



Le Conseil d'État

et la justice administrative en 2018



Le Conseil d'État, au cœur de la relation entre les citoyens et les pouvoirs publics

Conseiller

Le Conseil d'État donne un avis au Gouvernement sur les projets de loi et d'ordonnance et sur les principaux projets de décret. Il peut aussi être saisi par les présidents de l'Assemblée nationale ou du Sénat de demandes d'avis sur des propositions de loi.

Juger

Le juge administratif est le seul habilité à annuler ou réformer les décisions prises par l'État, les collectivités territoriales et les autorités ou organismes publics. Le Conseil d'État est la juridiction suprême de l'ordre administratif.

Gérer

Le Conseil d'État assure l'administration générale des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et de la Cour nationale du droit d'asile.



conseil-etat.fr



[@Conseil_Etat](https://twitter.com/Conseil_Etat)



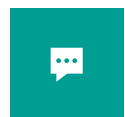
conseil-etat.fr/ConsiliaWeb



conseil-etat.fr/ArianeWeb



S'abonner :
la *Lettre de la justice administrative*
conseil-etat.fr/publications



Les conférences
du Conseil d'État
conseil-etat.fr

Sommaire

4

Édito

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

6

Débats

Futur projet de loi de bioéthique :
le Conseil d'État consulté

Étude annuelle 2018 :
La citoyenneté – être
(un) citoyen aujourd'hui

10

Thémas

Nouvelle rédaction des décisions
juridictionnelles : une réforme au nom
de la clarté et de l'intelligibilité du droit

Télérecours citoyens : saisir le juge
administratif en un clic

La médiation administrative,
pour un autre mode de règlement
des litiges

16

Repères

Les chiffres clés

20

Conseiller

Dix faits marquants
de l'activité consultative

28

Juger

Douze faits marquants
de l'activité contentieuse

36

Gérer

Les temps forts de
la juridiction administrative



BILAN D'ACTIVITÉ 2018

Bruno Lasserre,
vice-président
du Conseil d'État,
revient sur les temps forts
de l'activité du Conseil d'État
et de la juridiction administrative
en 2018.

L'

année 2018 a été une année marquante pour la juridiction administrative, placée sous le sceau de la continuité autant que de la transformation.

Le bilan statistique qui vous est présenté dans les pages suivantes reflète d'abord la persistance d'une demande de justice forte, une tendance observable sur le long terme. L'activité des juridictions administratives est ainsi restée très dynamique avec une progression du nombre de nouveaux recours de plus de 8 % en première instance et en appel, et de plus de 9 % devant la Cour nationale du droit d'asile.

Malgré ces chiffres, la juridiction administrative a poursuivi son action sans faiblir, soucieuse de rester à la hauteur des attentes placées en elle. Les juridictions ont ainsi œuvré à la régulation sociale, rendant des jugements importants notamment en matière de fin de vie, d'aménagement du territoire et de liberté d'expression.

La fonction consultative mais aussi la force de proposition du Conseil d'État se sont pour leur part illustrées par la qualité et l'actualité de leurs travaux. Plusieurs avis majeurs ont été rendus sur des sujets aussi divers que la révision de la Constitution ou la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. La section du rapport et des études a pour sa part rendu plusieurs rapports qui feront date sur des sujets essentiels pour notre pays : la citoyenneté, la révision des lois de bioéthique, la prise de risque dans l'action publique, l'inflation normative et les règles de publicité applicables aux professions de santé.

2018 a aussi été une année de transformation, plusieurs chantiers ayant été menés à bien. En particulier, l'accessibilité de la juridiction administrative a été renforcée grâce à deux réformes majeures : la rénovation du mode de rédaction et l'extension des téléprocédures. Après une expérimentation et des évolutions progressives, la généralisation de la nouvelle rédaction

des décisions de justice au 1^{er} janvier 2019 résulte de la volonté du juge administratif de ne pas seulement rendre des décisions compréhensibles par les professionnels du droit, mais de se faire comprendre de tous les citoyens. Quelques mois après sa généralisation en novembre 2018, Télérecours citoyens est aussi à mettre au crédit d'une accessibilité renforcée du juge administratif : même non représentés par un avocat, les justiciables peuvent désormais saisir la juridiction administrative par voie dématérialisée. La justice administrative est une justice du quotidien. En facilitant l'accès au juge et en fluidifiant ses communications avec les parties, ces réformes contribuent à rendre un meilleur service à ceux – ils sont nombreux – qui ont recours à elle.

L'année 2018 a également permis d'ancrer la médiation dans notre culture juridictionnelle, au profit des parties qui obtiennent ainsi un règlement plus rapide, complet et équitable de leur litige. Il nous faudra aussi tirer toutes les conséquences de l'expérimentation de la procédure de médiation préalable obligatoire actuellement menée pour certains recours relatifs aux prestations et aides sociales ou de la fonction publique territoriale.

Le Conseil d'État et la juridiction administrative doivent désormais poursuivre leur modernisation pour continuer à rendre une justice pertinente, efficace et de qualité. Plusieurs projets sont en cours – le perfectionnement de nos outils numériques, la rénovation de nos locaux pour en renforcer l'accessibilité et la sécurité, la promotion d'une meilleure inclusion et d'une plus grande diversité dans nos juridictions... Surtout, par nos décisions, nos avis et nos études, nous devons, dans une France souvent fractionnée et traversée de tensions, être les acteurs de solutions concrètes et montrer qu'il n'y a pas d'avenir commun sans respect de l'État de droit.

L'année 2019 s'annonce comme une année charnière pour notre pays, mais la juridiction administrative et le Conseil d'État sauront prendre toute leur part aux réformes qui s'imposent pour répondre aux attentes des citoyens.

“
L'année 2019 s'annonce comme une année charnière pour notre pays, mais la juridiction administrative et le Conseil d'État sauront prendre toute leur part aux réformes qui s'imposent pour répondre aux attentes des citoyens.”



Futur projet de loi de bioéthique : le Conseil d'État consulté

En vue du prochain réexamen des lois de bioéthique, le Premier ministre a saisi le Conseil d'État d'une demande d'étude préalable concernant le cadrage juridique de diverses questions.

Le Conseil d'État a été conduit à analyser, comme il l'avait déjà fait à l'occasion des trois premières lois de bioéthique, les enjeux juridiques en cause afin d'éclairer les arbitrages nécessaires à la préparation du futur projet de loi comme à la réflexion du législateur lorsque ce texte sera examiné au Parlement. L'étude porte sur des sujets très variés : la procréation, les enfants intersexes, la fin de vie, le don d'organe, de tissus, de sang et de cellules (dont les gamètes), la recherche sur l'embryon, la génomique, les neurosciences, mais aussi l'intelligence artificielle et les « big data » en matière de santé.

“ *Un droit à l'enfant : non. L'intérêt de l'enfant : oui, avec d'autres impératifs d'intérêt général (...).* ”

Bruno Lasserre
Vice-président du Conseil d'État

Un groupe d'étude diversifié

La bioéthique traite des questions de société et des problèmes éthiques soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé. Il s'agit d'une matière éminemment politique car elle a vocation « à trancher des conflits de valeurs » pour définir des choix de société. Elle touche aux convictions personnelles, nécessairement diverses au sein d'une société pluraliste telle que la nôtre.

C'est dans ce cadre que le Conseil d'État a constitué un groupe d'étude associant certains de ses membres, des personnalités qualifiées extérieures venant de l'université, du monde hospitalier et de la recherche, dont des membres du Comité consultatif national d'éthique, d'une association d'usagers ainsi que des représentants des administrations concernées. Dans une perspective comparatiste, il a examiné des législations étrangères encadrant les sujets bioéthiques puis il a auditionné une centaine de personnalités : scientifiques et chercheurs, professionnels du droit et de la santé, représentants religieux, philosophes, ou encore associations.

« Dignité, liberté, solidarité »

Dans son étude, le Conseil d'État rappelle d'abord que le droit français de la bioéthique s'inscrit dans un cadre international et européen qui en consacre

les principes essentiels : la dignité humaine, le droit de toute personne à son intégrité physique et mentale, l'encadrement de la médecine et de la biologie par le respect du consentement libre et éclairé, l'interdiction des pratiques eugéniques, celle de faire du corps humain une source de profits et celle du clonage reproductif des êtres humains.

Dans cette perspective, le Conseil d'État livre sa lecture d'un « modèle français de bioéthique », fondé sur le triptyque « dignité, liberté, solidarité », la prééminence du principe de dignité se traduisant par une protection particulière du corps humain.

“
L'étude du Conseil d'État confronte les questions à l'ordre du jour de la révision à ce « modèle », pour éclairer le législateur sans se substituer à lui. Elle le fait en évaluant la contrainte juridique, en indiquant les options possibles et en identifiant leurs implications dans un souci de cohérence.”

Contraintes et solutions à prendre en compte

C'est à l'aune de ce modèle que le Conseil d'État identifie les contraintes et les solutions à prendre en compte pour l'évolution du cadre juridique de la bioéthique, en indiquant les options possibles et en identifiant leurs implications. Lorsqu'aucune solution juridique ne s'impose avec évidence, il examine les avantages et les inconvénients de différents scénarios.

Le Conseil d'État estime par exemple, au terme de son analyse juridique, que « le droit ne commande ni le *statu quo*, ni l'évolution » s'agissant de l'accès à l'aide médicale à la procréation des couples formés de deux femmes et de femmes seules, et que « les choix en la matière relèvent de l'appréciation souveraine du législateur ». En effet, il considère qu'il n'y a pas de « droit à l'enfant », car un enfant est une personne, un sujet de droit, et qu'il ne saurait être envisagé comme l'objet du droit d'un tiers. Cela conduit à écarter, sur ce terrain, l'invocation de la méconnaissance du principe d'égalité, qui suppose l'existence préalable d'un droit.

Il aborde également des questions juridiques nouvelles susceptibles de se poser et des voies, diverses là encore, de solutions. Par exemple, l'autorisation de la procréation *post mortem* supposerait de prévoir certains délais et conditions, les modalités d'établissement de la filiation paternelle de l'enfant qui en serait issu et dans quelles conditions il pourrait hériter. En outre, face au développement de l'intelligence artificielle en matière de santé, le Conseil d'État propose de sanctuariser le rôle du médecin car un diagnostic ne saurait être établi uniquement par une « machine ». La responsabilité demeure celle du médecin. Il préconise aussi que les systèmes d'intelligence artificielle puissent être expliqués aux soignants.

Chronologie

6 décembre 2017 :

Le Conseil d'État est saisi, par le Premier ministre, d'une demande de cadrage juridique préalable à la révision de la loi de bioéthique.

28 juin 2018 :

Adoption de l'étude « Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ? » par l'assemblée générale plénière du Conseil d'État.

6 juillet 2018 :

Remise de l'étude au Premier ministre.



De gauche à droite et de haut en bas : Raphaël Enthoven, Dany Laffèrière, Marie-Laure Denis, Erik Orsenna, Jean-Michel Blanquer. Photos prises en 2018, lors du cycle de conférences sur la Citoyenneté, en salle d'Assemblée générale du Conseil d'État.

ÉTUDE ANNUELLE 2018

La citoyenneté - être (un) citoyen aujourd'hui

Que signifie être citoyen aujourd'hui? Peut-on parler d'une crise de la citoyenneté? Comment favoriser un renouveau de la citoyenneté et une plus grande unité nationale? En 2018, le Conseil d'État s'est attaché à répondre à ces questions au travers de son étude annuelle : "La citoyenneté - être (un) citoyen aujourd'hui".

Engagement citoyen», « consommation » ou « geste » citoyens, « consultation citoyenne » « entreprise citoyenne », « réserve citoyenne » ... À l'évidence, la communication publique comme privée a progressivement inscrit la citoyenneté en valeur de référence pour les initiatives et les comportements désireux de s'afficher vertueux. En témoigne également l'évolution sémantique qui a changé le « citoyen », nom désignant initialement celui ou celle ayant le droit de participer aux affaires de la cité, en un adjectif à l'emploi foisonnant.

“ *La citoyenneté, ciment de la société républicaine et point de convergence des trois principes de liberté, d'égalité et de fraternité a fait, en 2018, l'objet de l'étude annuelle du Conseil d'État.* ”

Retour sur une année de réflexion

Pourtant, les contours de la citoyenneté sont assez peu définis. Au-delà de ce paradoxe, trois motifs ont conduit le Conseil d'État à consacrer en 2018 son étude annuelle à cette thématique. D'abord, l'idée que la citoyenneté, notion ancienne et centrale, mérite d'être revisitée à l'aune des enjeux contemporains de la société française. Ensuite, la contradiction apparente entre l'idée, souvent exprimée, d'une crise de la citoyenneté et la profusion d'expressions contemporaines de toutes natures présentées comme « citoyennes ». Enfin, plus fondamentalement, la conviction que le concept de citoyenneté est l'un des fondements essentiels de la relation qui s'établit entre les membres du corps social et la République. Autrement dit, qu'il est le ciment de la société républicaine et le point de convergence des trois principes fondamentaux qui s'expriment dans la devise de la République : liberté, égalité, fraternité. Si les citoyens doutent de sa pertinence, c'est toute la vie en société qui est menacée. Au cours de cette année de travail, le Conseil d'État a auditionné une soixantaine de personnalités et de praticiens de tous horizons. Il a organisé sept conférences-débats publiques, au cours desquelles une vingtaine d'intellectuels, écrivains, historiens et acteurs de la vie publique sont intervenus.

*Retrouvez
les captations intégrales
du cycle des sept conférences
sur le site Internet
du Conseil d'État*

18 octobre 2017 :

Conférence inaugurale : Peut-on parler d'une crise de la citoyenneté ?

29 novembre 2017 :

La citoyenneté dans la tradition républicaine

17 janvier 2018 :

L'école de la République fabrique-t-elle encore des citoyens ?

14 février 2018 :

Que reste-t-il des devoirs du citoyen ?

28 mars 2018 :

La citoyenneté européenne : réalité ou utopie ?

16 mai 2018 :

Que veut dire « citoyen du monde » ?

20 juin 2018 :

Conférence de clôture :
La citoyenneté, un idéal pour aujourd'hui ?

Un nouvel exercice de la citoyenneté

L'étude récuse l'idée trop simpliste selon laquelle la citoyenneté serait en crise. Certes, le discrédit général qui semble atteindre les élus et les élites comme les corps intermédiaires, l'abstention importante à de nombreux scrutins politiques, l'essoufflement du couple des droits et des devoirs du citoyen, de même que la crise du civisme et l'émergence d'interrogations sur la laïcité, sont des signes préoccupants de ce que la perception de la citoyenneté s'est troublée. Mais ils ne traduisent de la part de nos concitoyens ni rejet du système démocratique, ni essoufflement du désir de vivre ensemble.

En parallèle, de nouvelles formes d'exercice de la citoyenneté sont apparues, renforçant la dimension de « vertu » que recouvre la notion depuis ses origines. Le succès du service civique et la vitalité de la vie associative en sont des exemples parlants. Des formes numériques d'exercice de la citoyenneté ont aussi émergé, autour du mouvement des « civic techs » notamment. Enfin, l'engagement suscité par les processus de participation des citoyens à l'élaboration des décisions publiques traduit de toute évidence l'émergence d'une authentique « citoyenneté de l'action publique » qui complète et enrichit, sans la remplacer, la citoyenneté politique.

Trois grands axes d'actions

Ces nouvelles formes de citoyenneté sont les fruits de démarches individuelles et collectives qui émergent spontanément de la société civile. Elles expriment un renouveau de la recherche du bien commun, destiné à contrebalancer les dérives individualistes ou communautaristes. En cela, elles ouvrent de nouveaux défis pour les pouvoirs publics. Au-delà du préalable que constitue la recherche permanente d'une réduction des fractures sociétales qui brouillent la perception du pacte républicain, l'étude présente un ensemble cohérent d'orientations qui s'organisent autour de trois grands axes :

- Améliorer le fonctionnement de la vie démocratique.
- Renforcer tous les volets de la politique éducative susceptibles de contribuer à l'approfondissement de la compréhension des enjeux de la citoyenneté.
- Développer toutes les formes d'engagement qui, à l'instar du succès rencontré par le service civique, permettent de réunir des citoyens autour de causes d'utilité publique.

“
*Le citoyen est le produit
d'un apprentissage,
personnel mais aussi
collectif (...) qui
ne s'improvise pas.
Apprendre le respect
des autres et des
institutions qui
organisent la vie
démocratique,
cela demande du temps
et n'est jamais acquis.
Le danger est qu'on
en oublie les principes
essentiels.*”

Dominique Schnapper

Directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, membre honoraire du Conseil constitutionnel, présidente de l'Institut d'études avancées et du Musée d'art et d'histoire du judaïsme





Nouvelle rédaction des décisions juridictionnelles : une réforme au nom de la clarté et de l'intelligibilité du droit

En décembre 2018, le Conseil d'État a publié un guide sur les nouveaux modes de rédaction des décisions de la juridiction administrative. Issu d'une large concertation et d'une phase d'expérimentation, cet outil vise à renforcer la clarté et enrichir la motivation des décisions. Retour sur cette réforme avec Jean-Denis Combexelle, président de la section du contentieux du Conseil d'État.

Pourquoi un guide sur la rédaction des décisions juridictionnelles était-il nécessaire ?

Jean-Denis Combrexelle : Il est exigé de la norme législative et réglementaire qu'elle soit claire et intelligible. La jurisprudence s'incorpore à la norme. Il est donc important que la jurisprudence elle-même, que les décisions du Conseil d'État, les arrêts des cours administratives d'appel et les jugements des tribunaux administratifs répondent aussi à cette exigence. J'ajoute que nos décisions sont rendues au nom du peuple français. Cela implique que les citoyens et les administrations, au-delà des spécialistes, comprennent les raisons pour lesquelles le juge administratif leur donne satisfaction ou tort.

La motivation, qui montre quel est le raisonnement du juge, est, pour le justiciable, tout aussi importante que le dispositif. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous avons adopté et étendu la rédaction en style direct. Après une période longue mais importante de préparation, d'expérimentation et d'évaluation de la réforme, il est arrivé un moment où tout le monde a estimé que nous ne pouvions pas rester au milieu du gué. Il fallait choisir un mode de rédaction applicable dans l'ensemble de la juridiction administrative. Le guide, établi par un groupe de travail sous l'égide de Bernard Stirn, a joué un rôle essentiel dans cette prise de conscience. Le passage en style direct n'est pas à lui seul suffisant pour répondre à l'exigence d'intelligibilité. Par ailleurs, la nouvelle rédaction ne doit pas conduire à abandonner ni même réduire l'exigence de rigueur du raisonnement qui est notre marque de fabrique. Tel a été l'objet du guide que d'accompagner les juges dans une démarche générale qui en aucun cas ne se borne à la seule suppression des considérants. Il a fallu ainsi expliquer qu'il fallait faire des titres, des paragraphes, adopter une structure de rédaction et donner toute une série d'instructions techniques qui améliorent la rédaction des décisions.

Comment réussir à concilier l'exigence de clarté avec les attentes de différents publics ?

Jean-Denis Combrexelle : Les justiciables sont très différents selon les matières. Il va de soi que la question est différente entre, d'une part, un conten-

teux fiscal concernant les régimes des plus-values de cession au sein d'un grand groupe, qui concerne quelques directeurs financiers et quelques avocats spécialisés, et, d'autre part, une affaire de permis de construire ou de responsabilité médicale.

Le guide s'efforce d'ailleurs de faire des différen-

tions et de proposer des modèles selon les matières et selon la nature des contentieux. Les matières elles-mêmes peuvent conduire à des modifications de rédaction. L'apparition de nouvelles formes de contentieux, par exemple dans la régulation économique et le « droit souple », pourra, à l'expérience, conduire à des rédactions nouvelles.

Mais, globalement, l'exigence de clarté et d'intelligibilité s'applique, en la déclinant de façon adaptée, à tous les litiges. Il faut garder le souci du syllogisme, de la concision, distinguer l'essentiel de l'acces-

soire et ne pas transformer nos décisions en des textes bavards où on n'arriverait plus à discerner les motifs essentiels du raisonnement du juge.

Ce guide n'est donc pas un point d'arrivée, mais un point de départ. Il va s'enrichir et se nourrir de l'expérience dans les tribunaux administratifs, les cours et au Conseil d'État. On s'apercevra peut-être que telle ou telle expression, telle ou telle partie de rédaction peuvent être sources de malentendu ou de mauvaise interprétation. C'est un processus vivant qui continue dans le temps.

Quelques exemples de recommandations ?

Jean-Denis Combrexelle : Il faut éviter les expressions latines, comme « *ultra petita* » ou encore les expressions désuètes comme « il s'évince de »

ou « juridiction de céans ». Et puis après, comme je l'ai souligné, la présentation est très importante : il faut faire des phrases courtes, des paragraphes. Plus largement, le guide n'est pas un livre de recettes où seraient indiquées les expressions à proscrire. C'est d'abord une attitude et une attention que doivent avoir les rapporteurs, réviseurs et présidents de veiller à concilier la technicité du dossier avec l'exigence de lisibilité du jugement.

Le juge administratif doit veiller à cet équilibre. Il faut que les gens comprennent nos décisions et qu'ils aient le sentiment qu'on leur rend la justice. C'est tout l'objet du guide et de la réforme.

“
Ce guide n'est pas un point d'arrivée, mais un point de départ. Il va s'enrichir et se nourrir de l'expérience dans les cours, dans les tribunaux administratifs et au sein du Conseil d'État.”

“
Nos décisions sont rendues au nom du peuple français. Cela implique que les citoyens [...] comprennent les raisons pour lesquelles le juge leur donne satisfaction ou tort.”



Télérecours citoyens : saisir le juge administratif en un clic

Après une expérimentation dans trois juridictions, l'application Télérecours citoyens a été généralisée à tout le territoire fin novembre 2018. Accessible à l'adresse www.telerecours.fr, elle permet à chaque citoyen, entreprise ou association de déposer un recours auprès d'une juridiction administrative de manière totalement dématérialisée.

Thomas Charpentier, magistrat administratif à la direction des systèmes d'information du Conseil d'État, revient sur les avantages multiples de l'application, qui participe pleinement à la modernisation de l'action publique.



Quels sont les avantages de Télérecours citoyens pour le justiciable ?

Thomas Charpentier : L'application Télérecours citoyens, c'est un formidable gain de temps pour le citoyen qui souhaite déposer un recours ; plus de délais postaux et plus besoin de photocopier le dossier produit. C'est aussi un gain financier non négligeable dès lors que les envois de pièces, parfois volumineux, sont sécurisés et ne nécessitent plus de payer des lettres recommandées. C'est également un outil sécurisant pour le justiciable, qui dispose immédiatement de la preuve du dépôt de son dossier ou de ses pièces, puis de leur enregistrement par la juridiction, et qui peut être informé des évolutions de son dossier par des alertes envoyées par courrier électronique. La souplesse de l'outil permet, en toute simplicité et en toute sécurité, un accès facilité au dossier : historique, pièces communiquées, informations clés, à toute heure, en tout lieu, et ce jusqu'à cinq ans après que la décision a été rendue.

Il faut aussi noter que l'utilisation de Télérecours citoyens est facultative. Un requérant peut choisir de déposer une requête urgente par cette application, puis de déposer un autre recours de manière traditionnelle. La seule obligation faite à l'utilisateur qui a choisi Télérecours citoyens pour un dossier est de continuer à utiliser cette application pour ce dossier.

Enfin, il est important de souligner que l'application a été conçue pour des néophytes du droit et testée par des associations et des usagers non spécialistes. Une aide en ligne permet ainsi de répondre aux principales interrogations d'un utilisateur : même si Télérecours citoyens ne dispense toujours pas le requérant d'écrire sa requête, au moins

l'application le guide dans les modalités de dépôt de cette requête.

Et pour les juridictions ?

Thomas Charpentier : Le gain de temps pour le citoyen, que nous venons d'évoquer, est aussi valable pour les juridictions qui sont de l'autre côté de l'écran : toutes les communications vers des utilisateurs de Télérecours citoyens peuvent être effectuées en s'affranchissant du délai postal, ce qui peut être crucial lorsqu'une audience est proche.

Télérecours citoyens permet également une efficacité accrue pour les juridictions et notamment les agents de greffe qui numérisent les pièces des dossiers qui leur sont communiquées par voie postale : la gestion d'une requête déposée par Télérecours citoyens est plus rapide, plus fluide, plus sécurisée.

“
L'application a été conçue pour des néophytes du droit.”

Finalement, c'est un dispositif gagnant pour tout le monde, pour les particuliers, les entreprises, les associations, comme pour les juridictions.

En quoi Télérecours citoyens permet-il à la justice administrative de se mettre pleinement au service de la modernisation et de l'efficacité de l'action publique ?

Thomas Charpentier : La caractéristique essentielle de Télérecours citoyens, c'est un accès facilité au juge, et je suis convaincu que la qualité de la justice que nous rendons passe par la simplicité de sa saisine.

Dans cette optique, Télérecours citoyens tel qu'il existe aujourd'hui est une première étape indispensable, qui reste perfectible. J'espère que nous pourrons aller plus loin, vers une plus grande accessibilité, afin de mieux guider les utilisateurs dans le dépôt de leurs pièces et leur offrir une aide plus complète. Cet effort, à mon sens, leur permettra de constituer un dossier d'une meilleure qualité, qui sera d'ailleurs plus facilement exploitable par les juridictions.

“
Je suis convaincu que la qualité de la justice que nous rendons passe par la simplicité de sa saisine.”

Nous avons aujourd'hui créé un outil qui demande que le requérant s'y adapte. La prochaine étape me semble être de faire en sorte que l'application s'adapte à chaque requérant.



La médiation administrative, pour un autre mode de règlement des litiges

À l'opposé d'une procédure contentieuse qui se déroule devant le juge administratif, la médiation vise à résoudre un litige à l'amiable entre les parties, avec l'aide d'un tiers. Lancé en 2017 dans les juridictions, rendu obligatoire dans certains contentieux en 2018 à titre expérimental, ce nouveau mode de règlement des conflits introduit une culture de la conciliation et de la pédagogie. Explications avec Philippe Gazagnes, président du tribunal administratif de Clermont-Ferrand et référent national pour la médiation.

À quoi sert la médiation et quelles sont ses logiques propres ?

Philippe Gazagnes : Présentée en général comme un simple mode alternatif de règlement d'un litige, la médiation répond en réalité à une philosophie très différente, une tout autre démarche que celle de faire appel à un tiers, en l'occurrence un juge, pour trancher un litige. Son ressort est très particulier : il repose avant tout sur une analyse d'une citoyenneté active, dynamique, une perception forte de la place de chacun dans la cité, de la place qu'il y occupe dans une société de confiance. L'activité, l'action ou le comportement d'un citoyen peuvent engendrer un désaccord avec un autre acteur de la cité (un citoyen, une entreprise, une association, une personne publique) ou bien, à l'inverse, l'action de ces acteurs peut gêner, entraver ou empêcher l'action de ce citoyen. C'est inévitable. Ce citoyen sait et veut régler ces désaccords lui-même, directement avec les autres acteurs, sans s'en remettre à un tiers. Cela fait partie de ses responsabilités. Il veut assumer la responsabilité de la recherche d'un compromis par le dialogue pour mettre un terme à un litige. Il faut évidemment, en face, que le ou les autres acteurs soient dans les mêmes dispositions d'esprit, basées sur la volonté de dialogue et la recherche d'un compromis, avec un comportement loyal.

Bien entendu, pour la médiation administrative, la principale difficulté tient au fait que nous sommes en présence d'un acteur public et que son action – ou son inaction – a provoqué un litige avec des particuliers. En effet, si l'administration a agi, elle l'a fait au nom de l'intérêt général. Dans ces conditions, comment se mettre autour d'une table avec des administrés pour négocier ? Qu'y a-t-il à négocier, si ce n'est la renonciation à l'intérêt général ? Précisément, il ne s'agit plus d'imposer mais d'associer les personnes, de les entendre, et de choisir, avec eux, la meilleure solution possible. Les citoyens veulent davantage être associés aux décisions (référendum, participation) ; la médiation est un des outils de cette association.

Quel est l'intérêt de recourir à une médiation pour le citoyen ?

Philippe Gazagnes : La médiation administrative présente un double intérêt, assez équivalent en termes de rendement, l'objectif final étant de régler un litige sans solliciter un juge et d'éviter un contentieux devant le juge administratif.

“
*Les citoyens veulent
davantage être
associés aux décisions
(référendum,
participation),
la médiation est un
des outils de cette
association.*”

“
*Il y a lieu aujourd'hui,
au temps de
l'administration
électronique, de mieux
expliquer les décisions,
de prendre le temps
d'un dialogue.*”

Premier intérêt, ce qui explique le développement actuel des médiateurs institutionnels, il y a lieu aujourd'hui, au temps de l'administration électronique, de mieux expliquer les décisions, de prendre le temps d'un dialogue. Le temps de l'administration quasi militaire, sur le modèle napoléonien des préfets, est fini depuis longtemps. Une décision défavorable (un refus de permis de construire, un refus de remise de dette de RSA à un citoyen dans un état de précarité élevée, un refus de promotion ou de mutation pour un fonctionnaire ou un refus du maire de règlement d'une facture d'une entreprise dans le cadre d'un marché public) génère souvent une forte incompréhension, voire une contestation.

Le médiateur reçoit et instruit la plainte du citoyen. Il doit comprendre le litige, interroger l'administration et expliquer la décision à la personne. Forte de ces explications, la personne l'accepte ou tout au moins comprend qu'un recours au juge administratif serait vain. Mais le médiateur peut aussi convaincre l'administration de modifier sa décision dans un sens plus favorable au citoyen. Dans les deux cas, le juge n'intervient pas.

Deuxième intérêt, la médiation, conduite par un médiateur choisi d'un commun accord par les acteurs, cherche un bon compromis entre des acteurs de bonne foi. C'est particulièrement utile et efficace entre acteurs qui ont des relations longues entre eux : le fonctionnaire avec son employeur, une entreprise avec un acheteur public, la personne en situation précaire avec les services sociaux...

En 2018, plus de 600 médiations ont été engagées dans les juridictions. Pourriez-vous nous donner un exemple de médiation réussie, c'est-à-dire qui a abouti à un accord ?

Philippe Gazagnes : Les parents d'un enfant lourdement handicapé à la naissance saisissent le tribunal administratif pour qu'il fixe l'indemnisation : un premier jugement, il y a près de quinze ans, avait retenu, en effet, la responsabilité pour faute d'un centre hospitalier lors de l'accouchement et fixé l'indemnisation, jusqu'à la majorité de l'enfant seulement. Un nouveau procès public aurait fait certainement revivre aux parents un moment difficile. Président du tribunal administratif, j'ai proposé aux parties une médiation, qu'elles ont acceptée, et désigné un médiateur avec leur accord. Au bout de quelques semaines, un accord est trouvé entre les parties, qui fixe l'indemnisation et évite un procès public.

Activité consultative

Délais moyens d'examen des projets de loi

36%
en moins
de quinze jours

98,5%
en moins
de deux mois

Délais moyens d'examen des projets de décret

24%
en moins
de quinze jours

99%
en moins
de deux mois

Nature des textes examinés



69
projets
de loi



7
propositions
de loi



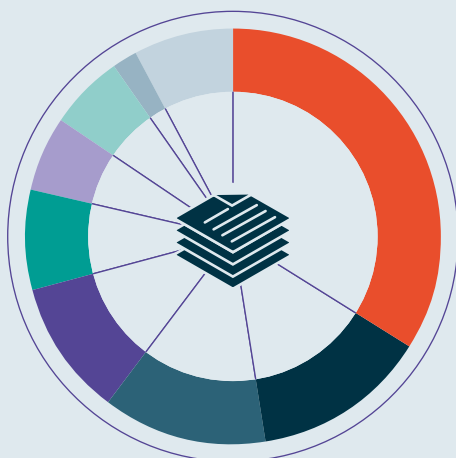
27
projets
d'ordonnance



822
projets
de décret



17
demandes
d'avis



Répartition des projets de texte par ministère

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

Activité juridictionnelle

Conseil d'État



Tribunaux administratifs



317 QUESTIONS PRIORITAIRES de constitutionnalité

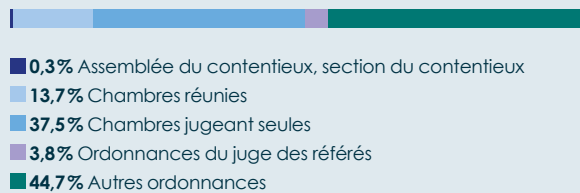
Délai prévisible moyen de jugement

6 mois 17 jours
-31 % entre 2008 et 2018

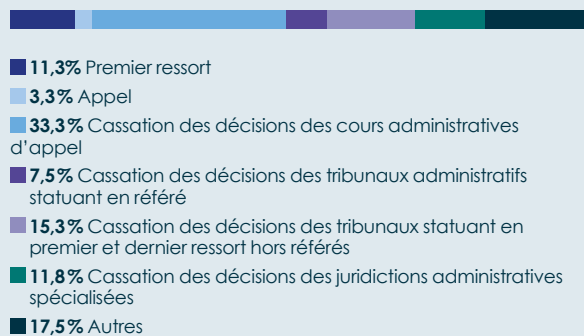
Délai prévisible moyen de jugement

9 mois 15 jours
-27 % entre 2008 et 2018

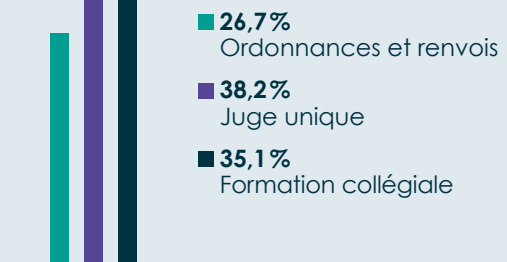
Répartition des affaires réglées par formation de jugement



Répartition des affaires enregistrées par mode de saisine

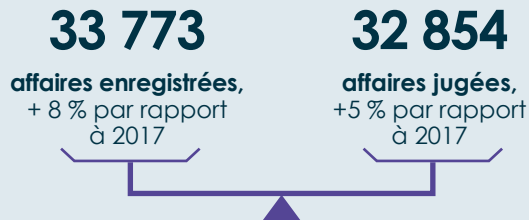


Répartition des affaires jugées par formation de jugement



Activité juridictionnelle

Cours administratives d'appel



Cour nationale du droit d'asile



Délai prévisible moyen de jugement

10 mois 23 jours

- 15 % entre 2008 et 2018

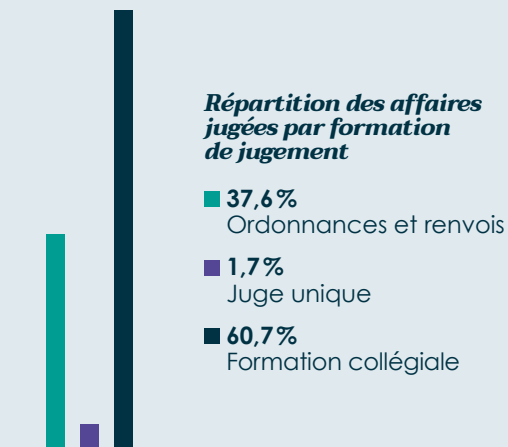
Délai moyen constaté

6 mois 15 jours

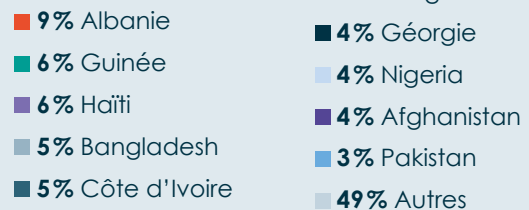
Ce délai est en augmentation de 39 jours par rapport à 2017. Des mesures ont été prises pour augmenter la capacité de jugement de la CNDA en 2019, afin de réduire le délai et de faire face à l'augmentation des entrées.

R
E
P
È
R
E
S

Répartition des affaires jugées par formation de jugement



Pays d'origine des requérants



Carte des juridictions



Conseiller

Conseiller

Le Conseil d'État est le conseiller du Gouvernement pour la préparation des projets de loi et d'ordonnance et de certains décrets. Il est également le conseiller du Parlement : il peut être saisi par les présidents de l'Assemblée nationale ou du Sénat d'une demande d'avis sur des propositions de loi élaborées par les parlementaires. En 2018, le Conseil d'État a examiné 69 projets de loi, 7 propositions de loi, 27 projets d'ordonnance, 822 projets de décret et 17 demandes d'avis. Voici une sélection de dix faits ayant marqué l'activité consultative en 2018.



T R A V A I L

Emploi et formation professionnelle

Saisi d'un projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, le Conseil d'État a examiné un ensemble de réformes qui modifient en profondeur la formation professionnelle, l'apprentissage et les règles régissant l'assurance-chômage. Il a veillé à ce que les nouvelles modalités de calcul des crédits du compte personnel de formation ne contreviennent pas au principe constitutionnel d'égalité devant la loi. Il s'est assuré que les différences de traitement entre les salariés involontairement privés d'emploi et ceux ayant démissionné soient justifiées par des différences objectives de situation. Afin d'assurer le respect des principes d'égalité et de légalité des délits, il a invité le législateur à prévoir qu'aucune sanction ne soit prononcée si un demandeur d'emploi refuse une offre qui n'est pas compatible avec ses qualifications et ses compétences professionnelles.



Compte personnel de formation

Le compte personnel de formation (CPF) est utilisable par tout salarié, tout au long de sa vie active, pour suivre une formation qualifiante.
Le CPF a remplacé le droit individuel à la formation (DIF) le 1^{er} janvier 2015. Les salariés ne perdent pas les heures acquises au titre du DIF et sont en capacité de les mobiliser jusqu'au 31 décembre 2020. Depuis le 1^{er} janvier 2019, le CPF est alimenté en euros et non plus en heures.

Projet de loi de programmation pour la justice 2018-2022

Le Conseil d'État a été saisi du projet de loi de programmation pour la justice 2018-2022. Il a notamment examiné la conformité à la Constitution et la compatibilité avec nos engagements internationaux de l'extension du recours à des techniques spéciales d'enquête et l'élargissement des pouvoirs des enquêteurs. Il a suggéré d'introduire dans le projet de loi des dispositions reconnaissant à toute personne ayant fait l'objet d'une perquisition ou d'une visite domiciliaire le droit de saisir le juge des libertés et de la détention afin qu'il statue sur la légalité de cette mesure.

Par ailleurs, le Conseil d'État a estimé que les dispositions relatives au recours préalable à un mode de règlement amiable, à peine d'irrecevabilité de la saisine de la juridiction, ou la faculté donnée au juge d'enjoindre aux parties de rencontrer un médiateur, qui s'inscrivent dans un mouvement déjà ancien d'encouragement et de développement des modes alternatifs de règlement des différends, étaient de nature à permettre d'atteindre les objectifs envisagés et ne se heurtaient à aucun obstacle constitutionnel ou conventionnel.

En matière d'organisation de la justice, le Conseil d'État a estimé pertinents et clairs les projets d'expérimentation du tribunal criminel départemental, de fusion/absorption des tribunaux d'instance par les tribunaux de grande instance, ainsi que la création d'un parquet national antiterroriste. Sur ce dernier point, il a cependant attiré l'attention du Gouvernement sur les risques que peut engendrer la création d'une structure spécialisée, notamment en termes de perte de perception des liens entre petite délinquance et terrorisme, et de rigidité de gestion. Pour les dispositions du texte qui prévoient de privilégier des mesures alternatives aux poursuites des auteurs de délits devant le juge, le Conseil d'État a estimé que la bonne administration de la justice conduisait à ce que de telles mesures, pour les délits de droit commun les plus graves, soient soumises à la validation ou à l'homologation du juge.



Attractivité de la place de Paris

Saisi d'un projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte), le Conseil d'État s'est notamment prononcé sur les mesures visant à renforcer l'attractivité de la place économique de Paris.

À cet égard, le projet de loi instaure un régime d'exemption temporaire d'affiliation aux régimes obligatoires de base et complémentaire d'assurance vieillesse pour les salariés dits impatriés, c'est-à-dire appelés de l'étranger à occuper un emploi en France. Le Conseil d'État a estimé que la différence de traitement qui résultait de ce dispositif ne méconnaissait pas le principe constitutionnel d'égalité devant la loi. Il a en effet relevé que cette différence de traitement était en rapport direct avec l'objectif poursuivi qui consiste à favoriser l'implantation en France de salariés étrangers, notamment de cadres de haut niveau, dans un souci de développement de l'attractivité économique du territoire national. Le Conseil d'État a considéré que cette exemption ne méconnaissait pas non plus la disposition du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 garantissant la sécurité matérielle aux vieux travailleurs, dès lors que les salariés qui opteront pour ce régime devront justifier d'une couverture par une assurance vieillesse de nature à leur offrir cette sécurité.



École de la confiance

Saisi du projet de loi pour une école de la confiance, le Conseil d'État a d'abord estimé que le choix du législateur de fixer à trois ans l'âge de l'instruction obligatoire et d'étendre la durée de celle-ci de dix à treize ans contribuait à garantir les principes d'égal accès à l'instruction et de droit à l'instruction. Il a également considéré que la modification du dispositif de contrôle de l'instruction dans la famille permettait d'assurer une conciliation équilibrée entre le droit à l'instruction dans la famille et l'objectif de sauvegarde de l'ordre public qui s'attache, notamment, au droit de l'enfant à être instruit. Pour garantir le respect de la vie privée qui découle de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le Conseil d'État a invité le Gouvernement à mieux préciser l'objet du contrôle au domicile familial par les autorités académiques, les objectifs pédagogiques au regard desquels il s'exerce, ainsi que les conditions d'information des personnes responsables de l'enfant, et à indiquer que ce contrôle se déroule « en principe au domicile où l'enfant est instruit ».



ÉTRANGERS

Nouvelle politique de l'immigration et de l'asile

Le Conseil d'État a été saisi du projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif. Ce texte organise une réduction des délais de dépôt des demandes d'asile devant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et de recours contre les décisions de l'Office devant la Cour nationale du droit d'asile. Le Conseil d'État a considéré que ces nouvelles dispositions ne contrevenaient à aucun principe constitutionnel ou conventionnel. Il a validé l'inflexion notable de la politique d'accueil des demandeurs d'asile qui rend plus directif le schéma national d'accueil, en estimant qu'elle respecte les exigences du droit de l'Union européenne, dans la mesure où la situation personnelle et familiale de l'étranger est prise en compte. Le Conseil d'État a estimé par ailleurs que si la progression de la durée maximale de la rétention des étrangers en situation irrégulière, de 45 à 90 jours, n'était pas incompatible avec le droit européen, cet allongement n'était susceptible d'être justifié par le dépôt d'une demande d'asile ou de protection à la fin de la période de 45 jours que dans l'hypothèse de demandes présentées dans le but de faire échec à une mesure d'éloignement de l'étranger.

TRAVAUX PUBLICS

Questions posées par l'abandon du projet d'aéroport Notre-Dame-des-Landes

L'abandon du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes a conduit le Gouvernement à interroger le Conseil d'État sur la possibilité de modifier ou de résilier la convention de concession accordée à l'exploitant pour un motif de force majeure ou d'intérêt général. Le Conseil d'État a estimé qu'il n'était pas légalement possible de modifier la convention en affectant la nature globale du contrat initial. Il a estimé que si la notion de force majeure ne pouvait pas être retenue pour résilier la convention, cette résiliation pouvait être justifiée par un motif d'intérêt général. Il a toutefois relevé, dans la convention de concession, que le mode de calcul de l'indemnité due au concessionnaire était inadapté à une résiliation aussi précoce. Il a préconisé qu'à l'avenir, les contrats de concession de l'État prévoient des régimes indemnitaires différents selon que l'exploitation a ou non débuté.





Réforme des institutions

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

Parmi les dispositions de nature constitutionnelle, il a examiné le régime d'incompatibilités entre les fonctions de membre du Gouvernement et l'exercice de certaines responsabilités locales. Il a estimé que ce régime était de nature à prévenir les conflits d'intérêts tout en permettant aux membres du Gouvernement de se consacrer entièrement à leur tâche.

En matière de responsabilité pénale des membres du Gouvernement, le Conseil a considéré que la compétence de la cour d'appel de Paris, qui se substituerait à celle de la Cour de justice de la République, était justifiée par la nécessité de rapprocher du droit commun la responsabilité pénale des ministres pour les délits et les crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. Relevant que la responsabilité des membres du Gouvernement ne peut être mise en cause à raison de leur inaction « que si le choix de ne pas agir leur est directement et personnellement imputable », il a suggéré d'étendre cette règle, dans le code pénal, aux autres décideurs publics exposés à des difficultés comparables et à réfléchir aux conditions de son application aux décideurs privés.

Enfin, à l'occasion de l'examen d'un nouvel article 72-5 de la Constitution relatif à la Corse, le Conseil d'État a estimé que la possibilité donnée aux collectivités territoriales de se voir attribuer des compétences dont ne disposent pas l'ensemble des collectivités de la même catégorie constituait une réelle souplesse de nature à donner son effectivité au principe de subsidiarité énoncé à l'article 72. S'agissant de la possibilité ouverte aux collectivités territoriales de déroger, pour un objet limité, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences, notamment à la suite d'une expérimentation, le Conseil d'État a estimé qu'elle pouvait renforcer la démocratie locale et permettre aux collectivités territoriales d'exercer leurs compétences avec une plus grande efficacité grâce aux responsabilités supplémentaires données aux élus pour innover et adapter leur action aux réalités des territoires, ainsi qu'aux besoins de la population et de l'économie.



Article 72 de la Constitution

L'article 72 de la Constitution permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements « lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, (de) déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences », « sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ».

VIE ASSOCIATIVE

Statuts types des fondations et associations d'utilité publique

Le Conseil d'État a approuvé les nouveaux statuts types pour les fondations et les associations reconnues d'utilité publique après avoir auditionné les principaux acteurs du secteur des associations et des fondations. Ces nouveaux statuts types constituent les lignes directrices qui guident le ministre dans le cadre d'une procédure de reconnaissance d'utilité publique d'une fondation ou d'une association. Il peut y être dérogé pour des motifs d'intérêt général ou de situation particulière de la fondation ou de l'association. Le Conseil d'État a mis en ligne un recueil commenté de jurisprudences à destination des porteurs de projet afin de faciliter la mise en œuvre des procédures de reconnaissance d'utilité publique prévues par ces nouveaux statuts types.



Les statuts types des associations et des fondations

Les associations et les fondations peuvent être reconnues d'utilité publique par décret en Conseil d'État. *Pour obtenir cette reconnaissance, les fondations doivent être établies conformément aux statuts types rédigés par l'administration, tandis que les associations, qui doivent justifier d'un fonctionnement démocratique, peuvent s'en inspirer.*



Code de la commande publique

Le Conseil d'État a été saisi d'un projet d'ordonnance et d'un projet de décret relatifs aux parties législative et réglementaire du nouveau code de la commande publique. Afin de simplifier et moderniser le droit de la commande publique, le code réunit les textes anciens et récents relatifs aux contrats de concession et aux marchés publics. Il intègre également les règles jurisprudentielles bien établies, comme celles relatives aux pouvoirs de l'administration dans la vie des contrats, ou au sort des biens d'une concession de services ou de travaux en fin de contrat.

Le Conseil d'État a approuvé la structure du code, articulée autour de la division cardinale entre marchés et concessions. Il a jugé opportune la création d'un titre préliminaire qui rappelle les grands principes de la commande publique et répond à l'exigence de clarté et d'accessibilité de la norme.



Obligations déclaratives des plateformes d'économie collaborative

Saisi d'un projet de loi relatif à la lutte contre la fraude, le Conseil d'État a notamment examiné les nouvelles obligations déclaratives mises à la charge des plateformes collaboratives de vente, d'échange ou de partage de biens ou services par voie électronique. Afin de permettre les recoupements nécessaires aux contrôles, le texte soumet en particulier ces plateformes à l'obligation d'adresser, chaque année, aux intéressés un document mentionnant le nombre et le montant total brut des transactions qu'ils ont réalisées au cours de l'année, et d'adresser par ailleurs un document récapitulatif à l'administration fiscale. Le non-respect de ces obligations déclaratives entraîne l'application d'une amende de 5 % du montant des sommes non déclarées par la plateforme.

Le Conseil d'État a estimé que cette amende reposait sur une assiette rationnelle et répondait à la nécessité d'assurer l'efficacité des contrôles.

Juger

Juger

La justice administrative garantit l'équilibre entre les droits des citoyens et ceux des pouvoirs publics. En jugeant les activités des administrations – pouvoir exécutif, collectivités territoriales, autorités indépendantes, établissements publics et organismes chargés d'une mission de service public –, elle assure la protection de l'intérêt général. Voici une sélection de douze faits ayant marqué l'activité contentieuse en 2018.





Traitements administrés à une enfant et office du juge du référé-liberté

À l'issue d'une procédure collégiale, l'équipe médicale du centre hospitalier régional universitaire (CHRU) de Nancy a pris la décision d'arrêter les traitements d'une enfant mineure ayant subi de très graves lésions neurologiques à la suite d'un arrêt cardio-respiratoire. Ses parents ont demandé au juge du référé-liberté du tribunal administratif de Nancy d'ordonner au CHRU de suspendre cette décision. Le juge des référés ayant rejeté leur requête, ils ont formé un appel devant le juge du référé-liberté du Conseil d'État.

Statuant en formation collégiale de trois juges, le juge du référé-liberté s'est fondé sur le rapport des trois médecins experts, rendu à la demande du tribunal, selon lequel le pronostic neurologique de l'enfant était « catastrophique », qu'elle se trouvait dans un état végétatif persistant, incapable de communiquer avec son entourage, et que ses lésions neurologiques présentaient un caractère irréversible dans l'état actuel de la science. Il a en outre relevé qu'il n'était pas possible, au vu des éléments à sa disposition, de déterminer quelle aurait été la volonté de la jeune fille si celle-ci avait été en état de l'exprimer. Il a dès lors considéré que, en dépit de l'opposition de ses parents à l'arrêt des traitements, au vu de l'état irréversible de perte d'autonomie de l'enfant, qui la rendait tributaire de moyens de suppléance de ses fonctions vitales, et en l'absence de contestation sérieuse tant de l'analyse médicale des services du CHRU que des conclusions du rapport du collège d'experts, la poursuite des traitements était susceptible, en l'état de la science médicale, de caractériser une obstination déraisonnable au sens de l'article L. 1110-5-1 du Code de la santé publique.

Dans ces conditions, le juge des référés du Conseil d'État a estimé que la décision d'arrêt des traitements répondait aux exigences fixées par la loi et ne portait donc pas une atteinte grave et manifestement illégale au respect d'une liberté fondamentale. Il a dès lors rejeté l'appel des parents de l'enfant contre l'ordonnance du juge des référés du tribunal, précisant qu'il appartenait désormais au médecin en charge de l'enfant d'apprécier si et dans quel délai la décision d'arrêt de traitement devait être mise en œuvre.



Le référé

Si les circonstances de l'affaire le justifient, le juge administratif peut statuer en urgence par la voie du référé. *Le juge des référés se prononce dans des délais très courts (de 48 heures, voire moins, à quelques semaines) pour que sa décision conserve un effet utile au regard de l'objet du litige. Il apporte ainsi une réponse rapide à certains contentieux en ordonnant des mesures provisoires tendant à préserver les droits des justiciables.*



CE, 26 AVRIL 2018, M. G. ET AUTRES, N°S 417809, 418030, 418031, 418032, 418033

J
U
G
E
R

Modalités d'imposition des gains tirés des bitcoins

L'administration fiscale avait indiqué dans des instructions que les gains tirés par les particuliers de la cession de bitcoins étaient imposables, en distinguant deux cas de figure : lorsqu'ils correspondent à une activité habituelle, ces gains sont imposables dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et lorsqu'ils correspondent à une activité occasionnelle, dans celle des bénéfices non commerciaux (BNC). Plusieurs personnes avaient demandé au Conseil d'État d'annuler ces textes.

Le Conseil d'État a jugé que ces gains relèvent en principe de la catégorie des plus-values de bien meubles, mais que certaines circonstances propres à l'opération de cession peuvent impliquer qu'ils relèvent de dispositions relatives à d'autres catégories de revenus, dont les BIC et BNC. Il a donc annulé partiellement les textes attaqués, en tant qu'ils indiquent de manière générale que ces gains sont imposables dans la catégorie des BNC.



Le bitcoin

(de l'anglais bit, unité d'information binaire, et coin, pièce de monnaie) est un crypto-actif né au début des années 2010, dans le sillage du développement de communautés dites « virtuelles ». Il est défini par le Code monétaire et financier comme « tout instrument contenant sous forme numérique des unités de valeur non monétaire pouvant être conservées ou transférées dans le but d'acquies un bien ou un service, mais ne représentant pas de créance sur l'émetteur ».

CE, 29 JANVIER 2018, SOCIÉTÉ MARINELAND, SOCIÉTÉ SAFARI AFRICAÏN DE PORT-SAINT-PÈRE, N°S 412210, 412256

Reproduction des dauphins en captivité

Un arrêté ministériel du 3 mai 2017 fixant les caractéristiques et règles de fonctionnement des établissements présentant au public des spécimens vivants de cétacés a interdit la reproduction en captivité des grands dauphins. Plusieurs sociétés exploitant des parcs aquatiques et détenant des dauphins ont demandé au Conseil d'État l'annulation de cette interdiction.

Deux organismes devaient être consultés avant l'adoption de ce texte, qui devait aussi être soumis au public. Le Conseil d'État a constaté que l'interdiction de reproduction des grands dauphins avait été insérée dans l'arrêté postérieurement à ces consultations, de sorte que ni les organismes concernés, ni le public n'avaient pu s'exprimer sur ce point. Il a donc annulé l'arrêté du 3 mai 2017 au motif qu'il avait été rendu au terme d'une procédure irrégulière.





CE, 22 OCTOBRE 2018, COMMUNE DE MITRY-MORY ET AUTRES, N°S 411086, 411154

Projet de liaison ferroviaire « CDG Express »

Le projet « CDG express » de liaison ferroviaire directe entre Paris et l'aéroport international de Paris-Charles de Gaulle, déclaré d'utilité publique en 2008, a été modifié et de nouveau déclaré d'utilité publique par un arrêté de 2017, à l'issue d'une nouvelle enquête publique. Une commune, trois associations et plusieurs particuliers ont demandé au Conseil d'État d'annuler cet arrêté.

Le Conseil d'État a estimé que la nouvelle enquête publique avait été fondée sur un dossier suffisamment documenté et actualisé par rapport au dossier initial afin de tenir compte des modifications substantielles apportées au projet et des évolutions notables du contexte. Il a jugé que la procédure suivie pour prendre l'arrêté avait été régulière et, bien que le coût du projet ait été réévalué, admis l'utilité publique du projet.

Officiers publics et ministériels

La loi du 6 août 2015 a fixé une limite d'âge à 70 ans pour les notaires, les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires. Elle a aussi prévu un système de tirage au sort pour départager les demandes de création d'offices notariaux. Le décret d'application de cette loi a été attaqué devant le Conseil d'État.

Le Conseil d'État a jugé que la limite d'âge en cause ne méconnaissait aucun engagement international et encadré les possibilités de recourir au tirage au sort lorsque cela n'est pas prévu par la loi. Il a jugé que le pouvoir réglementaire peut prévoir de faire reposer sur le tirage au sort le départage des demandes adressées à l'administration, à condition que le mode de départage soit en adéquation avec l'objet des demandes et conforme aux intérêts dont l'administration a la charge. Après avoir jugé que le mode de tirage au sort en cause était conforme à la loi, le Conseil d'État a rejeté le recours.

J
U
G
E
R





CE, 4 JUILLET 2018, ASSOCIATION POUR LA NEUTRALITÉ DE L'ENSEIGNEMENT DE L'HISTOIRE TURQUE DANS LES PROGRAMMES SCOLAIRES, N°S 392400, 404850

J
U
G
E
R

Liberté d'expression et principe de neutralité de l'enseignement public

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

Devant le refus implicite du ministre, elle a saisi le Conseil d'État qui a jugé que le terme « génocide des Arméniens » ne renvoyait pas à une qualification pénale mais à une terminologie courante dans les travaux de recherche historique, reprise par la loi du 29 janvier 2001 relative à la reconnaissance de ce génocide.

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

Traitement des harkis et responsabilité de l'État

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

Le Conseil d'État a tout d'abord qualifié d'actes de gouvernement le défaut de protection et de rapatriement des harkis pendant la période allant du cessez-le-feu du 18 mars 1962 aux accords d'Évian. Ces actes, non détachables de la conduite des relations entre la France et l'Algérie, ne sauraient dès lors engager la responsabilité de l'État sur le fondement de la faute.

Le Conseil d'État a ensuite reconnu que les conditions d'accueil et de vie réservées au requérant sur le territoire français entre 1962 et 1975 étaient indignes et constitutives d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'État. Le fait que des mesures financières et symboliques aient été prises en faveur des harkis et de leurs familles ne s'oppose pas à ce qu'une réparation, dont le montant doit correspondre au préjudice effectivement subi, soit attribuée au requérant.





CE, 13 AVRIL 2018, ASSOCIATION DU MUSÉE DES LETTRES ET MANUSCRITS ET AUTRES, N° 410939

Régime juridique des manuscrits du général de Gaulle

L'État a engagé une action en revendication d'archives publiques devant le juge judiciaire aux fins de se voir remettre les brouillons manuscrits de télégrammes écrits par le général de Gaulle, entre 1940 et 1942, détenus par une société privée. La cour d'appel de Paris a estimé que la détermination du caractère public de ces archives soulevait une difficulté sérieuse et a transmis à la juridiction administrative une question préjudicielle.

Le Conseil d'État a rappelé que l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental a fait de la France libre la « dépositaire de la souveraineté nationale » à partir du 16 juin 1940. C'est donc à Londres que se trouvait l'État et non à Vichy où se trouvait seulement une autorité de fait « se disant Gouvernement français ». Dès lors, les documents qui émanent des institutions de la France libre et de leurs dirigeants et représentants sont des archives publiques. Cette qualification peut toutefois aussi être accordée aux documents procédant de l'activité du Gouvernement de Vichy.



La question préjudicielle

La question préjudicielle est le mécanisme par lequel un juge, confronté dans le cadre d'un procès à une question qui ne relève pas de sa compétence, la transmet au juge compétent pour en connaître la réponse, et suspend, dans l'attente, le procès en cours.

CE, 21 JUIN 2016, SOCIÉTÉ PIERRE BERGÉ ET ASSOCIÉS ET AUTRES, N° 408822

Biens relevant du domaine public

Lors de la Révolution française ont été transférés à la Nation les biens du clergé et, parmi eux, une statuette provenant du tombeau de Philippe II le Hardi, duc de Bourgogne. La famille qui la détenait depuis 1813 a souhaité la vendre mais le ministre de la culture a exigé sa restitution au motif qu'elle appartenait au domaine public de l'État depuis 1789. Le Conseil d'État a estimé que, compte tenu de la durée pendant laquelle la famille avait conservé la statuette médiévale, sans initiative de l'État pour la récupérer, celle-ci pouvait se prévaloir du droit au respect de ses biens. Il a jugé toutefois que la restitution de la statuette ne méconnaissait pas l'exigence de respect d'un juste équilibre entre les intérêts privés de la famille et l'intérêt public majeur qui s'attache à la protection de cette œuvre d'art appartenant au domaine public.





CNDA, 25 JUILLET 2018, M. S. N° 16017680

Asile : risques de persécution liés à l'orientation sexuelle

CE, 18 JUIN 2018, SOCIÉTÉ C8, N°S 414532, 412071, 412074

Sanctions prononcées par le CSA

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a prononcé en 2017 trois sanctions contre la société C8 en raison d'émissions portant atteinte à la dignité humaine ou discriminatoires. La société les a contestées devant le Conseil d'État, au nom de la liberté d'expression.

La première sanction a été annulée par le Conseil d'État, car la personne ayant été filmée à son insu en caméra cachée n'avait pas été montrée sous un jour dégradant, humiliant ou attentatoire à sa dignité.

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

Le CSA

Le CSA est l'autorité publique française de régulation de l'audiovisuel.
Cette régulation s'opère au service de la liberté d'expression dans l'intérêt du public et des professionnels. Elle repose sur le respect et la protection des droits et libertés individuels, la régulation économique et technologique du marché, et la responsabilité sociale.

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





Tribunaux et cours

En 2018, le juge administratif de première instance et d'appel a été saisi de nombreux recours en matière de police administrative.

Il a ainsi eu à se prononcer sur la légalité d'un arrêté ordonnant la fermeture administrative d'un débit de boissons pour une durée de six mois en raison de faits délictueux s'étant déroulés à l'intérieur de cet établissement¹. Alors même que ces faits ont été commis à l'insu du gérant de l'établissement, il a considéré qu'ils étaient de nature à justifier une fermeture administrative. Le juge administratif a également été amené à se prononcer sur la légalité d'un arrêté portant interdiction de vente et de consommation de boissons alcooliques sur la voie publique dans un secteur du 11^e arrondissement de Paris². Il a estimé qu'eu égard à la gravité des troubles à l'ordre, à la sécurité et à la tranquillité publics constatés dans le secteur concerné, l'interdiction était proportionnée à l'objectif de maintien de l'ordre public et ne portait pas une atteinte excessive à la liberté du commerce et de l'industrie. Par ailleurs, saisi dans le cadre d'un référé-liberté, le juge administratif a eu à se prononcer sur les atteintes aux libertés fondamentales que peut porter un arrêté « antimendicité » ayant pour objet d'éloigner du centre-ville des catégories de personnes particulièrement vulnérables. Il a considéré que l'arrêté litigieux portait indirectement mais nécessairement atteinte à la liberté fondamentale d'aider autrui dans un but humanitaire mais que cette atteinte n'était ni suffisamment grave, ni manifestement illégale eu égard au caractère très limité de la zone concernée et aux troubles à l'ordre public constatés dans cette zone³. Enfin, c'est encore par la voie du référé-liberté qu'il a considéré que l'arrêté d'interdiction du « Calais Vegan Festival » portait une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés d'expression, de réunion et du commerce et de l'industrie⁴.

1. CAA de Bordeaux, 12 juillet 2018, *Préfet de la Gironde c/ Société I Boat*, n°16BX01498.

2. CAA de Paris, 20 février 2018, *Association des commerçants de la rue Jean-Pierre Timbaud*, n°16PA02890.

3. TA de Besançon, 28 août 2018, *M. G.*, n°1801454.

4. TA de Lille, 4 septembre 2018, *Association L.214 et autres*, n°1807923.

Gérer

Le secrétariat général du Conseil d'État assure la gestion et le fonctionnement de la juridiction administrative. Du label Diversité à la publication des avis rendus pendant la Première Guerre mondiale, retour sur les temps forts de l'année 2018.



Le Conseil d'État publie ses avis rendus au Gouvernement pendant la Première Guerre mondiale

En 2018, le Conseil d'État a publié (base des avis ConsiliaWeb) les 122 avis rendus au Gouvernement pendant la Première Guerre mondiale.

Une activité consultative ininterrompue. Dès 1914, de nombreux membres et personnels quittent le Conseil d'État pour rejoindre le front ou administrer la guerre. Pendant toute la guerre, l'activité consultative se poursuit, le Conseil d'État examinant de nombreux projets de décret et plusieurs demandes d'avis.

Des avis nés de la guerre. Ces avis traitent des conséquences de la guerre sur la vie publique mais aussi, de manière émouvante, sur la vie des Français, tel l'avis du 27 décembre 1916 : le Conseil d'État répond au Gouvernement que les veuves mariées par procuration avec un engagé au front ont droit à une pension même si le mariage définitif n'a pas pu être célébré avant le décès du conjoint.

Lancement des travaux du nouveau tribunal administratif de Marseille



Le tribunal administratif de Marseille s'installera dans un nouveau bâtiment au cours du premier trimestre 2021. Situé dans le quartier en plein renouveau de la Joliette, ce bâtiment industriel permettra d'offrir des espaces adaptés au fonctionnement de la juridiction (accueil du public, accessibilité, sûreté et meilleures conditions de travail). Les travaux ont été lancés fin novembre 2018.

Le tribunal administratif de Nice s'installe dans ses nouveaux locaux

Dix-huit mois de travaux ont été nécessaires pour installer le tribunal administratif de Nice dans de nouveaux locaux, plus fonctionnels que ne l'était la villa La Côte, son précédent siège.

Malgré de multiples difficultés, en particulier une quantité importante d'amiante à retirer, cette opération immobilière de grande ampleur a été conduite dans le respect des délais et du budget. Le nouveau siège du tribunal répond en tous points à l'objectif de modernisation des installations de la juridiction administrative que s'assigne le Conseil d'État : accessibilité, sécurité et sûreté des usagers de la juridiction ainsi que garantie de la qualité du débat collégial et du travail collaboratif. Le nouveau tribunal administratif de Nice a été inauguré le 29 octobre 2018 par la garde des Sceaux, le vice-président du Conseil d'État et le président de la juridiction. Les magistrats et les agents de greffe s'y trouvent réunis depuis le 19 novembre.



La justice administrative s'engage pour la diversité et l'égalité professionnelle

Candidate à l'attribution du label « Diversité et égalité professionnelle entre les femmes et les hommes », la justice administrative s'engage pour prévenir les discriminations et promouvoir la diversité. Pour sensibiliser et informer les personnels, des manifestations ont été organisées à l'occasion de la Semaine européenne pour l'emploi des personnes handicapées (diffusion de portraits, personnes valides mises en situation de handicap...) ou de la Journée internationale des droits des femmes (conférence au Conseil d'État, « Café de l'égalité » au tribunal de Caen...). Autour de Catherine Bobo, déléguée à la diversité, un réseau de référents se mobilise pour mettre en œuvre le plan d'action « Vivre ensemble ». De nombreuses initiatives sont prises : formation des jurys de concours et des recruteurs, mise en accessibilité de la juridiction et recours à des établissements et services d'aide par le travail pour certaines prestations.

D'autres actions seront menées en 2019 visant à limiter l'effet des biais cognitifs dans les procédures de recrutement et de promotion. À cet effet, un guide sera diffusé aux recruteurs de la juridiction administrative. Enfin, une cellule d'écoute a été mise en place au Conseil d'État, qui reçoit les réclamations individuelles.

“
Fédérer les énergies autour des valeurs de la diversité et de l'égalité : la lutte contre les discriminations, pour être efficace, doit devenir l'affaire de tous au sein de la juridiction.”

Catherine Bobo
Secrétaire générale adjointe du Conseil d'État et déléguée à la diversité

Le bureau des présidents



Photo prise le 6 mai 2019, dans la cour de l'Horloge, au Conseil d'État.

B
U
R
E
A
U

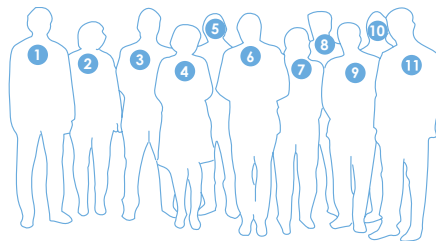
1 **Thierry-Xavier Girardot**
Secrétaire général

2 **Catherine Bobo**
*Secrétaire générale adjointe,
chargée du Conseil d'État*

3 **Didier-Roland Tabuteau**
Président de la section sociale

4 **Martine de Boisdeffre**
*Présidente de la section
du rapport et des études*

5 **Jean Gaeremynck**
*Président de la section
des finances*



6 **Bruno Lasserre**
*Vice-président
du Conseil d'État*

7 **Sylvie Hubac**
*Présidente de la section
de l'Intérieur*

8 **Jacques Arrighi de Casanova**
*Président de la section
de l'administration*

9 **Philippe Martin**
*Président de la section
des travaux publics*

10 **David Moreau**
*Secrétaire général adjoint,
chargé des juridictions administratives*

11 **Jean-Denis Combrexelle**
*Président de la section
du contentieux*



Directeur de la publication : Bruno Lasserre ● **Rédacteur en chef** : Martine de Boisdeffre ● **Conception et coordination** : Direction de l'information et de la communication ● **Rédaction – Conseil d'État** : Thomas Charpentier, Jean-Denis Combrexelle, Philippe Gazagnes, Sarah Houllier, Clément Malverti, Corinne Mathey, Carmela Riposa, Nathalie Roubellat, Katia de Schotten, François Sèners, Valérie Vella ● **Création et réalisation** : CITIZENPRESS ● **Crédits photo** : Jean-Baptiste Eyguesier / Conseil d'État ● **Impression** : Advence ● **Code ISSN** : 2431-7063

Conseil d'État – 1, place du Palais-Royal
75100 Paris Cedex 01



**Le présent bilan a pour vocation d'informer
le public des activités du Conseil d'État
et de la juridiction administrative.**

**Il accompagne le rapport public du Conseil d'État,
qui peut être consulté sur www.conseil-etat.fr ou commandé
auprès de la Documentation française.**

2018