatoire (SOC/AG – 405678 – 22/09/2022) – Dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, le Conseil d'État s'est interrogé sur la nature juridique de certains mécanismes de remise obligatoire, par lesquels l'exploitant d'un médicament ou d'un dispositif médical pris en charge par l'assurance-maladie est conduit à reverser à cette dernière, dans certaines hypothèses, une somme correspondant à une partie des montants remboursés aux assurés sociaux. Les dispositions examinées prévoyaient de telles remises en cas, d'une part, de défaut de transmission dans les délais requis de l'étude post-inscription exigée par la convention signée entre le comité économique des produits de santé et l'exploitant d'un dispositif médical (CEPS), d'autre part, en cas d'inscription d'un médicament ou d'un dispositif médical, à la demande expresse de l'exploitant, selon les cas sur la liste des spécialités prises en charge ou sur la liste des produits et prestations remboursables, pour un périmètre d'indications thérapeutiques plus restreint que celui dans lequel la spécialité ou le dispositif médical présente un service médical rendu ou un service attendu suffisant. Le Conseil d'État a constaté que ces mécanismes, visant à ce que l'étude demandée soit produite à temps ou à ce que la demande de prise en charge couvre l'ensemble du périmètre rendu possible par les caractéristiques du médicament ou du dispositif médical, poursuivaient une finalité incitative. Dans la continuité des qualifications retenues s'agissant de dispositifs analogues lors de l'examen de précédents projets de loi de financement, le Conseil d'État en a déduit que ces mécanismes n'avaient ni le caractère d'une imposition de toute nature au sens de l'article 34 de la Constitution, ni celui d'une sanction au sens de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Il a considéré que ces dispositions s'inscrivent dans le cadre du dispositif plus global d'administration du prix des médicaments, dont les objectifs sont de permettre la mise à disposition des patients de produits de santé rendant un service suffisant au meilleur coût pour la collectivité. Il a par ailleurs estimé que ces dispositions portaient à la liberté d'entreprendre une atteinte justifiée par des motifs d'intérêt général suffisant et a, par suite, pu leur donner un avis favorable sous réserve de certaines modifications rédactionnelles.

Article 36 (MA04) – Simplifier la délivrance des indemnités journalières en cas de maternité, d'adoption et de paternité (SOC/AG – 405678 – 22/09/2022) – Dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, le Conseil d'État a examiné un article ayant pour objet de rendre obligatoire la subrogation de l'employeur en ce qui concerne le versement des indemnités journalières en cas de maternité, d'adoption et de paternité et de modifier les conditions d'ouverture de droits des travailleurs indépendants prévues à l'article L. 622-3 du code de la sécurité social par l'inscription comme condition d'ouverture



de droits la perception d'un revenu d'activité annuel moyen minimal. La disposition modifiant l'article L. 622-3 du code de la sécurité social n'a pas d'effet sur le montant des indemnités journalières effectivement versées mais est destinée à éviter que les caisses ne notifient des ouvertures de droit puis calculent dans un second temps des indemnités journalières nulles, le travailleur indépendant n'ayant pas au cours des trois années précédant son incapacité de travail perçu un revenu activité annuel moyen correspondant a minima à 10% de la moyenne des trois derniers plafonds annuel de la sécurité sociale. La disposition examinée n'a donc aucun effet sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses des organismes concourant à leur financement. Les modifications de l'article L.622-3 du code de la sécurité sociale et des articles L.161- et L.311-5 du même code, qui constituent des dispositions de coordination, ont été disjointes car n'ayant pas leur place en loi de financement de la sécurité sociale.

3.21.3. Action sociale

■ Service de la retraite progressive

Projet de décret relatif à l'extension et aux modalités de service de la retraite progressive (SOC – 405062 – 05/04/2022 et 12/04/2022) – Saisi d'un projet de décret relatif à l'extension et aux modalités de service de la retraite progressive, le Conseil d'État (section sociale) a émis un avis favorable, sous réserve de la disjonction de dispositions ouvrant la possibilité de bénéficier de la retraite progressive en cas d'exercice cumulé de plusieurs activités professionnelles figurant parmi les activités non salariées mentionnées aux articles L. 311-3 du code de la sécurité sociale et L. 722-20 du code rural et de la pêche maritime. Le Conseil d'État rappelle que, pour les salariés à temps partiel et à temps réduit, agricoles comme non-agricoles, et les travailleurs indépendants, le I de l'article L. 351-15 et l'article L. 634-3-1 du code de la sécurité sociale, ainsi que l'article L. 732-29 du code rural et de la pêche maritime, subordonnent le droit à la retraite progressive à la condition que l'activité professionnelle rendant éligible à ce dispositif soit exercée à titre exclusif. Il en va de même du 2° du II de l'article L. 351-15 du code de la sécurité sociale, qui impose que, pour ouvrir droit à la retraite progressive, l'activité non-salariée relevant de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale ou de l'article L. 722-20 du code rural et de la pêche maritime soit exercée à titre exclusif. Le 1° du II de l'article L. 351-15 du code de la sécurité sociale ne permet de déroger à cette exigence que pour les salariés exerçant plusieurs activités à temps partiel ou à temps réduit. Dès lors, si le Gouvernement entend que soient traitées de façon identique les deux catégories d'assurés mentionnés aux 1° et 2° du II de l'article L. 351-15 du code de la sécurité sociale, il lui appartient de proposer au législateur une modification de ces dispositions, qui relèvent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, du domaine de la loi en ce qu'elles participent de la définition du champ d'application de la retraite progressive.

■ Prestations sociales

Congé de présence parentale et allocation journalière de présence parentale (SOC – 405064 – 19/04/2022) – Saisi d'un projet de décret relatif au renouvellement avant terme du congé de présence parentale et de l'allocation journalière de présence parentale, le Conseil d'État (section sociale) l'a adopté sous réserve de modifications rédactionnelles et de la disjonction d'une disposition soumettant le renouvellement du congé de présence parentale des militaires à la production d'un avis favorable rendu par le service du contrôle médical prévu à l'article L.544-3 du code de la sécurité sociale. Il constate que l'article 54 de loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 n'a pas prévu que le placement en congé de présence parentale soit soumis à l'avis express favorable du service du contrôle médical. Il estime qu'en l'absence de base législative, une telle mesure ne peut pas être prise par décret. En effet, dans la mesure où la disposition lie le placement en congé de présence parentale à l'avis du service du contrôle médical prévu à l'article L.544-3 du code de la sécurité sociale en matière d'allocation journalière de présence parentale, elle introduit une condition à son attribution. Le Conseil d'État (section sociale) relève qu'une condition identique est prévue par l'article L. 1225-62 du code du travail pour les parents dont la situation est régie par ce code et considère que, s'agissant des militaires, cette condition ne pouvait être établie sans l'intervention du législateur.

■ Assurance chômage

Règles du régime d'assurance-chômage – Prorogation temporaire (SOC – 405989 – 24/10/2022) – Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret prorogeant jusqu'au 31 janvier 2023 les règles du régime d'assurance-chômage déterminées par le décret dit « de carence » n° 2019-797 du 26 juillet 2019, dont l'application devait initialement prendre fin le 1^{er} novembre 2022, trois années après son entrée en vigueur. Ce projet s'inscrivait dans le contexte de l'examen en cours, par le Parlement, d'un projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi permettant l'adoption d'un nouveau décret déterminant les paramètres du régime d'assurance-chômage. Le Conseil d'État s'est, d'une part, interrogé sur la légalité de cette prorogation, dans son principe et dans sa durée. Il résulte des dispositions des articles L.5422-20 et L. 5422-20-1 que les mesures adoptées dans le cadre d'un tel décret de carence doivent, pour la durée que l'accord auquel ce décret se substitue devait couvrir, rester compatibles avec les objectifs impartis aux partenaires sociaux dans le document de cadrage pour la négociation de l'accord en ce qui concerne la trajectoire financière et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage. Si le document de cadrage adressé aux partenaires sociaux en septembre 2018 assignait à l'accord envisagé une durée de trois années, le Conseil d'État a estimé que le dépassement de cette durée ne méconnaissait pas les dispositions législatives applicables, compte tenu notamment du caractère limité de la prorogation, dans l'attente de l'entrée en vigueur de la loi en cours d'examen au Parlement, et de la nécessité d'assurer, au-delà du 1^{er} novembre 2022, la continuité du service public du versement des indemnités aux travailleurs privés d'emploi, ainsi que du



recouvrement des contributions concourant à leur financement. Le Conseil d'État a, d'autre part, relevé que le projet conduisait à proroger, pour la même durée, les mesures d'adaptation relatives à Mayotte que comportait le décret initial. Or, des dispositions ayant pour objet de proroger ou de reconduire des dispositions d'adaptation limitées dans le temps au-delà de la durée d'application initialement prévue sont, en principe, elles-mêmes constitutives de dispositions d'adaptation, et doivent être précédées de la consultation des conseils départementaux concernés sur le fondement de l'article L. 3444-1 du code général des collectivités territoriales, sauf si cette prorogation ou cette reconduction doit, eu égard notamment à sa durée et à la portée de la mesure initiale, être regardée comme étant dépourvue d'effets suffisamment significatifs sur les dispositions applicables dans les collectivités en cause ou sur leur organisation administrative. En l'espèce, le Conseil d'État a estimé que la consultation du conseil départemental de Mayotte était obligatoire.

3.22. Sport et jeux

■ Équipements sportifs

Commercialisation et gestion des droits d'exploitation des manifestations et compétitions sportives – Sociétés commerciales créées par les ligues professionnelles pour la commercialisation et la gestion des droits d'exploitation des manifestations et compétitions sportives qu'elles organisent en application des articles L. 333-1 et L. 333-2-1 du code du sport – Catégories de personnes ne pouvant détenir de participation au capital et des droits de vote en leur sein (INT – 405101 – 26/04/2022) – Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret 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 lui donne un avis favorable assorti des observations suivantes. Il relève d'abord que ces dispositions des articles L. 333-1 et L. 333-2-1 qui renvoient à un décret en Conseil d'État la détermination des catégories de personnes physiques et morales ne pouvant détenir de participation au capital ni de droits de vote à cette société commerciale, introduites dans le code du sport en cours de discussion parlementaire, et par conséquent non examinées par lui, auraient gagné à préciser les finalités de cette mesure d'interdiction pour mieux la sécuriser, notamment au regard de l'obligation du législateur d'exercer pleinement la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution. Le Conseil d'État modifie ensuite la disposition destinée à assurer l'effectivité de cette mesure d'interdiction dans le cadre du pouvoir d'approbation des statuts de la société commerciale que le ministre tient de l'article L. 332-2-1. Estimant que sa rédaction paraît illégalement restreindre ce pouvoir d'approbation du ministre, il ajoute la mention selon laquelle ne peuvent être approuvés les statuts qui méconnaissent les lois et règlements en vigueur, étant rappelé que le ministre peut, même sans texte, refuser cette approbation pour des

motifs d'intérêt général. Enfin le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que les articles L. 333-1 et L. 333-2-1 en application desquels le projet de décret est pris ne permettent pas de fonder un retrait d'approbation des statuts, indispensable pour donner une pleine effectivité à la mesure du projet, retrait qui pourrait, par exemple, reposer sur une procédure de notification au ministre chargé des sports des modifications de détention de capital et de droits de vote lui permettant d'examiner si elles sont de nature à remettre en cause l'approbation des statuts.

3.23. Transports

3.23.1. Transports terrestres

■ Autoroutes

Concession d'autoroute modifiée par un avenant, issu d'une médiation, ayant un caractère transactionnel/ Obligation de respecter le cadre juridique des concessions autoroutières (TP – 405533 – 06/09/2022) – L'article L. 122-4 du code de la voirie routière prévoit, à son cinquième alinéa, que « *La convention de concession et le cahier des charges annexé fixent les conditions dans lesquelles le concessionnaire exerce les missions qui lui sont confiées par l'État et en contrepartie desquelles il est autorisé à percevoir des péages. Ces actes sont approuvés par décret en Conseil d'État, le cas échéant dans les conditions prévues à l'article L. 122-8* ». Le recours à la médiation, telle qu'elle est définie notamment par l'article L. 213-1 du code de la justice administrative, n'est ni prohibé, ni restreint, en matière de concessions, par l'article L. 3137-1 du code de la commande publique ou par une autre disposition. La médiation a ainsi vocation, en l'absence dans le contrat de stipulations portant sur le règlement amiable des différends, à s'appliquer à la résolution de tout type de différend survenu dans l'exécution de la concession. Lorsque le Conseil d'État est saisi d'un projet d'approbation d'un avenant à une concession autoroutière conclu à l'issue d'une médiation intervenue en dehors de toute procédure juridictionnelle et n'ayant donné lieu à aucune homologation, il lui incombe de vérifier que l'avenant en cause respecte le cadre juridique des concessions autoroutières ainsi que les règles d'ordre public s'imposant au concédant et qu'il procède de l'application loyale des stipulations contractuelles. S'il appartient au Conseil d'État, dans ce cadre, d'apprécier les conséquences qu'il convient de tirer de la circonstance que les parties se sont appropriées l'avis du collège des médiateurs, notamment au regard du principe de loyauté des relations contractuelles, cette circonstance ne saurait lier son appréciation et notamment lui imposer de donner un avis favorable au projet qui lui est présenté.



Programme de création sur certaines aires de repos et de service concédées, de nouvelles places de stationnement destinées aux poids lourds/ Distinction, pour l'application de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière relatif aux ouvrages ou aménagements non prévus au cahier des charges de la concession, de l'ouvrage ou aménagement « nécessaire » à l'exploitation de l'infrastructure autoroutière et de l'ouvrage ou aménagement « utile » à l'amélioration du service autoroutier sur le périmètre concédé (TP – 406375 – 20/12/2022) – Le régime des ouvrages ou des aménagements non prévus au cahier des charges des concessions autoroutières est défini par le quatrième alinéa de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière. Ces dispositions prévoient que l'intégration à la concession de tels ouvrages ou aménagements est subordonnée à la condition stricte de leur nécessité ou de leur utilité ainsi qu'à leur caractère accessoire. Elles s'interprètent en combinaison avec les dispositions du code de la commande publique. Le Conseil d'État a eu l'occasion de rappeler les grands traits de ce régime, de préciser à quelles conditions un ouvrage ou un aménagement non prévu au cahier des charges de la concession autoroutière est « devenu nécessaire », au sens du 2° de l'article L. 3135-1 du code de la commande publique, c'est-à-dire ceux dont serait nécessairement dotée l'infrastructure autoroutière concédée s'il était envisagé de la réaliser aujourd'hui (v. Rapport annuel 2021, Transports, TP – 400897 – 18/11/2020), et d'en identifier certains : ouvrages ou aménagements ayant pour objet de répondre à un accroissement du trafic actuel ou à venir, dès lors qu'il est sérieusement prévisible, de résoudre un problème de sécurité ou d'améliorer celle-ci, aménagements environnementaux qui viennent compenser l'impact environnemental de l'infrastructure autoroutière (ouvrages contribuant à la restauration écologique, aménagement d'ouvrages supérieurs de franchissement de l'infrastructure autoroutière...) ainsi que ceux qui correspondent aux exigences aujourd'hui attendues de l'infrastructure en terme de qualité environnementale (parcs de covoiturage, pôle d'échanges multimodaux...). Saisi d'un projet de décret approuvant des avenants aux conventions passées entre l'État et deux sociétés d'autoroute, le Conseil d'État (section des travaux publics) considère qu'un programme de création, sur les aires de repos et de service concédées les plus sollicitées du réseau, de nouvelles places de stationnement destinées aux poids lourds ne relève pas d'une obligation contractuelle préexistante du concessionnaire, qu'il s'agisse de l'entretien, du maintien ou de l'exploitation à ses frais des ouvrages établis sur la concession, mais relève de la catégorie des ouvrages nouveaux devenus nécessaires dès lors qu'il est, en l'absence au cahier des charges de clause liant l'offre de stationnement au trafic observé pour cette catégorie de véhicules, démontré que l'opération projetée est, sur la base de prévisions de fréquentation sérieuses et étayées, de nature à répondre à un accroissement du trafic actuel ou à venir et, sur la base d'observations étayées et documentées, de résoudre les problèmes de sécurité nés des phénomènes de stationnement sauvage qui se concentrent sur l'infrastructure autoroutière.

➡ *V. supra « 3.19. Pouvoirs publics », p. 302 (TP – 405333 – 28/06/2022) – Autorité administrative indépendante, à une administration – Communication par cette autorité d'informations couvertes par le secret des affaires devant être prévue par le législateur – Limitation de la communication aux seules informations autorisées par la loi et nécessaires à l'exercice, par cette administration, de ses attributions*

➤ *V. supra « 3.6. Contributions et taxes », p. 250 (TP – 404638 – 25/01/2022), Redevance instituée pour le passage d’examens en vue d’obtenir la reconnaissance de la capacité professionnelle exigée pour l’exercice des professions du transport – Absence de base légale*

➤ *V. supra « 3.16. Nature et environnement », p. 281 (TP – 404816 – 22/03/2022) Principe de non-régression (9° du II de l’article L. 110-1 du code de l’environnement – Décret abrogeant l’obligation de soumettre à un contrôle technique des véhicules motorisés à deux ou trois roues et quadricycles à moteur, auxquels elle a été étendue sans que le droit de l’Union l’impose – Méconnaissance du principe de non-régression*

➤ *Voir infra « 3.25. Union européenne », p. 329 (TP – 404816 – 22/03/2022) Non-conformité au droit de l’Union d’un décret abrogeant l’obligation de soumettre à un contrôle technique les véhicules motorisés à deux ou trois roues et quadricycles à moteur*

3.24. Travail et emploi

3.24.1. Droit du travail

Projet de décret relatif à la surveillance post-exposition, aux visites de préreprise et de reprise ainsi qu’à la convention de rééducation professionnelle en entreprise (SOC – 404853 – 08/03/2022) – Le Conseil d’État a été saisi d’un projet de décret relatif à la surveillance post-exposition, aux visites de préreprise et de reprise ainsi qu’à la convention de rééducation professionnelle en entreprise pris en application de la loi n° 2021-1018 du 2 août 2021 visant à renforcer la prévention en santé au travail. S’agissant des évolutions envisagées par le texte en matière de visites de reprise consécutives à un congé maternité, qui vise à les réserver à l’avenir aux seules salariées bénéficiant d’un suivi individuel renforcé ou travaillant de nuit parmi celles de retour de congé maternité, tout en permettant une visite à la demande de la salariée, le Conseil d’État a estimé que la disposition envisagée n’était pas privée de base légale. S’agissant de l’étude d’impact associée à ce texte, qui est de nature globalement à accroître la surveillance médicale des salariés tout au long de leur vie professionnelle, le Conseil d’État a relevé que celle-ci était trop succincte sur les conséquences des dispositifs mis en place sur le temps médical des professionnels de santé des services de prévention et de santé au travail (SPST) et des médecins du travail, dont la charge de travail est supposée s’alourdir assez significativement. Combinés à d’autres dispositifs à venir dans le cadre du déploiement de la réforme de la santé au travail, notamment l’offre socle des SPST, les rendez-vous de mi-carrière, mais aussi l’élargissement du périmètre des travailleurs couverts par ces services (travailleurs indépendants, intérimaires,..), ces nouvelles mesures pèseront assurément sur le temps médical des SPST.

Projet de décret relatif au recours à l'expertise et à la médiation dans le secteur des plateformes de la mobilité ainsi qu'à l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi (SOC – 405735 – 06/09/2022) – Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret pris pour l'application de l'ordonnance n° 2022-492 du 6 avril 2022 renforçant l'autonomie des travailleurs indépendants des plateformes de mobilité, portant organisation du dialogue social de secteur et complétant les missions de l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi (ARPE). S'agissant de la procédure de recours à l'expertise, le Conseil d'État (section sociale) relève que le projet de décret distingue la décision d'autorisation de recours à l'expertise et la décision de constatation de la réalisation effective de la mission à l'expert. Il en déduit que seule la seconde doit être regardée comme une demande « présentant « un caractère financier » au sens de l'article L. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration et relevant, à ce titre, de la procédure « silence vaut rejet », la première étant soumise au principe du « silence vaut accord ». En ce qui concerne les modalités de mise en œuvre de la mission de médiation confiée à l'ARPE, le Conseil d'État (section sociale) souligne que le législateur a entendu que le processus de médiation s'exerce entre une plateforme et un ou plusieurs représentants de travailleurs indépendants. Il en déduit que le projet de décret ne peut se contenter de prévoir l'intervention d'un représentant des travailleurs lors de la saisine de l'ARPE mais doit préciser les modalités destinées à assurer que le travailleur indépendant soit toujours représenté au cours de la médiation.

Projet d'ordonnance relatif aux droits des personnes détenues travaillant sous le régime du contrat d'emploi pénitentiaire (SOC – 405729 – 04/10/2022 et 17/10/2022) – La section sociale a examiné, lors de ses séances des 4 et 17 octobre, un projet d'ordonnance, relative aux droits des personnes détenues. En parallèle de la création du contrat d'emploi pénitentiaire, la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a habilité le Gouvernement à ouvrir, au bénéfice de personnes détenues qui travaillent en détention dans le cadre d'un contrat d'emploi pénitentiaire ou qui suivent un stage de formation professionnelle, de nouveaux droits sociaux relevant du code de la sécurité sociale ou du droit à l'assurance chômage. Pour poursuivre l'objectif affiché de favoriser la réinsertion des détenus, l'habilitation aborde de nombreuses autres thématiques que l'on peut toutefois regrouper autour de deux principales idées : les mesures relatives aux conditions d'exercice du travail en détention, d'une part, et celles relatives aux modalités d'accès au travail en détention, d'autre part. Le projet d'ordonnance a été examiné dans le cadre constitutionnel défini pour le travail en détention, selon lequel le travail des personnes détenues ne relève pas du droit du travail mais vise uniquement à faciliter la réinsertion des personnes détenues et relève ainsi de l'exécution de la peine privative de liberté. L'ordonnance étend la couverture des personnes détenues qui travaillent en détention ou qui suivent un stage de formation professionnelle, en matière d'assurance vieillesse, d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès, au titre des accidents du travail, ainsi que de l'assurance chômage. Les périodes de travail en détention seront prises en compte pour les conditions d'ouverture de droits et le calcul des prestations en espèces des différentes assurances. Certaines prestations seront versées pendant la détention. Le Conseil d'État a également considéré que l'habilitation permettait de définir les modalités

du congé maternité des femmes détenues, ainsi que d'assujettir les rémunérations versées aux personnes détenues aux cotisations attachées aux différentes assurances, prévues par le droit commun. Afin d'améliorer les conditions d'exercice du travail en détention, le projet comporte des mesures qui visent à généraliser la mixité des activités en détention et à lutter contre la discrimination et le harcèlement dans l'exercice de ces activités. Il prévoit l'ouverture d'un compte personnel d'activité au bénéfice des personnes détenues. Des dispositions définissent par ailleurs le champ d'une médecine du travail en détention et prévoient l'intervention des agents de contrôle de l'inspection du travail en détention. D'autres dispositions, enfin, ont pour objet d'élargir les modalités d'accès au travail en détention et l'offre d'activités. L'ordonnance prévoit ainsi que les établissements ou services d'aide par le travail (ESAT) pourront être implantés en détention, réserve, dans certaines conditions, des marchés aux opérateurs économiques qui font travailler des personnes détenues et créé une réserve citoyenne de réinsertion ayant pour objet de permettre l'exercice d'activités bénévoles pendant la période de détention.

3.25. Union européenne

3.25.1. Règles applicables

■ Marché intérieur

Non-conformité au droit de l'Union d'un décret abrogeant l'obligation de soumettre à un contrôle technique les véhicules motorisés à deux ou trois roues et quadricycles à moteur (TP – 404816 – 22/03/2022)

1. En vertu de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2014/45/UE du Parlement européen et du Conseil, du 3 avril 2014, relative au contrôle technique périodique des véhicules à moteur et de leurs remorques, les États membres doivent mettre en place, à compter du 1^{er} janvier 2022, un dispositif de contrôle technique des véhicules à deux ou trois roues des catégories L3e, L4e, L5e et L7e, équipés d'un moteur à combustion et de cylindrée supérieure à 125 cm³. Un décret n° 2021-1062 du 9 août 2021 relatif à la mise en place du contrôle technique des véhicules motorisés à deux ou trois roues et quadricycles à moteur est intervenu en vue de transposer la directive sur ce point.

2. Le dernier tiret du paragraphe 2 de l'article 2 de la directive 2014/45/UE permet cependant à un État membre de dispenser de ce contrôle les véhicules qui y sont soumis en application du paragraphe 1 lorsqu'il a mis en place des mesures alternatives de sécurité routière pour les véhicules à deux ou trois roues, en tenant notamment compte des statistiques pertinentes en matière de sécurité routière pour les cinq dernières années. Selon le rapport de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, du 11 novembre 2020, sur la mise en œuvre de la directive



2014/45/UE, les mesures alternatives mises en place par un État membre doivent améliorer la sécurité routière de manière équivalente aux contrôles techniques.

3. Sur le fondement de cette disposition, qui impose à l'État membre qui entend l'utiliser, d'en informer la Commission, les autorités françaises ont, le 2 décembre 2021, adressé à celle-ci une note indiquant qu'elles entendaient exempter de contrôle technique les deux et trois roues et quadricycles motorisés et lui communiquant les mesures alternatives de sécurité routière qu'elles entendaient mettre en œuvre.

4. Il apparaît toutefois au Conseil d'État (section des travaux publics) que les mesures alternatives figurant dans la note des autorités françaises à la Commission européenne ne sont pas de nature à améliorer la sécurité routière d'une manière équivalente aux contrôles techniques.

5. En effet, en premier lieu, certaines des mesures mises en avant par les autorités françaises sont seulement envisagées et n'ont pas encore été adoptées à la date imposée par la directive 2014/45/UE pour mettre en place un contrôle technique des véhicules à deux ou trois roues, soit le 1^{er} janvier 2022 (campagnes de communication pour inciter les usagers des deux-roues à mieux s'équiper, inclusion obligatoire de l'enjeu des deux et trois roues dans la totalité des plans départementaux d'action de sécurité routière, réflexion sur la prise en compte des risques routiers au sein des actions de prévention en entreprise, création d'une prime visant à accélérer le rajeunissement et la transition énergétique du parc des deux-trois roues et quadricycles). En deuxième lieu, certaines des mesures mises en avant, si elles contribuent à la protection de l'environnement, ne contribuent pas à la sécurité routière (lutte contre les nuisances sonores, normes européennes en matière d'émission de polluants). En troisième lieu, certaines des mesures mises en avant ne sont que la mise en œuvre de mesures imposées par le législateur de l'Union européenne (présence de l'ABS sur les motos neuves de plus de 125 cm³, réforme du permis de conduire).

6. Les statistiques pertinentes des cinq dernières années ne permettent d'ailleurs pas de considérer que les mesures alternatives mises en place par les autorités françaises auraient amélioré la sécurité routière des deux et trois roues d'une manière équivalente à un contrôle technique. Il ressort de la note des autorités françaises à la Commission européenne que, si le nombre de personnes tuées du fait d'accidents de la route a connu une baisse significative depuis 2010, la baisse moyenne par an est de 2,3 % pour l'ensemble des catégories d'usagers mais seulement de 1,5 % par an pour les motocyclistes et, si l'on excepte l'année 2020 qui n'est pas représentative en raison des confinements, le nombre annuel de motocyclistes décédés ne décroît plus depuis 2013.

7. Dans ces conditions, le Conseil d'État estime le maintien du décret du 9 août 2021 transposant la directive 2014/45/UE nécessaire pour assurer la conformité au droit de l'Union de la réglementation française en ce qui concerne les véhicules à deux ou trois roues (V. CE 31 octobre 2022 – Association RESPIRE et autres n° 466125).



■ Droit de la concurrence

Méthode de calcul du coût net de la mission de service universel postal constitutive d'une aide d'État (TP – 405554 – 19/07/2022) – 1. Un projet de décret précise la méthode de calcul du coût net de la mission de service universel postal, en application du II de l'article L. 2-2 du code des postes et des communications électroniques. Ses dispositions visent à mettre en œuvre le mécanisme de dédommagement sur fonds publics du prestataire du service universel postal en précisant les modalités de calcul du coût net de cette mission qui, lorsque ce coût représente une charge financière inévitabile, ouvre droit à compensation financière, comme le prévoit l'article 7 de la directive n° 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 modifiée concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service. **2.** Le Conseil d'État (section des travaux publics) relève qu'un tel dispositif constitue une aide d'État, dès lors qu'il ne remplit pas les conditions posées par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (voir CJUE 24 juillet 2003 Altmark Trans GmbH, C-280/00) pour échapper à une telle qualification, notamment la condition tenant à la procédure selon laquelle la mission de service public est confiée à une entreprise. Il doit, en conséquence, en application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, faire l'objet d'une notification préalable à la Commission européenne, avec les autres dispositions législatives et réglementaires concourant à la définition du dispositif de compensation des charges du service universel postal.

3.26. Urbanisme et aménagement du territoire

3.26.1. Autorisations d'utilisation des sols

■ Plan local d'urbanisme

Obligation de déclaration préalable – Incompétence du pouvoir réglementaire pour autoriser les autorités locales compétentes en matière de plan local d'urbanisme à étendre l'obligation de déclaration préalable à certains changements de sous-destination au sein d'une même destination sur tout ou partie du territoire couvert par le plan en l'absence d'habilitation législative (TP – 406439 – 20/12/2022) – 1. L'article L. 421-1 du code de l'urbanisme prévoit qu'un décret en Conseil d'État arrête la liste des changements de destination qui, en raison de leur nature ou de leur localisation, doivent être précédés de la délivrance d'un permis de construire. L'article L. 421-4 du même code prévoit, pour sa part, qu'un décret en Conseil d'État arrête la liste des constructions, aménagements, installations et travaux qui, en



raison de leurs dimensions, de leur nature ou de leur localisation, ne justifient pas l'exigence d'un permis et font l'objet d'une déclaration préalable. **2.** Il résulte de la combinaison de ces dispositions que le pouvoir réglementaire est seulement habilité à arrêter la liste des changements de destination qui, en raison de leur nature ou de leur localisation, doivent être précédés de la délivrance d'un permis de construire ainsi que la liste des constructions ou travaux qui doivent être soumis à déclaration préalable. **3.** Faute d'habilitation expresse, le pouvoir réglementaire n'a ainsi pas compétence pour autoriser les autorités locales compétentes en matière de plan local d'urbanisme à étendre par délibération le champ d'application de la procédure de déclaration préalable aux changements de sous-destination et de fixer la liste des sous-destinations concernées dans le plan local d'urbanisme. vérifier avant publication s'il ne fait pas l'objet d'un contentieux (publié – pas de recours à ce jour).

■ Mise en compatibilité des documents d'urbanisme

Allègement de la procédure de mise en compatibilité pour permettre un projet de construction de réacteur électronucléaire/ Obligations en matière de consultation du public

➡ *V. sur ConsiliaWeb (TP/AG – 405769 – 27/10/2022) Avis sur le projet de loi visant à accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants, points 8 à 12, Avis sur un projet de loi visant à accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants (conseil-etat.fr)*

3.26.2. Protection de l'environnement – Littoral

Dispositions relatives au littoral – Installation d'ouvrages de production d'énergie solaire sur des friches non situées en continuité des espaces urbanisés dans des espaces littoraux

➡ *Voir sur ConsiliaWeb (TP/SO/AG – 405732 – 15 et 22 /09/2022) Avis sur le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables, points 20 et 21, [Avis sur un projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables \(conseil-etat.fr\)](#)*

Dispositions relatives au littoral – Installation d'ouvrages de transport d'électricité sur le littoral

➡ *Voir sur ConsiliaWeb (TP/SO/AG – 405732 – 15 et 22 /09/2022) Avis sur le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables, point 38, [Avis sur un projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables \(conseil-etat.fr\)](#)*

4. Avis du Conseil d'État sur questions

• • • *Les avis rendus par le Conseil d'État sur une question posée par le Gouvernement ou par une collectivité d'outre-mer sont consultables dans leur intégralité sur le site internet du Conseil d'État (www.conseil-etat.fr, rubrique « décisions, avis et publications ») lorsque le Gouvernement ou la collectivité l'a autorisé. Ils sont également consultables sur l'application [ConsiliaWeb](#), accessible gratuitement, depuis la page d'accueil du site internet du Conseil d'État. L'outil se présente comme un moteur de recherche où les entrées peuvent se faire par numéro d'avis, par date ou par mots clés.*

Le Conseil d'État a rendu 12 avis sur question du Gouvernement et des autorités d'outre-mer en 2022 ; la liste des avis rendus publics est présentée ci-dessous par ordre chronologique.

4.1. Avis sur questions posées par le Gouvernement

1. **Section de l'administration, avis n° 404691 du 22 février 2022** relatif au contrôle, par des établissements publics de l'État chargés de missions d'aménagement ou d'équipement, des dispositifs de détection et de prévention des manquements au devoir de probité mis en place par les maîtres d'ouvrage avec lesquels ils ont conclu une convention
2. **Assemblée générale (section de l'administration), avis n° 405540 du 15 septembre 2022** relatif aux possibilités de modification du prix ou des tarifs des contrats de la commande publique et aux conditions d'application de la théorie de l'imprévision.
3. **Section de l'intérieur, avis n° 405836 du 18 octobre 2022**, relatif aux conditions de cumul dans le temps du mandat de président de la Polynésie française.
4. **Section des finances, avis n° 406361 du 29 novembre 2022** relatif à la conformité à la Constitution du taux d'abattement de la contribution sur la rente inframarginale de la production d'électricité



4.2. Avis sur questions posées par les autorités d'outre-mer

1. **Section des travaux publics, avis n° 404842 du 11 mai 2022** émis à la demande du président de la Province Nord de la Nouvelle Calédonie – Avis portant sur la répartition des compétences entre la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes en matière de maîtrise d'ouvrage et d'exploitation d'un barrage de stockage d'eau brute.
2. **Section des travaux publics, avis n° 405013 du 14 juin 2022** émis à la demande du président du conseil territorial de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon – Avis portant sur la répartition des compétences entre l'État et la collectivité en matière de fret maritime SPM
3. **Section des travaux publics, avis n° 405376 du 20 juillet 2022** émis à la demande du président de la Polynésie française – Avis portant sur la répartition des compétences entre la Polynésie française et les communes en matière de contrôle de l'assainissement des eaux usées
4. **Section des travaux publics, avis n° 405912 du 25 octobre 2022** émis à la demande du président de la Polynésie française – Avis portant sur le partage des compétences entre la Polynésie française et l'État en matière de «réglementation de l'exercice du droit de grève» dans le transport aérien
5. **Section des finances, avis n° 405887 du 23 novembre 2022** émis à la demande du président de la Polynésie française – Avis portant sur l'autorité compétente pour fixer le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics de la Polynésie française



**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 du rapport et des études avant d'être adoptées par l'assemblée générale plénière du Conseil d'État.



1.1. Les études de 2022

1.1.1. L'étude annuelle publiée en 2022, *Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique*

➔ [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 1998, il leur avait en effet consacré une première étude – *Internet et les réseaux numériques* – 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.

Par cette nouvelle étude, le Conseil d'État a entendu mieux connaître et comprendre les réseaux sociaux pour chercher comment il était possible d'en optimiser l'usage tout en se prémunissant de leurs dérives. Car les réseaux sociaux sont capables du meilleur en permettant la multiplication des forums et des agoras donnant ainsi à chacun la possibilité de s'exprimer sur tout sujet, comme du pire : désinformation, cyber malveillance, problèmes de cyber sécurité, déstabilisation des démocraties.

L'étude a, dans sa première partie, réalisé un travail préalable de définition, tant les réseaux sociaux sont divers, complexes et évolutifs. Elle a retenu, comme le fait d'ailleurs la réglementation européenne récemment adoptée⁶, qu'un réseau social est une plateforme permettant aux utilisateurs finaux de se connecter et de communiquer entre eux, de partager et de découvrir d'autres utilisateurs et contenus sur plusieurs appareils, notamment via des conversations en lignes (« chats »), des publications (« posts »), des vidéos et des recommandations. Son champ porte ainsi sur les réseaux sociaux « grand public » à but lucratif les plus utilisés en France (Facebook, Twitter, Youtube, Instagram, LinkedIn, et Tiktok chez les plus jeunes, etc.) et les réseaux sociaux dits collaboratifs ou alternatifs (comme Wikipedia), qui posent moins de difficultés.

L'étude a ensuite décortiqué le phénomène des réseaux sociaux en analysant leur mécanique (algorithmes et données), leur écosystème (publicité ciblée fondée sur l'économie de la donnée et de l'attention), leur langage. Elle a également réalisé, de manière inédite pour une institution française, une synthèse du régime juridique qui leur est applicable. Celui-ci s'articule autour du droit du numérique, au niveau européen, qui suit l'évolution technique. Il comprend le droit de la protection des données personnelles et de la vie privée, le droit des services de la société

6 Article 2 du règlement (UE) 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil, 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).

de l'information ou du commerce électronique, le droit des réseaux et services de communication électronique, ainsi que le droit des plateformes numériques, lui-même divisé en régimes généraux et sectoriels. Les branches traditionnelles du droit sont également saisies par les réseaux sociaux ou s'en saisissent : loi sur la liberté de la presse, droit de la concurrence, droit de la consommation, droit pénal.

Il s'agit en outre de la première étude publique nationale publiée après l'adoption en juillet 2022, par le Parlement européen et le Conseil sous présidence française, des règlements *Digital Markets Act* (DMA) et *Digital Services Act* (DSA) qui constituent un cadre européen ambitieux pour la régulation des réseaux sociaux.

Le *Digital Markets Act* (DMA), adopté par le Conseil de l'UE au moment de la publication de l'étude, traite notamment des réseaux sociaux, pour prévenir les abus de position dominante des grandes plateformes⁷. Le *Digital Services Act* (DSA) traite aussi, mais non exclusivement, des réseaux sociaux, sous l'angle des contenus, et vise à lutter contre les dérives en ligne telles que la haine et la désinformation, par l'obligation notamment d'une supervision systémique par les très grandes plateformes⁸.

L'étude a par ailleurs, dans sa deuxième partie, mis en perspective, entre opportunités et points de vigilance, les défis lancés par le développement des réseaux sociaux : défis pour la souveraineté, au regard de la puissance des acteurs économiques américains et chinois, et pour la démocratie, compte tenu du bouleversement induit des formes de communication, des relations sociales et de l'expression citoyenne ; défis pour l'ordre public et la vie privée, compte tenu notamment des actes de cyber malveillance auxquels tout utilisateur peut être exposé, en particulier les plus jeunes et vulnérables ; défis sur les plans économique, social et sanitaire et au regard de l'empreinte environnementale préoccupante des réseaux sociaux.

Le Conseil d'État a enfin, dans la troisième partie de l'étude, formulé 17 propositions dans un double souci d'équilibre et d'anticipation : équilibre entre une immixtion trop importante de la puissance publique qui, s'agissant d'entreprises privées dont l'activité majeure repose sur l'expression individuelle risquerait de confiner 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 la sécurisation des usages et la responsabilisation des acteurs, sans excès inutile de normes nouvelles ; anticipation par rapport à la mise en œuvre des règlements communautaires et par rapport aux évolutions déjà à l'œuvre.

L'étude souligne qu'une régulation efficace doit d'abord être mise en œuvre au niveau européen et que les nouveaux règlements DMA et DSA complètent de façon opportune l'édifice juridique. Plutôt que l'adoption de nouveaux textes, elle recommande plutôt de créer un environnement propice à la pleine mise en œuvre de ce nouveau cadre juridique, afin de favoriser un usage raisonné des réseaux

7 Règlement (UE) 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil, 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).

8 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)



sociaux et de se saisir des opportunités qu'ils offrent à tous leurs utilisateurs, y compris les acteurs publics.

Les recommandations opérationnelles formalisées dans l'étude s'articulent ainsi autour de trois axes. Le premier tend à rééquilibrer le rapport de force en faveur des utilisateurs des réseaux, ce qui passe par l'élaboration des conditions, aux niveaux national et européen, d'une négociation collective des conditions générales d'utilisation (CGU) et des politiques de confidentialité, mais aussi par différentes modalités techniques.

Le deuxième axe vise à armer, renforcer et réorganiser la puissance publique afin de lui donner les moyens d'une régulation efficace des plateformes, pour mettre en œuvre efficacement le DMA et le DSA. L'étude rappelle que la France dispose d'autorités administratives indépendantes de régulation compétentes par secteur, de divers instruments de régulation (l'Observatoire de la haine en ligne, le PEReN, pôle d'expertise de la régulation numérique, la Dinum, direction interministérielle du numérique, etc), des plateformes de signalement des comportements illicites (« Pharos », « Thésée », www.cybermalveillance.gouv.fr) et des services d'enquête spécialisés (dont un pôle national de la haine en ligne, « parquet numérique » du tribunal judiciaire de Paris depuis 2021), qui nécessitent, outre des moyens, une coordination, une inter-régulation, au niveau national, mais aussi et surtout au niveau européen, dans le respect des principes de complémentarité et de subsidiarité. L'étude insiste sur la nécessité de faire remonter les informations à la Commission européenne, pour lui permettre de jouer son rôle. Elle propose en conséquence de créer un groupe de travail informel associant ses directions sectorielles et les régulateurs nationaux, mais aussi un comité de suivi transversal.

Enfin, le troisième axe des propositions, qui s'inscrit également dans une logique de nécessaire sobriété écologique, appelle à anticiper dès aujourd'hui, dans une vision prospective, les évolutions numériques et les prochains domaines de développement des réseaux : la publicité ciblée, les messageries privées, les métavers également, qui posent des questions fondamentales, notamment d'identité.

1.1.2. L'étude annuelle engagée en 2023 sur *Le dernier kilomètre des politiques publiques*

Le Conseil d'État a décidé de consacrer son étude annuelle 2023 au « dernier kilomètre de l'action publique ».

A travers ce sujet d'étude, le Conseil d'État entend placer les usagers au cœur de sa réflexion. L'étude s'attachera à rechercher dans quelle mesure les politiques publiques, les services publics, l'action publique en général atteignent effectivement les publics qu'ils visent et dans quelle mesure les usagers accèdent effectivement aux services publics.

L'étude s'efforcera de faire des propositions afin d'améliorer, de leurs points de vue, l'efficacité des politiques publiques et l'accès aux services publics, en s'inspirant de ce qui a pu être fait notamment en termes de simplification des procédures, en particulier lors de la crise sanitaire.

Pour ce faire, l'étude analysera notamment les questions suivantes :

- L'accès aux services publics, aux politiques publiques. Le dernier kilomètre concerne a priori tous les usagers du service public, qu'il s'agisse de personnes physiques (citoyens français, ressortissants étrangers) ou morales (entreprises, associations), et interroge potentiellement toutes les politiques publiques. Le dernier kilomètre pose d'abord par définition la question de la proximité, de la couverture du territoire. L'étude analysera la façon dont l'État, les collectivités territoriales et leurs partenaires (opérateurs, associations, etc.) s'organisent pour assurer la mise en œuvre des politiques publiques sur le terrain. Les formes revêtues peuvent être variées ; les organisations diverses. A travers la question de l'accès aux biens et services publics, l'étude annuelle examinera la portée et les effets paradoxaux de la dématérialisation des démarches administratives pour les usagers, ainsi que les dispositifs mis en place pour les accompagner.

- L'adaptation des politiques publiques à leurs destinataires. L'étude interrogera la capacité de l'administration à différencier de manière pertinente les politiques publiques selon les publics et les territoires. Réussir le dernier kilomètre, c'est également se mettre à la place des bénéficiaires des politiques publiques et se demander comment simplifier les procédures pour les rendre plus efficaces et mieux adaptées.

- La gestion des politiques publiques dans un souci d'efficacité. L'étude examinera la façon dont l'État décide et les marges de manœuvres qui sont ou non laissées aux acteurs « de terrain ». L'étude réfléchira aussi aux moyens les plus adéquats pour mobiliser au mieux les agents publics en vue de réussir le dernier kilomètre. Ce faisant, l'étude analysera, y compris à l'aune d'approches comparées, la place faite au dernier kilomètre dans un management public aujourd'hui très guidé par une culture de la performance.

- La place faite à l'utilisateur dans le fonctionnement de l'administration. L'étude appréciera la façon dont les administrations pensent dès l'amont aux questions de faisabilité et de mise en œuvre des politiques publiques. Penser le dernier kilomètre, cela suppose aussi de comprendre comment l'administration mesure la satisfaction des usagers et comment les attentes des usagers sont prises en compte, y compris par les agents publics. L'étude dressera un bilan des outils et interlocuteurs à leur disposition pour exprimer leurs attentes voire leurs doléances et comment les administrations en tirent des conséquences concrètes. Elle s'efforcera d'identifier les meilleures pratiques pour détecter les difficultés rencontrées par les usagers (rôle joué par les corps intermédiaires, enquêtes, « panels d'usagers », etc.) et pour en tenir compte afin de rendre les politiques publiques plus efficaces.



1.1.3. Les études réalisées à la demande du Premier ministre

■ L'intelligence artificielle

Le Conseil d'État a rendu public le 30 août 2022 une étude, réalisée à la demande du Premier ministre 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 entend alimenter la réflexion sur les concepts, les usages, les enjeux juridiques et éthiques et, plus largement, les conditions d'un déploiement pertinent et réussi des outils s'y rattachant au sein de la sphère publique, tant de l'État que des collectivités territoriales et des établissements publics, au service des citoyens et des agents publics.

L'étude souligne la très forte charge symbolique de l'expression « intelligence artificielle », ainsi que l'absence de définition partagée et de consensus sur le contenu même de la notion, qui contribuent à la confusion et compliquent l'examen rationnel des avantages et des inconvénients de ce qui est, d'abord et avant tout, un ensemble d'outils numériques au service de l'humain, qu'on peut regrouper sous le vocable de « systèmes d'IA » (SIA). L'étude, comme d'ailleurs le projet de règlement européen sur l'intelligence artificielle en cours de négociation, en retiennent une acception large selon laquelle les SIA incluent des systèmes dont les règles de fonctionnement sont paramétrées explicitement par l'homme (IA dite « symbolique »), mais qui disposent d'une certaine latitude pour déterminer la solution satisfaisante ou optimale d'un problème complexe (exemple des systèmes-experts).

L'étude, qui invite à prendre conscience du potentiel de performance de l'intelligence artificielle et de sa sous-exploitation par les collectivités publiques, se livre à un recensement inédit des cas d'usage des systèmes d'IA dans l'action publique. Il en ressort qu'aucun domaine de l'action publique n'est imperméable à ces systèmes et n'a, a priori, vocation à l'être. Des SIA sont opérationnels dans des domaines très divers (gestion des territoires, défense et sécurité, activités de contrôle et de lutte contre la fraude, justice, politique de l'emploi, éducation, protection sociale, santé).

A l'instar de ses voisins européens, la France ne vit pas une révolution de l'IA publique, mais connaît un déploiement très progressif des SIA dans les services publics, inégal selon les administrations et souvent expérimental. L'étude souligne toutefois les bénéfices attendus du développement des SIA dans l'action publique en vue d'améliorer la qualité du service public, d'optimiser l'emploi des ressources publiques, matérielles comme humaines, ou comme levier de compétitivité économique, tant par le canal de la recherche que par celui de la commande publique.

L'étude dessine des orientations et propose de poser des points de repère pour construire une stratégie d'une « IA publique » de confiance au service de la performance publique. Elle propose ainsi, selon quatre axes stratégiques, de clarifier les concepts utilisés (1), de s'engager résolument et sans tarder dans le déploie-

ment des systèmes d'IA pour en exploiter pleinement le potentiel (2), de définir et mettre en œuvre une doctrine de l'IA publique de confiance respectant certains principes (primauté humaine, performance, équité et non-discrimination, transparence, sûreté (cybersécurité), soutenabilité environnementale, autonomie stratégique) permettant de maîtriser les risques de toute nature afin de garantir l'utilité publique des systèmes d'IA (3) 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 (4).

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 économiques, « mécanismes génériques utilisables par la personne publique lorsqu'elle élabore, dans un domaine et un contexte donnés, une mesure particulière pour atteindre un objectif microéconomique. ». Ce guide, qui recense 24 outils d'action économique (Fonds d'investissement, Marques publiques, marchés publics, urbanisme économique...), a été actualisé en 2022. Il est consultable sur le site internet du Conseil d'État.

■ **L'étude annuelle 2018 *La citoyenneté, être (un) citoyen aujourd'hui***

Le Conseil d'État a consacré son étude annuelle de 2018 au thème La citoyenneté. Être (un) citoyen aujourd'hui.

- ➔ [Consulter l'étude](#)

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* ».

Dans les suites de l'étude, a été adoptée la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, dont les dispositions tendent notamment à la réaffirmation de la laïcité et de la neutralité du service public.



Puis un plan pluriannuel de formation des personnels de l'éducation nationale à la laïcité et aux valeurs de la République a été lancé par le Gouvernement à la rentrée scolaire de septembre 2021.

Le ministre de l'éducation a ensuite édicté, par une circulaire du 9 novembre 2022 publiée au Bulletin officiel n° 42 le 10 novembre 2022 et dans un contexte de hausse des cas répertoriés d'atteinte à la laïcité dans les écoles, collèges et lycées, un plan relatif à la laïcité dans les établissements scolaires, structuré autour de quatre axes : sanctionner systématiquement et de façon graduée le comportement des élèves portant atteinte à la laïcité lorsqu'il persiste après une phase de dialogue ; renforcer la protection et le soutien aux personnels ; appuyer les chefs d'établissement en cas d'atteinte à la laïcité ; renforcer la formation des personnels et en premier lieu celle des chefs d'établissement.

Le Comité interministériel de la laïcité (CIL) créé par le décret n° 2021-716 du 4 juin 2021 et placé sous la présidence du Premier ministre, s'est par ailleurs substitué à l'Observatoire de la laïcité. Il coordonne l'action du Gouvernement afin de s'assurer du respect et la promotion du principe de laïcité par l'ensemble des administrations publiques. Le premier CIL s'est réuni le 15 juillet 2021 et a tracé une feuille de route pour les mois à venir comprenant 17 engagements concrets dont la nomination de référents laïcité dans les administrations d'État, territoriale et hospitalière, l'actualisation de la charte de la laïcité dans les services publics, la formation à la laïcité dans les écoles, la formation à la laïcité des nouveaux entrants dans la fonction publique, la formation à distance accessible à tous les agents publics sur la plateforme interministérielle de formation « Mentor » et la publication d'un guide de la laïcité pour les agents publics.

La Charte de la laïcité dans les services publics a été actualisée et adoptée lors du comité interministériel de la laïcité du 9 décembre 2021⁹. Elle a été publiée au début de l'année 2022. Enfin, le Prix de la laïcité a été décerné pour la deuxième année le 9 décembre 2022 par le ministère de l'intérieur et des Outre-mer.

Par ailleurs, le décret n° 2022-199 du 18 février 2022 relatif au contrat d'engagement jeune et portant diverses mesures d'application de l'article 208 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 a été pris pour l'application des dispositions des articles L. 5131-5 et suivants du code du travail, dans la continuité du plan « 1 jeune, 1 solution » mis en place en juillet 2020.

En application de l'article L. 5131-5 du code du travail modifié par la loi de finances 2022, tout jeune de 16 à 25 ans révolus (ou 29 ans révolus lorsqu'il dispose d'une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé), qui n'est pas étudiant ni en formation, qui se trouve en difficulté d'accès à l'emploi et ainsi confronté à un risque d'exclusion professionnelle, a droit à un accompagnement vers l'emploi et l'autonomie organisé par l'État. Il peut recevoir une allocation ponctuelle versée par l'État et modulable en fonction de sa situation, dès lors qu'il s'est engagé dans un parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie ou qu'il bénéficie d'un suivi par Pôle emploi.

9 https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/ArchivePortailFP/www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statut_et_remunerations/laicite/nouvelle_charte_de_la_laicite_dans_les_sp.pdf

Le décret du 18 février 2022, entré en vigueur le 1^{er} mars suivant, précise les modalités de mise en œuvre du contrat d'engagement jeune, la nature des engagements de chaque partie au contrat qui permet un accompagnement personnalisé du jeune, ainsi que les sanctions pouvant être prononcées en cas de non-respect par le jeune des engagements contractualisés. Il fixe également les conditions d'attribution et de versement de l'allocation financière (conditions de ressources et de respect des engagements au contrat signé) pouvant être versée aux jeunes au titre de cet accompagnement, ainsi que de l'allocation ponctuelle pouvant être attribuée par les missions locales ou par Pôle emploi aux jeunes qu'ils accompagnent dans un cadre autre que le contrat d'engagement jeune.

Ce dispositif répond à la proposition n° 9 que faisait le Conseil d'État dans son étude, visant à « définir et mettre en œuvre une politique publique destinée à assurer l'effectivité du principe d'égalité pour l'accès à un stage et la transition vers l'emploi ».

Enfin, dans sa fonction consultative, le Conseil d'État, saisi par le Gouvernement le 21 décembre 2022, a rendu, le 26 janvier 2023, un avis sur un projet de loi « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration », présenté au Conseil des ministres le 1^{er} février 2023. Déposé le même jour au Parlement, ce projet de loi comporte des dispositions relatives à l'intégration des ressortissants étrangers, notamment des exigences nouvelles relatives au respect des principes de la République.

■ **L'étude annuelle 2019, Le sport : quelle politique publique ?**

⇒ [Consulter l'étude](#)

⇒ [Consulter le guide des outils de l'action économique](#)

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 développer la filière économique. Plusieurs de ses propositions ont reçu des suites concrètes, notamment dans la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France.

Proposition n° 4 : Fonder la gouvernance partagée du sport à l'échelle territoriale sur la cohérence des interventions des acteurs publics, du mouvement sportif et du secteur économique. Organiser la concertation à l'échelle la plus pertinente (régionale, interdépartementale) et formaliser une stratégie et des projets communs, assortis d'engagements financiers, en adaptant et en approfondissant ce qui a été engagé par les régions qui ont élaboré des schémas régionaux de développement du sport.

La loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France prévoit que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent « établir un plan sportif local afin de formaliser et d'ordonner les orientations et actions visant à la promotion et au développement de la pratique des activités physiques



et sportives sur leur territoire ». Ceux-ci associent notamment à l'élaboration du plan les représentants du mouvement sportif, les représentants des services de l'État compétents en matière de conduite des politiques de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, et les organisations professionnelles représentatives du monde économique. Le plan sportif local, dont l'élaboration doit prendre en compte le projet sportif territorial défini par la conférence régionale du sport, peut donner lieu à la conclusion de contrats pluriannuels avec une ou plusieurs des personnes physiques ou morales consultées pour son élaboration. Ces contrats déterminent les actions et les ressources que leurs signataires peuvent engager afin d'atteindre les objectifs fixés par le plan sportif local.

De plus, la loi ajoute l'accès au sport aux objectifs de la politique de la ville, fixés par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, autorise le Comité national olympique et sportif français, le Comité paralympique et sportif français et les fédérations sportives agréées à signer des contrats de ville et prévoit que les futurs contrats définiront des actions stratégiques dans le domaine du sport.

Proposition n° 6 :

Prévoir l'élection des instances dirigeantes des fédérations sportives agréées au suffrage direct par les clubs et limiter à trois le nombre de mandats successifs de leurs présidents.

Assurer la consultation des représentants des sportifs professionnels lorsque les fédérations prennent des décisions qui les concernent.

La loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France limite à trois le nombre de mandats de plein exercice des présidents des fédérations sportives agréées, de leurs organes régionaux et des ligues professionnelles.

Elle dispose également que les statuts des fédérations sportives délégataires prévoient les modalités selon lesquelles les sportifs de haut niveau participent aux instances dirigeantes de la fédération et créent à cet effet une commission des sportifs de haut niveau, composée de membres élus par leurs pairs, qui désigne deux représentants, un homme et une femme, pour siéger dans les instances dirigeantes fédérales avec voix délibérative.

Proposition n° 8 : Faire de la responsabilisation du mouvement sportif en matière d'éthique et de transparence un élément de l'héritage des JOP 2024. Inciter le CNOSF à mettre en place un dispositif indépendant d'évaluation de l'éthique dans le sport. Intégrer des exigences renforcées de prévention de la corruption et des comportements répréhensibles dans les conventions conclues avec les fédérations délégataires.

Dans cette perspective, la loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France renforce le rôle du comité que les fédérations délégataires doivent instituer, en application de l'article L. 131151 du code du sport, pour veiller à l'application de leur charte d'éthique et de déontologie. Elle le qualifie de « comité d'éthique », prévoit que les fédérations garantissent son indépendance et lui attribue compétence pour

déterminer la liste des membres des instances dirigeantes des fédérations et ligues professionnelles qui doivent lui adresser une déclaration d'intérêts.

De plus, la loi prévoit que le Comité national olympique et sportif français veille, outre au respect de la déontologie, à celui de l'éthique dans le sport qu'il définit dans une charte. La nouvelle Charte d'éthique et de déontologie du sport français a d'ailleurs été adoptée à l'unanimité le 23 mai 2022 par l'assemblée générale du CNOSF. Cette Charte, établie par les membres du Comité de déontologie du CNOSF, a fait l'objet en amont de son adoption d'une large consultation des 109 membres du Comité, de la Commission des athlètes de haut-niveau, du ministère chargé des Sports ainsi que de l'Agence française de lutte contre le dopage. Elle poursuit plusieurs objectifs, notamment ceux d'actualiser et de renforcer les normes et règles éthiques, mais aussi d'intégrer les principes de la République issus de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 ainsi que ceux issus de la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France.

Proposition n° 10 : Sensibiliser les enseignants et éducateurs aux stéréotypes qui peuvent faire obstacle à la pratique sportive des femmes et promouvoir la mixité dans l'éducation sportive, en s'appuyant sur les enjeux de lien social, de santé et de bien-être, plus que sur la recherche de performance.

Après plusieurs mesures prises en 2021 par le Gouvernement pour lutter contre les violences sexuelles dans le sport (plan de prévention de ces violences diffusé par le ministère des sports avec un kit de sensibilisation destiné aux encadrants sportifs), la loi du 2 mars 2022 prévoit de compléter les programmes de formation aux professions des activités physiques et sportives par « un enseignement sur la prévention et la lutte contre toutes formes de violence et de discrimination dans le cadre des activités physiques et sportives, en particulier contre les violences sexuelles ».

Proposition n° 14 : Mobiliser tous les acteurs intéressés pour développer le sport santé, en s'appuyant sur la dynamique des JOP 2024 : diffuser très largement les connaissances relatives à l'impact de la pratique fréquente et régulière d'activités physiques et sportives adaptées sur la santé, favoriser une action coordonnée et complémentaire des professions médicales, paramédicales et sportives, inscrire dans le socle des études médicales l'usage des activités physiques et sportives à des fins de prévention et de thérapie.

La loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France contient plusieurs dispositions pour développer l'accès à l'activité physique et sportive à des fins de santé : inscription de l'offre d'activités physiques et sportives et d'activités physiques adaptées parmi les missions d'intérêt général des établissements sociaux et médico-sociaux, dans lesquels un référent pour l'activité physique et sportive devra être désigné ; extension de la prescription d'activités physiques adaptées aux personnes atteintes de maladies chroniques, présentant des facteurs de risques ou en perte d'autonomie ; encadrement des maisons sport-santé, lancées en 2019, pour assurer des activités d'accueil, d'information et d'orientation du public concernant la pratique des activités physiques et sportives à des fins de santé et des activités physiques adaptées, mettre en réseau et former les professionnels de santé, du social, du sport et de l'activité physique adaptée.



Proposition n° 16 : Promouvoir un urbanisme favorable à l'activité physique et sportive (inciter à des aménagements urbains propices aux déplacements actifs, prévoir des installations sportives ouvertes à tous les modes de pratiques) en confiant à l'ANS l'élaboration de lignes directrices. Intégrer dans les projets sportifs territoriaux le sport nature comme vecteur de sensibilisation aux politiques environnementales.

Dans cette perspective, la loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France fait obligation aux collectivités territoriales d'aménager un accès indépendant aux équipements sportifs des établissements scolaires lors de leur construction ou d'une rénovation importante.

Enfin, le dispositif Pass'Sport, par lequel l'État verse une aide financière d'un montant forfaitaire de 50 euros à une association ou à un club de sport pour réduire le coût d'inscription à une activité sportive d'un jeune, âgé de 6 à 18 ans, bénéficiaire de l'allocation de rentrée scolaire ou de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, a été déployé en 2021 dans le cadre du plan égalité des chances. Il a été prolongé 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. Il contribue ainsi aux objectifs de démocratisation du sport et de relance du mouvement sportif amateur touché par les effets de la crise sanitaire.

Plusieurs décrets d'application de la loi du 2 mars 2022 ont été pris¹⁰ ; certains décrets attendus pour la fin de l'année 2022 n'ont pas encore été pris.

■ **L'étude annuelle 2020 Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques**

➔ [Consulter l'étude](#)

➔ [Consulter le guide des outils de l'action économique](#)

Le Conseil d'État a souligné le rôle essentiel joué par l'évaluation dans ses travaux relatifs à l'enquête publique¹¹, à la sécurité juridique (2006), à la simplification et la

10 Décret n° 2023-170 du 8 mars 2023 relatif à l'habilitation des maisons sport-santé ; 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

11 L. Fougère, « La réforme de l'enquête publique », in Conseil d'État, *Rapport 1983-1984*, Etudes et documents, n° 35, p. 95.

qualité du droit (2016)¹², à la citoyenneté (2018)¹³ ou à l'expérimentation (2019)¹⁴. 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 publiques¹⁵.

Cette étude du Conseil d'État dresse un panorama de l'ensemble des enjeux de l'évaluation 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 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'évaluation¹⁶. L'étude 2021 sur les états d'urgence a ensuite recommandé l'évaluation des textes adoptés durant cette période¹⁷. Avec la Cour des comptes, le Conseil d'État a poursuivi sa réflexion à l'occasion d'un colloque organisé en décembre 2021 sur l'enjeu de l'évaluation des politiques publiques territoriales et partagées.

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 loi¹⁸. Son avis des 15 et 22 septembre 2022 sur le projet de loi sur l'accélération des énergies renouvelables en est une illustration.

Dans son avis consultatif du 6 mai 2021, rendu sur le projet de loi « différenciation, décentralisation, déconcentration et décomplexification » dans lequel il a, en

12 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*.

13 Conseil d'État, Etude annuelle 2018, *La citoyenneté. Etre (un) citoyen aujourd'hui*, Paris, La Documentation française, 2018, p. 77 et suivantes, notamment p. 83 à 86.

14 Conseil d'État, Rapport public 1996, *Sur le principe d'égalité*, Paris. La Documentation française, 1997, p. 51 et suivantes ; Conseil d'État, Les Etudes du Conseil d'État, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?* Paris, La Documentation française, 2019.

15 Conseil d'État, Etude annuelle 2020, *Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Documentation française, 2020

16 Evaluations *in itinere* (rapport Lizurey) et *ex post* (rapport de la mission Pittet)

17 Conseil d'État, étude annuelle « Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes », 2021

18 Avis sur le projet de loi sur l'accélération des énergies renouvelables rendu public par le Gouvernement : <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-relatif-a-l-acceleration-des-energies-renouvelables>



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 également 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.

Par cet avis, il a aussi souligné que la faculté, prévue dans le texte pour les régions et les départements de demander aux chambres régionales des comptes de leur ressort de procéder à l'évaluation d'une politique publique relevant de leur compétence, à l'instar de celle exercée par la Cour des comptes au bénéfice du Parlement, tendait conformément à la proposition n° 7 de l'étude 2020 du Conseil d'État, à ce que les collectivités territoriales puissent disposer d'outils de pilotage pour la conduite des politiques publiques. Cela dans un contexte où un nombre croissant de politiques publiques est partagé entre l'État et les différents niveaux d'administration décentralisée.

Le législateur a ainsi, dans les suites de l'étude, 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 expérimentations¹⁹ permises pour favoriser la différenciation territoriale.

Elle a en outre prévu l'évaluation des politiques publiques relevant de la compétence des collectivités territoriales et de leurs groupements par les chambres régionales des comptes. Le décret n° 2022-1549 du 8 décembre 2022 pris pour l'application de la loi du 21 février 2022 a en outre précisé la procédure et les conditions de réalisation de ces évaluations, qui seront rendues publiques.

Enfin, les travaux de recherche publiés en 2022 par France stratégie²⁰, dont l'étude du Conseil d'État appelle à s'appuyer sur l'expertise (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 publiques²¹.

■ **L'étude annuelle 2022, Les réseaux sociaux**

L'étude annuelle sur les réseaux sociaux 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 cadre européen révolutionnaire, reposant notamment sur le recours à une régulation ex ante, le principe de proportionnalité et la compétence renforcée de la Commission européenne. Ces règlements sont désormais publiés.

19 Expérimentations encouragées par l'étude du Conseil d'État « Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? », 2019

20 Note d'analyse, France stratégie, « Qui utilise les évaluations académiques des politiques publiques ? », mai 2022 ; note d'analyse, France stratégie, « Quelles évaluations sont mobilisées avant et après le vote d'une loi ? », juin 2022 ; rapport France stratégie, « Quelles évaluations des politiques publiques pour quelles utilisations ? », juin 2022.

21 Guide, France stratégie, « Comment articuler les méthodes qualitatives et quantitatives pour évaluer l'impact des politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs et des praticiens », Adam Baiz Anne Révillard, décembre 2022, publié après un premier guide « Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs et des praticiens » publié en septembre 2016.

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.

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 », a été adopté le 4 octobre 2022 et publié le 27 octobre 2022.

L'étude, 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.

A cet égard, une proposition de loi visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne a été déposée à l'Assemblée nationale le 17 janvier 2023 et adoptée en première lecture et selon la procédure accélérée le 2 mars 2023. Elle entend compléter la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN). Elle retient comme définition des réseaux sociaux celle du DMA également retenue par l'étude du Conseil d'État.

La proposition de loi vise à instaurer une majorité numérique à 15 ans pour s'inscrire sur les réseaux sociaux. Elle tend à mieux prévenir et poursuivre les délits en ligne, comme le cyber harcèlement. Elle entend obliger les réseaux sociaux à diffuser des messages de prévention contre le harcèlement et à indiquer le numéro vert pour lutter contre le cyber harcèlement. Elle étend la liste des contenus illicites que les utilisateurs peuvent signaler aux réseaux sociaux afin qu'ils soient retirés. Avec la proposition de loi, les procédures de signalement devront obligatoirement permettre de signaler de nouveaux délits, le harcèlement conjugal ou moral, le chantage, l'atteinte à la vie privée (cyber-outing, diffusion de contenus intimes, divulgation de données personnelles permettant de cibler une personne) et l'atteinte à la représentation de la personne (deepfake).

Alors qu'aucun délai ne s'impose actuellement dans le cadre d'une enquête pénale, les réseaux sociaux et autres plateformes en ligne devront, avec la proposition de loi, répondre aux réquisitions judiciaires portant sur des contenus électroniques (textes, photos, vidéos) dans un délai de dix jours, voire de huit heures maximum en cas d'urgence résultant d'un risque imminent d'atteinte grave aux personnes ou aux biens. Ces délais sont ceux prévus par le futur règlement européen dit « e-evidence » sur les injonctions européennes de production et de conservation de preuves électroniques en matière pénale.

Une proposition de loi visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants par les parents sur les réseaux sociaux a également été déposée le 19 janvier 2023 et adoptée selon la procédure accélérée, en première lecture avec modifications, le 6 mars 2023 par l'Assemblée nationale. Le texte propose de modifier le code civil, d'introduire dans la définition de l'autorité parentale la notion de vie privée, de rappeler que le droit à l'image de l'enfant mineur est exercé en commun par les



parents dans le respect de sa vie privée, de permettre au juge aux affaires familiales d'interdire à un parent de publier ou diffuser toute image de son enfant sans l'accord de l'autre et de permettre une délégation forcée de l'autorité parentale « *lorsque la diffusion de l'image de l'enfant par ses deux parents porte gravement atteinte à sa dignité ou à son intégrité morale* ».

1.2.2. Les suites données aux études réalisées à la demande du Premier ministre

■ **L'étude *Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne* (2010)**

En 2010, le Conseil d'État a conduit, à la demande du Premier ministre, une étude sur le développement de la médiation dans le cadre des travaux préparatoires à la transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale. La directive s'appliquait aux médiations judiciaires et extra-judiciaires des litiges transfrontaliers en matière civile et commerciale. Le gouvernement souhaitait étendre les règles issues de sa transposition aux médiations intervenant dans des litiges dépourvus de caractère transfrontalier, la coexistence de régimes distincts de médiation selon la nature des litiges ne lui paraissant pas souhaitable.

L'étude du Conseil d'État détermine d'abord les critères d'un régime de médiation satisfaisant aux exigences de la directive. Elle constate notamment que « la matière civile et commerciale », au sens du droit de l'Union européenne, comprend « la matière administrative non régaliennne », soit celle dans laquelle l'autorité administrative ne met pas en œuvre de prérogatives de puissance publique. L'étude procède ensuite au recensement des processus de médiation dans le droit national et à leur classement à l'aune des critères précédemment dégagés. Elle formule enfin des propositions concrètes pour la transposition de la directive, et aussi pour une meilleure garantie de la qualité de la médiation et une meilleure information du public.

La directive du 21 mai 2008 a été transposée par l'ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011 et le décret d'application n° 2012-66 du 20 janvier 2012. S'inspirant de l'étude, l'ordonnance donne pour la première fois en droit français une définition de la médiation : « *tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par le juge saisi du litige* ».

Depuis la transposition de la directive du 21 mai 2008, de nombreux autres textes ont été adoptés en matière de médiation, notamment pour régir le règlement extra-judiciaire en ligne des litiges de consommation. 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.

Plus récemment, la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire et ses décrets d'application ont prévu des dispositions importantes pour le renforcement de la pratique de la médiation.

Le décret n° 2022-245 du 25 février 2022 favorisant le recours à la médiation 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.

La loi du 22 décembre 2021 ayant par ailleurs prévu une procédure de médiation obligatoire selon les règles du code de justice administrative dans un certain nombre de cas prévus par voie réglementaire, le décret n° 2022-433 du 25 mars 2022, à la suite d'une expérimentation mise en œuvre par le décret n° 2018-101 du 16 février 2018 et après l'évaluation de celle-ci, a 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 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 les 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.

Le Conseil d'État, cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, a fait le bilan, présenté à la presse en mars 2022, de la médiation administrative. Depuis 2017, 4 327 médiations volontaires ont été réalisées par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, dont la moitié a permis d'aboutir à un accord. Le dispositif de médiation préalable obligatoire, pérennisé depuis le 25 mars 2022, a permis de trouver un accord pour 76% des 4 364 médiations préalables menées depuis le début de son expérimentation. La médiation, qu'elle soit volontaire ou préalable obligatoire, est efficace et utile. Le bilan de ces cinq premières années montre qu'avec la médiation, le citoyen dispose d'un outil supplémentaire pour obtenir une solution satisfaisante au problème qui l'oppose à l'administration.

■ **L'étude *Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger* (2016)**

Les propositions de l'étude du Conseil d'État, adoptée le 25 février 2016 par l'assemblée 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. A 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 2022²², après vérification de leur conformité à la Constitution par le Conseil constitutionnel²³.

22 Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte ; loi organique n° 2022-400 du 21 mars 2022 visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte.

23 Conseil constitutionnel, décisions n° 2022-839 et 2022-838 DC.

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 modifie la définition du lanceur d'alerte notamment en substituant la condition d'absence de contrepartie financière directe au critère du désintéressement. Elle étend le bénéfice de la protection des lanceurs d'alerte aux facilitateurs, soit aux personnes morales et physiques qui les aident à effectuer un signalement, ainsi qu'à leurs proches et aux entités juridiques qu'ils contrôlent, pour lesquelles ils travaillent ou avec lesquelles ils sont en lien.

Dans son étude, le Conseil d'État recommandait d'instituer une gradation des canaux (internes, externes) susceptibles d'être utilisés par les lanceurs d'alerte et de n'envisager la divulgation publique qu'en cas de dernier recours (proposition n° 2). La loi du 21 mars 2022 modifie l'articulation des canaux internes et externes de signalement, fixée par la loi du 9 décembre 2016, en prévoyant que le signalement externe peut être effectué soit après un signalement interne, soit directement. Elle dispose que la divulgation publique ne peut intervenir qu'après l'échec d'un signalement externe effectué après un signalement interne ou directement, ou en cas de danger grave ou imminent, de risque de représailles, ou de dissimulation ou destruction de preuves, de danger imminent ou manifeste pour l'intérêt général, notamment en cas de risque de préjudice irréversible.

L'étude du Conseil d'État préconisait également d'instaurer et garantir la stricte confidentialité de l'identité des auteurs de l'alerte, ainsi que, avant la confirmation de son bien-fondé, des personnes qu'elle vise et des informations recueillies par ses destinataires (proposition n° 5). La loi du 21 mars 2022 renforce les garanties de confidentialité, prévues par la loi du 9 décembre 2016, notamment en transposant les dispositions de la directive du 23 octobre 2019, précise la durée de la conservation des signalements et rappelle l'obligation de respecter le règlement général sur la protection des données pour la conservation des données personnelles des alertes faisant l'objet d'un traitement.

La loi renforce enfin la protection des lanceurs d'alerte, en les exonérant de leur responsabilité civile du fait des dommages causés par les signalements, et de leur responsabilité pénale en raison de la soustraction, du détournement ou de recel de documents ou tout autre support contenant les informations qui font l'objet des signalements et dont ils ont eu connaissance de manière licite. Elle permet au juge, à l'occasion de toute instance, pouvant être regardée comme engagée contre un lanceur d'alertes, à titre de représailles, de lui allouer une provision destinée à couvrir ses frais d'instance.



L'étude du Conseil d'État proposait d'étendre les compétences du Défenseur des droits à la protection, dès le lancement de l'alerte, des lanceurs d'alerte s'estimant victimes de mesures de représailles (proposition n° 15). Dans cette perspective, la loi organique n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte lui a donné de nouvelles compétences pour orienter les lanceurs d'alerte vers les autorités compétentes pour recevoir leurs signalements, et veiller à leurs droits et libertés. La loi organique du 21 mars 2022 visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte étend ses missions à l'information et au conseil des lanceurs d'alerte, à la défense de leurs droits et libertés, à la réception de leurs signalements et à la certification, sous forme d'un avis, de leur qualité de lanceurs d'alerte, pour faciliter leur accès aux mesures de protection prévues par la loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte. Elle prévoit en outre la remise tous les deux ans par le Défenseur des droits d'un rapport public sur le fonctionnement global de la protection des lanceurs d'alerte. Pour permettre au Défenseur des droits d'assurer efficacement ces nouvelles missions, la loi organique le dote d'un nouvel adjoint « *chargé de l'accompagnement des lanceurs d'alerte* ».

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 fixe 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 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 leur procédure interne de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte, notamment 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.

■ L'étude *Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ? (2018)*

A la demande du Premier ministre, le Conseil d'État a conduit une étude, adoptée le 28 juin 2018 par son assemblée générale, pour contribuer à la réflexion sur la révision de la loi de bioéthique, comme il l'avait déjà fait lors de l'élaboration des précédentes lois de 1994, 2004 et 2011. Il s'agissait, non de prendre position sur des « choix collectifs (...) qui ressortissent à la compétence de la représentation nationale »²⁴, 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 l'appelait de ses vœux, 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 CCNE.

Des textes réglementaires d'application de la loi du 2 août 2021 ont été adoptés en 2021 puis au cours de l'année 2022.

Le 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 précise, comme l'a prévu le législateur selon une recommandation de l'étude, les conditions d'âge pour bénéficier d'une assistance médicale à la procréation et de l'autoconservation de leurs gamètes à des fins ultérieures d'assistance médicale à la procréation à leur bénéfice. Dans le cadre du prélèvement ou du recueil de ses gamètes, en vue d'une assistance médicale à la procréation, le prélèvement d'ovocytes peut être réalisé chez la femme jusqu'à son quarante-troisième anniversaire et le recueil de spermatozoïdes peut être réalisé chez l'homme jusqu'à son sixantième anniversaire.

24 CE, *Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ?*, Paris, La Documentation française, 2018, p. 40.



saire. Dans le cadre de l'autoconservation de ses gamètes en vue de la réalisation ultérieure d'une assistance médicale à la procréation, le prélèvement d'ovocytes peut être réalisé chez la femme à compter de son vingt-neuvième anniversaire et jusqu'à son trente-septième anniversaire et le recueil de spermatozoïdes peut être réalisé chez l'homme à compter de son vingt-neuvième anniversaire et jusqu'à son quarante-cinquième anniversaire. L'insémination artificielle, l'utilisation de gamètes ou de tissus germinaux recueillis, prélevés ou conservés à des fins d'assistance médicale à la procréation et le transfert d'embryons peuvent être réalisés jusqu'à son quarante-cinquième anniversaire chez la femme, non mariée ou au sein du couple, qui a vocation à porter l'enfant et jusqu'à son soixantième anniversaire chez le membre du couple qui n'a pas vocation à porter l'enfant.

Ce décret fixe en outre la composition de l'équipe médicale clinicobiologique pour ce qui concerne les activités cliniques d'assistance médicale à la procréation, qui sera notamment chargée de réaliser les entretiens particuliers avec les demandeurs en amont de la mise en œuvre de l'assistance médicale à la procréation. Enfin, le décret prévoit la suppression de la participation aux frais afférents à l'assistance médicale à la procréation.

Le 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 tire les conséquences réglementaires de l'adoption de certaines dispositions de la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique. Il modifie le code de procédure civile pour préciser l'information délivrée par le notaire à l'occasion du recueil du consentement des couples de femmes et des femmes non mariées à l'assistance médicale à la procréation. Il modifie le décret n° 74-449 du 15 mai 1974 modifié relatif au livret de famille et à l'information des futurs époux sur le droit de la famille en adaptant les dispositions réglementaires en matière de délivrance du livret de famille à l'extension de l'assistance médicale à la procréation. Ce même décret est également adapté pour prévoir, d'une part, la possibilité d'inscrire sur le livret de famille le décès des enfants, qu'ils soient mineurs ou majeurs et, d'autre part, l'ajout éventuel des prénoms et nom de l'enfant sans vie sur le livret de famille, en application de la loi n° 2021-1576 du 6 décembre 2021 visant à nommer les enfants sans vie. Le décret du 1^{er} mars 2022 adapte également les dispositions réglementaires en matière de changement de nom, telles qu'issues du décret n° 2004-1159 du 29 octobre 2004 modifié portant application de la loi n° 2002-304 du 4 mars 2002 modifiée relative au nom de famille et modifiant diverses dispositions relatives à l'état civil, pour tenir compte de l'extension de l'assistance médicale à la procréation aux couples de femmes et aux femmes non mariées. Dans un objectif de respect de l'intimité de la vie privée, le décret étend les cas dans lesquels les copies intégrales d'un acte de l'état civil ne font plus apparaître la mention de rectification sauf autorisation du procureur de la République, pour les personnes présentant une variation du développement génital. Enfin, le décret clarifie les règles de compétence territoriale dans le cadre de la procédure de modification de la mention du sexe dans les actes de l'état civil, question qui selon l'étude 2018 dépassait le strict champ de la bioéthique.

Le décret n° 2022-1187 du 25 août 2022 relatif à l'accès aux données non identifiantes et à l'identité du tiers donneur a été pris en application de l'article 5 de la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique et portant modification des dispositions relatives à l'assistance médicale à la procréation. Il fixe les conditions de nomination des membres de la commission d'accès des personnes nées d'une assistance médicale à la procréation aux données des tiers donneurs ainsi que ses modalités de fonctionnement. Il définit les modalités de saisine de la commission et de réponse aux demandes reçues par cette dernière. Dans le cadre fixé par le législateur, selon le principe de la nécessité du consentement du donneur souligné dans l'étude, il définit également les modalités de consentement des tiers donneurs à la communication de leurs données non identifiantes et de leur identité aux personnes nées d'une assistance médicale à la procréation avec tiers donneur. Il fixe les modalités de mise en œuvre des traitements de données dont sont responsables l'Agence de la biomédecine et la commission dans ce cadre. Il définit les modalités de poursuite de l'utilisation des dons effectués avant le 1^{er} septembre 2022. Il met enfin les dispositions relatives aux conditions d'âge applicables au prélèvement de gamètes ou d'embryons, jusqu'ici distinctes selon le genre, en cohérence avec la loi, qui permet à une personne transgenre de bénéficier d'une assistance médicale à la procréation, pour autant qu'elle satisfasse, par ailleurs, aux conditions légales.

Conformément aux recommandations de l'étude, la loi du 2 août 2021 n'a par ailleurs 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 dite Claeys - Leonetti du 2 février 2016, après un long débat de société, et qui n'avait pas encore trouvé sa pleine application.

Ce débat 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 vie²⁵. 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. Cette consultation est toujours en cours.

■ **L'étude *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?* (2019)**

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

25 CCNE, avis n° 139 relatif aux questions éthiques relatives aux situations de fin de vie : autonomie et solidarité



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 ans²⁶.

L'étude a fait plusieurs propositions pour réduire les freins à l'utilisation du dispositif d'expérimentation de l'article 72 de la Constitution²⁷. 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 Constitution²⁸. 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.

26 Conseil d'État, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, Paris, La Documentation française, coll. Les Etudes 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.

27 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 ».

28 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 LO1113-1 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. La première phase de l'expérimentation 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.

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.

Par ailleurs, par son avis délibéré et adopté par l'assemblée générale le 15 décembre 2022 sur le projet de loi relatif aux Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, le Conseil d'État veille 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 recommande 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 propose 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, le projet ayant été d'ailleurs modifié en ce sens, 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 suggère 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 devra 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.

■ ***L'étude Vingt propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous (2020)***

En 2020, le Conseil d'État a rendu, à la demande du Premier ministre, une étude formulant vingt 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.

A 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* »²⁹. 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 »³⁰ 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 à ce jour suivie d'une évaluation rendue publique.

Enfin, dans sa fonction consultative, le Conseil d'État, saisi par le Gouvernement le 21 décembre 2022, a rendu, le 26 janvier 2023, un avis sur un projet de loi « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration », présenté au Conseil des ministres le 1^{er} février 2023. Ce projet de loi, qui a été déposé le même jour au Parlement, comporte des dispositions poursuivant l'objectif de rationaliser et simplifier les procédures contentieuses en matière de droit des étrangers.

■ ***L'étude L'intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance (2022)***

L'étude est intervenue alors que l'intelligence artificielle (IA) fait également l'objet d'une attention particulière, qui se poursuit, des institutions de l'Union européenne.

Le 21 avril 2021, la Commission européenne a rendu public l'AI Act (*Artificial Intelligence Act*), projet de réglementation sur l'intelligence artificielle³¹, qui devrait être adopté en 2023.

La proposition de règlement, qui fait l'objet d'un examen au Parlement européen et au Conseil, répond à des demandes explicites du Parlement européen et du Conseil, qui ont lancé plusieurs appels en faveur de l'adoption de mesures législatives visant à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur des systèmes d'intelligence en mettant en balance les bénéfices et les risques de l'IA à l'échelle de l'Union. Elle vise à contribuer à la réalisation de l'objectif de faire de l'Union un acteur mondial de premier plan dans le développement d'une intelligence artificielle sûre, éthique et fiable. Le règlement constituerait le premier cadre juridique transversal et spécifique à l'IA dans le monde.

29 Conseil d'État, Etude à la demande du Premier ministre, 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous, Paris, La Documentation française, 2020, p. 42 et s.

30 <https://www.senat.fr/rap/r21-626/r21-626.html>

31 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



Ce projet couvre un champ d'application large tant au regard de la définition des systèmes d'IA que sur le plan organique (applicabilité aux systèmes publics comme privés), géographique (application du droit européen non seulement aux systèmes mis en service et utilisés dans l'Union, mais aussi à ceux qui produiraient des résultats utilisés dans l'Union) et fonctionnel (exclusions sectorielles limitées).

Il propose une approche par les risques : contrebalançant le champ d'application matériel large, la législation européenne proportionnerait les contraintes aux risques présentés par chaque système. Le projet de règlement propose également une approche « produit » : l'essentiel des obligations pèserait sur le fournisseur, entendu comme l'opérateur qui met le système sur le marché ou en service. La législation européenne serait par ailleurs évolutive afin d'éviter l'obsolescence prématurée.

L'étude du Conseil d'État insiste 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 résulteront du droit de l'Union une fois l'AI Act adopté.

Le Parlement européen a également 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. Il a aussi adopté le 3 mai 2022 une résolution 2020/2266 sur l'intelligence artificielle à l'ère du numérique. La Commission européenne a enfin 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.

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 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.

Le Conseil d'État a en effet été saisi le 22 novembre 2022 du projet de loi portant sur les Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. Ce projet de loi a été modifié par trois saisines rectificatives reçues les 29 novembre, 2 et 8 décembre 2022 en ce qui concerne le texte du projet et, s'agissant de l'étude d'impact, les 25 novembre 2022, 7 et 12 décembre 2022.

Selon l'avis du Conseil d'État, délibéré et adopté par l'assemblée générale le 15 décembre 2022, traitant des dispositions relatives à l'utilisation de traitements algorithmiques sur des images afin de détecter et signaler en temps réel des événements prédéterminés susceptibles de menacer la sécurité des personnes, « le recours, jusqu'ici inédit en France, à un tel traitement aux fins d'exercice des mis-

sions de maintien de l'ordre et de prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens, s'il est limité, dans le projet de loi, à la protection de certains événements, est néanmoins susceptible de mettre en cause la protection de la vie privée et d'autres droits et libertés fondamentales, tels que la liberté d'aller et venir et les libertés d'opinion et de manifestation, lorsque ces dernières s'exercent à l'occasion de ces événements. Il appelle pour ces raisons une intervention du législateur pour l'encadrer de garanties rigoureuses et contrôlées.

L'avis relève que le recours à des analyses automatisées est réservé, à titre expérimental et jusqu'au 31 décembre 2024, à des manifestations qui par leur ampleur ou leurs circonstances sont particulièrement exposées à des risques graves d'atteinte à la sécurité des personnes notamment du fait d'actes de terrorisme. Les traitements ne collectent ni n'utilisent aucune donnée biométrique et ne peuvent, en particulier, recourir à la reconnaissance faciale. Il leur est interdit de procéder à aucun rapprochement, interconnexion ou mise en relation automatisée avec d'autres traitements de données personnelles. Ils procèdent exclusivement à un signalement d'attention et ne peuvent produire aucun autre résultat, ni fonder par eux-mêmes aucune décision individuelle ou acte de poursuite. La finalité et la fonctionnalité des systèmes sont ainsi très strictement bornées. Le Conseil d'État propose d'ajouter à ces garanties le principe de primauté humaine, assurant qu'à tout instant le traitement ne fonctionne que sous la supervision des personnes qui le mettent en œuvre. Le Conseil d'État veille en outre à clarifier les différentes phases de conception, de développement, de mise en œuvre des traitements concernés. Il observe que chacune de ces trois étapes débouche sur une décision administrative qui sera susceptible d'être déférée au juge afin d'en faire examiner la légalité au regard des prescriptions fixées par le présent projet de loi.

Enfin, l'avis du Conseil d'État estime que cette expérimentation, limitée dans le temps et dans l'espace, telle qu'elle est régie et encadrée par le projet de loi ainsi précisé, ne se heurte à aucune objection d'ordre constitutionnel ou conventionnel et est susceptible d'assurer une plus grande efficacité du maintien de l'ordre et de la sécurité des manifestations d'ampleur inédites qui vont se dérouler, notamment pendant la période des Jeux Olympiques et Paralympiques. Il considère que l'intervention de la CNIL comme autorité de contrôle, aussi bien au stade de l'autorisation du déploiement du traitement que durant sa mise en œuvre et son évaluation, assure une supervision constante de l'expérimentation de nature à prévenir les risques susceptibles d'être rencontrés.

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.



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 2022 illustre cette contribution et permet d'apprécier cet aspect du travail du Conseil d'État.



1. Satisfaire à l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme

■ Ecarter la mise en place de procédures administratives inutiles et source de confusion

Texte inutile et maintien d'une complexité injustifiée – Régime des dépenses engagées par les forces de police dans l'intérêt des organisateurs de manifestations (FIN – 405492 – 05/07/2022) – Le décret n° 97-199 du 5 mars 1997 relatif au remboursement de certaines dépenses supportées par les forces de police et de gendarmerie fait application du deuxième alinéa de l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure, qui prévoit que : « *Les personnes physiques ou morales pour le compte desquelles sont mis en place par les forces de police ou de gendarmerie des services d'ordre qui ne peuvent être rattachés aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre sont tenues de rembourser à l'État les dépenses supplémentaires qu'il a supportées dans leur intérêt.* » Ce décret prescrit la passation d'une convention entre l'État et l'organisateur de la manifestation, prévoyant les modalités techniques et financières du concours apporté par les forces de police et de gendarmerie au maintien de l'ordre dans cette manifestation. La décision *Association Moto-Club de Nevers et de la Nièvre* du Conseil d'État statuant au contentieux (11 mai 2022, n° 449370) juge qu'il résulte des dispositions législatives que les sommes en question, qui ont le caractère d'une redevance pour service rendu, sont dues par l'organisateur de la manifestation au profit duquel les dépenses ont été engagées, qu'il ait, ou non, conclu avec l'État la convention ainsi prévue. Dans ces conditions, saisi d'un projet de décret modifiant le décret du 5 mars 1997, afin d'y prévoir que les organisateurs de manifestations sont tenus de rembourser à l'État les prestations qui leur sont fournies, y compris lorsqu'ils s'abstiennent de signer la convention, le Conseil d'État est conduit à écarter ce projet. En effet, d'une part, il n'ajoute rien à l'état actuel du droit, tel qu'interprété par la décision *Association Moto-Club de Nevers et de la Nièvre*, d'autre part, il laisse subsister l'architecture du décret du 5 mars 1997, qui impose la conclusion d'une convention entre les forces de l'ordre et les organisateurs de la manifestation et en fixe le contenu, alors qu'une telle convention n'est pas nécessaire à l'exécution des prestations même si elle peut être utile en pratique et, enfin, omet, à cette occasion, de tirer les conséquences du caractère de redevance pour service rendu du remboursement des prestations et de définir, en conséquence, les modalités de calcul des sommes dues à ce titre. Dès lors, le Conseil d'État invite le gouvernement à élaborer un nouveau texte, prenant en compte l'ensemble de ces recommandations, de nature à simplifier le droit applicable, en améliorer la compréhension et par suite à en améliorer l'application.

■ Recourir à la codification, vecteur de simplification

Moderniser la présentation obsolète d'un code – Nécessité de mettre les dispositions réglementaires du livre des procédures fiscales en conformité avec les règles modernes de rédaction des textes (FIN – 404818 et 404905 – 22/0/2022) – Selon les règles de présentation harmonisées des codes, les articles de la partie réglementaire de ceux-ci relevant d'un décret en Conseil d'État et en conseil des ministres sont identifiés par un « R.* », ceux relevant d'un décret en Conseil d'État par un « R »,



ceux relevant d'un décret en conseil des ministres par un « D* » et ceux relevant d'un décret « simple » par un « D ». Toutefois, le livre des procédures fiscales, à l'instar de certains autres codes rédigés avant la mise en place de la Commission supérieure de codification, retient des règles différentes, par exemple une mention « R.** » pour les décrets en Conseil d'État délibérés en conseil des ministres et une mention « R* » pour les décrets en Conseil d'État. Si le Conseil d'État accepte, lorsqu'il est saisi de modifications mineures du LPF, de continuer à faire application de ces règles dérogatoires pour éviter de créer des confusions, il estime toutefois indispensable de mettre en œuvre, dès que possible, les règles contemporaines d'identification du niveau des articles réglementaires dans l'ensemble de ce livre, le cas échéant en recourant à un décret en Conseil d'État « balai » remplaçant systématiquement les références « R** », « R* » et « R » par les références « R* », « R » et « D » là où il y a lieu.

Justice – Professions, charges et offices – Commissaires de justice et notaires – Règlementation de la profession de commissaires de justice et de notaire-Complexité – Invitation à simplifier et codifier les textes les régissant (INT – 405282 – 19/12/2022) – Saisi d'un projet de décret relatif à la gestion des professions de commissaire de justice et de notaire, le Conseil d'État lui donne un avis favorable tout en alertant le Gouvernement sur la complexité du dispositif normatif qui régit ces professionnels. Ce dernier est en effet constitué d'un empilement de nombreux textes rendant difficilement lisibles, pour les professionnels et plus encore les non professionnels, les règles applicables, et nuisant à la cohérence juridique d'ensemble du dispositif. Aussi le Conseil d'État recommande-t-il au Gouvernement de procéder dans les meilleurs délais à la consolidation des différents textes applicables aux officiers publics ministériels dans ce code. Le déploiement complet de la réforme étant prévu au 1^{er} mars 2024, il estime que cette date peut constituer l'échéance calendaire à viser pour la réalisation de ce code.

■ **Endiguer le flux des textes et la complexité des dispositions législatives et réglementaires applicables**

Associations et fondations – Statuts – Reconnaissance de la fondation dite « Fondation Germaine Revel » comme établissement d'utilité publique par transformation d'une association – Simplification des règles de transmission des biens (INT – 405436 – 8 et 21/07/2022) – Saisi d'un projet de décret relatif à la reconnaissance d'utilité publique de la fondation dite « Germaine Revel » par transformation, sur le fondement de l'article 202 de la loi du 23 juillet 1987, de l'association du même nom, le Conseil d'État lui donne un avis favorable, y compris en tant qu'il prévoit une transmission universelle, à la fondation, des biens de l'association, exonérée de droits de mutation à titre gratuit dans les conditions prévues à l'article 1039 du code général des impôts. Le Conseil d'État suggère au Gouvernement de clarifier, par une mention explicite dans la doctrine de l'administration fiscale, les règles applicables à ce type de transformations quant au sort du patrimoine de l'entité transformée. En effet, s'il a paru préférable, pour éviter toute ambiguïté à l'égard de la fondation projetée, de prévoir qu'elle reprendrait les biens de l'association en franchise d'impôts, il résulte tant de la lettre de l'article 20-2 de la loi du 23 juillet 1987 que des intentions du législateur que la transformation constitue une fiction par laquelle

une personne morale change de forme juridique en se succédant à elle-même. Cette mue statutaire s'inspire de la transformation des sociétés prévue aux articles 18444 du code civil et L. 2106 du code de commerce, dont la Cour de cassation juge qu'elle n'a pas pour effet de transmettre le patrimoine (Com. 27 mai 2015, n° 13-27.458 P). Il semble donc utile au Conseil d'État, pour éviter à l'avenir que des décrets en Conseil d'État prévoient les conditions d'une transmission de patrimoine qui, juridiquement, n'a pas lieu, tout en assurant la sécurité juridique des fondations, que la doctrine de l'administration fiscale précise si, comme cela semble résulter de ce qui précède, une telle transformation échappe aux règles relatives aux droits de mutation à titre gratuit et partant à l'article 1039 du code général des impôts en conditionnant l'exonération. A cet égard, il pourrait être indiqué, le cas échéant, de compléter l'instruction administrative référencée BOI-ENR-AVS-40-80-10 n° 130, qui indique déjà qu'en principe, la transformation d'une association en GIE ou en GEIE donne seulement lieu à un droit d'enregistrement minimum sur le fondement de l'article 680 du même code.

Libertés et droits fondamentaux – Droits civils et individuels – État des personnes – Nationalité – Suppression de la procédure de contestation du refus de délivrance du certificat de nationalité française devant le ministre de la justice au profit d'un recours devant le tribunal judiciaire – Complexité excessive du nouveau dispositif – Invitation à la simplifier (INT – 405134 – 07/06/2022) – Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret relatif au certificat de nationalité française, lui donne un avis favorable sous réserve des modifications et observations suivantes. Le projet confie au tribunal judiciaire l'examen de ce recours, à la place du ministre de la justice au motif que le dispositif en vigueur est inefficace compte tenu des difficultés inhérentes au traitement centralisé de 5 000 à 6 000 recours par an. Le Conseil d'État considère toutefois que le dispositif auquel le projet aboutit n'est pas satisfaisant. En effet, toute personne qui souhaite que sa nationalité française soit reconnue peut déjà saisir à tout moment le tribunal judiciaire d'une action déclaratoire de nationalité, en application de l'article 29-3 du code civil. Le projet revient donc à ouvrir une deuxième voie devant le juge judiciaire, enfermée dans un délai de six mois à compter du refus de certificat, dont l'objet est très proche puisqu'il s'agit également, pour le requérant, de voir sa nationalité reconnue, mais qui débouche sur la délivrance d'un document dépourvu de l'autorité de chose jugée, le certificat de nationalité française valant seulement jusqu'à preuve contraire. Le système ainsi construit est complexe pour les requérants et le juge lui-même. Le Conseil d'État invite le Gouvernement à réfléchir à la possibilité de mettre en place un dispositif plus simple. Deux options lui semblent envisageables à cette fin. La première consisterait à ne pas prévoir d'autre recours, lorsque le service du greffe a refusé le certificat de nationalité, que l'exercice d'une action déclaratoire de nationalité. Cette option supposerait que le législateur abroge l'article 31-3 du code civil. Il convient de souligner que, lorsqu'elle est mise en œuvre à la suite d'un refus de certificat de nationalité, l'action déclaratoire, qui permet de faire constater la nationalité française avec une autorité supérieure à celle d'un certificat, constitue pour l'intéressé un recours juridictionnel effectif. C'est le cas dans le dispositif actuel où cette action peut seule être exercée à la suite d'un refus confirmé par le garde des sceaux. La seconde option serait d'engager une réflexion sur une suppression du certificat de nationalité et sur son remplacement



par un dispositif où la nationalité française serait toujours établie par une décision juridictionnelle, selon des modalités rénovées.

■ 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 (notamment **ADM – 404934 – 16/03/2022 ; 405854 – 11/10/2022 ; 406322 – 06/12/2022**), 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.

Saisi d'un projet de décret relatif à la gouvernance de la sécurité numérique de l'État (affaire **404660**), le Conseil d'État relève que le projet présenté par le Gouvernement sous forme d'un décret simple vise à renforcer la sécurité numérique des systèmes d'information et de communication de l'État et de ses établissements publics en prévoyant la mise en place de personnes responsables de cette sécurité au sein de chaque ministère, dont certaines sont notamment chargées de procéder, avant le déploiement de tout nouveau système d'information ou de communication, à son homologation au regard des exigences de sécurité numérique. Il impose également à tout dirigeant exécutif d'établissement public de prendre différentes mesures visant à garantir la sécurité numérique des systèmes d'information auxquels son établissement public a recours.

Constatant que le décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'État et à la direction interministérielle du numérique définit les personnes responsables, au sein de l'État, des systèmes d'information, le Conseil d'État considère que les dispositions projetées, dont certaines réitèrent des dispositions de ce décret, gagneraient en lisibilité et accessibilité en venant s'insérer dans celui-ci plutôt que dans un texte autonome. Il convient en outre d'éviter de compliquer encore le paysage normatif déjà riche en matière de sécurité numérique des systèmes d'information et de communication de l'État, régie par plusieurs dispositions figurant dans ce décret du 25 octobre 2019 mais aussi dans le code de la défense et dans l'instruction générale interministérielle n° 1300 ou encore dans l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 modifiée relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives et les textes pris pour son application.

Dans le même souci de lisibilité et d'accessibilité de la norme, le Conseil d'État estime en outre que l'obligation d'homologation préalable de tout système d'information et de communication ne peut être instaurée au détour d'une phrase relative à l'autorité qui en est chargée mais doit faire l'objet d'une disposition expresse, qui en définit l'objet. Il complète à cet effet le projet du Gouvernement. Pour atteindre l'objectif de sécurité numérique poursuivi par le Gouvernement, il suggère également à celui-ci d'ajouter au projet une disposition transitoire visant à prévoir, dans un délai suffisant, l'homologation des systèmes d'information existants à la date d'entrée en vigueur du décret.

S'agissant des dispositions relatives à la sécurité numérique des établissements publics, le Conseil d'État considère que si une loi n'est pas nécessaire pour les édicter, dès lors que de telles dispositions ne touchent pas aux règles constitutives de ces établissements, ces obligations nouvelles pour leurs organes dirigeants, qui leur imposent notamment de définir et de mettre en œuvre une organisation permettant d'assurer la sécurité numérique de l'établissement et de communiquer chaque année à la tutelle ministérielle une évaluation du niveau de sécurité de ce système, relèvent d'un décret en Conseil d'État et non d'un décret simple. Il s'agit en effet de dispositions transversales qui s'appliqueront à tous les établissements publics de l'État, dont les statuts sont le plus souvent définis par décret en Conseil d'État. Avec l'accord du Gouvernement, il transforme donc le projet dont il est saisi en un projet de décret en Conseil d'État et accompagne cette modification de l'introduction de dispositions permettant de modifier par décret simple toutes les autres dispositions du projet de décret.

En sens inverse, le Conseil d'État constate que certaines dispositions du projet s'intéressent à des subdivisions d'organisation administrative qui ne relèvent pas du décret mais plutôt d'un arrêté auquel il convient de renvoyer. Il disjoint les dispositions correspondantes du projet du Gouvernement.

Le Conseil d'État constate enfin que, considérées dans leur ensemble, les règles applicables à la sécurité des systèmes d'information et de communication de l'État et de ses établissements publics se caractérisent, notamment en ce qui concerne leur homologation, par une complexité que le projet de décret dont il est saisi, en créant une nouvelle procédure se superposant à celles qui existent déjà, ne contribue pas à atténuer. Il attire l'attention du Gouvernement sur les risques que cet enchevêtrement comporte et sur la nécessité d'une réflexion à ce sujet, dans un domaine particulièrement sensible, qui appellerait au contraire une norme de droit de droit simple, cohérente et opérationnelle, permettant à chacun des acteurs de la chaîne de sécurité de ces systèmes de savoir clairement où se situe sa responsabilité.

Recommandations relatives à l'interdiction de la publicité relative à la commercialisation ou faisant la promotion des énergies (TP – 405994 – 29/11/2022) – L'article L. 229-61 ajouté au code de l'environnement par l'article 7 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat-résilience », interdit « la publicité relative à la commercialisation ou faisant la promotion des énergies fossiles », en précisant notamment que : « *N'entrent pas dans le champ de l'interdiction les carburants dont le contenu en énergie renouvelable est réputé supérieur ou égal à 50 %* ». Le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi d'un projet de décret pris pour l'application de cet article, qui lui confie le soin de préciser « *la liste des énergies fossiles concernées et les règles applicables aux énergies renouvelables incorporées aux énergies fossiles* » ainsi que de définir les modalités d'application de l'article, notamment « *en tenant compte notamment des exigences d'un bon accès du public à l'information relative au prix des énergies concernées ainsi que des obligations légales ou réglementaires des fournisseurs et distributeurs de ces énergies* ». Comme il l'avait indiqué dans son avis sur le projet de loi (Assemblée générale, 4 février 2021 – Avis sur un projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets – n° 401933, point



12), le Conseil d'État (section des travaux publics) rappelle que toute restriction apportée à la publicité est susceptible de porter atteinte à la liberté d'entreprendre, au droit de propriété ainsi qu'à la liberté d'expression et de constituer une entrave à la libre circulation des marchandises ou à la libre prestation de services, et que, si le droit des professionnels à faire la publicité des biens et services qu'ils proposent peut être l'objet de restrictions, voire d'interdictions, c'est sous réserve que de telles restrictions ou interdictions soient justifiées par un objectif d'intérêt général, adaptées et proportionnées à cet objectif, et prévues par la loi. Le Conseil d'État avait estimé « *que faute de désigner les modes de publicité et les biens et énergies visés par une mesure d'interdiction, les dispositions du projet de loi pourraient être regardées comme entachées d'incompétence négative, mais également, dès lors que le dispositif prévoit des sanctions pénales, de méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines* », et que « *si le champ de l'interdiction devait être interprété comme ne visant que la publicité directe pour des sources d'énergie, et elles seules, le caractère peu fréquent de ces publicités directes et l'absence de référence à des modes de consommation ne permettent pas de considérer cette mesure d'interdiction comme adaptée et proportionnée à l'objectif poursuivi, qui est de diminuer la consommation des produits les plus fortement émetteurs de gaz à effet de serre* » (Avis précité, même point). Le Conseil d'État constate que l'article finalement adopté par le Parlement n'a que peu évolué par rapport à celui qu'il avait examiné, se bornant à ajouter que l'interdiction concerne la publicité « *relative à la commercialisation ou faisant la promotion* » des énergies fossiles mais pas celle afférente aux « *carburants dont le contenu en énergie renouvelable est réputé supérieur ou égal à 50 %* ». L'article L. 229-61 du code de l'environnement présente donc toujours les mêmes insuffisances en ce qui concerne l'incompétence négative, insuffisances auxquelles le projet de décret ne saurait remédier, ne permettant ainsi pas d'écartier tout risque d'atteinte manifestement disproportionnée aux libertés constitutionnellement garanties.

5. Afin de sécuriser juridiquement l'ensemble du dispositif, le Conseil d'État (section des travaux publics) ne peut qu'inciter le Gouvernement à veiller à compléter la loi pour qu'elle précise le champ et les modalités de l'interdiction de publicité et indique les précisions qui devraient y être apportées.

- concerne uniquement les énergies primaires (pétrole, gaz naturel, charbon) ou également certaines énergies secondaires (électricité, chaleur, carburant, hydrogène, combustible autre qu'une énergie primaire, ...), seuls les carburants étant, à ce stade, explicitement visés par la loi ;
- concerne uniquement la publicité directe pour les sources d'énergie ou également la publicité indirecte, relative à tout objet permettant de faire usage de l'énergie ;
- exclut les seules énergies renouvelables, éventuellement au-delà d'un certain seuil d'incorporation, ou également les énergies définies comme « bas carbone » ;
- exclut certains supports ou certaines formes de publicité (publicité financière, parrainage, mécénat, ...).

Il souligne que les interdictions édictées devront être proportionnées à l'objectif d'intérêt général recherché et qu'il conviendrait, enfin, que la loi indique la nature, pénale ou administrative, des sanctions et précise, le cas échéant, leurs éléments constitutifs.

■ Simplifier le recours aux consultations

Protection des données à caractère personnel – Questions générales – Consultation du Conseil d’État

Le Conseil d’État (section de l’intérieur) constate que la grande majorité des projets de décrets qu’il a examinés en 2022 en application des articles 30,31 II, et 32 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés concernaient des traitements entrant dans le champ du règlement 2016/679 (RGPD) ou de la directive 2016/680 dite « police-justice ». Il observe que le RGPD et la directive 2016/680, qui ont profondément modifié les règles régissant la protection des données personnelles (Conseil d’État AVIS du 7 décembre 2017 sur un projet de loi d’adaptation au droit de l’Union européenne de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés n° **393836**), reposent sur une logique différente de celle qui a conduit le législateur national à prévoir, dès l’origine de la loi de 1978, la création par décret en Conseil d’État des traitements identifiés comme les plus susceptibles de porter atteinte à des droits des personnes physiques. Le RGPD et la directive 2016/680, ne font en effet pas reposer les garanties de protection des données personnelles sur des mécanismes d’autorisation préalable, mais sur une responsabilité accrue du responsable du traitement, qui a notamment la charge de l’élaboration préalable d’une analyse d’impact et de la mise en place de contrôles internes, associée à des contrôles a posteriori renforcés de l’instance de régulation et des sanctions aggravées en cas de manquements. Le Conseil d’État a par ailleurs relevé à plusieurs reprises (par exemple ci-dessus **INT – 404773 – 22/03/2022**) que toutes les conséquences de ce nouveau cadre juridique européen de la protection des données n’ont pas été tirées, nombre de responsables de traitements considérant sans doute, mais à tort, que l’autorisation par décret en Conseil d’État suffirait à garantir la complète conformité du traitement et de son exploitation à ce cadre juridique nouveau alors que cette conformité relève de façon accrue de leur responsabilité propre. Etant ensuite rappelé :

- que les traitements qui dérogent aux règles protectrices de fond de la loi de 1978 nécessitent une intervention de la loi, et un avis du Conseil d’État en application de l’article 39 de la Constitution, si l’initiative résulte d’un projet de loi ;
- que la loi de 1978 prévoit un avis motivé de la CNIL pour la création des traitements pour lesquels un décret en Conseil d’État est obligatoire ;
- et que le Gouvernement peut toujours, facultativement, saisir le Conseil d’État d’une demande d’avis même lorsqu’il n’y est pas obligé juridiquement.

Le Conseil d’État invite le Gouvernement, dans la perspective d’une simplification de la procédure de création de certains traitements informatiques et dans le respect des règles et principes constitutionnels et conventionnels applicables en matière de protection des données personnelles, à engager une réflexion sur les modifications législatives et réglementaires propres à permettre la suppression de la consultation obligatoire du Conseil d’État tant pour la création des traitements entrant dans le champ du règlement 2016/679 (RGPD) ou de la directive 2016/680 que pour la modification des décret en Conseil d’État ayant autorisé la création de tels traitements.



2. Renforcer l'évaluation des projets envisagés

■ Mieux évaluer la complexité des projets envisagés en matière de droit des finances locales

Remédier à la complexité croissante du droit des finances locales – Décret illustrant la complexité croissante des modalités de répartition des dotations – Notion de potentiel fiscal devenue en partie virtuelle – Opportunité d'une refonte d'ensemble (FIN – 405346 – 28/06/2022) – Un projet de décret portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation de leurs ressources fiscales, pris en application de dispositions des lois de finances pour 2021 et 2022, illustre la complexité croissante des modalités de répartition des dotations aux collectivités territoriales. Ce texte, qui précise les modalités de calcul des principaux indicateurs fondant cette répartition (potentiel fiscal et effort fiscal, notamment), répond à trois ordres de préoccupation : neutraliser les effets de la suppression de certains impôts locaux (taxe d'habitation et impôts de production), pour stabiliser les montants de dotation perçus ; intégrer l'incidence des différents niveaux d'intégration fiscale du « bloc communal », selon la formule de coopération intercommunale choisie ; traduire diverses orientations du gouvernement en matière de péréquation. A cet effet, le projet de décret prévoit que les indicateurs prennent en compte, en premier lieu, des produits réels perçus par les collectivités, mais sans qu'elles aient sur les impôts concernés de pouvoir de taux (attributions de TVA, par exemple), en deuxième lieu, des produits de taxe foncière sur les propriétés bâties corrigés, notamment par l'intégration du produit potentiel que les collectivités pourraient dégager par la modulation de leur taux d'imposition à cet impôt et, en dernier lieu, une fraction de correction dégressive permettant de lisser dans le temps les effets déstabilisateurs de ces indicateurs modifiés. Si la complexité des finances locales est un constat ancien et récurrent, le Conseil d'État relève que 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 n'est plus susceptible d'être correctement appréhendé par les élus et n'est qu'à peine accessible 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 s'impose.

3. Simplifier les formalités et les procédures administratives

■ Simplifier des formalités au sein de l'administration

Simplifier... une simplification – Simplification d'un régime d'autorisation se traduisant par la création de deux circuits administratifs différents pour des actes similaires (FIN – 404640 – 01/02/2022) – Le projet de décret relatif au transfert au directeur de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) des décisions relatives aux autorisations et interdictions de divulgation et de libre exploitation des

inventions modifie, afin de prendre en compte les récentes évolutions législatives, certains articles de la partie réglementaire du code de la propriété intellectuelle. En effet, la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (dite loi « ASAP ») a, par son article 28, modifié l'article L. 612-9 du CPI et transféré au directeur de l'INPI la compétence pour délivrer des autorisations de divulgation et de libre exploitation des inventions, actes qui relevaient du ministre chargé de la propriété industrielle. L'objectif est de simplifier la procédure de mise au secret des brevets qui, du fait de l'intervention jusque-là de trois acteurs - le haut fonctionnaire de défense et de sécurité des ministères économiques et financiers, le ministère de la défense et l'INPI - exposait à des délais longs et à certaines défaillances de sécurité. Cependant, en modifiant le seul article L. 612-9 du CPI, l'article 28 de la loi ASAP s'est borné à opérer ce transfert de compétence pour les brevets français, sans y procéder pour les brevets européens et internationaux. En conséquence, il existe désormais deux circuits administratifs différents pour les autorisations de divulgation et d'exploitation libre des inventions, au lieu d'un seul auparavant, alors que rien ne justifie ce traitement différencié. Le Conseil d'État attire donc l'attention sur l'opportunité, afin de donner son plein effet à la réforme de simplification souhaitée, d'opérer les modifications nécessaires dans la partie législative du CPI, avant d'en tirer les conséquences une nouvelle fois au niveau réglementaire.

(ADM – 405854 – 11/10/2022) – Le Conseil d'État approuve un projet de décret fixant les conditions de mise en œuvre du traitement des saisines de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) relevant d'une série de demandes au sens du deuxième alinéa de l'article L. 342-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Le I de l'article 163 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 (loi 3DS) a complété l'article L. 342-1 du CRPA en y insérant trois nouveaux alinéas qui, pour alléger la charge de travail de la CADA, organisent une procédure simplifiée de traitement de ces séries, procédure que l'auteur de cette série de demandes est en principe tenu d'activer. Le projet de décret définit les modalités pratiques de cette mesure de simplification, ainsi que le prévoit l'avant dernier alinéa de l'article L. 342-1 qui renvoie pour ce faire à un décret en Conseil d'État. Le Conseil d'État propose au Gouvernement, qui l'accepte, de considérer qu'une série est constituée dès le seuil de cinq demandes et, en outre, d'ouvrir à la CADA la possibilité de mettre en œuvre à son initiative cette procédure lorsqu'il apparaît qu'une même personne l'a saisie de plusieurs demandes constituant une telle série. Il considère en revanche qu'il n'est pas nécessaire de compléter l'article R. 341-5-1 du CRPA, qui prévoit les cas dans lesquels la commission peut déléguer à son président le soin de prendre des décisions, au cas d'une demande se rattachant à une série déjà examinée par elle, l'un des items de cet article englobant déjà ce cas de figure.



1.4. L'activité de publication

1.4.1. Le Conseil d'État et le numérique

Le Conseil d'État a revu en 2022 l'arborescence de son site internet afin de proposer une structure adaptée aux besoins de ses publics. Cinq rubriques sont désormais proposées aux visiteurs : Qui sommes-nous ? Décisions de justice, Avis consultatifs, Publications & colloques et enfin, ce qui est une nouveauté, la rubrique « Vos démarches » permet aux requérants d'accéder à toutes les modalités pratiques pour déposer ou suivre leur recours, demander une aide juridictionnelle, déposer ou s'associer à une action collective, faire exécuter une décision de justice.

Plus de 7,5 millions de visiteurs ont consulté les pages du site internet du Conseil d'État en 2022 soit une augmentation de 25 % par rapport à 2021.

■ Les réseaux sociaux

YouTube : la chaîne Youtube, suivie par 4 471 abonnés (+1 323 abonnés sur 1 an), propose plusieurs productions sur le Conseil d'État : vidéos pédagogiques, interviews de personnalités du Conseil d'État et extérieures sur des questions de droit et de société, retransmissions des colloques et de conférences. 93 vidéos ont été mises à disposition du public en 2022 et 12 conférences ont été retransmises en direct. Près de 100 000 personnes ont consulté la chaîne YouTube pour 10 583 heures de visionnage et plus de 5 200 ont suivi les conférences retransmises en direct.

Twitter : 216 938 abonnés (17 668 nouveaux abonnés en 2022) 193 tweets vus près de 4 millions de fois

LinkedIn : 104 870 abonnés (27 589 nouveaux abonnés en 2022), 164 publications vues plus de 5 millions de fois

Instagram : Afin de toucher un public plus jeune parfois très éloigné du monde des institutions, et de lui donner accès aux questions de droit qui irriguent la société, le Conseil d'État a ouvert en octobre 2022 son compte Instagram. Fin 2022, plus de 1 000 personnes s'étaient abonnées au compte, dont 51 % de 18-24 ans et 31,5 % de 25-34 ans. Ils ont pu découvrir « le Conseil d'État autrement » à travers 50 publications (posts, real et stories décryptages, vidéos, quiz, témoignages).

■ Les podcast

Le Conseil d'État propose des podcasts permettant à chacun d'écouter ses conférences et colloques en replay. Plus de 2 800 écoutes ont été comptabilisées en 2022. Les 3 premiers podcasts les plus écoutés sont : Les réseaux sociaux, vecteurs de transformation de l'action publique (442 écoutes), le vieillissement, un défi social (415 écoutes), la Nuit du Droit 2021 au Conseil d'État : l'écologie par le droit ? (387 écoutes).

1.4.2. Les publications numériques

La lettre de la justice administrative (LJA), a évolué en 2022 pour continuer de s'adapter aux attentes de son lectorat, qui s'élève à plus de 23 000 abonnés. Désormais proposée en version newsletter mais également accessible en format web sur le site internet, elle revient chaque trimestre sur les temps forts de la juridiction, à travers un nouveau rubriquage et un nouveau design, plus accessible.

➔ [Retrouvez toutes les publications de la LJA](#)

De nouveaux supports de communication – Outre son bilan d'activité annuel, désormais adressé au grand public et offrant un décryptage de l'impact des activités du Conseil d'État sur la vie quotidienne de chacun, le Conseil d'État a publié de nouveaux documents en 2022 : « Le Conseil d'État et la justice administrative : que font-ils pour vous ? » « La justice administrative, que fait-elle pour vous ? ». À l'aide de témoignages, schémas et courts articles ces publications pédagogiques adressées au grand public reviennent sur ce que font concrètement le Conseil d'État et les autres juridictions administratives pour le quotidien des citoyens.

➔ [5 juillet 2022 : Document pédagogique : Découvrir le Conseil d'État et la justice administrative – Que font-ils pour vous ?](#)

Quatre nouvelles brochures ont été éditées en « Français facile à lire et à comprendre » (FALC) et diffusées dans les juridictions administratives et dans les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Destinées aux personnes déficientes intellectuelles et aux personnes qui maîtrisent mal le français, elles ont été réalisées avec l'appui de l'établissement et service d'aide par le travail (ESAT), Avenir Apei, pour permettre à chacune et à chacun de mieux identifier les différentes personnes intervenant lors d'une audience et de comprendre son déroulement pour mieux s'y préparer.

[Retrouvez sur le site internet](#)

- [3 février 2022 : L'année 2021 en quelques chiffres](#)
🔗 [Consulter les chiffres clés de l'année 2021](#)
- 1^{er} avril 2022 : Guides annuels de jurisprudence (Le « petit Combar nous »)
🔗 [Consulter les analyses de jurisprudence](#)
- 21 juillet 2022 : mise à jour de la jurisprudence destinée aux acteurs des associations et fondations reconnues d'utilité publique (RUP) : Recueils de jurisprudence associations et fondations (ARUP – FRUP)
🔗 [Consulter les recueils](#)
- 5 juillet 2022 : Rapport public d'activité des juridictions administratives et Bilan annuel
🔗 [Consulter le rapport public 2021](#)
🔗 [Consulter le bilan annuel d'activité 2021](#)



31 août 2022 : Étude réalisée à la demande du Premier ministre sur *Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance*

 [Consulter l'étude](#)

27 septembre 2022 : Étude annuelle du Conseil d'État sur *Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique*

 [Consulter l'étude](#)

28 décembre 2022 : Mise à jour du *Guide des outils d'action économique*

 [Consulter le guide](#)

1.4.3. Les publications à La Documentation française

■ **Collection « Les rapports du Conseil d'État », étude annuelle 2022, *Les réseaux sociaux, enjeux et opportunités pour la puissance publique***

 [Consulter l'étude](#)

■ **Collection « Droits et Débats » n° 35, *Gouvernance et financement de la protection sociale (195 pages)***

Cet ouvrage analyse la façon dont le système de protection sociale français a profondément évolué ces dernières décennies, devenant progressivement plus universaliste, au point de se traduire en matière de gouvernance et de financement par davantage d'étatisation. La première table ronde s'intéresse à la gouvernance de la protection sociale à travers la place des partenaires sociaux et le rôle de l'État, notamment en matière de gouvernance de la branche maladie et du mode d'organisation de la nouvelle branche relative à l'autonomie. La seconde table ronde examine les transformations qui touchent au financement de la protection sociale, et s'interroge sur la place respective des impositions et des cotisations, sur la nature des prélèvements dédiés à la protection sociale (CSG, TVA sociale), ainsi que sur la question des liens entre les modalités de financement de la protection sociale et son organisation et sa gouvernance.

■ **Collection « Droits et Débats » n° 36, *L'environnement : les citoyens, le droit, les juges – Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation (140 pages)***

L'ouvrage questionne la thématique de l'environnement bien au-delà du milieu du droit, qui conduit les cours suprêmes françaises et européennes à développer une approche juridique commune tant la nature du contentieux environnemental a évolué. La première table ronde présente le caractère transversal et global du droit de l'environnement, puis s'interroge sur sa conciliation avec les droits fondamentaux, ainsi que sur la place de la protection de l'environnement dans le débat démocratique. La seconde table ronde, axée sur le rôle du juge dans la protection de l'environnement, s'intéresse successivement à l'accès aux juges, à leur contrôle, et à l'effectivité de la solution juridictionnelle retenue. Enfin, chaque table ronde fait l'objet d'une synthèse qui dresse un bilan de la situation existante, et dégage des orientations prospectives et des solutions pour mieux juger les contentieux environnementaux.

■ **Collection « Droits et Débats » n° 37, *Quel financement pour une économie durable ? (160 pages)***

Cet ouvrage traite des enjeux de la transition énergétique, qui semble être l'occasion de réorienter l'économie vers un développement durable. La première table ronde analyse les objectifs à privilégier et à mettre en œuvre pour favoriser un développement durable, en distinguant les secteurs touchés (aéronautique), de ceux essentiels dans la transition énergétique (habitat), ou vers lesquels affluent les financements, peut-être pas toujours bien orientés (énergies renouvelables, numérique), et en tenant compte de la réaction des grands acteurs économiques publics et privés. La seconde table ronde soulève les problèmes de financement du développement durable dans un contexte d'endettement massif des États. Les financements privés étant à eux seuls insuffisants, et les marges de redéploiement de la dépense publique délicates, il faut alors combiner stabilité financière et soutenabilité du développement économique, distinguer entre bonne et mauvaise dette, voire modifier la gouvernance de nos finances publiques lorsque des marges de progrès existent pour réorienter les flux de capitaux vers des projets durables.

■ **Collection « Histoire et Mémoire », n° 9, Conférences « Vincent Wright » et table ronde « *la loi du 24 mai 1872, 150 ans après* »**

Ce neuvième volume du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative rassemble une dizaine de contributions données entre 2019 et 2022, dans le cadre du cycle « Vincent Wright », ou lors de la table ronde organisée le 30 mai 2022 pour les 150 ans de la loi du 24 mai 1872, qui a consacré l'indépendance du juge administratif. Avec la loi du 24 mai 1872, le Conseil d'État juge désormais « souverainement » les recours contre l'administration, de même qu'il a été appelé ainsi à connaître des projets fondamentaux, telle la révision des procès criminels et les indemnités aux victimes d'erreurs judiciaires, la séparation de corps, la réforme de la nationalité ou encore, en 1899, la loi sur les associations.

1.4.4. Les publications des juridictions administratives

■ **Les lettres des juridictions administratives**

De nombreuses juridictions administratives publient plusieurs fois par an des lettres de jurisprudence qui ont pour objectif de faire connaître aux spécialistes de droit administratif (avocats, services contentieux des collectivités publiques, universitaires) mais également à un public plus large (élus, membres d'associations ou de syndicats, étudiants ou tout citoyen à la recherche d'informations) leurs principaux jugements. Les lettres de jurisprudence sont accessibles en format dématérialisé sur les sites internet des juridictions. Quelques illustrations en sont données ci-dessous pour 2022.

■ **Les publications de la cour administrative d'appel 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. La Lettre a été refondue pour proposer un nouveau format, plus opérationnel, au rythme de trois parutions par an. Les numéros 141 (jurisprudence de l'année 2021) 142 (jurisprudence des mois de janvier à avril 2022) et 143 (jurisprudence des mois de mai à août 2022) ont été diffusés et mis en ligne sur le site internet de la juridiction les 16 mai et 28 septembre 2022. 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.

Lettre de jurisprudence de la cour administrative d'appel de Douai et des trois tribunaux du ressort (Amiens, Lille et Rouen) :

- CAA de Douai et TA d'Amiens, Lille et Rouen : > [Lire la lettre de jurisprudence](#)
🔗 [Les Cahiers de jurisprudence de la cour administrative d'appel de Nantes](#) ;
- Mise en ligne des décisions les plus significatives de la cour administrative d'appel de Lyon et des tribunaux administratifs de son ressort (Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble et Lyon) :
🔗 [CAA de Lyon et TA de Clermont-Ferrand, Lyon, Dijon et Grenoble > Lire la revue de jurisprudence](#)
- CAA de Nantes
🔗 [Lire les cahiers de jurisprudence](#)
- CAA de Toulouse

La cour administrative d'appel de Toulouse a mis en place, pour la première fois, une lettre de jurisprudence qui paraîtra deux fois dans l'année en relation avec les tribunaux du ressort qui y publieront leurs jugements marquants. La lettre accueillera aussi des commentaires d'universitaires des facultés de droit de Montpellier et Toulouse pour commencer, sur certains jugements et arrêts publiés ainsi que le cas échéant des conclusions de rapporteur public. Les arrêts et jugements ont été sélectionnés en 2022 et la première lettre doit paraître au premier trimestre 2023. La cour apporte également sa contribution à la chronique des cours qui paraît tous les trimestres dans l'AJDA.

- Publication en mai 2022, du premier numéro de la lettre du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne :
🔗 [Lire la lettre de jurisprudence](#)
- Publication en mars 2022, du troisième numéro de la lettre de jurisprudence annuelle du tribunal administratif de Versailles :
🔗 [Lire la lettre de jurisprudence](#)

2. Les colloques, conférences et partenariats

La section du rapport et des études a organisé ou co-organisé, en 2022, **huit manifestations**, soit 4 colloques et 4 conférences inscrites au sein de l'un des cycles organisés par la section, dans un but d'ouverture des travaux du Conseil d'État sur des thèmes concernant des développements récents de sa jurisprudence ou des réflexions issues de sa fonction consultative.

Le cycle de conférences sur le thème *Les réseaux sociaux*, inauguré en 2021, s'est achevé en juin 2022 au terme de sa quatrième conférence ; celui engagé en octobre 2022 sur le thème *Le dernier kilomètre des politiques publiques*, thème retenu pour la prochaine étude annuelle du Conseil d'État (à paraître en septembre 2023) a tenu ses deux premières conférences.

Les cycles des *Entretiens du Conseil d'État* se sont poursuivis avec succès : un colloque a été organisé, au titre des *Entretiens en droit social* (11^e édition), un autre au titre des *Entretiens du contentieux* (7^e édition) et un dernier au titre des *Entretiens en droit public économique* (17^e édition).

À cette activité, s'ajoute enfin celle du Comité d'histoire du Conseil d'État qui a poursuivi en 2022 l'organisation de ses colloques et conférences sur l'histoire de la juridiction administrative.

2.1. Les colloques

Chaque année des colloques d'une demi-journée à une journée sont élaborés par la section du rapport et des études. Organisés dans le cadre des trois cycles d'Entretiens du Conseil d'État, en droit public économique, en droit social et en contentieux, ils sont préparés en étroite association par la section du rapport et des études, les sections 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 2022, 142 intervenants ont participé aux activités événementielles du Conseil d'État.

La programmation des manifestations est annoncée en amont sur le site internet du Conseil d'État, de même que sur ses comptes Twitter et LinkedIn.

La poursuite de la crise sanitaire en 2021 avait conduit le Conseil d'État à systématiser le recours à la retransmission en direct et en vidéo (streaming) de ses manifestations sur son site internet et ses réseaux sociaux (YouTube et Twitter), ce qu'il a continué de faire en 2022 afin de démultiplier son audience. Ainsi, en 2022, 9 565 auditeurs se sont connectés à la retransmission en direct. La possibilité de visionner les manifestations en différé a également été systématisée, la captation intégrale de chaque colloque ou conférence demeurant en libre accès sur le site internet du Conseil d'État. 8 captations vidéo intégrales ont ainsi été mises en ligne en 2022, auxquelles s'ajoutent 23 courtes interviews réalisées par les intervenants, en lien avec les colloques et les conférences. Le programme ainsi que la documentation thématique des colloques restent aussi en libre accès sur le site internet du Conseil d'État.

2.1.2. Les colloques organisés en partenariat scientifique

Le Conseil d'État veille dans l'organisation de ces colloques à la diversité et à la qualité des partenariats scientifiques et opérationnels qu'il noue à cette occasion. En 2022, la section du rapport et des études a engagé un partenariat scientifique avec le Conseil national d'évaluation des normes sur la simplification normative. Ce colloque a permis de rassembler des représentants des administrations centrales, d'élus locaux, de praticiens du droit et d'universitaires

 [*Voir la vidéo et la documentation du colloque*](#)

2.1.3. Les Entretiens du Conseil d'État

Des Entretiens sont organisés chaque année par la section du rapport et des études en étroite collaboration avec les sections sociale d'une part, des travaux publics et des finances d'autre part et enfin avec la section du contentieux. Un dossier documentaire est remis au public lors de chaque manifestation, appelé « dossier du participant » comprenant des notes de problématique et des références bibliographiques et jurisprudentielles. Ce dossier est également disponible sur le site internet du Conseil d'État.


■ Les Entretiens en droit social

La onzième édition des Entretiens en droit social organisés par la section sociale et la section du rapport et des études, le 22 avril 2022, a porté sur le thème Le vieillissement, un défi social. Le vieillissement de la population constitue un défi, porteur d'enjeux démographiques et sociétaux qui ont été abordés lors d'une première table ronde par les exposés successifs d'un médecin, d'un géographe de la santé et d'un sociologue. Les débats de la table ronde n° 2 ont ensuite porté sur les enjeux actuels des politiques sociales du vieillissement et notamment sur les métiers sociaux du grand âge, la pauvreté et le grand âge ou encore l'EHPAD de demain. La table ronde n° 3 a permis d'aborder les enjeux de la création et du fonctionnement de la branche autonomie de la sécurité sociale.

 [Voir la vidéo et la documentation du colloque](#)

■ Les Entretiens du contentieux

L'objectif de ces Entretiens est de mettre en discussion un thème identifié au regard des évolutions récentes de la jurisprudence du Conseil d'État, afin de favoriser sa diffusion et d'enrichir sa compréhension et son analyse. Organisés par la section du contentieux et la section du rapport et des études, en partenariat avec l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, la septième édition de ces Entretiens s'est déroulée le 29 novembre 2022 sur le thème Politique de l'urbanisme, droit à construire et juge administratif. Défini comme le droit qui « régit l'utilisation qui est faite du sol », le droit de l'urbanisme doit répondre aux objectifs très variés qui lui ont été assignés par le législateur, qui vont du développement urbain à la protection de l'environnement et à la lutte contre le changement climatique. L'édition 2022 des Entretiens du contentieux du Conseil d'État a été l'occasion de revenir sur ces différentes questions et les enjeux juridiques, politiques et économiques qu'elles soulèvent, à travers quatre tables rondes interrogeant la jurisprudence récente.

 [Voir la vidéo et la documentation du colloque](#)

■ Les Entretiens en droit public économique

Ces Entretiens ont pour objectif de restituer l'action du Conseil d'État au cœur des débats économiques et d'entretenir un dialogue suivi avec les acteurs du droit public économique. La dix-septième édition, organisée par les sections des travaux publics, des finances et du rapport et des études, le 14 novembre 2022, a eu pour thème La transition énergétique. Face au défi du changement climatique, la transformation de nos modes de production et de consommation d'énergie est devenue un enjeu majeur des politiques publiques, tant au niveau national qu'au niveau européen. Deux tables rondes ont exploré les questions de « Quelle transition énergétique pour quels objectifs ? » et « La transition énergétique : comment et à quel prix ».

 [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 *Les réseaux sociaux* (2021-2022)

Lancé en octobre 2021 par la section du rapport et des études, ce cycle a été conçu en appui aux travaux d'élaboration de l'étude annuelle du Conseil d'État pour 2022, afin que des pistes de réflexion puissent nourrir de façon concrète et utile son contenu. Quatre conférences thématiques de deux heures ont été programmées, dont les deux dernières se sont tenues en 2022 : *Les réseaux sociaux, vecteurs de transformation de l'action publique* (23 mars 2022) et *Les réseaux sociaux, enjeux de régulation* (8 juin 2022).

[voir le cycle de conférences en vidéo](#)

2.2.2. Le cycle de conférences sur *Le dernier kilomètre des politiques publiques* (2022-2023)

Pour la treizième édition de son cycle de conférences, le Conseil d'État a une nouvelle fois choisi, de retenir pour thème celui de son étude annuelle 2023 : *Le dernier kilomètre des politiques publiques*.

La conférence inaugurale du cycle a eu lieu le 19 octobre 2022. Elle s'est employée à mesurer les attentes des citoyens, utilisateurs comme usagers des services ou actions publics (soins, éducation, transports, emploi et formation, protection sociale mais aussi sécurité, aides économiques, etc.). Comment les identifier ? Quelles sont les réussites en la matière et les échecs ?

La deuxième conférence du cycle, organisée le 14 décembre 2022, s'est attachée à la mise en oeuvre des politiques publiques dans les territoires par les services déconcentrés de l'État, par les collectivités territoriales, les établissements publics, mais aussi les associations, voire, dans certains cas, par des acteurs privés (bureaux de tabac, garages automobiles, etc.). Elle a posé la question des interlocuteurs

« de terrain », capables d’aller au plus proche des publics les plus éloignés afin de répondre à leurs préoccupations et à leurs besoins.

Trois autres conférences se sont tenues en 2023.

2.2.3. Les cycles de conférences du comité d’histoire du Conseil d’État et de la justice administrative

6 mars 2022 – Conférence « La République et les groupements privés d’intérêt général (1870-1914) : une enquête dans les archives du Conseil d’État » – Entre 1870 et 1914, le Conseil d’État a examiné plus de 1 000 demandes de reconnaissance d’utilité publique déposées par des associations et fondations. Cette activité lui a permis d’élaborer une doctrine exigeante de l’intérêt général, visant à concilier la liberté associative et les droits du public. Cette conférence est l’occasion d’une véritable plongée dans les archives de l’institution pour les dossiers de demandes de reconnaissance d’utilité publique déposées devant le Conseil d’État et conservés aux Archives nationales à Pierrefitte.

 [Voir la conférence en video](#)

29 mai 2022 – Table ronde « la loi du 24 mai 1872, 150 ans après » – Il y a 150 ans, la loi du 24 mai 1872 consacrait l’indépendance du Conseil d’État, transformant définitivement l’institution. Il devient une véritable juridiction dont les décisions s’imposent à l’administration. Genèse de la loi, historique de la justice administrative, indépendance et autorité du juge toujours plus au service du citoyen... À l’occasion de l’anniversaire de cette loi, une table ronde lui est consacrée.

 [Voir la conférence en video](#)

16 novembre 2022 – Conférence « Léon Blum, homme d’État et de lettres, juriste et socialiste réformateur » – S’il a marqué le XX^e siècle en tant que chef du gouvernement sous le Front populaire et dirigeant de la Section française de l’Internationale ouvrière (SFIO), Léon Blum a également été membre du Conseil d’État pendant près de 25 ans, écrivain et critique littéraire. À l’occasion du 150^e anniversaire de sa naissance, cette conférence a été l’occasion de retracer quatre grands axes de son œuvre.

 [Voir la conférence en video](#)

12 décembre 2022 - Conférence « Léonce de Lavergne » – Cette conférence a été consacrée à Léonce de Lavergne, économiste, homme politique et homme de lettres français. « Père » de l’économie rurale, historien, géographe, naturaliste, sociologue et toujours grand écrivain, il fut l’un des apôtres reconnus du parlementarisme et de la décentralisation, et un adepte immédiat du suffrage universel. Député, il fut l’instigateur d’un groupe parlementaire associant autour de son nom des personnalités des deux centres, et qui permit à la République d’enfin advenir en faisant adopter l’amendement présenté par Henri Wallon, membre de ce groupe.

 [Voir la conférence en video](#)



2.3. La « Nuit du droit» 2022

Organisée en 2021 au Conseil d'État, l'édition 2022 de la Nuit du droit s'est déroulée dans les locaux de la cour administrative d'appel de Paris. A cette occasion, la cour et le tribunal administratif de Paris, en lien avec le Conseil d'État, ont proposé à un public d'élèves de terminale ayant choisi l'option « droit et grands enjeux du monde contemporain » d'échanger autour du thème de la protection des libertés pendant la crise sanitaire consécutive à la pandémie de covid-19. Plus de 160 personnes, dont 130 lycéens, venant pour la plupart de lycées classés en REP des départements de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et de Seine-et-Marne, ont été accueillis à l'hôtel de Beauvais à l'occasion de cet événement, par ailleurs retransmis en direct sur la chaîne Youtube de la cour.

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 game...

La cour administrative de Douai a organisé la Nuit du droit 2022 en partenariat avec la faculté de droit de Douai, la cour d'appel, le tribunal judiciaire et le barreau de Douai sur le thème de l'intelligence artificielle.

Le tribunal administratif de Lille s'est à nouveau associé à la Région Hauts-de-France et à la faculté de droit de l'Université de Lille pour l'organisation de l'édition 2022 de la nuit du droit, dont le thème était cette année « Droit de l'environnement ou droit à l'environnement ? ». Deux interventions ont été consacrées à « L'affaire du siècle et sa préhistoire lilloise » et à la question « Du droit de l'environnement au droit de la nature : un changement de paradigme au secours de la planète ».

Le tribunal administratif de Rennes, désigné site pilote pour la juridiction administrative par le Secrétariat général de la Nuit du Droit a organisé une conférence à plusieurs voix intitulée Le Château-Branlant, les émigrés et autres récits. Morceaux choisis de 220 ans de la juridiction administrative rennaise. Cette conférence a été agrémentée d'une exposition autour de minutiers originaux du conseil de préfecture d'Ille-et-Vilaine prêtés par les Archives départementales et de tableaux prêtés par le Musée des Beaux-Arts de Rennes. Cette manifestation a été couverte par les médias locaux (TV Rennes, Canal B, Ouest France) ainsi que par la Semaine Juridique.

Le tribunal administratif de Strasbourg a organisé au mois de juin, en collaboration avec l'école des avocats du Grand Est, une conférence d'une journée sur le thème de la médiation.

Un partenariat a réuni la cour administrative de Toulouse, le tribunal administratif de Toulouse et la faculté de droit de Toulouse Capitole pour proposer deux procès fictifs, portant sur des litiges d'environnement jugés par la cour et le tribunal. Ces procès se sont tenus dans un grand amphithéâtre de la faculté de droit de Toulouse

Capitole, faisant intervenir des étudiants de master 2 devant une formation de jugement composée des deux chefs de juridiction, de deux universitaires et de deux avocats publicistes.

La cour administrative d'appel de Versailles et le tribunal administratif de Versailles ont été associés à la Nuit du droit organisée par la cour d'appel de Versailles sur le thème *L'état de droit en Europe et ses évolutions*. Cette soirée a été l'occasion d'un exposé, en visioconférence depuis la Pologne, du juge Pawel Juszczyzyn, magistrat suspendu pour avoir rendu une décision judiciaire conforme au droit européen, situation sur laquelle la CEDH a statué deux jours plus tard (n° 35599, 6 octobre 2022) en censurant cette sanction disciplinaire comme contraire aux principes fondamentaux de l'indépendance de la justice et de l'état de droit.

2.4. Les colloques, conférences et partenariats organisés par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel

2.4.1. Les échanges avec les barreaux, l'université, les juridictions et professions judiciaires sur des thèmes d'intérêt commun

■ Actualité du droit

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. Deux « Mardis » ont ainsi été organisés en 2022, sur les thèmes: « Juge et politique » (18 octobre 2022), avec Bruno Cotte, président honoraire de la chambre criminelle de la Cour de cassation, ancien président de chambre de jugement à la Cour pénale internationale, membre de l'Institut, et Bernard Stirn, président de section honoraire au Conseil d'État, également membre de l'Institut ; « Biodiversité : mythe ou réalité d'une crise ? » (8 novembre 2022) avec Bruno David, président du Muséum national d'Histoire naturelle.



En matière d'expertise

La cour administrative d'appel de Toulouse est intervenue dans deux congrès nationaux d'experts de justice se tenant dans son ressort : celui du Conseil national des compagnies d'experts de justice de Montpellier des 7 et 8 octobre portant sur l'expert robot et celui du Collège national des experts architectes français du 28 octobre à Toulouse consacré au thème « enjeux climatiques et architecture ».

En matière fiscale

La cour administrative d'appel de Paris et la cour administrative d'appel de Versailles ont rencontré, 12 mai 2022, les équipes chargées du contentieux d'appel de la direction spécialisée de contrôle fiscal Ile-de-France et de la direction régionale des finances publiques d'Ile-de-France et de Paris. Cette réunion, à laquelle ont pris part les deux chefs de juridiction, accompagnés de magistrats et d'agents de greffe des deux cours, a permis des échanges fructueux sur les modalités d'organisation et de traitement du contentieux fiscal par les cours et administrations concernées, les spécificités de l'appel, et les attentes respectives en vue d'assurer une instruction efficace et de qualité des requêtes.

En matière d'égalité

La Cour administrative d'appel de Paris a accueilli un débat sur « la parole des femmes », organisé par l'association Justice administrative alter-égale (le 11 mars 2022), ainsi qu'une rencontre-débat organisée par la Société de législation comparée autour de l'ouvrage de la professeure Anne Jacquemet-Gauché sur le droit administratif allemand (le 19 octobre 2022).

■ Les initiatives partagées avec le monde étudiant et le barreau

La cour administrative d'appel de Douai et les tribunaux administratifs de Lille, d'Amiens et de Rouen, mais aussi la faculté de droit de l'université de Lille et le barreau de Lille, ont organisé le 16 septembre 2022 les 6e rencontres interrégionales du droit public sur le thème de « L'accès au juge administratif ». Quatre ateliers thématiques sur le droit de l'environnement et de l'urbanisme, le droit de la fonction publique, le droit des étrangers et le droit de la commande publique ont également été organisés et ont permis de nombreux échanges sur les thèmes choisis.

La cour administrative d'appel de Douai a également créé, en décembre 2022, le prix de la cour administrative d'appel de Douai, destiné à récompenser un mémoire de master 2. Le jury, composé de trois membres de la cour et de deux universitaires s'est réuni pour la première fois le 5 décembre 2022 et a décerné le prix à une étudiante de l'université Jules Verne Picardie pour son mémoire consacré à la jurisprudence du Conseil d'État sur la carence de l'État en matière climatique.

La cour administrative d'appel de Paris a prolongé ses échanges avec le barreau de Paris, que ce soit au sein du conseil d'administration de l'École de formation du barreau qui comporte des magistrats administratifs en qualité de membres, mais également dans le cadre de la réflexion engagée par le directeur de l'EFB pour réformer le programme de la formation continue des avocats. Par-delà, les contacts pris avec les bâtonniers des six barreaux du ressort métropolitain en 2022 ont conduit à

proposer la création d'un groupe de travail entre magistrats administratifs et avocats publicistes, qui démarrera ses travaux en février 2023, pour évoquer les écritures, l'audience et le rôle du juge d'appel.

La cour administrative d'appel de Paris a également poursuivi sa collaboration annuelle avec la direction générale des finances publiques, la Fédération nationale pour le droit de l'entreprise et l'Institut des avocats conseils fiscaux, à l'attribution des « Prix Maurice Cozian » décernés aux meilleurs étudiants en droit fiscal des centres universitaires de formation au diplôme de juriste conseil d'entreprise (DJCE). Elle a accueilli la demi-finale du concours national de la conférence Lysias, grand concours d'éloquence juridique (les 12 et 13 mai 2022), ainsi que de la remise des diplômes du master 2 de fiscalité appliquée et du master 2 carrières juridiques et affaires publiques de l'université Paris-Est Créteil (respectivement le 10 juin et le 7 novembre 2022). Elle a participé à la rencontre professionnelle organisée le 7 décembre 2022 entre les étudiants du master 2 de droit public approfondi de l'université Panthéon Assas et des juges administratifs de premier ressort et d'appel. Enfin, le 13 décembre 2022, la cour a accueilli une quinzaine des vingt nouveaux professeurs agrégés de droit public lauréats du concours de 2021-2022, rencontre qui a été l'occasion d'aborder des sujets tels que le rôle du juge d'appel dans la construction de la jurisprudence, les demandes d'avis ou les questions préjudicielles.

Le tribunal administratif de Martinique a pris part le 12 juin 2022 à une conférence sur les référés d'urgence organisée par l'école des avocats de Martinique. Des avocats, publicistes ou non, ont suivi une intervention centrée sur les référés d'urgence et la procédure administrative contentieuse correspondante et illustrée par les nombreux contentieux générés par la crise sanitaire dans les outre-mer. Cette présentation a été l'occasion pour les participants d'approfondir leurs connaissances et d'échanger sur les pratiques juridictionnelles.

Le Tribunal administratif de Strasbourg a poursuivi en 2022 les rencontres de fin d'après-midi, sur des sujets liés à l'activité contentieuse, avec une conférence mixte (visio et présentiel) sur le thème du secret médical, qui a donné la parole à deux avocats et au chef d'une entreprise très innovante dans le domaine de l'imagerie médicale en 3D. La conférence a en outre été validée par l'école des avocats au titre de la formation obligatoire.

2.4.2. Le renforcement des engagements pour la mise en œuvre de la médiation en matière de litiges administratifs

De nombreuses juridictions ont pris part à des initiatives en vue de renforcer la médiation administrative telles que la signature de conventions ou l'organisation de manifestations sur cette thématique.



■ Organisation de manifestations

Le succès grandissant de la médiation a suscité l'organisation de nombreuses manifestations dont l'objectif était de dresser un état des lieux à partir des retours d'expérience des parties concernées, et d'envisager des perspectives d'amélioration. Les quelques illustrations ci-dessous en témoignent.

Le tribunal administratif de Lille a participé aux 6e rencontres régionales de la médiation le 16 juin 2022 à Amiens. Ce colloque, organisé par le comité de pilotage régional de médiation des Hauts-de-France, réunissait des délégués du Défenseur des Droits et les services médiation des différents organismes de protection sociale (CARSAT, CPAM, CAF, URSSAF) ainsi que de Pôle Emploi. Le tribunal a aussi participé à une conférence débat sur les médiations administratives organisée par le Médiateur des entreprises le 26 septembre 2022 dans les locaux de l'IGPDE. En outre, dans le numéro de mars-avril 2022 du magazine du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Nord, le président du tribunal a présenté les objectifs et les atouts de la médiation.

Le tribunal administratif de Rennes a poursuivi cette année une promotion active de la médiation et a notamment été co-organisateur, avec le Barreau de Rennes, d'un colloque intitulé « La médiation en matière administrative, qui s'est tenu, le 1^{er} avril 2022, dans les locaux de l'École des Avocats du Grand Ouest (EDAGO) et qui a accueilli plus de 80 participants. Au cours de la même période, des conférences-débats ont également été organisées dans les centres de gestion de la fonction publique du Finistère et des Côtes d'Armor, chacune d'elles ayant accueilli plus d'une cinquantaine de participants.



3. Les relations européennes et internationales

Les échanges internationaux constituent une activité croissante pour le Conseil d'État et la juridiction administrative. Ils permettent de mieux faire connaître, en Europe et dans le monde, le droit public français et contribuent au rayonnement international du droit continental et du droit public européen.

La délégation au droit européen et la délégation aux relations internationales sont chargées, au sein de la section du rapport et des études, de mener les actions d'expertise, de veille juridique, d'échanges et de coopération au soutien des relations européennes et internationales de l'institution.

3.1. La mission d'expertise et de veille juridique en droit européen

La délégation au droit européen de la section du rapport et des études exerce une veille permanente sur le droit européen. Elle remplit également une mission d'alerte et de conseil à l'intention des sections administratives du Conseil d'État, en amont de l'élaboration des normes nationales et européennes.

■ Les publications mensuelles

-- Le Bulletin des jurisprudences européennes (BJE) – La délégation au droit européen diffuse tous les mois un Bulletin des jurisprudences européennes (BJE) à destination des membres du Conseil d'État. Ce Bulletin analyse les jurisprudences des juridictions de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le Bulletin relève les arrêts comportant des points intéressant le droit de l'Union ou le droit de la Convention européenne des droits de l'homme. Les arrêts sont présentés de façon thématique, les juridictions administratives susceptibles d'être intéressées par leur portée sont identifiées et des commentaires particuliers ciblent les décisions sur lesquelles la délégation souhaite attirer plus particulièrement l'attention des membres du Conseil d'État. Les questions préjudicielles intéressant le Conseil d'État y sont clairement identifiés.

➔ *V. 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. Cette pratique s'est avérée particulièrement adaptée aux méthodes de travail déployées pendant la période de la crise sanitaire, sans



créer de rupture avec les pratiques antérieures. Un répertoire des sommaires des BJE est diffusé en début d'année et facilite ainsi la recherche des jurisprudences pertinentes récentes pour le traitement des dossiers contentieux ou des sections administratives.

Le Bulletin peut être complété ponctuellement par des « alertes flash » diffusées dans la journée ou le lendemain d'un arrêt particulièrement important ou d'une information qu'il apparaît nécessaire de porter à la connaissance des membres du Conseil d'État très rapidement.

-- Le Bulletin des législations européennes -- Le Bulletin des législations européennes présente des synthèses sur les textes en cours de négociation dans le cadre de l'Union, sur les communications de la Commission européenne et sur les consultations organisées par cette dernière. Il rappelle les procédures d'infractions ouvertes à l'encontre de la France par la Commission européenne. La diffusion de ce bulletin est assurée par la délégation au droit européen aux membres des sections administratives du Conseil État concernés spécifiquement par le texte commenté.

-- Les « guides » -- Des guides explicatifs et opérationnels sur les grands thèmes rencontrés notamment par les membres des sections administratives du Conseil d'État sont publiés régulièrement. La délégation au droit européen a ainsi établi une compilation de la jurisprudence de la Cour de justice et de la Cour européenne des droits de l'homme, en matière de droit des étrangers. A été également publié un guide sur le droit des aides d'État à destination des membres 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 2022, un mémo sur le droit de la santé (en droit national, européen et international) a été diffusé.

■ Aide à la recherche relative aux ressources documentaires de la Cour EDH.

Il revient aux juridictions suprêmes nationales d'assurer la diffusion auprès des magistrats des cours et tribunaux de la jurisprudence de la Cour EDH.

A la fin de l'année 2022, la délégation au droit européen a rédigé, avec le concours de la direction de la communication du Conseil d'État, 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 EDH et à les familiariser avec des recherches sur la base de la jurisprudence de ladite Cour (HUDOC).

Un guide équivalent sera diffusé sur les bases de la Cour de justice (Curia) et des institutions européennes (Eurlex) au cours de l'année 2023.

■ La réponse aux questions des membres du Conseil d'État dans le domaine européen

La principale charge de la délégation au droit européen consiste à répondre aux questions posées par les membres des sections consultatives lors de l'examen des textes qui leur sont soumis, questions relatives à l'application du droit de l'Union ou du droit de la Convention européenne des droits de l'homme.

La délégation au droit européen a été consultée lors des travaux ayant précédé l'adoption d'études commandées au Conseil d'État par le Gouvernement.

Le délégué au droit européen peut par ailleurs contribuer à l'examen en section administrative d'un projet de loi ou de décret posant des difficultés juridiques en matière de droit de l'Union ou de la Cour EDH. Cette présence s'effectue dans le cadre de l'article R. 123-6 du CJA.

Enfin le délégué au droit européen assiste aux assemblées générales et intervient sur les questions relatives à l'application du droit de l'Union ou de la Convention EDH.

■ La participation aux formations en droit européen

La délégation au droit européen apporte son concours aux formations aux questions juridiques relatives au droit de l'Union, au droit de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'à l'intégration du droit international en droit interne à l'attention des membres du Conseil d'État et, depuis 2016, au bénéfice des nouveaux magistrats des tribunaux administratifs 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 de la juridiction administrative repose notamment sur des rencontres bilatérales ou multilatérales, des missions d'expertise dans des pays étrangers et sur l'accueil de visites ou de séjours d'études au sein tant du Conseil d'État que de la juridiction administrative.

En 2022, cette activité a retrouvé le niveau des années précédant la pandémie du Covid-19. Les échanges ont été riches : 18 séjours d'études organisés au Conseil d'État et dans les juridictions administratives pour 56 magistrats provenant de 14 pays, 5 missions d'expertise à l'étranger, 3 séminaires juridiques, bilatéraux ou multilatéraux, organisés en collaboration avec des institutions partenaires. Magistrats et professionnels du droit, fonctionnaires et représentants politiques, professeurs et étudiants, c'est au total plus de 750 visiteurs étrangers qui ont été reçus au Conseil d'État en 2022.

La politique de traduction des décisions contentieuses s'est poursuivie. Le corpus s'est enrichi en 2022 de 49 nouvelles traductions en langues anglaise et espagnole. Trois nouvelles analyses de jurisprudence sont parues à la Revue française de droit administratif (RFDA) et à la Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NZwV) sur des thèmes déterminés en commun par le Conseil d'État et la Cour administrative fédérale d'Allemagne dans le cadre de publications croisées. Les communiqués de presse relatifs aux décisions contentieuses ont par ailleurs continué à faire l'objet d'une traduction systématique. Une trentaine est venue enrichir le site du Conseil d'État dans sa version anglaise.

En 2022, l'activité internationale du Conseil d'État a pris la forme d'une coopération bilatérale soutenue. 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

Le Conseil d'État entretient un dialogue régulier avec les juridictions suprêmes d'autres États afin d'échanger sur certaines évolutions jurisprudentielles d'intérêt commun et de s'ouvrir à d'autres concepts ou approches juridiques, tout en valorisant les avantages du droit administratif français. Les séminaires bilatéraux organisés dans cette perspective permettent de mettre en place des échanges nourris et réguliers entre les présidents des juridictions et les délégations qui les accompagnent, pour renforcer la connaissance réciproque des systèmes juridiques.

Suisse : En octobre 2022, le Conseil d'État a accueilli une délégation du Tribunal fédéral suisse conduite par la présidente Martha Niquille dans le cadre du dialogue constant que l'institution entretient avec ses homologues européens. Les délégations française et suisse ont échangé autour de trois enjeux contemporains, qui sont des défis majeurs pour la justice : les réseaux sociaux, sujet de l'étude annuelle 2022 du Conseil d'État, la justice climatique et la justice face au Covid.

Par ailleurs, le partenariat engagé depuis 2012 entre la Cour administrative d'appel de Paris et la Cour administrative d'appel de Berlin a cette année pris la forme de la visite à Berlin d'une délégation de magistrats français de la Cour. Les travaux de cette rencontre ont porté sur le principe de l'oralité dans le contentieux administratif, sur le mode d'administration des juridictions et l'indépendance de la justice.

3.2.1.2. Échanges protocolaires

Les relations bilatérales se nouent et s'entretiennent également par des visites de travail de haut niveau, en comité plus restreint.

Le Conseil d'État coopère étroitement avec de nombreuses institutions juridiques étrangères. À ce titre, le vice-président s'est entretenu avec ses homologues italien et thaïlandais, ainsi qu'avec la présidente de la Cour constitutionnelle du Kosovo.

En 2022, le Programme d'invitation des personnalités d'avenir (PIPA) mis en sommeil durant la pandémie de Covid-19 a été relancé. Ce programme administré par le MEAE permet à des personnalités étrangères aux profils variés, identifiées par nos ambassades pour leur riche potentiel, de venir en France découvrir notre système politique et administratif et participer à des rencontres de haut niveau en lien avec leurs activités. Au total, ce sont 14 personnalités venant d'Amérique, d'Afrique, d'Europe et d'Asie qui ont été reçues au Conseil d'État en 2022.

Le Conseil d'État a par ailleurs été représenté cette année au 75e anniversaire du Conseil d'État égyptien au Caire et à l'ouverture de l'année judiciaire à Londres. La présidente de la section du rapport et des études s'est rendue à l'installation du premier président et de la présidente du Conseil d'État de Belgique à Bruxelles et au 100e anniversaire de la création du Tribunal administratif suprême de Pologne à Varsovie.

3.2.1.3. Missions d'expertise

Les membres du Conseil d'État sont régulièrement sollicités pour leur expertise, que ce soit pour le soutien à des processus de réformes institutionnelles ou dans le cadre de sessions de formation des fonctionnaires et magistrats administratifs. En 2022, l'activité d'expertise du Conseil d'État et des juridictions administratives s'est déployée à travers le monde dans 5 pays différents.

Le Conseil d'État prend notamment part aux réflexions sur les systèmes juridiques et l'État de droit. À ce titre, en 2022, le président adjoint de la section du rapport et des études a effectué une visite officielle à Riga à l'occasion du 100e anniversaire de la Constitution de Lettonie.



De même, un membre du Conseil d'État s'est rendu à Porto-Novo au Bénin afin de participer à la formation de magistrats et professionnels du droit étrangers dans le cadre du partenariat ancien avec l'Association africaine des hautes juridictions francophones (réseau l'AA-HJF).

Une mission d'expertise sur la justice électorale a également été effectuée en Jordanie par deux conseillers d'État.

Enfin, une magistrate de la Cour administrative d'appel de Versailles a participé à deux missions internationales à Malte, en qualité d'experte pour l'Agence de l'Union européenne de l'Asile (AUEA).

3.2.1.4. Visites et séjours d'études

Le Conseil d'État présente régulièrement ses missions à l'occasion, soit de visites ponctuelles de délégations étrangères, soit de séjours d'études généralistes d'une ou deux semaines. La régularité et le nombre de ces visites et séjours témoignent de l'intérêt que revêtent à l'international les fonctions consultatives, contentieuses et d'études du Conseil d'État.

• Visites d'études

Cette année, le Conseil d'État a ouvert ses portes à une dizaine de délégations³² venues de quatre continents différents. Ces visites sont organisées à la demande de professionnels du droit qui souhaitent se familiariser avec notre modèle de droit continental, dont la promotion est l'un des objectifs principaux de notre action internationale. 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 le contentieux électoral ou la fonction consultative du Conseil d'État.

La fréquence de ces visites témoigne de l'intérêt persistant de nos partenaires pour le système juridique français tant dans un cadre bilatéral que multilatéral. Ainsi, l'entretien sur le thème de l'évaluation des politiques publiques qui a eu lieu au Conseil d'État en février, à l'occasion du programme internationale court relatif à l'organisation du travail parlementaire³³, fut l'occasion pour les participants de s'enrichir mutuellement par l'échange de bonnes pratiques. Dans le cadre du cycle sur l'État de droit lancé par la secrétaire d'État aux affaires européennes afin de créer une culture européenne de la justice administrative, le Conseil d'État a aussi reçu en décembre une délégation de magistrats de Pologne, de Hongrie, de Roumanie et de Bulgarie, pour un entretien sur les libertés publiques.

• Séjours d'études

Le Conseil d'État permet aux magistrats, aux fonctionnaires et à d'autres professionnels du droit étrangers un approfondissement de leur connaissance de la juridiction administrative au travers de séjours d'études d'une ou deux semaines, organisés soit au Conseil d'État, soit dans une juridiction.

32 Soudan, Colombie, Brésil, Burundi, Serbie, Turquie, Kenya, Ouzbékistan.

33 Programme PIC, partenariat INSP Sénat Assemblée nationale.

- **Accueil au Conseil d'État ou dans la juridiction administrative**

L'accueil de magistrats étrangers pour ces séjours d'études permet de fortifier nos relations bilatérales, tout en valorisant le Conseil d'État et la juridiction administrative française. À cette occasion, nos visiteurs assistent à des séances de jugement et aux délibérés. Ils sont reçus pour des entretiens en tête à tête avec des membres du Conseil d'État ou de la juridiction administrative sur des sujets préalablement identifiés (comme par exemple le droit de l'environnement, le juge des référés, l'accès aux documents administratifs, etc.). Le Conseil d'État offre en outre l'opportunité à ses visiteurs de découvrir d'autres institutions avec lesquelles il entretient des liens étroits, au premier rang desquelles, le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation.

En 2022, trois magistrats étrangers³⁴ ont été accueillis au Palais-Royal pour un séjour d'études de deux semaines dans le cadre des partenariats que le Conseil d'État entretient avec des organisations multilatérales³⁵. Par ailleurs, comme chaque année depuis 2018, le Conseil a offert la possibilité à un jeune référendaire allemand d'effectuer un stage d'une durée de trois mois dans le cadre de sa formation professionnelle.

Le Palais-Royal a aussi ouvert ses portes à plusieurs délégations pour de courts séjours d'études allant de quelques jours à deux semaines³⁶. Certaines de ces délégations sont parfois accueillies dans les juridictions administratives³⁷ pour des présentations du fonctionnement de la justice administrative. Conformément aux objectifs du schéma stratégique de 2018, l'organisation de ces séjours a renforcé notre dialogue avec plusieurs pays nord africains et subsahariens francophones. Enfin, l'accueil d'une délégation de magistrats du Conseil d'État irakien en novembre fut l'occasion de poursuivre notre partenariat avec la Banque mondiale entamé en 2021³⁸.

- **Envoi des membres de la juridiction administrative à l'international**

Réciproquement, les membres du Conseil d'État ou des juridictions administratives ont pu effectuer des séjours d'études à l'étranger d'une durée d'une ou deux semaines, qui leur auront permis de se familiariser avec d'autres modes de travail. Deux membres ont ainsi été reçus en juin à la Cour suprême d'Israël, un autre a effectué un séjour, en mai, au Conseil d'État italien, à Rome, un membre a pu réaliser d'un séjour d'études à la Cour suprême de Dublin et un autre membre a été accueilli en septembre au Tribunal suprême espagnol, à Madrid, pour un séjour d'études de deux semaines. Enfin, une magistrate du tribunal administratif de Bordeaux a effectué un séjour d'études de trois semaines, en octobre, au tribunal administratif du Québec.

3.2.1.5. Relations avec les établissements de formation

La juridiction administrative entretient des relations institutionnelles avec le monde universitaire afin de diffuser ses pratiques auprès des étudiants en droit et de promouvoir la doctrine administrative française. À ce titre, le Conseil d'État accueille régulièrement des groupes d'étudiants ou de professionnels du droit étrangers, de

34 En provenance de Belgique, de Grèce et de Pologne.

35 Cf. supra 3.2.2.1.

36 Ouzbékistan, Côte d'Ivoire, Bénin, Tunisie, Irak et Congo (Brazzaville).

37 Notamment la CAA et le TA de Paris.

38 Cf. Conseil d'État, Rapport public, Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2021, « 3.2.1.3. Missions d'expertise » p. 389.



passage en France. En 2022, la reprise de cet accueil, interrompu durant la pandémie, a été marquée par le maintien de partenariats de longue date, notamment avec le réseau universitaire américain³⁹ et allemand⁴⁰. À titre d'exemple, des juristes stagiaires sont venus pour une visite d'études en mars pour le *Frankreichseminar* et en octobre un groupe d'élèves-magistrats de Rhénanie-Palatinat a été reçu au Conseil d'État.

Enfin, les 16^e journées juridiques et administratives franco-croates, organisées à Split, sur le thème *La qualité de la norme de droit*, 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).

3.2.2. Coopération multilatérale

3.2.2.1. À l'échelle européenne

• Liens avec les institutions européennes

La coopération avec les institutions européennes compte au nombre des priorités du Conseil d'État. C'est pourquoi, dès le début de son mandat, le nouveau vice-président s'est rendu, comme ses prédécesseurs, à Luxembourg et à Strasbourg pour y rencontrer ses homologues – le président de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), Koen Lenaerts, et celui de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), Robert Spano. Il a ensuite accueilli au Conseil d'État la successeur de ce dernier, Síoira O'Leary qui effectuait à Paris son premier déplacement après sa prise de fonctions.

En parallèle de ces échanges, une délégation du Conseil d'État conduite par le vice-président a participé à l'audience solennelle de rentrée de la CEDH à Strasbourg en juin. Ce dernier a par ailleurs, avec la présidente de la section du rapport et des études, pris part en décembre au Forum des magistrats, organisé par la CJUE à Luxembourg sur le thème Une justice proche des citoyens à l'occasion de son 70^e anniversaire.

En outre, des membres du Conseil d'État sont régulièrement invités pour effectuer des visites d'études dans ces deux juridictions européennes. En 2022, une délégation de membres du Conseil d'État a été accueillie à la CEDH pour une visite d'études en mars. En juillet, un membre a participé à un séjour d'études à la CJUE à Luxembourg.

Présidence française de l'Union européenne (PFUE) – Le Conseil d'État a co-organisé en février avec le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation la Conférence des chefs des cours suprêmes des États membres de l'Union européenne, dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne consacrée au rôle des juges dans la consolidation de l'État de droit en Europe. Cette manifestation fut l'occasion de rendre hommage au rôle de la Cour de justice et au dialogue des juges dans la construction européenne et dans la promotion et la défense des valeurs communes des États membres.

39 Universités de Chicago, de San Diego, de l'Illinois, de la Tulane Law School et de Cornell.

40 Programme de droit franco-allemand des universités Panthéon-Assas à Paris, Humboldt à Berlin et Ludwig-Maximilians à Munich.

- **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.

En mai, le Conseil d'État a participé à la réunion du groupe de travail de l'ACA chargé de produire un glossaire de termes juridiques. En outre, à l'occasion de l'assemblée générale et du conseil d'administration, s'est tenu le premier séminaire de documentation juridique de l'ACA-Europe pour l'année 2022, sur le thème *Les techniques de protection des sujets privés face aux pouvoirs publics : acteurs et recours-responsabilité et conformité*. Un second séminaire a été organisé en novembre à Madrid, sur *L'application des principes et des clauses générales dans la jurisprudence des tribunaux administratifs*. Les membres de l'Association se sont enfin réunis en septembre afin d'élaborer l'analyse transversale de 2022 concernant les chiffres de la justice en Europe.

Comité judiciaire franco-britanno-irlandais de coopération (Franco-British-Irish Judicial Cooperation Committee, FBIJCC) – Ce comité est une organisation informelle qui réunit des magistrats de France, du Royaume-Uni et d'Irlande tous les deux ans. Le séminaire organisé cette année à Belfast a porté sur *L'art de juger au XXI^e siècle*.

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 octobre 2022, le Forum, auquel ont participé plus de 80 professionnels européens mais également deux hauts magistrats brésilien et indien, s'est tenu à Paris au Conseil d'État, sur le thème *Droit et contentieux du changement climatique*.

Le Conseil d'État participe également aux programmes d'échanges du **Réseau européen de formation judiciaire (REFJ)**. Dans le cadre des différents programmes d'échanges du REFJ⁴¹, 6 magistrats européens ont été accueillis pour une durée d'une ou deux semaines⁴² et 5 membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel

41 Stages courts en juridiction d'une ou deux semaines et stages spécialisés d'une semaine portant plus spécifiquement sur le droit d'asile, le droit de l'environnement ou le droit fiscal.

42 À la CAA de Douai, au TA d'Orléans de Versailles et Montreuil, à la CNDA et au CE.



ont été reçus à l'étranger⁴³. En outre, 6 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.

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 90 pays (63 membres, 27 observateurs) 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.

L'AIHJA a tenu en juin son XIV^e Congrès triennal. Organisé à Bruxelles par le Conseil d'État de Belgique qui assurait alors la présidence de l'Association, il a eu pour thème Le rôle des juridictions administratives pendant la crise de la Covid-19.

L'AIHJA organise par ailleurs chaque année un programme d'échange de magistrats. En 2022, 14 juges ont bénéficié du programme, parmi lesquels un conseiller d'État français qui a été reçu par le Conseil d'État d'Algérie, en décembre.

Le Conseil d'État a également participé à de nombreux colloques et congrès préparés par des organisations internationales. Ainsi, un membre a assisté au Symposium des juges de l'environnement à Stockholm. Des membres du Conseil d'État ont participé à la Convention des juristes de la Méditerranée, réunis à Bucarest pour discuter de l'éthique et de la transparence financière et à un colloque à Madrid sur La gouvernance économique, la régulation et l'administration de la justice Enfin, un membre du Conseil d'État s'est rendu au Brésil pour participer à un colloque sur le droit de l'environnement.

En mars, un membre a participé à la troisième conférence internationale de l'Union arabe de l'ordre administratif au Caire sur le thème La Covid-19 et la justice administrative. Ces rencontres sont l'occasion de nouer des liens précieux avec les juridictions administratives du monde arabe et d'y encourager l'usage du français.

À l'occasion du Congrès international de droit administratif, un membre s'est rendu en Équateur en juillet 2022.

En décembre, trois membres du Conseil d'État ont animé une table-ronde aux 4^{èmes} Journées internationales de l'Annuaire international de la fonction consultative, organisées à Bogota : deux y ont participé en visioconférence, un a pu se rendre physiquement en Colombie.

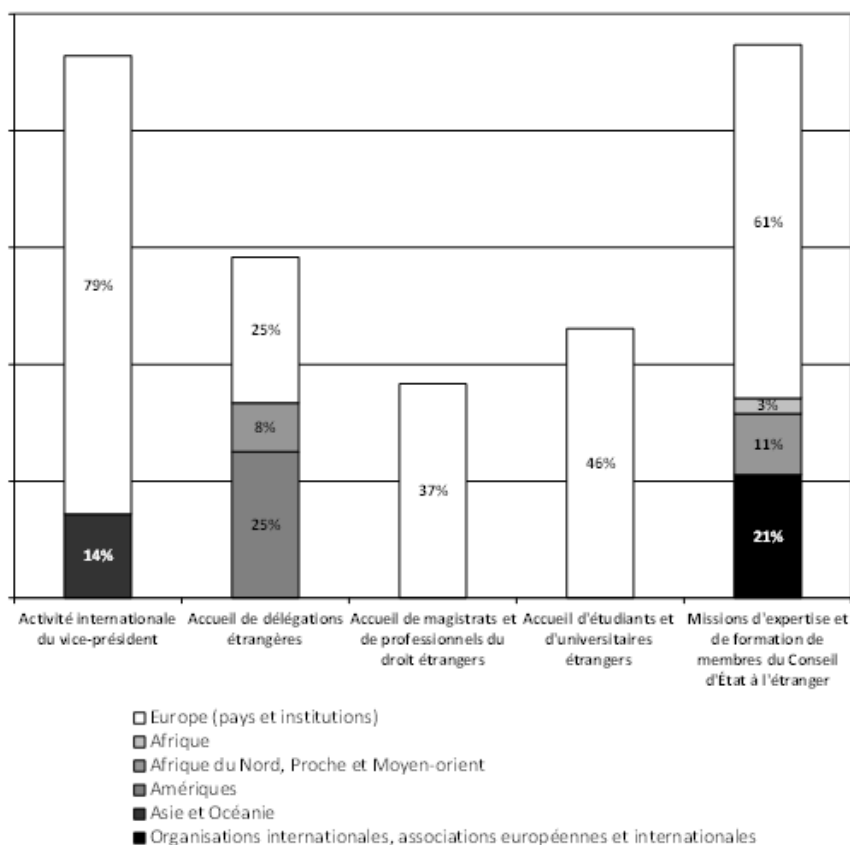
43 En Italie et en Hongrie.

3.2.3. Statistiques

Graphique 1 - Nombre de décisions traduites en 5 langues du Conseil d'État depuis 2018

	2018	2019	2020	2021	2022
■ Chinois (total: 120)	6	3	8	8	13
□ Arabe (total: 83)	6	3			
▣ Espagnol (total: 126)	7	11	8	8	13
■ Allemand (total: 105)	7	3			
■ Anglais (total: 371)	21	31	33	19	36

Graphique 2 - Activité internationale du Conseil d'État par zone géographique





L'activité de gestion de la juridiction administrative

Observations générales

Un secrétariat général au service d'une justice administrative efficace, accessible et exemplaire

Grâce à ses près de 300 agents, le secrétariat général est chargé de fournir à la justice administrative les moyens lui permettant de remplir ses missions sur l'ensemble du territoire, en matière de ressources humaines et budgétaires mais aussi dans les domaines de l'équipement, de la documentation, de la formation ou encore de l'informatique et de la communication. Il est aussi chargé de conduire, sous l'autorité du vice-président, les projets de réforme et de modernisation du service public de la justice administrative.

Le secrétariat général du Conseil d'État est composé de huit services ou directions :

- le cabinet ;
- la direction de la bibliothèque et des archives (DBA) ;
- la direction de l'équipement (DE) ;
- la direction de l'information et de la communication (DIRCOM) ;
- la direction de la prospective et des finances (DPF) ;
- la direction des ressources humaines (DRH) ;
- la direction des systèmes d'information (DSI) ;
- le centre de formation de la juridiction administrative (CFJA).

Avec notamment l'ouverture d'une nouvelle cour administrative d'appel, la refonte du recrutement et de la formation, des actions au service de la communauté de travail et pour les publics éloignés, le secrétariat général a mis en œuvre et poursuivi en 2022 des chantiers structurants pour une justice administrative efficace, accessible et exemplaire.



1. Garantir l'accessibilité de la justice administrative, à tous, partout

Le secrétariat général s'est investi pour que les juridictions administratives, réparties sur le territoire métropolitain et outre-mer, se rapprochent davantage des justiciables, disposent de locaux adaptés pour faire face à l'augmentation du contentieux et soient accessibles aussi bien par la qualité de l'accueil sur place que par la possibilité de suivre et de gérer ses procédures à distance.

1.1. Garantir l'accessibilité sur l'ensemble du territoire

L'année 2022 a été marquée par l'ouverture d'une neuvième cour administrative d'appel. Installée à Toulouse, cette nouvelle cour a tenu ses premières audiences le 1^{er} mars 2022. Avec 21 magistrats, 22 agents de greffe et 2 assistants de justice, elle juge en appel les affaires en provenance des tribunaux administratifs de Montpellier, Nîmes et Toulouse, jusqu'alors traitées par les cours administratives d'appel de Marseille et Bordeaux.

L'ouverture de cette nouvelle juridiction permet de rapprocher les citoyens de la justice administrative, en améliorant la répartition des cours administratives d'appel sur le territoire national. À son ouverture, plus de 2 000 affaires lui ont été transférées des cours de Bordeaux et de Marseille et elle a reçu plus de 1 500 nouveaux recours dont elle a été saisie directement. Depuis le 1^{er} mars, la cour dispose de deux salles d'audience et d'espaces d'accueil adaptés ainsi que des outils de travail informatiques indispensables pour instruire et juger les recours déposés.

2022 a également été l'occasion de lancer ou de finaliser des opérations immobilières afin d'offrir aux juridictions les meilleures conditions pour exercer leurs missions. Cela a été le cas au tribunal administratif de Paris avec une série de travaux de restructuration et de mise aux normes qui ont permis notamment de créer deux nouvelles salles d'audience. Un plancher a été construit dans le volume de l'ancienne grande salle d'audience pour réduire sa très grande hauteur sous plafond et créer ces deux nouvelles salles, de 44 et 36 places.

Un autre projet ambitieux s'est poursuivi en 2022 pour le relogement du tribunal administratif de Montreuil et de la Cour nationale du droit d'asile. Pour améliorer les conditions d'accueil du public et le fonctionnement quotidien de ces deux juridictions qui comptent parmi les plus importantes par le nombre d'affaires jugées chaque année, il est prévu de les relocaliser au sein du quartier de la Noue à Montreuil et de créer 40 salles d'audience pour la CNDA et 5 pour le tribunal, en réhabilitant 5 630 m² de locaux déjà existants et en construisant 16 532 m². Après le lancement de l'appel à candidatures, trois candidats ont été sélectionnés avant la notification finale du marché au candidat retenu en décembre 2022. Les études de conception se dérouleront en 2023 pour une réalisation des travaux entre 2024 et 2026.

En outre-mer aussi, des chantiers sont menés pour améliorer la tenue des audiences et les conditions de travail des magistrats et des agents. Un appel d'offre a été lancé en 2022 pour reloger le tribunal administratif de Guyane et mieux répondre aux attentes des justiciables. En 2026, le tribunal disposera de 2 salles d'audience, de 23 postes de travail et d'espaces mutualisés avec les juridictions judiciaires locales dans une nouvelle cité judiciaire.

1.2. Garantir l'accessibilité numérique

L'accessibilité de la justice administrative passe également par les outils numériques. Et en premier lieu, par l'application Télérecours citoyens qui permet depuis 2019 à chaque citoyen non représenté par un avocat de saisir le juge en ligne.

Un audit mené avec la direction interministérielle du numérique (DINUM) a fait ressortir que l'application Télérecours citoyens n'était pas accessible à certaines personnes en situation de handicap. En cause, des éléments non reconnaissables par les liseuses automatiques. Un premier correctif a été mis en ligne en décembre 2022, pour atteindre un niveau d'accessibilité supérieur à 50 % sur un total de 106 critères, avec l'ajout d'un bouton « Donner mon avis » pour recueillir la satisfaction des usagers. En parallèle, une refonte ergonomique et fonctionnelle de l'application a été engagée pour atteindre, en 2024, un niveau d'accessibilité maximal, et proposer un parcours « pas-à-pas » pour saisir le juge administratif.

L'accessibilité de la justice administrative passe également par l'accessibilité de ses décisions. Lancé en septembre 2021 avec les décisions du Conseil d'État, le portail *opendata.justice-administrative.fr* met à disposition, depuis le 31 mars 2022, toutes les décisions prises par les cours administrative d'appel et depuis le 30 juin 2022, celles des tribunaux administratifs. L'intégralité de ces décisions sont ainsi disponibles dans un format respectant les règles de confidentialité et les critères d'interopérabilité propres à l'open data pour permettre la réutilisation et le partage de ces données par le plus grand nombre.



En parallèle, un autre chantier au long cours a été lancé : l'archivage numérique des dossiers déposés par les requérants via Télérecours pour les affaires ayant une portée historique, jurisprudentielle, médiatique ou sociologique. Un premier versement aux Archives nationales a été réalisé fin 2022, concernant 442 dossiers de l'année 2014 de six tribunaux administratifs (Nice, Caen, Besançon, Nancy, Strasbourg et Montreuil pour un volume total de 6 gigaoctets). Il sera poursuivi pour les autres tribunaux, les cours et le Conseil d'État pour l'année 2014 et systématisé les années suivantes, de manière à garantir l'accès à ces sources aux chercheurs de demain. Sur plus d'un million de dossiers de 2014-2022, entre 10 à 20% d'entre eux devraient ainsi être versés aux Archives nationales les prochaines années.

2. Relever les défis du recrutement, de la mobilité et de la formation

Fin du recrutement direct des auditeurs à la sortie de l'Institut national du service public, création d'une voie de recrutement ouverte à des hauts fonctionnaires dotés d'une expérience professionnelle d'au moins deux ans, possibilité de recruter désormais des agents contractuels de droit public et des personnes issues du secteur privé pour occuper les fonctions de maître des requêtes en service extraordinaire : la réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État entrée en vigueur en juin 2021, a donné au Conseil d'État de nouvelles responsabilités dans le pilotage de ses ressources humaines.

2.1. Une nouvelle politique de recrutement

Désormais acteur à part entière de sa politique de recrutement, et plongé dans un environnement plus ouvert et plus concurrentiel, le Conseil d'État a en 2022 modernisé et professionnalisé ses modalités de recrutement afin d'attirer et de fidéliser les meilleurs profils de membres et de magistrats.

Illustrée notamment par des campagnes d'identification ciblées, des relations plus approfondies avec ses partenaires institutionnels (ministères, préfectures, organismes publics...), la création de supports d'information ciblés, l'organisation de visioconférences ouvertes aux futurs candidats et l'utilisation des réseaux sociaux pour mieux faire connaître son offre, cette professionnalisation a notamment permis d'attirer un nombre important de candidats aux postes d'auditeur, de maître des requêtes en service extraordinaires (MRSE) et de magistrat administratif.

L'instauration d'un comité de sélection pour le recrutement des auditeurs et d'une commission se prononçant sur l'intégration dans le grade de maître des requêtes, dont la composition est enrichie des regards extérieurs de personnalités qualifiées dans le domaine du droit, des ressources humaines et de l'action publique, a permis en 2022 de poursuivre la diversification du corps des membres du Conseil d'État afin de doter l'institution de profils variés. 7 auditeurs (dont 5 issus de la nouvelle voie de recrutement) et 7 MRSE ont ainsi été recrutés au Conseil d'État.

Enfin, la création, en complément de la procédure classique de recrutement au 1^{er} janvier d'une promotion de magistrats accueillis en formation au CFJA, d'une nouvelle procédure de recrutement, avec une nomination au 1^{er} septembre, une formation en alternance et un dispositif de mentorat, a permis d'accueillir 24 magistrats supplémentaires par voie de détachement, dotés de profils diversifiés et 12 magistrats supplémentaires par la voie du tour extérieur. Si l'on ajoute les 38 recrutements par la voie du concours direct, les 6 recrutements issus de l'INSP, les 10 fonctionnaires recrutés par la voie du tour extérieur, les 4 militaires et 13 accueils en détachement au titre de la voie classique, ce sont au total 107 magistrats qui ont rejoint les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel en 2022.

2.2. Accompagner les parcours et les mobilités de tous

La réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État a créé une obligation de mobilité pour les membres du Conseil d'État et a prévu une double obligation de mobilité pour les magistrats n'ayant pas d'expérience professionnelle préalable. Ces nouvelles règles ont conduit le Conseil d'État à mettre en œuvre des dispositifs d'accompagnement permettant à chacun de construire et d'enrichir son parcours professionnel.

Les rencontres avec les secrétaires généraux des ministères, les délégués à l'encadrement supérieur des ministères, les représentants des employeurs de la fonction publique territoriale (CNFPT) et de la fonction publique hospitalière visent à mieux faire connaître les atouts des membres de la juridiction administrative, à renforcer les mobilités croisées et à offrir aux membres du Conseil d'État et aux magistrats de meilleures opportunités de mobilité.

La revue des cadres, dispositif qui permet à chacun de faire un point d'étape et de se projeter dans sa carrière, a été élargie en 2022 à tous les agents du Conseil d'État ayant des fonctions d'encadrement, et offre aux intéressés la possibilité de disposer d'un accompagnement personnalisé pour la gestion de leur parcours professionnel et de ses formations.



Initiés en 2021, les travaux de la mission d'inspection des juridictions administratives sur les métiers des greffes dans la juridiction administrative ont abouti en septembre 2022 à la publication d'un rapport d'analyse et de prospective sur « l'avenir des greffes ». L'objectif ambitieux de cette démarche vise à identifier les compétences nécessaires au bon fonctionnement des juridictions, à réfléchir aux organisations de travail à développer ou à imaginer pour répondre aux enjeux à venir. Il s'agit enfin de dessiner les contours d'une gestion optimisée des carrières dans l'intérêt des agents de greffe eux-mêmes, de la juridiction administrative et des justiciables.

2.3. Adapter et consolider la formation

Le programme de formation en alternance pour les nouveaux magistrats, mis en place en 2022, permet aux magistrats recrutés en cours d'année judiciaire de bénéficier d'un dispositif de professionnalisation alliant des sessions de formation théorique au Centre de formation de la justice administrative (CFJA) et des sessions de travail dans la juridiction d'accueil, avec un système de mentorat permettant au nouveau magistrat d'être accompagné par un pair dans l'apprentissage de son métier.

Un cursus de formation au management destiné aux membres du Conseil d'État a été mis en place en 2022 afin de les préparer à l'exercice de responsabilités opérationnelles de haut niveau dans les administrations et les services publics (leadership, accompagnement du changement, prise de parole en public, retour d'expérience de grands témoins...). Un cursus d'approfondissement aux métiers du contentieux a également été proposé en 2022 pour former les rapporteurs expérimentés de la section du contentieux.

D'une manière plus générale, le CFJA a élargi son offre en 2022. Des formations à l'égalité professionnelle, à la diversité, à la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, à la laïcité et au développement durable sont aujourd'hui offertes à tous les agents, membres et magistrats. Le rattachement de la juridiction administrative à la plateforme interministérielle Mentor pilotée par la DGAFP offre désormais à tous la possibilité d'accéder à plus de 80 formations en ligne sur une large palette de thématiques allant de la gestion des ressources humaines aux valeurs de la République.

2.4. Doter les personnels des outils nécessaires

Afin de faciliter le travail du juge, de nouvelles versions des applications nécessaires au travail quotidien des membres et des magistrats ont été développées en 2022 : nouvelle version de la base de jurisprudence Ariane (avec un moteur de recherche plus performant), enrichissement de la base des décisions « Ariane Archives » avec les ordonnances prises dans les affaires dispensées d'audience au Conseil d'État, nouveau Portail contentieux en remplacement de Télérecours pour un accès ergonomique à l'intégralité des dossiers téléchargeables.

En 2022, le renouvellement des marchés avec les grands éditeurs a permis d'offrir à un nombre plus important de membres de la juridiction, un large éventail de sources juridiques. Une quinzaine de bases de données françaises et étrangères (Dalloz, Lamy, Lexis, etc.), généralistes mais aussi spécialisées sont disponibles, concernant notamment le droit de la santé (Bibliothèque numérique du droit de la santé – LEH Edition), le droit fiscal (base NAVIS – éditions Francis Lefebvre), le droit des étrangers ou encore le droit de l'environnement (base Elnet – éditions législatives). C'est une large offre documentaire dans le domaine juridique qui est mise à disposition des juges et des personnels d'aide à la décision pour qu'ils puissent bénéficier des apports de la doctrine sur les questions qu'ils ont à traiter.

2.4.1. Être un employeur responsable et exemplaire, engagé et inclusif

En tant que service public, la juridiction administrative se doit d'être un employeur responsable, exemplaire et en phase avec les enjeux de société d'aujourd'hui, vis-à-vis de ceux qu'elle emploie et de son environnement.

Sensibiliser et mobiliser les personnels pour rendre effectives l'égalité professionnelle et la lutte contre les discriminations et les ancrer dans le quotidien de chacun

2022 marque la mise en œuvre concrète du protocole signé en juillet 2021 sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la juridiction administrative. Pilotées dans le cadre d'une gouvernance originale (un comité de suivi spécifique où chaque catégorie de personnels de la juridiction est représentée), les actions mises en place concernent le quotidien de chacun. Parmi celles-ci on peut citer :

- Le déploiement de sessions de formations à l'égalité professionnelle et à la prévention des violences sexuelles et sexistes débuté en octobre 2022 auprès d'un premier public prioritaire comprenant personnels d'encadrement, agents de la DRH, référents égalité-diversité, représentants du personnel. Ces sessions ont permis de former 135 personnes à ces thématiques. Ces formations ont vocation à être généralisées à l'ensemble de la juridiction administrative à partir du second semestre 2023.



- La publication de plusieurs documents de référence : un guide de la parentalité qui recense les dispositifs de droit commun, interministériels et propres au Conseil d'État en matière de droits, congés et aides financières liés à la parentalité ; une note à l'attention des magistrates et magistrats ainsi qu'à des membres du Conseil d'État relative aux possibilités de reports des congés annuels non pris après la fin d'un congé de maternité, congé d'adoption et congé de paternité et d'accueil de l'enfant ; une étude sur l'accès au grade de président de juridiction pour les magistrates et magistrats. Enfin, l'arrêté du 28 juillet 2022 relatif au dispositif de recueil et de traitement des signalements d'actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes ou sexuels du Conseil d'État a donné un cadre réglementaire aux procédures de recueil des signalements, d'accompagnement des auteurs de signalement et de traitement des situations.
- Conférences, rencontres, débats sont venus jalonner l'année 2022 dans les juridictions à l'occasion de journées consacrées à des causes d'intérêt général comme la Journée internationale des droits des femmes du 8 mars, la Journée internationale de lutte contre les violences faites aux femmes du 25 novembre ou la Journée mondiale contre l'homophobie, la transphobie et la biphobie du 17 mai. Ces actions permettent de sensibiliser l'ensemble de la communauté de travail à l'importance de l'égalité et de la lutte contre toutes les formes de discrimination.

2022 marque également la formalisation de l'engagement de la juridiction administrative en faveur du handicap, avec la présentation et le lancement officiel, lors de la Semaine européenne pour l'emploi des personnes handicapées (SEEPH) en novembre 2022, du plan handicap et inclusion 2023-2025. Ce dernier détaille les objectifs et les mesures à mettre en œuvre pour l'inclusion des personnes en situation de handicap. Il comporte notamment des objectifs d'accessibilité des bâtiment et du numérique, d'insertion professionnelle et de recrutement. Dans ce cadre, une campagne de formation « Encadrer une personne en situation de handicap » a débuté au second semestre 2022 auprès d'un premier groupe d'encadrants du Conseil d'État et de la CNDA, identifiés comme publics prioritaires. Au 31 décembre 2022, 66 encadrants ont été formés, soit 46 % de leur population totale.

■ Veiller à la qualité de vie au travail

En 2022, le secrétariat général a publié la « Charte des temps » destinée à promouvoir une culture managériale et des pratiques plus attentives à la nécessaire conciliation entre les temps de la vie professionnelle et ceux de la vie personnelle. Dans un environnement où membres du Conseil d'État, magistrates et magistrats pratiquent le travail à distance depuis de nombreuses années, cette charte des temps permet à chacun de prendre conscience des zones de risques et des opportunités liées à ces modalités de travail.

A l'occasion de la sortie de cette charte, une campagne d'information a permis de sensibiliser le plus grand nombre sur des sujets comme le droit à la déconnexion (« Courriels, SMS, appels, on lève le pied ! ») ou l'organisation des réunions de travail (« En réunion, on ne joue pas les prolongations : on tient le chrono ! »)

Engagé en septembre 2021, le télétravail s'est particulièrement développé en 2022 avec aujourd'hui 70% des personnes ayant des missions télétravaillables qui bénéficient effectivement de jours de télétravail.

■ Renforcer l'engagement de la juridiction administrative pour la transition écologique

La mission développement durable du Conseil d'État créée en 2021 pour répondre aux enjeux de la transition écologique et aux engagements pris par l'État à travers le dispositif « Services publics écoresponsables » a élaboré et déployé en 2022 un programme d'actions, à travers 6 axes opérationnels : Bâtiments durables & Économies d'énergie / Réduction des déchets & Numérique responsable / Mobilité durable / Alimentation & Biodiversité / Achats responsables & Économie circulaire / Développement d'une culture partagée autour du développement durable.

Parmi les actions notables, le lancement de travaux pour l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments ou le remplacement des éclairages traditionnels par des leds, la gestion des ressources de papier qui a permis de diminuer sensiblement la quantité de papier utilisé au Conseil d'État, l'abandon des plastiques à usage unique (bouteilles d'eau, gobelets distributeurs...) ou le lancement de campagnes d'information autour de l'archivage numérique, la gestion des messageries électroniques, la réduction des volumes de données stockées ou la mobilité durable.

En octobre, s'est tenu le premier atelier participatif autour du développement durable au cours duquel une trentaine de personnes se sont retrouvées pendant une matinée pour échanger et faire des propositions afin d'accélérer la mise en œuvre de la transition écologique au Conseil d'État et d'en proposer une nouvelle approche opérationnelle.

■ Assurer le dialogue social

Du fait de la grande diversité et des statuts particuliers de ses personnels (membres du Conseil d'État, magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, agents de greffes, agents administratifs titulaires ou contractuels), la juridiction administrative possède de nombreuses instances représentatives avec lesquelles elle dialogue régulièrement. Souhaitant aller au-delà de ses obligations réglementaires, la direction des ressources humaines a organisé, en 2022 de nombreuses réunions informelles, notamment sur la réforme de l'encadrement supérieur, ses enjeux, ses conséquences ou sur les résultats du baromètre social et ses conséquences.

Mis en place pour la première fois chez les agents du Conseil d'État et de la CNDA, le vote électronique pour les élections professionnelles du 1^{er} au 8 décembre 2022 s'est déroulé sans aucun problème technique. Mis en œuvre de façon sécurisée, en respectant le secret du vote, ce nouveau dispositif a permis à chacun de disposer de plus de temps pour élire ses représentants à distance.

■ Être exemplaire dans la gestion financière

Enjeu important pour garantir l'exemplarité de la juridiction dans ses relations avec ses prestataires, le délai de paiement des factures a été ramené de 16 jours en 2020



à 9 jours en 2022. Les objectifs de dématérialisation des actes comptables ont été atteints en 2022, avec 99 % des actes qui se font désormais en format numérique. 23 000 actes comptables ont ainsi été traités en 2022, dont 8 000 engagements juridiques et 15 000 certifications de services faits.

Le projet de déploiement du contrôle interne financier (comptable et budgétaire) a été lancé en 2022 dans le cadre de la réforme financière des gestionnaires publics afin de sécuriser la chaîne de la dépense et maîtriser les risques financiers.

2.4.2. Atteindre les publics éloignés de la justice administrative

La mission de juge impose également à la juridiction administrative de s'ouvrir et de se rapprocher des personnes éloignées des institutions, de développer de nouveaux moyens pour être accessible et compris de tous.

■ Promouvoir la diversité sociale et l'égalité des chances

Dans le cadre de la double labellisation AFNOR égalité-diversité, la juridiction administrative poursuit son engagement en faveur de la diversité et de la promotion de l'égalité des chances. Elle a ainsi renforcé ses actions pour faire découvrir ses métiers et son fonctionnement, accompagner le jeune public souvent éloigné des institutions et susciter des vocations.

Une convention de partenariat a été signée en 2022 avec l'association La Cordée qui œuvre pour la promotion de la diversité sociale dans la fonction publique. Grâce à cet accord, les personnels de la juridiction administrative peuvent désormais devenir mentor bénévole auprès d'un étudiant, demandeur d'emploi ou en reconversion professionnelle pour l'accompagner dans son projet d'intégration de la fonction publique tout en lui faisant bénéficier de son expérience et de son expertise. En parallèle, les partenariats déjà signés avec les associations La ligue de l'enseignement, L'envol la Banque postale et Ambition campus ont été poursuivis avec l'accueil en stage, au sein des juridictions, de jeunes intéressés par la justice administrative. Des partenariats avec des collèges situés en réseaux d'éducation prioritaire REP et REP+ ont aussi continué à être noués pour faire découvrir la juridiction et ses métiers aux élèves de 3e, comme ceux du collège Jean Lurçat de Saint-Denis. Les partenariats engagés avec les classes Prépa Talents de l'IRA de Bastia et Science Po Toulouse ont également permis d'accueillir de nouveaux étudiants.

L'accueil dans le cadre du programme de l'association « Moi dans 10 ans », de 22 collégiennes d'Île-de-France issues de quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ou scolarisées en réseau d'éducation prioritaire à la direction des systèmes d'information (DSI) compte parmi les nouvelles initiatives. L'objectif était de les accompagner dans leurs premiers pas vers le monde professionnel en participant à lever certains freins qu'elles pouvaient rencontrer et contribuer à élargir leurs choix d'orientation scolaire et professionnelle.

Fort de ces initiatives, le secrétariat général a construit une feuille de route pour franchir une nouvelle étape dans sa politique en faveur de la diversité sociale et géographique : celle-ci détaille les actions à mener jusqu'à fin 2024 avec des objectifs chiffrés (nombre de stagiaires accueillis, conventions et partenariats signés), évalués tous les 6 mois.

■ **Rendre accessibles à tous les démarches auprès du juge administratif**

Afin de rendre accessible la justice administrative au plus grand nombre, l'édition de brochures en « Français facile à lire et à comprendre » (FALC) s'est accélérée en 2022. Cette écriture simplifiée est destinée à des personnes déficientes intellectuelles ainsi qu'à des personnes qui maîtrisent mal le français. Quatre nouvelles brochures ont été éditées en 2022 avec l'appui de l'établissement et service d'aide par le travail (ESAT), Avenir Apei. Elles permettent aux requérants de mieux identifier les différentes personnes intervenant lors d'une audience et de comprendre son déroulement pour mieux s'y préparer. Elles sont disponibles sur les sites internet et à l'accueil des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel - ainsi que dans toutes les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

■ **Des sites internet réellement axés sur l'utilisateur**

La volonté de mieux faire comprendre les missions et les modalités de saisine de la justice administrative a également amené le secrétariat général à repenser intégralement l'arborescence des sites internet des juridictions pour proposer une nouvelle organisation des contenus répondant aux besoins du public. Cette structuration centrée sur les attentes de l'utilisateur a été déployée en février 2022 sur le site internet du Conseil d'État et adoptée pour la refonte en cours des sites internet des autres juridictions. Un premier site a ainsi été mis en ligne en novembre 2022 pour la cour administrative d'appel de Toulouse. Parmi les innovations, un espace directement adressé au citoyen (« Vos démarches ») a notamment été ajouté, détaillant de façon pratique les modalités pour déposer et suivre un recours, demander une aide juridictionnelle, déposer ou s'associer à une action collective, faire exécuter une décision de justice, etc.

■ **Faire connaître et comprendre la justice administrative au grand public**

Être une justice accessible, c'est aussi s'assurer d'être compris de tous. En 2022, un nouveau document pédagogique, « Le Conseil d'État et la justice administrative – Que font-ils pour vous ? », a été publié. Ce support explique par des témoignages, schémas et courts articles ce que fait concrètement la justice administrative pour le citoyen. En partant de situations de vie vécues, en donnant des exemples de conséquences de l'action du juge administratif sur le quotidien, en s'appuyant sur des jeux de questions pour créer une conversation, ce document illustre le rôle de la justice administrative dans l'équilibre des institutions de la République et explique en quoi le juge administratif garantit les droits et libertés des citoyens et vérifie que l'administration agit dans l'intérêt général.

Présenter autrement la mission rendue par la justice administrative est aussi l'ambition du compte Instagram du Conseil d'État, créé en octobre dernier, avec l'objectif de



toucher un public plus jeune, et de le sensibiliser au rôle des juridictions administratives et à l'État de droit. Coulisses du quotidien, décryptages pédagogiques, témoignages de stagiaires, vidéos et quiz... des formats de communication ludiques et originaux sont construits chaque jour pour capter l'attention de ce public, parfois très éloigné des institutions.



- **Editorial du vice-président9**
- **Index des principales abréviations13**
- **Indicateurs de l'activité du Conseil d'État et des juridictions administratives en 202215**
 - 1.1. L'activité de la juridiction administrative en 202217
 - 1.1.1. L'activité juridictionnelle17
 - 1.1.2. L'activité consultative du Conseil d'État18
 - 1.1.3. L'activité d'étude18
 - 1.1.4. L'activité internationale18
 - 1.1.5. L'activité de colloque et de conférences19
 - 1.1.6. L'activité de publication19
 - 1.2. Panorama de la juridiction administrative en 202220
 - 1.2.1. La carte des juridictions administratives20
 - 1.2.2. L'organigramme du Conseil d'État21
 - 1.2.3. Le Conseil d'État et le numérique22
 - 1.3. Les dates clés de la juridiction administrative en 202223
 - 1.4. L'activité de gestion de la juridiction administrative en 202229
- **PARTIE 1- Activité juridictionnelle31**
- 1. Bilan d'activité statistique de la juridiction administrative.....33**
 - 1.1. Bilan d'activité des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'État33
 - 1.1.1. Statistiques agrégées en données nettes33
 - 1.1.2. Questions prioritaires de constitutionnalité (QPC)38
 - 1.1.3. Questions préjudicielles posées à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)42
 - 1.2. Activité des tribunaux administratifs43
 - 1.2.1. Bilan d'activité de l'année 202243
 - 1.2.2. Statistiques46
 - 1.3. Activité des cours administratives d'appel48
 - 1.3.1. Bilan d'activité de l'année 202248
 - 1.3.2. Statistiques50
 - 1.4. Activité de la section du contentieux du Conseil d'État51
 - 1.4.1. Bilan d'activité de l'année 202251
 - 1.4.2. Statistiques54
 - 1.5. Activité des juridictions administratives spécialisées64
 - 1.5.1. Activité de la Cour nationale du droit d'asile67
 - 1.5.2. Activité des juridictions spécialisées en matière de discipline professionnelle75
 - 1.5.3. Activité des juridictions spécialisées en matière sociale77
 - 1.5.4. Activité de la commission du contentieux du stationnement payant77



2. Analyse d'une sélection de décisions, d'arrêts et de jugements.....	79
2.1. L'année contentieuse 2022 du Conseil d'État	79
2.2. Analyse d'une sélection d'arrêts et de jugements marquants des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs	88
2.2.1. Actes législatifs et réglementaires	88
2.2.2. Agriculture et forêt	90
2.2.3. Aides sociales.....	91
2.2.4. Arts et lettres	92
2.2.5. Collectivités territoriales.....	92
2.2.6. Commerce et industrie, intervention économique de la puissance publique.....	93
2.2.7. Communautés européennes et Union européenne	94
2.2.8. Comptabilité publique et budget.....	94
2.2.9. Contributions et taxes	95
2.2.10. Cultes	97
2.2.11. Domaine.....	98
2.2.12. Droits civils et individuels	100
2.2.13. Elections et référendum.....	101
2.2.14. Energie	101
2.2.15. Enseignement et recherche	102
2.2.16. Etrangers	103
2.2.17. Expropriation pour cause d'utilité publique	104
2.2.18. Fonctionnaires de agents publics.....	105
2.2.19. Juridictions administratives et judiciaires	109
2.2.20. Marchés et contrats administratifs	110
2.2.21. Monuments et sites	111
2.2.22. Nature et environnement	112
2.2.23. Police.....	116
2.2.24. Procédure.....	117
2.2.25. Responsabilité de la puissance publique	119
2.2.26. Sports et jeux	121
2.2.27. Travail et emploi.....	121
2.2.28. Travaux publics.....	123
2.2.29. Urbanisme et aménagement du territoire.....	124
2.3. Éléments de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile	129
3. Les missions qui concourent à l'activité juridictionnelle : aide juridictionnelle, exécution des décisions de justice, inspection des juridictions administratives	135
3.1. Bilan d'activité du bureau d'aide juridictionnelle	135
3.2. Bilan d'activité de l'exécution des décisions de la juridiction administrative	140
3.2.1. Les caractéristiques générales de l'activité de la juridiction administrative en matière d'exécution en 2022.....	142
3.2.2. Les suites des affaires évoquées dans le rapport public 2021	144
3.2.3. Statistiques	147
3.3. Bilan d'activité de la mission d'inspection des juridictions administratives	150
3.3.1. Les inspections.....	150
3.3.2. Études et groupes de travail	151
3.3.3. Participation à des instances collégiales	152
3.3.4. Participation à la gestion du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel	153

- **PARTIE 2- Activité consultative.....155**
- 1. Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État159**
 - 1.1. L'activité consultative en 2022 : nombre de séances, nombre et nature des textes examinés..... 159
 - 1.2. Évolution de l'activité consultative : 2016-2022 163
- 2. Observations d'ordre général.....167**
 - 2.1. Activité consultative en 2022 : statistiques et procédures 167
 - 2.1.1. Sections administratives : 1 075 textes examinés en 439 séances 167
 - 2.1.2. Assemblée générale : 16 textes examinés en 14 séances..... 169
 - 2.1.3. Commission permanente : 9 textes examinés en 6 séances..... 169
 - 2.2. Publication par le Gouvernement des avis sur projets de loi 171
 - 2.3. Conseil du Parlement..... 173
 - 2.4. Questions communes relatives à l'examen des projets de texte soumis au Conseil d'État..... 185
 - 2.4.1. Les conditions de saisine des projets de texte 186
 - 2.4.2. La qualité des études d'impact et des évaluations préalables 189
 - 2.4.3. Le respect des obligations en matière de consultations 193
 - 2.4.4. Les règles de codification des textes..... 204
 - 2.4.5. Le recours aux expérimentations..... 209
- 3. Sélection d'avis rendus en 2022213**
 - 3.1. Actes et respect de la hiérarchie des normes.....213
 - 3.1.1. Accords internationaux..... 213
 - 3.1.2. Validité des actes administratifs 215
 - 3.1.3. Application dans le temps des lois et des actes administratifs 216
 - 3.1.4. Domaines respectifs de la loi et du règlement 218
 - 3.1.5. Lois d'habilitation et ordonnances de l'article 38 de la Constitution 228
 - 3.1.6. Autorités disposant du pouvoir réglementaire 229
 - 3.2. Associations et fondations.....234
 - 3.2.1. Statuts..... 234
 - 3.2.2. Transformation d'une association reconnue d'utilité publique en fondation..... 237
 - 3.2.3. Dons et legs 238
 - 3.2.4. Dissolution d'une fondation..... 238
 - 3.3. Budget et comptabilité publique239
 - 3.3.1. Budget de l'État..... 239
 - 3.3.2. Lois de programmation des finances publiques..... 244
 - 3.3.3. Règles de droit budgétaire et de comptabilité publique..... 245
 - 3.4. Collectivités territoriales.....246
 - 3.4.1. Dispositions générales 246
 - 3.4.2. Elus..... 247
 - 3.5. Commerce, industrie, interventions économiques de la puissance publique..... 248
 - 3.5.1. Aides d'État 248
 - 3.5.2. Régime des directives « services » et « règles techniques et services de la société de l'information » 248
 - 3.5.3. Fiscalité 249
 - 3.5.4. Réglementation des activités économiques 250



3.6. Contributions et taxes.....	250
3.6.1. Redevances	250
3.7. Défense et sécurité	251
3.7.1. Personnels militaires.....	251
3.7.2. Renseignement	252
3.8. Domaine	254
3.8.1. Domaine public.....	254
3.9. Elections et référendum	255
3.9.1. Elections de juges consulaires.....	255
3.10. Enseignement et recherche	255
3.10.1. Enseignement supérieur	255
3.10.2. Enseignement agricole.....	256
3.11. Fonction publique	257
3.11.1. Entrée en vigueur du code général de la fonction publique	257
3.11.2. Organisation de la fonction publique.....	257
3.11.3. Cadre, corps, grade et emploi	258
3.11.4. Recrutement	263
3.11.5. Avancement	264
3.11.6. Organes consultatifs de la fonction publique.....	265
3.11.7. Statuts, droits, obligations et garanties.....	267
3.11.8. Dialogue social	268
3.12. Justice	269
3.12.1. Création du code pénitentiaire	269
3.12.2. Organismes à caractère juridictionnel	269
3.12.3. Magistrats	270
3.12.4. Professions, charges et offices	271
3.12.5. Règles générales de procédure.....	272
3.12.6. Droit pénal	272
3.13. Libertés et droits fondamentaux	273
3.13.1. Principe d'égalité.....	273
3.13.2. Interdiction de la peine de mort	274
3.13.3. Droits civils et individuels	275
3.13.4. Autres principes	278
3.14. Marchés et contrats administratifs	279
3.14.1. Commande publique	279
3.14.2. Concessions autoroutières.....	280
3.15. Mines et carrières	280
3.15.1. Concessions de mines	280
3.16. Nature et environnement	281
3.16.1. Charte de l'environnement	281
3.16.2. Principe de non-régression (9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement).....	283
3.16.3. Eau	285
3.16.4. Protection du patrimoine naturel	285
3.16.5. Publicité	286
3.17. Outre-mer	286
3.17.1. Droit applicable.....	286
3.17.2. Répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales d'outre-mer.....	288
3.17.3. Nouvelle-Calédonie.....	291
3.17.4. Mayotte.....	297

3.18. Police	298
3.18.1.Armes.....	298
3.18.2.Concours apporté par les forces de police et de gendarmerie au maintien de l'ordre.....	299
3.18.3.Police administrative.....	300
3.18.4.Réserve opérationnelle	301
3.19. Pouvoirs publics, autorités indépendantes, organisation et gestion de l'administration	302
3.19.1.Conseil constitutionnel	302
3.19.2.Conseil économique, social et environnemental (CESE).....	303
3.19.3.Autorités indépendantes	304
3.19.4.Etablissements publics et groupements d'intérêt public.....	306
3.20. Protection des données à caractère personnel	307
3.20.1.Questions générales.....	307
3.20.2.Questions propres à certaines catégories de données	314
3.21. Santé publique, sécurité sociale et aide sociale	315
3.21.1.Santé publique	315
3.21.2.Sécurité sociale	319
3.21.3.Action sociale.....	322
3.22. Sport et jeux	324
3.23. Transports	325
3.23.1.Transports terrestres	325
3.24. Travail et emploi	327
3.24.1.Droit du travail	327
3.25. Union européenne.....	329
3.25.1.Règles applicables.....	329
3.26. Urbanisme et aménagement du territoire	331
3.26.1.Autorisations d'utilisation des sols	331
3.26.2.Protection de l'environnement – Littoral	332
4. Avis du Conseil d'État sur questions	333
4.1. Avis sur questions posées par le Gouvernement	333
4.2. Avis sur questions posées par les autorités d'outre-mer.....	334
• PARTIE 3- Études, débats, partenariats, coopération européenne et internationale.....	335
1. L'activité d'étude et de publication.....	337
1.1. Les études de 2022	338
1.1.1. L'étude annuelle publiée en 2022, <i>Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique</i>	338
1.1.2. L'étude annuelle engagée en 2023 sur <i>Le dernier kilomètre des politiques publiques</i>	340
1.1.3. Les études réalisées à la demande du Premier ministre	342
1.2. Les suites données aux études	343
1.2.1. Les suites données aux études annuelles du Conseil d'État	343
1.2.2. Les suites données aux études réalisées à la demande du Premier ministre	352



1.3. La contribution du Conseil d'État à la simplification du droit	366
1. Satisfaire à l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme	367
2. Renforcer l'évaluation des projets envisagés.....	374
3. Simplifier les formalités et les procédures administratives	374
1.4. L'activité de publication	376
1.4.1. Le Conseil d'État et le numérique	376
1.4.2. Les publications numériques	377
1.4.3. Les publications à La Documentation française	378
1.4.4. Les publications des juridictions administratives	379
2. Les colloques, conférences et partenariats.....	381
2.1. Les colloques	381
2.1.1. Les indicateurs d'activité	382
2.1.2. Les colloques organisés en partenariat scientifique	382
2.1.3. Les Entretiens du Conseil d'État	382
2.2. Les cycles de conférences	384
2.2.1. Poursuite et clôture du cycle de conférences sur <i>Les réseaux sociaux</i> (2021-2022)	384
2.2.2. Le cycle de conférences sur <i>Le dernier kilomètre des politiques publiques</i> (2022-2023)	384
2.2.3. Les cycles de conférences du comité d'histoire du Conseil d'État et de la justice administrative.....	385
2.3. La « Nuit du droit» 2022	386
2.4. Les colloques, conférences et partenariats organisés par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel	387
2.4.1. Les échanges avec les barreaux, l'université, les juridictions et professions judiciaires sur des thèmes d'intérêt commun	387
2.4.2. Le renforcement des engagements pour la mise en œuvre de la médiation en matière de litiges administratifs.....	389
3. Les relations européennes et internationales	391
3.1. La mission d'expertise et de veille juridique en droit européen	391
3.2. L'activité internationale des juridictions administratives.....	394
3.2.1. Coopération bilatérale	394
3.2.2. Coopération multilatérale.....	398
3.2.3. Statistiques.....	401
• PARTIE 4 - L'activité de gestion de la juridiction administrative.....	403
1. Garantir l'accessibilité de la justice administrative, à tous, partout	406
1.1. Garantir l'accessibilité sur l'ensemble du territoire	406
1.2. Garantir l'accessibilité numérique	407
2. Relever les défis du recrutement, de la mobilité et de la formation	408
2.1. Une nouvelle politique de recrutement	408
2.2. Accompagner les parcours et les mobilités de tous	409
2.3. Adapter et consolider la formation.....	410
2.4. Doter les personnels des outils nécessaires	411
2.4.1. Être un employeur responsable et exemplaire, engagé et inclusif	411
2.4.2. Atteindre les publics éloignés de la justice administrative	414

