

DOSSIER DU PARTICIPANT

Colloque du vendredi 29 octobre 2021

Etre accessible, utile et compris : l'efficacité du juge administratif

Un colloque organisé par la section du contentieux et la section du rapport et des études du Conseil d'État, en partenariat avec l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation



Sommaire

PROGRAMME	4
PRESENTATION DU COLLOQUE	5
SEANCE D'OUVERTURE.....	5
TABLE RONDE 1 : L'ACCES AU JUGE	6
Éléments de problématique.....	6
Intervenants.....	6
TABLE RONDE 2 : L'EFFET UTILE.....	7
Éléments de problématique.....	7
Intervenants.....	7
TABLE RONDE 3 : L'EXEMPLE DU CONTENTIEUX CONTRACTUEL.....	8
Éléments de problématique.....	8
Intervenants.....	9
TABLE RONDE 4 : ETRE COMPRIS.....	10
Éléments de problématique.....	10
Intervenants.....	10
DOCUMENTATION JURIDIQUE – JURISPRUDENCES.....	12
1. Table ronde 1 : L'accès au juge.....	12
1.1 <i>Jurisprudence constitutionnelle</i>	12
Cons. const., 9 avril 1996, n° 96-373 DC, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française	12
1.2 <i>Jurisprudence administrative - Ouvrir le prétoire</i>	12
CE, Section, 12 juin 2020, Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s (GISTI), n° 418142, p. 192.....	12
CE, 19 novembre 2020, Commune de Grande-Synthe et autre, n° 427301, p. 406	13
CE, Section, 9 mars 2021, Comité social et économique de l'unité économique et sociale Mondadori Magazines France élargie, n° 433214, à publier au Recueil	13
CE, 21 juin 2021, Société Forseti, n° 428321, à mentionner aux Tables.....	14
1.3 <i>Jurisprudence administrative – Equilibrer l'accès au juge</i>	14
CE, Assemblée, 13 juillet 2016, M. Czabaj, n° 387763, p. 340.....	14
CE, Section, 13 mars 2020, Société Hasbro European Trading BV, n° 435634, p. 94	14
CE, 18 décembre 2020, M. Gatibelza, n° 436605, p. 499.....	15
CE, Juge des référés, 25 août 2021, n°s 455744, 455745 et 455746, M. Bahadori et autres	16
1.4 <i>Jurisprudence administrative – Tenir compte des autres prétoires</i>	16
CE, Assemblée, 16 décembre 2020, Fédération CFDT des finances et autres, Confédération générale du travail et autres, Fédération des personnels des services publics et des services de santé Forte ouvrière, n°s 440258 440289 440457, p. 467	16
CE, 5 mars 2021, Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et M. Beshoret, n°s 440037 440165, à mentionner aux Tables	17
CE, Juge des référés, 1 ^{er} avril 2021, Société Illumina, société Grail, n°s 450878 450881, à mentionner aux Tables.....	18
CE, 15 avril 2021, Forestiers privés de France, n° 439036, à publier au Recueil.....	19
1.5 <i>Communiqué de presse</i>	19
Un an de recours en justice liés à la covid-19 : Retour en chiffres sur l'activité du Conseil d'État, juge de l'urgence et des libertés – 20 avril 2021.....	19
2. Table ronde 2 : L'effet utile	21
2.1 <i>Jurisprudence constitutionnelle</i>	21
Cons. const., 6 mars 2015, M. Jean de M., n° 2014-455 QPC.....	21

2.2	<i>Jurisprudence européenne</i>	21
	CEDH, 24 octobre 1989, H. c/ France, n° 10073/82	21
	CEDH, 13 mars 1997, Hornsby c/ Grèce, n° 18357/91	21
2.3	<i>Jurisprudence administrative – Garantir concrètement l'application du droit</i>	22
	CE, 19 octobre 2020, Garde des sceaux, ministre de la justice c/ Section française de l'Observatoire international des prisons, n°s 439372 439444	22
	CE, Juge des référés, 2 juin 2020, M. Bernalicis, n° 440787	24
	CE, Juge des référés, 13 novembre 2020, M. Prats et autres, n°s 445883 445886 445899	24
	CE, Assemblée, 21 avril 2021, French Data Network et autres, n°s 393099 394922 397844 397851 424717, à publier au Recueil	25
	CE, 1 ^{er} juillet 2021, Commune de Grande-Synthe et autre, n° 427301, à publier au Recueil.....	28
2.4	<i>Jurisprudence administrative – Eviter les annulations formalistes</i>	29
	CE, Assemblée, 18 mai 2018, Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT, n° 414583, p. 187	29
	CE, Section, 21 décembre 2018, Société Eden, n° 409678, p. 468	30
	CE, 9 juillet 2021, Commune de Grabels, n° 437634, à publier au Recueil	30
2.5	<i>Jurisprudence administrative – Apprécier la légalité de manière dynamique</i>	31
	CE, Assemblée, 19 juillet 2019, n°s 424216 424217, Association des Américains accidentels, p. 296	31
	CE, 23 décembre 2020, Association autisme espoir vers l'école, n° 428284, p. 514	32
	CE, 27 mai 2021, Association Compassion in World Farming France (CIWF), n° 441660, à mentionner aux Tables	32
	CE, 10 juin 2021, M. Bensmaine-Gresset, n° 431875, à mentionner aux Tables.....	32
2.6	<i>Jurisprudence administrative – Assurer l'exécution des décisions de justice</i>	32
	CE, 12 juillet 2017, Association Les Amis de la Terre France, n° 394254, p. 229	32
	CE, Assemblée, 10 juillet 2020, Association Les amis de la Terre France et autres, n° 428409, p. 289	33
	CE, 4 août 2021, Association Les amis de la Terre France et autres, n° 428409, à publier au Recueil	34
3.	Table ronde 3 : L'exemple du contentieux contractuel	35
3.1	<i>Recours des tiers</i>	35
	CE, 4 août 1905, Martin, n° 14220, p. 749 (conclusions du commissaire du gouvernement Romieu).....	35
	CE, Assemblée, 4 avril 2014, Département de Tarn-et-Garonne, n° 358994, p. 70.....	35
	CE, Section, 30 juin 2017, Syndicat mixte de promotion de l'activité transmanche, n° 398445, p. 209	36
	CE, 3 juin 2020, Département de la Loire-Atlantique, n° 426932, T. 842-886-965.....	37
	CE, 4 mars 2021, Département de la Loire, n° 438859, à mentionner aux Tables	37
	CE, 12 avril 2021, Société Ile de Sein Energies, n° 436663, à mentionner aux Tables	38
	CE, 9 juin 2021, Conseil national des barreaux et M. Bonneau, n°s 438047 438054, à mentionner aux Tables	38
3.2	<i>Référé précontractuels et contractuels</i>	38
	CE, 27 mai 2020, Société Clean Building, n° 435982, T. p. 843.....	38
	Cons. const., 2 octobre 2020, Société Bâtiment mayennais [Référé contractuel applicable aux contrats de droit privé de la commande publique], n° 2020-857 QPC	39
	CJUE, 24 mars 2021, NAMA Symvouloi Michanikoi kai Meletites AE et autres, aff. C-771/19 (dispositif préjudiciel)	39
3.3	<i>Recours des parties</i>	39
	CE, Assemblée, 28 décembre 2009, Commune de Béziers, n° 304802, p. 509	39
	CE, Section, 21 mars 2011, Commune de Béziers, n° 304806, p. 117	40
	CE, 15 novembre 2017, Société Les Fils de Mme Géraud, n° 402794.....	41
	CE, Section, 1 ^{er} juillet 2019, Association pour le musée des Iles Saint-Pierre et Miquelon, n° 412243, p. 269.....	41
	CE, 10 juillet 2020, Société Comptoir Négoce Equipements, n° 430864, p. 281	42
	CE, 18 mai 2021, Régie des transports métropolitains, n° 442530, à mentionner aux Tables.....	42
3.4	<i>Pratiques anticoncurrentielles</i>	42
	CE, 27 mars 2020, Société Lacroix Signalisation, n° 421758, p. 142	42
	CE, 27 mars 2020, Société Signalisation France, n° 420491, p. 152	43
	CE, 10 juillet 2020, Société Lacroix Signalisation, n° 420045, p. 142.....	43
	CE, 12 octobre 2020, n°s 432981 433423 433477 433563 433564, Société Mersen et autres, T. pp. 638-822-990.....	43

CE, 8 décembre 2020, Métropole d'Aix-Marseille-Provence et autres, n°s 436532 436582 436583, T. p. 823.....	44
CE, 27 avril 2021, Société Lacroix City Saint-Herblain, n° 440348, à mentionner aux Tables.....	44
4. Table ronde 4 : Etre compris.....	45
4.1 <i>Jurisprudence constitutionnelle</i>	45
Cons. const., 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006, n° 2005-530 DC.....	45
4.2 <i>Jurisprudence administrative</i>	45
CE, 5 décembre 1924, Sieurs Légillon, n°s 80591 et 80702, p. 985.....	45
CE, Section, 25 mars 1960, n° 35805, Sieur Boileau, p. 234.....	45
CE, Section, 21 juin 2013, Communauté d'agglomération du pays de Martigues, n° 352427, p. 167.....	46
CE, Section, 21 décembre 2018, Société Eden, n° 409678, p. 468	46
4.3 <i>Jurisprudence européenne</i>	46
CEDH, 9 décembre 1994, n° 18390/91, Ruiz Torija c/ Espagne.....	46
4.4 <i>Notes internes</i>	47
Bernard Stirn, Note aux rapporteurs publics auprès des formations de jugement du Conseil d'État, 30 juin 2010.....	47
Jean-Denis Combrexelle, Odile Piérart, Note à l'attention des membres de la section du contentieux du Conseil d'État, des cours administratives d'appel, des tribunaux administratifs et de la Cour nationale du droit d'asile, 5 novembre 2018.....	47
4.5 <i>Communiqué de presse</i>	48
Ordonnances de l'article 38 de la Constitution : le Conseil d'État précise le « mode d'emploi » du contrôle qu'il continuera d'exercer sur leur légalité, avant leur ratification par le Parlement, 16 décembre 2020.....	48
4.6 <i>Doctrine</i>	49
Caroline Lantero, Le justiciable et le discours du juge, RFDA 2019 p.682 (article reproduit avec l'aimable autorisation des Editions Dalloz et de l'auteure)	49

Programme

9h30 - 10h00 - Séance d'ouverture
Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'État

10h00 - 11h15 – Table ronde n° 1 – **L'accès au juge**

Président

François Moliniéprésident de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

Intervenants

Sabine Boussardprofesseure de droit public à l'université Paris Nanterre

Michel Hoffmannprésident du tribunal administratif de Montreuil

Isabelle Zribiavocate au Conseil d'État et à la Cour de cassation

11h15 - 12h30 – Table ronde n° 2 – **L'effet utile**

Président

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

Intervenants

Régis Froger.....avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

Pascale Gonod.....professeure de droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Pascale Léglisedirectrice des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur

14h00 - 15h15 – Table ronde n° 3 – **L'exemple du contentieux contractuel**

Président

Philippe Terneyre.....professeur de droit public à l'université de Pau et des Pays de l'Adour

Intervenants

Mireille Le Corre.....rapporteuse publique à la 7^{ème} chambre de la section du contentieux du Conseil d'État

Pierre Marty.....directeur juridique, Groupe Veolia Environnement

Marie-Paule Melka.....avocate au Conseil d'État et à la Cour de cassation

15h15 - 16h30 – Table ronde n° 4 – **Etre compris**

Présidente

Christine Maugué.....présidente adjointe de la section du contentieux du Conseil d'État

Intervenants

Manon Chonavel.....rapporteuse à la section du contentieux du Conseil d'État

Ducan Fairgriève.....avocat au barreau de Paris, barrister, professeur à l'université Paris Dauphine I PSL

Paule Gonzalès.....journaliste au Figaro

Maud Vialettes.....présidente de la 4^{ème} chambre de la section du contentieux du Conseil d'État

16h30 - 17h00 – Séance de clôture

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

François Molinié, président de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

Présentation du colloque

Ce colloque s'insère dans le cadre des *Entretiens du contentieux*

L'objet du cycle des **Entretiens du contentieux** est de mettre en discussion un thème identifié au regard des évolutions récentes de la jurisprudence du Conseil d'État. Ces Entretiens œuvreront ainsi à une meilleure connaissance de la jurisprudence du Conseil d'État ; ils enrichiront sa compréhension et son analyse par les regards croisés des acteurs qu'elle touche à différents titres. C'est dans cette perspective que les Entretiens entendent réunir, notamment, des membres du Conseil d'État, des juges d'autres cours suprêmes, françaises et étrangères, des avocats, des universitaires et des représentants de la société civile.

Pour mémoire : Ce cycle, inauguré en 2016, a donné lieu à cinq colloques intitulés « *Le juge administratif et les droits fondamentaux* » (4 novembre 2016) ; « *La régulation* » (20 novembre 2017), « *Principe de légalité, principe de sécurité juridique* » (16 novembre 2018), « *Le référé* » (29 novembre 2019) et « *De nouvelles frontières pour le juge administratif* » (18 décembre 2020).

Le thème du colloque : **Etre accessible, utile et compris : l'efficacité du juge administratif**

La période récente a rappelé que l'acte de juger n'est pas accompli dans une tour d'ivoire. S'il n'est pas question d'abandonner les conditions de recevabilité des recours qui, notamment, protègent la stabilité des situations juridiques, le juge administratif doit pouvoir être saisi, sans formalisme inutile, par tout justiciable y ayant objectivement intérêt, de sorte qu'il puisse dans toute la mesure nécessaire soumettre l'action administrative au droit. Les règles d'examen des requêtes doivent ensuite lui permettre d'adopter, avec célérité, des décisions à la fois nourries des réalités concrètes et dotées d'une force contraignante réelle. Enfin, statuant au nom du peuple français, le juge ne saurait se dispenser d'être entendu, au-delà de la communauté des juristes, par les citoyens eux-mêmes. Parmi tant d'autres, le contentieux contractuel illustre les efforts déployés par le juge administratif pour assurer, à chacune de ces étapes, l'efficacité de son intervention.

Séance d'ouverture

Bruno Lasserre



Vice-président du Conseil d'État

Bruno Lasserre est né le 4 janvier 1954 à Talence (Gironde). Titulaire d'un diplôme de sciences politiques de l'Institut d'études politiques de Bordeaux (1974) et d'une licence de droit de l'université de Bordeaux (1975), Bruno Lasserre est un ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), promotion « Pierre Mendès France » (1978). À l'issue de sa scolarité à l'ENA, il rejoint le Conseil d'État où il exerce les fonctions de rapporteur à la section du contentieux (1978-1981), responsable du centre de documentation et de recherche juridique (1981-1984), puis de rapporteur public (1984-1986). Après huit années passées au Conseil d'État, il rejoint en 1986 le ministère des postes et télécommunications, dont il devient, en 1989, directeur de la réglementation générale avant d'assurer les fonctions de directeur général des postes et des télécommunications de 1993 à 1997. En 1998, il revient au Conseil d'État comme assesseur à la 10^e chambre de la section du contentieux avant d'en présider, pendant trois ans, la 1^{re} chambre, puis d'occuper, de 2002 à 2004, les fonctions de président adjoint de la section du contentieux. Parallèlement à ces fonctions, il siège au collège du Conseil de la concurrence de 1998 à 2004, avant d'en devenir le président le 28 juillet 2004, fonction qu'il occupera durant près de douze ans, à la tête successivement du Conseil puis de l'Autorité de la concurrence. En octobre 2016, Bruno Lasserre revient au Conseil d'État comme président de la section de l'intérieur. Parallèlement, il est nommé, en avril 2017, président du comité de règlements des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie, fonction qu'il occupe jusqu'en septembre 2018. Bruno Lasserre a été nommé vice-président du Conseil d'État le 16 mai 2018 et a pris ses fonctions le 29 mai 2018.

Table ronde 1 : L'accès au juge

Éléments de problématique

Tout en restant attentif à la stabilité des situations juridiques et aux frontières de sa compétence, mais également soucieux de célérité, le juge administratif garantit mieux et plus que jamais le droit au recours. Dans la période récente et sur le plan juridique, il a ouvert le recours pour excès de pouvoir contre les actes de droit souple, réaffirmé son libéralisme dans l'appréciation de l'intérêt des justiciables à agir, permis à ces derniers de le saisir du respect de normes nouvelles, tels les engagements internationaux de la France en matière climatique, et favorisé le cas échéant leur accès à d'autres prétoires que le sien, devant les juges judiciaire, constitutionnel ou européens. Corrélativement, alors que les contraintes de la pandémie pesaient sur son organisation, il s'est attaché à assurer la continuité de la réponse à la demande de justice et le respect de la soumission au droit de l'action administrative.

Intervenants

Président

François Molinié



Président de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation depuis 2005, il exerce au sein de la SCP Piwnica & Molinié. Parallèlement à son activité professionnelle, il effectue de nombreuses missions pour l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Il est, notamment, membre du bureau d'aide juridictionnelle de la Cour de cassation (2006-2012), chargé d'enseignements de l'Institut de formation et de recherche des avocats aux conseils (Ifrac) (2012-2016) et délégué de l'Ordre pour la mise en place de la dématérialisation des procédures devant le Conseil d'État et la Cour de cassation (2006-2016). Ancien membre du conseil de l'Ordre, il est élu président de l'Ordre en 2020 ; il a pris ses fonctions le 1^{er} janvier 2021. François Molinié est également vice-président de la Société de législation comparée.

Intervenants

Sabine Boussard



Professeur de droit public à l'université Paris Nanterre

Sabine Boussard est professeure de droit public à l'université Paris Nanterre où elle dirige le centre de recherches sur le droit public (CRDP) et le Master de droit public. Spécialiste de droit administratif et de contentieux administratif, elle s'intéresse plus particulièrement au droit des biens publics, aux mutations des services publics et aux transformations de la justice administrative. Elle a rédigé sa thèse sur *L'étendue du contrôle de cassation. Un contrôle tributaire de l'excès de pouvoir* (Daloz, Nouvelle bibliothèque des thèses, 2002) et elle a coécrit avec Christophe Le Berre un ouvrage de *Droit administratif des biens* (Lextenso éditions, 2^{ème} édition 2019).

Michel Hoffmann



Président du tribunal administratif de Montreuil

Titulaire d'un DEA de droit public interne de l'université Panthéon-Assas et ancien élève de l'École nationale des Impôts, Michel Hoffmann a d'abord exercé les fonctions de rédacteur au service du contentieux de la direction des services fiscaux de Paris-Ouest (1982/1983) puis en administration centrale au sein du bureau chargé des requêtes devant le Conseil d'État (1984/1990). Après avoir rejoint le corps des magistrats de chambre régionale des comptes en 1991, il a exercé ses fonctions au sein des juridictions financières de Champagne-Ardenne puis d'Ile de France. Détaché en 1996 dans le corps des conseillers de TA/CAA au titre de la mobilité statutaire puis intégré dans ce corps en 2000, il a exercé les fonctions de rapporteur et de rapporteur public dans les TA de Clermont-Ferrand (1997-2000) puis Melun (2000-2008) avant d'être promu vice-président du TA de Châlons en Champagne (2008-2010) puis de Montreuil (2010-2014). Président de chambre à la cour administrative d'appel de Douai de 2014 à 2016, il a ensuite été chef de juridiction au TA de Châlons en Champagne (2016-2018), Rennes (2018-2020) et enfin de Montreuil à compter du 1^{er} octobre 2020.

Isabelle Zribi**Avocate au Conseil d'État et à la Cour de cassation**

Docteure en droit, et ancienne secrétaire de la conférence des avocats aux Conseils, Isabelle Zribi est avocate au Conseil d'État et à la Cour de cassation depuis 2016. Elle est associée au sein du cabinet Zribi et Texier.

Elle intervient régulièrement dans le cadre de l'École de Formation professionnelle des Barreaux (EFB), dispensant des cours aux élèves avocats ainsi que dans le cadre de la formation continue des avocats à la cour d'appel.

Table ronde 2 : L'effet utile

Éléments de problématique

La décision de justice utile est évidemment celle qui garantit l'application du droit. C'est aussi celle qui prend en considération la réalité des choses. Par conséquent, c'est une décision qui ne prononce pas d'annulation platonique ou formaliste et qui prescrit, lorsqu'elle est possible, la régularisation des vices de procédure. C'est une décision qui, par ses motifs mêmes autant et sinon plus que par son dispositif, infléchit les pratiques administratives. Enfin, c'est une décision qui, sans se borner à dire le droit de manière désincarnée, s'intéresse aux conditions dans lesquelles elle devra se concrétiser. Raison pour laquelle elle doit, lorsque c'est nécessaire, ne se fonder que sur les circonstances de fait et de droit qui prévalent à la date à laquelle elle est rendue, être capable d'intervenir rapidement et pouvoir contraindre de manière dissuasive.

Intervenants

Président

Christophe Chantepy**Président de la section du contentieux du Conseil d'État**

Diplômé de l'École centrale des arts et manufactures ainsi que de l'Institut d'études politiques de Paris, Christophe Chantepy intègre le Conseil d'État en 1986 à sa sortie de l'École nationale d'administration (ENA) (promotion « Denis Diderot »). Au cours de sa carrière au Conseil d'État, il occupe différents postes au sein de la section du contentieux et des sections administratives. Commissaire du Gouvernement à la section du contentieux de 1995 à 1997, puis plusieurs fois assesseur (2003-2006 ; 2007-2009 ; 2014-2015 ; 2019), il est nommé président de la 1^{ère} sous-section de 2010 à 2012 et de la 3^{ème} chambre de 2019 à 2021. Pour ce qui est des sections administratives, il est affecté à la section sociale de 1994 à 1997, de 2003 à 2006, de 2007 à 2009 et de 2014 à 2015. Par ailleurs, Christophe Chantepy a exercé les fonctions de conseiller technique au cabinet du ministre délégué auprès du ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et du budget, puis au cabinet du Premier ministre de 1991 à 1993, de directeur de cabinet de la ministre déléguée à l'enseignement scolaire puis du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État de 1997 à 2002, de directeur de cabinet du Premier ministre de 2012 à 2014 avant d'être nommé ambassadeur de la République française en Grèce de 2015 à 2019.

Il préside actuellement la section du contentieux depuis le 27 janvier 2021.

Intervenants

Régis Froger



Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation depuis 2015, Régis Froger exerce au sein de la SCP Foussard-Froger. Ancien secrétaire de la conférence du stage des avocats aux conseils, il a été chargé d'enseignements au sein de l'Institut de formation et de recherche des avocats aux conseils (2017-2021). Parallèlement à son activité professionnelle, il assure des séminaires de contentieux administratif au sein des Masters 2 Droit public approfondi et Justice et droit du procès de l'université Panthéon-Assas. Il intervient également au sein de l'Institut de droit public des affaires. Il est membre de la Société de législation comparée

Pascale Gonod

Professeure de droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Pascale Gonod est professeure de droit public à l'École de droit de la Sorbonne - Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne), membre sénior de l'Institut universitaire de France (2011- 2016), directrice du master 2 Droit public fondamental. Elle a été membre du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (2015-2018), siège depuis 2015 au conseil d'administration de l'École nationale de la magistrature et depuis 2020 à la commission supérieure du Conseil d'État. Elle enseigne le droit administratif général, le droit du procès administratif, la science administrative et le droit administratif comparé. Ses activités de recherche et ses publications portent sur ces domaines et sur l'histoire de la pensée juridique. Elle est notamment auteur de plusieurs ouvrages relatifs au Conseil d'État et à la justice administrative et participe à différents groupes européens de droit public. Elle dirige la collection « Rivages du droit » (Dalloz).

Pascale Léglise



Directrice des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur

Présidente du corps des tribunaux et administratifs et cours administratives d'appel en détachement, Pascale Léglise a précédemment exercé les fonctions de chef du service des affaires juridiques de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, puis de conseiller juridique auprès du préfet de la Région Ile-de-France, préfet de Paris. En 2010, elle intègre, au ministère de l'intérieur, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques en qualité de sous-directrice du conseil juridique et du contentieux puis, en 2016, de chef du service du conseil juridique et du contentieux, adjointe au directeur des libertés publiques et des affaires juridiques et, depuis juin 2021, de directrice.

Table ronde 3 : L'exemple du contentieux contractuel

Éléments de problématique

La manière dont il a reconstruit le contentieux des contrats dans la décennie 2010, parallèlement au développement du référé précontractuel, illustre tout particulièrement l'attention renouvelée que porte le juge administratif à l'efficacité de ses interventions. Mettant fin à une jurisprudence restrictive plus que centenaire, il a largement ouvert, y compris aux tiers, la possibilité de contester les contrats ainsi que, réciproquement, leur éventuelle résiliation. Dans le même temps il s'est attaché à dégager, des textes et des principes de la commande publique, des règles à la fois simples et opérationnelles, en invitant les juges du fond, dans chaque affaire, à tenir compte des conséquences d'une éventuelle annulation et à envisager des régularisations. Enfin, si sa jurisprudence recherche de manière générale un équilibre dans l'indemnisation des fautes contractuelles, elle s'avère protéger les deniers publics sans naïveté aucune contre les pratiques anticoncurrentielles.

Intervenants

Président

Philippe Terneyre



Professeur de droit public à l'université de Pau et des Pays de l'Adour

Professeur agrégé des facultés de droit à l'université de Pau et des pays de l'Adour, ancien doyen de la faculté de droit, Philippe Terneyre est membre de l'UMR (CNRS-UPPA) TREE (transitions énergétiques et environnementales), directeur du master droit public et du parcours droit et contentieux des contrats publics. Il est coauteur de l'encyclopédie *Droit des marchés publics et contrats publics spéciaux* (éd. du Moniteur), du *Droit public des affaires* (éd. Lamy, 2021) et du Précis Dalloz, *Droit administratif des biens*, éd. 2020, corédacteur en chef du Bulletin juridique des contrats publics, éd. EFE. Philippe Terneyre est par ailleurs membre depuis 10 ans de la Commission supérieure de codification et président du jury d'agrégation de droit public (concours 2021-2022).

Intervenants

Mireille Le Corre



Rapporteuse publique à la 7^{ème} chambre de la section du contentieux du Conseil d'État

Diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris et ancienne élève de l'École nationale d'administration (promotion « Nelson Mandela »), Mireille Le Corre a d'abord exercé les fonctions de cheffe du bureau de la durée et de l'aménagement du temps de travail, à la sous-direction de la négociation collective de la direction des relations du travail (devenue direction générale du travail) du ministère du travail (2001-2004). Elle a ensuite effectué deux mobilités : la première, comme directrice générale adjointe du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (2004-2006), la seconde comme administratrice de la section du travail au Conseil économique, social et environnemental (2006-2009). Elle a ensuite été nommée sous-directrice des ressources humaines à la direction chargée de l'administration générale au ministère du travail (2009-2012), puis conseillère du travail, de l'emploi et du dialogue social au cabinet du Premier ministre (2012-2014). Au Conseil d'État, après avoir été rapporteure à la 6^{ème} chambre de la section du contentieux et à la section de l'intérieur, Mireille Le Corre a été nommée rapporteure publique, en 2019, à la 7^{ème} chambre. Outre ces fonctions au Conseil d'État, elle a été rapporteure générale de la commission de déontologie de la fonction publique et membre de la commission nationale consultative des droits de l'homme, et est aujourd'hui vice-présidente du Conseil d'administration et présidente de la commission consultative des achats de Météo France, présidente vacataire à la Cour nationale du droit d'asile et membre de la mission d'inspection des juridictions administratives.

Pierre Marty



Directeur juridique, Groupe Veolia Environnement

Ancien élève de l'Institut de droit public des affaires (Ecole de formation du barreau de Paris), Pierre Marty a exercé la profession d'avocat pendant 6 ans avant d'intégrer la direction juridique de Veolia Transport. En 2007, après quelques années au sein de cette direction en qualité de responsable de la politique et des relations contractuelles de Veolia Transport, il prend la direction des équipes juridiques de cette division du Groupe Veolia Environnement. Après la fusion de l'activité transport de Veolia Environnement avec celle de la Caisse des Dépôts et Consignations, il est nommé directeur juridique de cette nouvelle entité (Veolia-Transdev). En 2014, il rejoint le groupe EDF en qualité de directeur juridique de sa filiale Dalkia, spécialisée en efficacité énergétique dans la construction et l'exploitation de réseau de chaleur. En 2018, il rejoint à nouveau le groupe Veolia Environnement, pour prendre en charge la direction juridique de Veolia Energie France. Il supervise également les problématiques liées aux contrats publics de Veolia Environnement, ainsi que les activités Eau France et Recyclage et Valorisation de Déchets. Pierre Marty a été certifié Médiateur en 2020.

Marie-Paule Melka**Avocate au Conseil d'État et à la Cour de cassation**

Avocate au Conseil d'État et à la Cour de cassation depuis 2019, Marie-Paule Melka est associée de la SCP Melka-Prigent-Drusch. Elle a, auparavant, exercé comme avocate à la cour et collaboratrice d'avocats aux conseils pendant une dizaine d'années. Ancienne première secrétaire de la conférence du stage des avocats aux conseils, elle a, par ailleurs, été membre du bureau d'aide juridictionnelle de la Cour de cassation. Diplômée d'un magistère de droit public des affaires, elle pratique l'essentiel de son activité devant le Conseil d'État, en toutes matières, tout en prenant en charge des dossiers de droit économique et de droit pénal devant la Cour de cassation.

Table ronde 4 : Etre compris

Éléments de problématique

En application de la règle générale de motivation rappelée par l'article L. 9 du CJA, le juge administratif doit seulement répondre de manière expresse aux moyens opérants soulevés devant lui par la partie à laquelle sa décision fait grief et justifier ses motifs à proportion de l'argumentation de cette partie. Au-delà de cette exigence juridique et sans jamais en remettre en cause les équilibres, il a la préoccupation constante d'être compris tant par le justiciable auquel il s'adresse directement que par la communauté des juristes et par le grand public. A cet effet il accorde aujourd'hui une attention renouvelée à la rédaction de ses décisions et à la diffusion des conclusions des rapporteurs publics. Il recourt en outre à des instruments de communication institutionnelle.

Intervenants

Présidente

Christine Maugué**Présidente adjointe de la section du contentieux du Conseil d'État**

Diplômée de l'institut d'études politiques de Paris, ancienne élève de l'École normale supérieure de Sèvres et de l'École nationale d'administration (ENA), Christine Maugué a rejoint le Conseil d'État en juin 1988. Elle y a occupé des fonctions diverses : rapporteure, responsable du centre de documentation, commissaire du gouvernement à la 1ère sous-section, puis à la 10e sous-section du contentieux, assesseure, présidente de la 6e sous-section du contentieux (2009-2013) et de la 7^{ème} chambre de la section du contentieux (2016-2021), présidente adjointe de la section de l'administration (2014-2015). En 1999-2005, elle a été nommée chargée de mission auprès du ministère de l'économie sur la réforme du code des marchés publics. De 2007 à 2013, elle a été membre du Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique et de 2009 à 2012, membre du collège de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI). Elle a par ailleurs exercé des activités d'enseignement à Sciences Po (de 1989 à 1995 puis de 2005 à 2010), et comme professeure associée à l'université Paris II (de 1996 à 2005), puis Paris I (de 2008 à 2012). En 2013 -2014, elle a dirigé le cabinet de la garde des sceaux, ministre de la justice. Elle est membre de la Commission nationale informatique et libertés depuis 2019 et présidente adjointe de la section du contentieux depuis mars 2021.

Intervenants

Manon Chonavel



Rapporteure à la section du contentieux du Conseil d'État

Manon Chonavel a rejoint le Conseil d'État comme auditrice à sa sortie de l'École nationale d'administration en janvier 2020. Elle y exerce les fonctions de rapporteure à la section du contentieux et est également membre du bureau d'aide juridictionnelle. Elle a également réalisé, avec d'autres collègues auditeurs, un premier retour d'expérience du fonctionnement de la section du contentieux durant la crise sanitaire.

Duncan Fairgrieve



Avocat au barreau de Paris, Barrister, professeur à l'université Paris Dauphine I PSL

Duncan Fairgrieve est professeur de droit comparé à l'université Paris-Dauphine ainsi que Senior Fellow in Comparative Law au British Institute of International and Comparative Law, Londres. C'est un comparatiste reconnu au niveau international, spécialisé en droit public comparé ainsi qu'en droit comparé des obligations et en méthodologie du droit comparé et droit transnational. Il a publié plus de 20 ouvrages sur des thèmes divers de droit comparé et de multiples articles dans des revues juridiques françaises, anglaises et américaines sur ces thèmes. Duncan Fairgrieve est également avocat au barreau de Paris et Barrister anglais.

Paule Gonzalès



Journaliste au Figaro

Journaliste au service économique du Figaro de 1995 à 2013, chargée de l'économie de l'audiovisuel et du cinéma, Paule Gonzalès est actuellement responsable de la rubrique Justice. Elle est par ailleurs chargée de cours à l'université Panthéon Sorbonne pour le Master 2 de Marketing depuis 2004.

Maud Vialettes



Présidente de la 4^{ème} chambre de la section du contentieux du Conseil d'État

Diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris et de l'École nationale d'administration (ENA), promotion « Nelson Mandela », Maud Vialettes a commencé sa carrière au Conseil d'État au sein de la section du contentieux. De 2007 à 2010 elle a exercé les fonctions de substitue du procureur de la République à la section des mineurs puis à la section financière près le tribunal de grande instance de Paris. Entre 2011 et 2019, elle a exercé les fonctions de rapporteure publique puis d'assesseure à la section du contentieux. Elle est, depuis le 1^{er} septembre 2019, présidente de la 4^{ème} chambre de la section du contentieux du Conseil d'État. Elle est également professeure associée à l'université Panthéon-Assas.

Documentation juridique – jurisprudences

1. Table ronde 1 : L'accès au juge

1.1 Jurisprudence constitutionnelle

Cons. const., 9 avril 1996, n° 96-373 DC, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française

(...)

83. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : « Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; qu'il résulte de cette disposition qu'en principe il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction ;

84. Considérant qu'aux termes du 1er alinéa de l'article 113 : « Sans préjudice du recours pour excès de pouvoir dirigé contre les délibérations de l'assemblée de la Polynésie française ou de sa commission permanente qui demeure, quant à sa recevabilité, régi par le droit commun, le recours pour excès de pouvoir formé contre les actes pris en application de ces délibérations doit, à peine de forclusion, avoir été introduit dans le délai de quatre mois suivant la publication de la délibération attaquée, lorsque la solution du litige conduit à apprécier s'il a été fait par ces délibérations une exacte application de la répartition des compétences entre l'État, le territoire et les communes » ;

85. Considérant que cette disposition a pour effet de priver de tout droit au recours devant le juge de l'excès de pouvoir la personne qui entend contester la légalité d'un acte pris en application d'une délibération de l'assemblée territoriale, plus de quatre mois après la publication de cette délibération, lorsque la question à juger porte sur la répartition des compétences entre l'État, le territoire et les communes ; qu'en égard à l'importance qui s'attache au respect de la répartition des compétences entre ces autorités, le souci du législateur de renforcer la sécurité juridique des décisions de l'assemblée ne saurait justifier que soit portée une atteinte aussi substantielle au droit à un recours juridictionnel ; que dès lors le 1er alinéa de l'article 113 est contraire à la Constitution ; (...)

1.2 Jurisprudence administrative - Ouvrir le prétoire

CE, Section, 12 juin 2020, Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s (GISTI), n° 418142, p. 192

(...)

54 Procédure.

54-01 Introduction de l'instance.

54-01-01 Décisions pouvant ou non faire l'objet d'un recours.

54-01-01-01 Actes constituant des décisions susceptibles de recours.

Documents de portée générale émanant d'autorités publiques tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif - 1) Principe - a) Inclusion, lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables (1) sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés de les mettre en œuvre (2) - b) Exemples - Circulaires impératives (3) - Lignes directrices (4) - c) Office du juge (5) (3) - 2) Espèce.

1) a) Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre.

b) Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices.

c) Il appartient au juge d'examiner les vices susceptibles d'affecter la légalité du document en tenant compte de la nature et des caractéristiques de celui-ci ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité dont il émane. Le recours formé à son encontre doit être accueilli notamment s'il fixe une règle nouvelle entachée d'incompétence, si l'interprétation du droit positif qu'il comporte en méconnaît le sens et la portée ou s'il est pris en vue de la mise en œuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure.

2) Note émanant de la division de l'expertise en fraude documentaire et à l'identité (DEFDI) de la direction centrale de la police aux frontières, visant à diffuser une information relative à l'existence d'une "fraude documentaire généralisée en Guinée (Conakry) sur les actes d'état civil et les jugements supplétifs" et préconisant en conséquence, en particulier aux agents devant se prononcer sur la validité d'actes d'état civil étrangers, de formuler un avis défavorable pour toute analyse d'un acte de naissance guinéen.

Eu égard aux effets notables qu'elle est susceptible d'emporter sur la situation des ressortissants guinéens dans leurs relations avec l'administration française, cette note peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

1. Rapp., s'agissant du critère de recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir contre les actes de droit souple des autorités de régulation, CE, Assemblée, 21 mars 2016, Société NC Numericable, n° 390023, p. 88 ; CE, Assemblée, 21 mars 2016, Société

Fairvesta International GMBH et autres, n°s 368082 368083 368084, p. 76 ; pour une application de ce critère s'agissant d'un acte de droit souple n'émanant pas d'une autorité de régulation, CE, Assemblée, 19 juillet 2019, Mme Le Pen, n° 426689, p. 326.

2. Ab. jur., sur le caractère impératif comme critère exclusif de recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir contre les circulaires et instructions interprétatives, CE, Section, 18 décembre 2002, Mme Duvignères, n° 233618, p. 463.

3. Cf., en précisant, CE, Section, 18 décembre 2002, Mme Duvignères, n° 233618, p. 463.

4. Ab. jur. CE, 3 mai 2004, Comité anti-amianté Jussieu et Association nationale de défense des victimes de l'amianté, n°s 254961 255376 258342, p. 193. Rapp., s'agissant des lignes directrices des autorités de régulation, CE, 13 décembre 2017, Société Bouygues Télécom et autres, n°s 401799 401830 401912, p. 356.

5. Rapp., s'agissant des modalités d'appréciation de la légalité des actes de droit souple des autorités de régulation, CE, Assemblée, 21 mars 2016, Société NC Numericable, n° 390023, p. 88 ; CE, Assemblée, 21 mars 2016, Société Fairvesta International GMBH et autres, n°s 368082 368083 368084, p. 76 ; s'agissant des lignes directrices des autorités de régulation, CE, 13 décembre 2017, Société Bouygues Télécom et autres, n°s 401799 401830 401912, p. 356.

CE, 19 novembre 2020, Commune de Grande-Synthe et autre, n° 427301, p. 406

(...)

54 Procédure.

54-01 Introduction de l'instance.

54-01-04 Intérêt pour agir.

Recours contre le refus de prendre toutes mesures utiles (1) pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre -

1) Intérêt pour agir - 1) Commune exposée à moyenne échéance à des risques - Existence - 2) Habitant d'une telle commune - Absence.

Recours contre les refus implicites du Président de la République, du Premier ministre et du ministre chargé de l'environnement de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter les obligations consenties par la France voire à aller au-delà.

1) Commune faisant valoir, sans être sérieusement contredite, qu'elle est exposée à moyenne échéance à des risques accrus et élevés de phénomènes météorologiques et géologiques induits par le réchauffement climatique.

Si ces conséquences concrètes du changement climatique ne sont susceptibles de déployer tous leurs effets sur le territoire de la commune qu'à l'horizon 2030 ou 2040, leur caractère inéluctable, en l'absence de mesures efficaces prises rapidement pour en prévenir les causes et eu égard à l'horizon d'action des politiques publiques en la matière, est de nature à justifier la nécessité d'agir sans délai à cette fin. Par suite, elle justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation des refus attaqués, la circonstance que ces effets du changement climatique sont susceptibles d'affecter les intérêts d'un nombre important de communes n'étant pas de nature à remettre en cause cet intérêt.

2) En revanche, un requérant individuel qui se borne, d'une part, à soutenir que sa résidence actuelle se trouve dans une zone susceptible d'être soumise à des inondations à l'horizon de 2040, d'autre part, à se prévaloir de sa qualité de citoyen, ne justifie pas d'un tel intérêt.

1. Cf., sur la recevabilité du recours contre le refus de prendre toute mesure de nature à permettre le respect d'une obligation incombant à l'administration, CE, 27 novembre 2019, Droits d'urgence et autres, n° 433520, T. pp. 547-884.

CE, Section, 9 mars 2021, Comité social et économique de l'unité économique et sociale Mondadori Magazines France élargie, n° 433214, à publier au Recueil

54 Procédure.

54-01 Introduction de l'instance.

54-01-04 Intérêt pour agir.

54-01-04-02 Existence d'un intérêt.

54-01-04-02-02 Syndicats, groupements et associations.

CSE d'une société objet d'une prise de contrôle exclusif par une autre – Intérêt pour agir contre la décision de l'Autorité de la concurrence autorisant cette prise de contrôle – Existence (1).

Eu égard, d'une part, aux missions que l'article L. 2312-8 du code du travail confie aux comités sociaux et économiques (CSE) et, d'autre part, aux effets de la décision de l'Autorité de la concurrence qui autorise la prise de contrôle exclusif d'une société par une autre, le CSE de la première société justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de cette décision.

1. Rapp., s'agissant de l'intérêt d'un comité d'entreprise à agir contre la décision ayant eu pour effet de transférer au secteur privé la propriété d'une entreprise du secteur public, CE, Assemblée, 22 décembre 1982, Comité central d'entreprise de la société française d'équipement pour la navigation aérienne, n°s 34252 34798, p. 436 ; s'agissant de l'intérêt d'un syndicat pour contester la décision du comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI) autorisant des opérations de concentration portant sur des activités bancaires, CE, Assemblée, 16 mai 2003, Fédération des employés et cadres (CGT-FO) et autres, n° 255482, p. 211, aux Tables sur d'autres points. Comp., s'agissant de l'absence d'intérêt du bailleur d'un magasin d'une société prenant le contrôle exclusif d'une autre à agir contre la décision de l'Autorité de la concurrence relative à cette prise de contrôle, CE, 4 avril 2018, Société Beaugrenelle Patrimoine, n° 405343, T. pp. 590-820.

CE, 21 juin 2021, Société Forseti, n° 428321, à mentionner aux Tables

54 Procédure.

54-01 Introduction de l'instance.

54-01-01 Décisions pouvant ou non faire l'objet d'un recours.

54-01-01-01 Actes constituant des décisions susceptibles de recours.

Inclusion - Note du garde des sceaux aux magistrats du siège et du parquet relative à la communication des décisions de justice aux tiers (1) (2).

54-01-01-01

Note du 19 décembre 2018 relative à la communication de décisions judiciaires civiles et pénales aux tiers à l'instance, adressée par le garde des sceaux, ministre de la justice, aux premiers présidents des cours d'appel et aux procureurs généraux près ces cours, ayant pour objet de rappeler les conditions de délivrance de copies de décisions judiciaires civiles et pénales aux tiers à l'instance.

Cette note est susceptible de produire des effets notables sur les droits de ces tiers à l'obtention de la copie d'une décision judiciaire civile ou pénale. Il en résulte qu'elle peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

1. Cf., sur la recevabilité du recours direct contre les documents de portée générale émanant d'autorités publiques et sur les cas d'illégalité de ces documents, CE, Section, 12 juin 2020, Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s (GISTI), n° 418142, p. 192.

2. Comp., s'agissant d'une circulaire du garde des sceaux adressée aux magistrats du parquet, sous l'empire de la jurisprudence Duvignères, CE, 27 novembre 2000, Mme Ohayon, n° 208555, p. 558 ; CE, 30 janvier 2015, Département des Hauts-de-Seine et autres, n° 371415, T. pp. 528-787-789.

1.3 Jurisprudence administrative – Equilibrer l'accès au juge**CE, Assemblée, 13 juillet 2016, M. Czabaj, n° 387763, p. 340**

01 Actes législatifs et administratifs.

01-04 Validité des actes administratifs - violation directe de la règle de droit.

01-04-03 Principes généraux du droit.

01-04-03-07 Principes intéressant l'action administrative.

Principe de sécurité juridique (1) - Portée - 1) Inclusion - Impossibilité de contester indéfiniment une décision individuelle dont son destinataire a eu connaissance - 2) Conséquence - Impossibilité d'exercer un recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable - Notion de délai raisonnable - Cas des décisions expresses.

1) Le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance.

2) En une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable.

En règle générale et sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant, ce délai ne saurait, sous réserve de l'exercice de recours administratifs pour lesquels les textes prévoient des délais particuliers, excéder un an à compter de la date à laquelle une décision expresse lui a été notifiée ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance.

1. Cf. CE, Assemblée, 24 mars 2006, Société KPMG et autres, n° 288460, p. 154.

2. Comp. CE, Section, 13 mars 1998, Mme Mauline, p. 80.

CE, Section, 13 mars 2020, Société Hasbro European Trading BV, n° 435634, p. 94

01 Actes législatifs et administratifs.

01-01 Différentes catégories d'actes.

01-01-05 Actes administratifs - notion.

01-01-05-03 Instructions et circulaires.

01-01-05-03-01 Recevabilité du recours pour excès de pouvoir.

Délai de recours - Point de départ - Circulaires et instructions fiscales - 1) Commentaires mis en ligne entre le 10 septembre 2012 et le 31 décembre 2018 - a) Principe - Délai courant à compter de la mise en ligne sur le site impots.gouv.fr (1) - b) Tempérament - Application non rétroactive de la nouvelle règle jurisprudentielle (2) - Délai courant à compter de la date de la présente décision - 2) Commentaires mis en ligne à compter du 1er janvier 2019 - a) Délai courant à compter de la mise en ligne - b) Application immédiate de cette règle.

1) a) Le délai réglementaire dont un contribuable dispose pour former un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de tout commentaire par lequel l'autorité compétente prescrit l'interprétation de la loi fiscale, lorsque celui-ci a été

inséré au BOFiP-impôts et mis en ligne sur un site internet accessible depuis l'adresse www.impots.gouv.fr entre le 10 septembre 2012 et le 31 décembre 2018, commence à courir au jour de cette mise en ligne.

b) Il appartient en principe au juge administratif de faire application de la règle jurisprudentielle nouvelle à l'ensemble des litiges, quelle que soit la date des faits qui leur ont donné naissance, sauf si cette application a pour effet de porter rétroactivement atteinte au droit au recours. La règle de forclusion énoncée ci-dessus revient sur une jurisprudence constante et, dans cette mesure, est de nature à porter atteinte au droit au recours. Elle ne saurait, par conséquent, fonder le rejet pour irrecevabilité d'un recours formé contre un commentaire publié entre le 10 septembre 2012 et le 31 décembre 2018 et présenté avant l'expiration d'un délai de deux mois suivant la date de lecture de la présente décision.

2) a) Le délai réglementaire dont un contribuable dispose pour former un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de tout commentaire par lequel l'autorité compétente prescrit l'interprétation de la loi fiscale, lorsque celui-ci a été mis en ligne sur le site "bofip.impots.gouv.fr" à compter du 1er janvier 2019, commence à courir au jour de cette mise en ligne.

b) La règle de forclusion énoncée ci-dessus, qui se borne à tirer les conséquences de dispositions légales et réglementaires antérieures aux commentaires administratifs à l'égard desquels elle s'applique, et qui ne constitue pas un revirement de jurisprudence, ne porte pas rétroactivement atteinte au droit au recours. Rien ne fait obstacle, dès lors, à ce que le juge administratif en fasse application à tout litige intéressant des commentaires administratifs mis en ligne, dans les conditions décrites plus haut, à compter du 1er janvier 2019, quelle que soit la date à laquelle il en est saisi.

1. Ab. jur. CE, Section, 4 mai 1990, Association freudienne et autres, n°s 55124 55137, p. 111, mentionné aux Tables sur un autre point. Rapp., s'agissant de toute décision administrative, CE, Section, 27 juillet 2005, Millon, n° 259004, p. 336 ; s'agissant des circulaires de l'administration des douanes, CE, 26 décembre 2018, Société Massis import export Europe, n° 424759, T. pp. 508- 536- 825-826.

2. Cf., sur les conditions de mise en œuvre de la modulation d'un changement de jurisprudence, CE, Assemblée, 16 juillet 2007, Assemblée, Société Tropic Travaux Signalisation, n° 291545, p. 360 ; CE Section, 6 juin 2008, Conseil départemental de l'ordre des chirurgiens-dentistes de Paris, n° 283141, p. 204.

CE, 18 décembre 2020, M. Gatibelza, n° 436605, p. 499

49 Police.

49-04 Police générale.

49-04-01 Circulation et stationnement.

49-04-01-02 Réglementation du stationnement.

49-04-01-02-03 Stationnement payant.

Contentieux du stationnement payant - 1) Demande de régularisation par le greffe - Obligation, pour le requérant, de produire les pièces requises ou de contester la nécessité de la régularisation dans un délai d'un mois - 2) Conséquences - a) Cas où le requérant apporte une réponse à la notification dans le délai d'un mois - Renonciation à l'action (art. R. 2333-120-39 du CGCT) - Absence - Obligation pour la CCSP de statuer - Existence - Modalités - b) Cas où le requérant n'apporte aucune réponse dans le délai d'un mois - i) Fin de l'instance - Existence - ii) Réception d'une réponse, passé ce délai - Réouverture de l'instance - Existence - Conséquences pour le requérant.

1) Il résulte des articles R. 2333-120-31, R. 2333-120-32 octies, R. 2333-120-38 et R. 2333-120-39 du code général des collectivités territoriales (CGCT) que lorsque, en application de l'article R. 2333-120-39, le greffe de la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) notifie à un requérant que sa requête ne peut, en l'état, qu'être rejetée comme irrecevable, faute de comporter une ou plusieurs des pièces mentionnées à l'article R. 2333-120-31, il appartient à l'intéressé, s'il ne conteste pas qu'une régularisation est nécessaire, de produire les pièces requises dans le délai d'un mois qui lui est imparti.

2) a) Si, dans ce délai d'un mois, le requérant conteste qu'une régularisation soit nécessaire, il ne peut être regardé comme ayant renoncé à son action. Il ne peut non plus être regardé comme y ayant renoncé si, dans ce même délai, il adresse à la commission les pièces qui lui ont été demandées. Enfin, il ne peut davantage être regardé comme ayant renoncé à son action s'il produit une partie seulement des pièces demandées par le greffe ou s'il fait valoir qu'il est dans l'impossibilité de les produire. Dans toutes ces hypothèses, il appartient à la commission de statuer sur sa requête.

La commission ne peut statuer sur la requête avant l'expiration du délai d'un mois. Si le requérant a fourni, dans ce délai, les éléments justifiant qu'il est dans l'impossibilité de procéder à la régularisation demandée dans le délai imparti, la commission ne peut statuer qu'après qu'un nouveau délai de régularisation lui a été fixé.

b) i) Si le requérant n'adresse aucune réponse à la commission dans le délai d'un mois, il résulte de l'article R. 2333-120-39 du CGCT que l'expiration du délai met fin à l'instance, sans qu'une décision de la commission soit nécessaire.

ii) Si la commission reçoit, après l'expiration du délai d'un mois, une réponse du requérant comportant tout ou partie des pièces demandées ou contestant la nécessité d'une régularisation, l'intéressé doit être regardé comme contestant avoir renoncé à son action. Dans ce cas, l'instance est rouverte et la commission statue sur sa requête. Toutefois, dès lors que la réponse du requérant a été reçue après l'expiration du délai d'un mois, la commission ne peut, sauf à ce qu'il fasse état de circonstances de nature à justifier qu'il n'ait pas respecté ce délai, que lui donner acte de sa renonciation.

CE, Juge des référés, 25 août 2021, n°s 455744, 455745 et 455746, M. Bahadori et autres

(...)

6. A la suite de la prise de contrôle de la ville de Kaboul par les Talibans, des évacuations en urgence aux fins d'acheminement vers la France ont été organisées à partir de l'aéroport international Hamid Karzaï. Cet aéroport est sécurisé par l'armée américaine, dont le retrait du pays est prévu le 31 août prochain dans le cadre des accords de Doha signés le 29 février 2020. Il résulte de l'instruction que, dans ce cadre, les autorités françaises sont en mesure d'assurer deux vols par jour, chacun pouvant transporter 250 personnes. L'organisation de telles opérations d'évacuation à partir d'un territoire étranger et de rapatriement vers la France n'est pas détachable de la conduite des relations internationales de la France. Par suite, la juridiction administrative n'est pas compétente pour connaître des demandes tendant à ce que le dispositif de rapatriement soit complété et à ce que des rapatriements soient ordonnés (...). Les conclusions des requérants présentées à ce titre ne peuvent donc qu'être rejetées.

7. En revanche, leurs conclusions tendant à ce qu'il soit ordonné au ministre des affaires étrangères et au ministre de l'intérieur de prendre, en urgence, les mesures permettant aux ressortissants afghans pouvant bénéficier d'une réunification familiale de faire valoir leur droit par la délivrance d'un visa ou de toute autre mesure équivalente, ne peuvent être regardées comme échappant à la compétence que le juge des référés du Conseil d'Etat tient des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. (...)

1.4 Jurisprudence administrative – Tenir compte des autres prétoires

CE, Assemblée, 16 décembre 2020, Fédération CFDT des finances et autres, Confédération générale du travail et autres, Fédération des personnels des services publics et des services de santé Forte ouvrière, n°s 440258 440289 440457, p. 467

01 Actes législatifs et administratifs.

01-01 Différentes catégories d'actes.

01-01-045 Ordonnances.

Ordonnances de l'article 38 de la Constitution - I) Ordonnances non ratifiées - 1) Principes (1) - a) Nature - Actes administratifs - b) Normes auxquelles elles sont soumises (2) - c) Contrôle juridictionnel - Conseil d'Etat par voie d'action (3) - Toute juridiction par voie d'exception, sous réserve d'une question préjudicielle - 2) Dispositions relevant du domaine de la loi, passé le délai d'habilitation (4) - Dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution (5) - Conséquences - a) Contestation de leur conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit au travers d'une QPC (6) - b) Juge ordinaire compétent pour se prononcer sur les autres moyens - i) Contrôle au regard de la norme de référence la plus conforme à l'argumentation dont il est saisi - ii) Compétence du Conseil d'Etat pour annuler cette ordonnance, avant l'expiration du délai de trois mois de la QPC - iii) Déclaration d'inconstitutionnalité par le Conseil constitutionnel - Conseil d'Etat tenu d'en tirer les conséquences - II) Ordonnances ratifiées - Ordonnances ayant rétroactivement valeur législative - Conséquences - 1) Contestation par voie d'action - Non-lieu (7) - 2) Contestation par voie d'exception - Moyens opérants - Méconnaissance des droits et libertés que la Constitution garantit, au travers d'une QPC - Méconnaissance des engagements internationaux produisant des effets directs.

Une habilitation donnée par le Parlement sur le fondement de l'article 38 de la Constitution élargit de façon temporaire le pouvoir réglementaire dont le Gouvernement dispose, en l'autorisant à adopter des mesures qui relèvent du domaine normalement réservé à la loi, que ce soit en vertu de l'article 34 de la Constitution ou d'autres dispositions de celle-ci.

I) 1) a) Alors même que les mesures ainsi adoptées ont la même portée que si elles avaient été prises par la loi, les ordonnances prises en vertu de l'article 38 de la Constitution conservent le caractère d'actes administratifs, aussi longtemps qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une ratification, qui ne peut être qu'expresse, par le Parlement.

b) A ce titre, elles doivent respecter, outre les règles de compétence, de forme et de procédure qui leur sont applicables, les règles et principes de valeur constitutionnelle et les engagements internationaux de la France, elles ne peuvent intervenir dans le domaine de la loi, abroger ou modifier des lois ou y déroger que dans la limite de l'habilitation conférée par le législateur et, sauf à ce que cette habilitation ait permis d'y déroger, elles sont soumises au respect des principes généraux du droit (PGD) s'imposant à toute autorité administrative.

c) Leur légalité peut être contestée par voie d'action, au moyen d'un recours pour excès de pouvoir formé dans le délai de recours contentieux devant le Conseil d'Etat, compétent pour en connaître en premier et dernier ressort, qui peut en prononcer l'annulation rétroactive, ou par la voie de l'exception, à l'occasion de la contestation d'un acte ultérieur pris sur leur fondement, devant toute juridiction, qui peut en écarter l'application, sous réserve, le cas échéant, d'une question préjudicielle.

2) Toutefois, celles de leurs dispositions qui relèvent du domaine de la loi ne peuvent plus, après l'expiration du délai de l'habilitation conférée au Gouvernement, être modifiées ou abrogées que par le législateur ou sur le fondement d'une nouvelle habilitation qui serait donnée au Gouvernement. L'expiration du délai fixé par la loi d'habilitation fait ainsi obstacle à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire fasse droit à une demande d'abrogation portant sur les dispositions d'une ordonnance relevant du domaine de la loi, quand bien même celles-ci seraient illégales. Par sa décision n° 2020-851/852 QPC du 3 juillet 2020, le Conseil constitutionnel en a déduit que les dispositions d'une ordonnance qui relèvent du domaine législatif entrent, dès l'expiration du délai d'habilitation, dans les prévisions de

l'article 61-1 de la Constitution et que leur conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit ne peut ainsi être contestée que par une question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

a) Il suit de là que, lorsque le délai d'habilitation est expiré, la contestation, au regard des droits et libertés que la Constitution garantit, des dispositions d'une ordonnance relevant du domaine de la loi n'est recevable qu'au travers d'une QPC, qui doit être transmise au Conseil constitutionnel si les conditions fixées par les articles 23-2, 23-4 et 23 5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 sont remplies. Si le Conseil constitutionnel, jugeant que ces dispositions portent atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, les déclare inconstitutionnelles, elles sont, en vertu de l'article 62 de la Constitution, abrogées à compter de la publication de sa décision ou d'une date ultérieure qu'elle fixe, le Conseil constitutionnel pouvant en outre déterminer les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause.

b) Conformément au but poursuivi par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, qui entendait accorder aux citoyens des droits nouveaux, en ouvrant au justiciable la faculté de contester, par voie d'exception, la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de dispositions législatives, et faire progresser l'Etat de droit en prévoyant la sortie de vigueur des dispositions déclarées inconstitutionnelles à cette occasion, la circonstance qu'une QPC puisse, dans une telle hypothèse, être soulevée, ne saurait cependant faire obstacle à ce que le juge annule l'ordonnance dont il est saisi par voie d'action ou écarte son application au litige dont il est saisi, si elle est illégale pour d'autres motifs, y compris du fait de sa contrariété avec d'autres règles de valeur constitutionnelle que les droits et libertés que la Constitution garantit.

i) A ce titre, en premier lieu, le requérant a le choix des moyens qu'il entend soulever, en particulier lorsque des principes voisins peuvent trouver leur source dans la Constitution, dans des engagements internationaux ou dans des PGD. A défaut de précision quant à la source du principe invoqué, il appartient au juge d'opérer son contrôle au regard de la norme de référence la plus conforme à l'argumentation dont il est saisi et à la forme de sa présentation.

ii) En deuxième lieu, lorsqu'il est saisi, par voie d'action, d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre une ordonnance, le Conseil d'Etat peut, alors même que le délai d'habilitation est expiré et qu'une QPC a été soulevée, annuler cette ordonnance, avant l'expiration du délai de trois mois à compter de la présentation de la question, sans se prononcer sur son renvoi au Conseil constitutionnel, si un motif autre que la méconnaissance des droits et libertés garantis par la Constitution ou les engagements internationaux de la France est de nature à fonder cette annulation et que l'intérêt d'une bonne administration de la justice commande qu'il ne soit pas sursis à statuer.

iii) En troisième lieu, si le Conseil constitutionnel déclare inconstitutionnelle une disposition d'une ordonnance dont le Conseil d'Etat est saisi par voie d'action, il appartient à ce dernier de tirer les conséquences, sur les conclusions de la requête, de la décision du Conseil constitutionnel, puis d'accueillir ou de rejeter le surplus des conclusions, en fonction du bien-fondé des moyens autres que ceux tirés de la méconnaissance des droits et libertés garantis par la Constitution.

II) Enfin, la loi par laquelle le Parlement ratifie une ordonnance lui donne rétroactivement valeur législative.

1) Il suit de là, d'une part, qu'un recours pour excès de pouvoir tendant à son annulation devient, à compter de cette ratification, sans objet.

2) D'autre part, à compter de cette même date, elle ne peut plus être utilement contestée par voie d'exception qu'au regard des droits et libertés que la Constitution garantit, par le moyen d'une QPC, et des engagements internationaux de la France produisant des effets directs dans l'ordre juridique interne.

1. Cf. CE, Section, 3 novembre 1961, Damiani, n° 53155, p. 607 ; CE, Assemblée, 24 novembre 1961, Fédération nationale des syndicats de police, n° 52262, p. 658 ; CE, 8 décembre 2000, Hoffer et autres, n°s 199072 et autres, p. 585.

2. Cf. CE, 4 novembre 1996, Association de défense des sociétés de course des hippodromes de province et autres, n°s 177162 et autres, p. 427.

3. Cf. CE, 1er juillet 2020, Conseil national de l'Ordre des architectes, n° 429132, à mentionner aux Tables.

4. Cf., sur l'impossibilité pour le pouvoir réglementaire d'abroger de telles dispositions, CE, Assemblée, 11 décembre 2006, Conseil national de l'Ordre des médecins, n°s 279517, 283983, p. 510.

5. Ab. jur., dans cette mesure, CE, 13 juillet 2016, Syndicat national des entreprises des loisirs marchands (SNELM) et autres, n° 396170, T. pp. 599-917. Rapp. Cons. const., 28 mai 2020, n° 2020-843 QPC ; Cons. const., 3 juillet 2020, n° 2020-851/852 QPC ; Cass. crim., 15 septembre 2020, n° 20-82.377, à publier au Bulletin.

6. Cf., s'agissant d'une contestation par voie d'exception, CE, 28 septembre 2020, M. Tutugoro et autres, n°s 441059 442045, à mentionner aux Tables.

7. Cf. CE, 23 octobre 2002, Société "Laboratoires Juva santé", n° 232945, T. pp. 650-881.

CE, 5 mars 2021, Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et M. Beshoret, n°s 440037 440165, à mentionner aux Tables

37 Juridictions administratives et judiciaires.

37-03 Règles générales de procédure.

Adaptation des règles de procédure pénale afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19 (ordonnance du 25 mars 2020) - 1) Possibilité, pour le juge pénal, d'imposer le recours à la visioconférence (art. 5 de l'ordonnance) - Méconnaissance du 1 de l'article 6 de la convention EDH - Existence (1) - 2) Prolongation de plein droit des délais maximum de détention provisoire (art. 16 de l'ordonnance) - Méconnaissance du 3 de l'article 5 de la convention EDH - Existence (2) - 3) Sursis à statuer pour inviter les parties à produire des observations sur une éventuelle modulation dans le temps des effets de l'annulation (3) (4).

1) L'article 5 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale pour faire face à l'épidémie de covid-19 permet au juge d'imposer au justiciable le recours à des moyens de télécommunication audiovisuelle ou, le cas échéant, de communication téléphonique devant l'ensemble des juridictions pénales, notamment le tribunal correctionnel, la chambre des appels correctionnels, les juridictions spécialisées pour juger les mineurs en matière correctionnelle, ou lors du débat contradictoire préalable au placement en détention provisoire ou à la prolongation de cette détention, à la seule exception des juridictions criminelles. Il ne soumet l'exercice de cette faculté à aucune condition légale et ne l'encadre par aucun critère.

Eu égard à l'importance de la garantie qui s'attache à la présentation physique du justiciable devant la juridiction pénale, ces dispositions portent une atteinte au droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (convention EDH) que ne peut justifier le contexte de lutte contre l'épidémie de covid-19.

2) Si le paragraphe 3 de l'article 5 de la convention EDH ne fait pas obstacle, en particulier dans le contexte exceptionnel de lutte contre l'épidémie de covid-19, à ce que soient prévues des modalités de prolongation des délais de détention provisoire, il impose toutefois, même dans ce contexte exceptionnel, que la juridiction compétente se prononce systématiquement, après un débat contradictoire, dans un bref délai à compter de la date d'expiration du titre de détention, sur le bien-fondé du maintien de la détention provisoire.

Dès lors, l'article 16 de l'ordonnance du 25 mars 2020, qui prévoit la prolongation de plein droit des délais maximums de détention provisoire pour une durée de deux, trois ou six mois, et l'article 17 de cette ordonnance, qui allonge les délais d'audience dans le cadre des procédures de comparution immédiate et de comparution à délai différé pour les personnes placées en détention provisoire dans l'attente de l'audience de jugement, méconnaissent le paragraphe 3 de l'article 5 de la convention EDH.

Ils sont par suite entachés d'illégalité, comme l'est l'article 15 de l'ordonnance, qui prévoit leur application aux détentions provisoires en cours ou débutant de la date de publication de l'ordonnance à la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire.

3) Afin de déterminer si l'annulation rétroactive des articles 5, 15, 16 et 17 de l'ordonnance serait de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison des effets qu'ils ont produits et des situations qui ont pu se constituer quand ils étaient en vigueur, il y a lieu, avant de statuer sur les conclusions tendant à leur annulation, de recueillir sur ce point les observations des parties, dans un délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision. Sursis à statuer à cette fin.

1. Rapp., s'agissant de la non-conformité de ces dispositions à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, Cons. const., 15 janvier 2021, n° 2020-872 QPC. Comp., s'agissant de leur conformité aux articles 5 et 6 de la convention EDH, Cass. crim., 22 juillet 2020, n° 20-82.213, publié au Bulletin ; s'agissant de la conformité aux droits de la défense d'adaptations similaires de la procédure civile, CE, juge des référés, 10 avril 2020, Conseil national des Barreaux et autres, n°s 439892 439883, à mentionner aux Tables ; s'agissant de la conformité à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen d'adaptations similaires de la procédure administrative, CE, 21 décembre 2020, Syndicat de la juridiction administrative, n° 441399, à mentionner aux Tables.

2. Rapp., s'agissant de la non-conformité de ces dispositions à l'article 66 de la Constitution, Cons. const., 29 janvier 2021, n° 2020-878/879 QPC. Comp., s'agissant de leur interprétation conforme à l'article 5 de la convention EDH, Cass. crim., 26 mai 2020, n° 20-81.910 et n° 20-81.971, publié au Bulletin.

3. Cf., sur le principe de la modulation et ses conditions, CE, Assemblée, 11 mai 2004, Association AC !, n°s 255886 à 255892, p. 197 ; CE, Assemblée, 23 décembre 2013, Société Métropole télévision (M6) et Société Télévision Française 1 (TF1), n°s 363702 363719, p. 322. Rapp., s'agissant de l'absence de remise en cause des effets passés des articles 5 et 16 de l'ordonnance du 25 mars 2020 sur le fondement de leur inconstitutionnalité, Cons. const., 15 janvier 2021, n° 2020-872 QPC et Cons. const., 29 janvier 2021, n° 2020-878/879 QPC.

4. Cf., en précisant, s'agissant des conséquences à tirer de la déclaration d'inconstitutionnalité des dispositions d'une ordonnance, CE, Assemblée, 16 décembre 2020, Fédération CFDT des finances et autres, n°s 440258 440289 440457, à publier au Recueil.

CE, Juge des référés, 1^{er} avril 2021, Société Illumina, société Grail, n°s 450878 450881, à mentionner aux Tables.

01 Actes législatifs et administratifs.

01-01 Différentes catégories d'actes.

01-01-03 Actes de gouvernement.

Inclusion - Demande d'examen d'une opération de concentration adressée par l'Autorité de la concurrence à la Commission européenne – Caractère d'acte de gouvernement – Existence

La demande, adressée par l'Autorité de la concurrence à la Commission européenne, sur le fondement de l'article 22 du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 10 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises, tendant à l'examen d'une opération de concentration, n'est pas détachable de la procédure d'examen de cette opération, menée par la Commission sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne. Dès lors, quels que soient les effets d'une telle demande pour les entreprises concernées, le juge administratif n'est pas compétent pour connaître d'une contestation dirigée contre cette demande de renvoi.

CE, 15 avril 2021, Forestiers privés de France, n° 439036, à publier au Recueil

26 Droits civils et individuels.

26-055 Convention européenne des droits de l'homme.

26-055-01 Droits garantis par la convention.

26-055-01-14 Interdiction des discriminations (art. 14).

Retrait d'une association communale de chasse agréée (ACCA) par des associations de propriétaires – 1) Faculté réservée aux associations antérieures à la date de création de l'ACCA par la loi du 24 juillet 2019 – 2) Contestation au regard des articles 14 et 1P1 de la convention EDH – Question de principe justifiant de formuler une demande d'avis consultatif à la cour EDH.

1) Il résulte de l'article L. 422-18 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 que, outre les personnes propriétaires d'un terrain ou détenteurs des droits de chasse d'une superficie d'un seul tenant supérieure au seuil résultant de l'article L. 422-13 de ce code, seules les associations de propriétaires ayant une existence reconnue à la date de création de l'association communale de chasse agréée (ACCA) disposent du droit de s'en retirer, à condition de réunir des terrains représentant une superficie totale remplissant la condition prévue à l'article L. 422-13, les associations comparables créées postérieurement à cette date étant privées de ce droit même lorsqu'elles réunissent des terrains représentant une superficie totale remplissant la condition prévue à l'article L. 422-13.

2) Contestation de ces dispositions au regard de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (convention EDH) invoqué en combinaison avec l'article 1er du premier protocole additionnel à cette convention (1P1).

Le présent litige soulève la question de savoir selon quels critères doit être appréciée une différence de traitement établie par la loi, telle que celle qui a été exposée au point 1, au regard des interdictions posées par ces stipulations, afin d'apprécier en particulier si le motif d'intérêt général visant à une meilleure organisation de la chasse peut justifier de réserver la possibilité de retrait d'une ACCA, s'agissant des propriétaires ou détenteurs de droit de chasse qui atteignent le seuil de superficie exigée en se regroupant dans une association, aux seules associations existant à la date de création de cette ACCA.

Cette question constitue une question de principe, relative à l'application de l'article 14 de la convention EDH et de l'article 1P1, qui peut concerner d'autres Etats parties à la convention, plusieurs autres Etats ayant en matière de chasse une législation comparable à celle en vigueur en France.

Il y a lieu, par suite, de formuler une demande d'avis consultatif à la Cour européenne des droits de l'homme (cour EDH) en application du protocole n° 16 à la convention EDH et de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour ait donné son avis sur cette question.

1.5 Communiqué de presse

Un an de recours en justice liés à la covid-19 : Retour en chiffres sur l'activité du Conseil d'État, juge de l'urgence et des libertés – 20 avril 2021

Le 22 mars 2020, un syndicat de médecins demandait au Conseil d'État d'ordonner un durcissement du confinement, lors de la première audience liée à la covid-19. Le début d'une longue série où le prétoire du juge administratif a été ouvert sans interruption pour arbitrer entre la protection du droit à la santé et les autres libertés. Durant ces douze mois, le Conseil d'État a jugé 647 recours¹ déposés par des citoyens, associations ou organisations professionnelles qui contestaient la gestion de la pandémie par le gouvernement. Il est intervenu en urgence, parfois en 48h, pour vérifier si les restrictions aux libertés imposées en raison du risque sanitaire étaient justifiées :

- Dans 51 affaires, il a suspendu des mesures du Gouvernement ou de collectivités territoriales et/ou leur a ordonné de modifier leurs pratiques.

- Dans plus de 200 affaires, des avancées ont été obtenues lors des audiences, l'État a été rappelé à ses devoirs ou les mesures contestées ont été modifiées par l'administration avant la décision du juge.

Alors que la situation sanitaire reste préoccupante, le Conseil d'État, au gré des requêtes dont il continue d'être saisi, poursuit son contrôle des actions de l'État et des autres administrations.

Depuis les premières mesures gouvernementales de mars 2020, le prétoire du Conseil d'État a été ouvert sans interruption aux particuliers, associations et organisations professionnelles qui souhaitent faire valoir leurs droits et contester la gestion de la crise. Dans cette situation d'exception, le juge des référés du Conseil d'État a été amené à vérifier que l'administration agissait conformément à la loi, à concilier les droits et les libertés en cause, ainsi qu'à trouver des solutions concrètes et rapidement exécutoires.

En un an, 647 recours liés à la pandémie ont été jugés en urgence. Les affaires dont le Conseil d'État a été saisi ont couvert toutes les dimensions de la vie quotidienne des Français.

¹ Nombre de recours jugés entre le 17 mars 2020 au 17 mars 2021 par le juge des référés du Conseil d'État. Ce chiffre exclut une série de 283 recours identiques déposés fin septembre contre la restriction des critères de vulnérabilité pour le chômage partiel, et qui in fine ont fait l'objet d'une injonction au Gouvernement en octobre, qui ne sont comptés que comme un seul recours.

Des mesures ordonnées à l'administration pour préserver des libertés auxquelles il était porté une atteinte excessive

Le Conseil d'État a ordonné des mesures ou suspendu des actes du Gouvernement et des administrations dans 51 recours : il a notamment ordonné la reprise de l'enregistrement des demandes d'asile (avril), des cérémonies dans les lieux de culte (mai), des manifestations (juin et juillet), enjoint de fournir des masques aux détenus d'une prison (mai), encadré l'usage de drones par la police (mai et décembre) et des caméras thermiques dans les écoles (juin), limité le port du masque obligatoire aux zones à risque (septembre), suspendu la restriction des critères médicaux pour bénéficier du chômage partiel (octobre), la limite de 30 personnes dans tous les lieux de culte (novembre) et la visioconférence lors des procès au pénal (novembre et février), ordonné la reprise de la délivrance de visas de regroupement familial (janvier) ou encore autorisé les sorties aux résidents des EHPAD (mars) et le retour des Français à l'étranger sur le territoire sans avoir à justifier d'un motif impérieux (mars).

Des solutions construites durant la procédure, des rappels de l'État à ses devoirs, même en cas de rejet de la requête

Des solutions et avancées concrètes ont été obtenues dans plus de 200 recours² déposés devant le juge du Conseil d'État, même s'ils ont été formellement « rejetés » par le juge.

Les débats qui ont eu lieu entre les parties et le juge au cours des audiences, ont conduit le Gouvernement à améliorer concrètement ses pratiques dans environ 50 affaires (fourniture de gants et gel hydroalcoolique pour les prisons en avril, dispense de contravention des sans-abris en avril, élaboration de bilans sur les effets du confinement sur la santé mentale en novembre, précision des motifs de déplacements autorisés en novembre, allègement de certaines interdictions par rapport aux cas particuliers présentés par les requérants, par exemple en janvier sur la pratique sportive à l'école...).

Le juge a aussi rappelé l'État à ses devoirs ou précisé ses obligations dans environ 130 affaires : par exemple d'aider les avocats à se fournir en masques (avril), d'agir pour prévenir les pics de pollution en lien avec les épandages agricoles, possibles facteurs aggravants de la covid-19 (avril), de trouver avec Microsoft une solution pour le Health Data Hub (octobre), de prendre en compte dans ses mesures le caractère essentiel joué par les librairies (novembre), ou de rouvrir les salles de spectacles en cas d'amélioration de la situation sanitaire (décembre).

Dans 89 cas, les mesures contestées n'étaient plus en vigueur ou avaient déjà été retirées ou modifiées par l'administration avant même que le Conseil d'État ne se prononce. Très souvent, c'est le fait même qu'un recours ait été déposé devant le juge qui a fait évoluer l'administration. Par exemple, avant que le juge ait pris sa décision, le site internet anti « fake news » du Gouvernement sur le covid-19 a été supprimé (mai), un député a été autorisé à visiter la maison d'arrêt de Béthune avec un journaliste et un collaborateur (juin), un Français résidant à l'étranger a obtenu un laissez-passer sanitaire pour rentrer en France (août), des agents de l'administration pénitentiaire vulnérables ont bénéficié de l'activité partielle (novembre).

Et aussi des demandes ne pouvant être satisfaites

Seul prétoire devant lequel les citoyens ont pu contester en urgence les mesures gouvernementales, le Conseil d'État a également reçu des demandes qui ne pouvaient qu'être rejetées.

Dans certains cas, l'administration respectait la loi ou ne portait pas atteinte à une liberté de façon illégale. Dans d'autres, les recours ne relevaient pas du juge des référés : les requérants lui demandaient de se substituer aux scientifiques (autorisation de prescription générale d'hydroxychloroquine, avril...) ou au Parlement (nationalisation d'entreprises, mars...) ou de prendre des mesures excédant ses pouvoirs.

Certains recours ont également été rejetés car ils ne comportaient pas suffisamment de preuves pour démontrer ce que les requérants avançaient.

Juge de l'urgence et des solutions immédiates, dans un contexte changeant

Durant la crise sanitaire, les restrictions de libertés ont constamment dû être mises en regard de l'impératif de protection de la santé de la population, un objectif de valeur constitutionnelle.

Le Conseil d'État s'est ainsi attaché à vérifier que ces atteintes aux libertés étaient nécessaires, adaptées et proportionnées, en tenant compte d'une situation sanitaire en constante évolution et des moyens disponibles pour lutter contre le virus (masques, vaccins...).

À chaque période, le juge a dû placer correctement le curseur entre les libertés et le droit à la protection de la santé.

Période 1 – Le confinement, juger alors que le risque sanitaire est au maximum

Entre mars et mai 2020, pour faire face à une situation sanitaire alarmante et inédite, les restrictions aux libertés ont été maximales.

Dans ce contexte, le Conseil d'État a surtout été saisi de demandes contradictoires de renforcement ou d'allègement de ces restrictions, et de demandes de contrôle de la gestion des pénuries de matériel sanitaire et de la protection des populations par l'administration.

² À noter, une même affaire a pu faire l'objet de plusieurs avancées concrètes pour les requérants (avancées grâce à l'audience et/ou rappels de l'État à ses obligations et/ou retraits ou modifications de mesures avant décision du juge).

Période 2 - Le déconfinement, déplacer les curseurs dans une situation sanitaire en amélioration

A partir du 11 mai 2020, l'amélioration de la situation sanitaire a amené de nouvelles questions devant le Conseil d'État.

Le juge des référés s'est ainsi régulièrement prononcé sur la nécessité et la proportionnalité de certaines atteintes aux libertés (célébration des cultes, manifestations...).

Période 3 – Le deuxième confinement et le couvre-feu, évaluer au cas par cas

Avec le deuxième confinement fin octobre 2020, la règle générale du premier confinement a été remplacée par des restrictions plus nuancées : fermeture de certains commerces plutôt que d'autres, couvre-feux différenciés selon les régions...

Le Conseil d'État a ainsi été amené à se prononcer sur la cohérence des mesures.

Et demain ?

Le juge doit opérer dans un contexte évolutif, notamment marqué par l'accès progressif des populations à la vaccination et des disparités de contamination par régions.

2. Table ronde 2 : L'effet utile

2.1 Jurisprudence constitutionnelle

Cons. const., 6 mars 2015, M. Jean de M., n° 2014-455 QPC

(...)

3. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; qu'est garanti par cette disposition le droit des personnes à exercer un recours juridictionnel effectif qui comprend celui d'obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles ; (...)

2.2 Jurisprudence européenne

CEDH, 24 octobre 1989, H. c/ France, n° 10073/82

(...)

58. La Cour n'ignore pas les difficultés qui retardent parfois l'examen des litiges dont connaissent les juridictions nationales et qui résultent de divers facteurs. Il n'en demeure pas moins qu'aux termes de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) les causes doivent être entendues "dans un délai raisonnable"; la Convention souligne par là l'importance qui s'attache à ce que la justice ne soit pas rendue avec des retards propres à en compromettre l'efficacité et la crédibilité. (...)

CEDH, 13 mars 1997, Hornsby c/ Grèce, n° 18357/91

(...)

40. La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle l'article 6 par. 1 (art. 6-1) garantit à chacun le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil ; il consacre de la sorte le "droit à un tribunal", dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir un tribunal en matière civile, constitue un aspect (arrêt Philis c. Grèce du 27 août 1991, série A no 209, p. 20, par. 59). Toutefois, ce droit serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie. En effet, on ne comprendrait pas que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) décrive en détail les garanties de procédure - équité, publicité et célérité - accordées aux parties et qu'il ne protège pas la mise en œuvre des décisions judiciaires ; si cet article (art. 6-1) devait passer pour concerner exclusivement l'accès au juge et le déroulement de l'instance, cela risquerait de créer des situations incompatibles avec le principe de la prééminence du droit que les Etats contractants se sont engagés à respecter en ratifiant la Convention (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Golder c. Royaume-Uni du 21 février 1975, série A no 18, pp. 16-18, paras. 34-36). L'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit donc être considérée comme faisant partie intégrante du "procès" au sens de l'article 6 (art. 6) ; la Cour l'a du reste déjà reconnu dans les affaires concernant la durée de la procédure (voir, en dernier lieu, les arrêts Di Pedè c. Italie et Zappia c. Italie du 26 septembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-IV, pp. 1383-1384, paras. 20-24, et pp. 1410-1411, paras. 16-20, respectivement).

41. Ces affirmations revêtent encore plus d'importance dans le contexte du contentieux administratif, à l'occasion d'un différend dont l'issue est déterminante pour les droits civils du justiciable. En introduisant un recours en annulation devant la plus haute juridiction administrative de l'Etat, celui-ci vise à obtenir non seulement la disparition de l'acte litigieux, mais aussi et surtout la levée de ses effets. Or la protection effective du justiciable et le rétablissement de la légalité impliquent l'obligation pour l'administration de se plier à un jugement ou arrêt prononcé par une telle juridiction. La Cour rappelle à cet égard que l'administration constitue un élément de l'Etat de droit et que son intérêt s'identifie donc avec celui d'une bonne administration de la justice. Si l'administration refuse ou omet de s'exécuter, ou encore tarde à le faire, les garanties de l'article 6 (art. 6) dont a bénéficié le justiciable pendant la phase judiciaire de la procédure perdraient toute raison d'être. (...)

2.3 Jurisprudence administrative – Garantir concrètement l'application du droit

CE, 19 octobre 2020, Garde des sceaux, ministre de la justice c/ Section française de l'Observatoire international des prisons, n°s 439372 439444

54 Procédure.

54-035 Procédures instituées par la loi du 30 juin 2000.

54-035-03 Référé tendant au prononcé de mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale (art. L. 521-2 du code de justice administrative).

I) Cadre juridique - 1) Mesures susceptibles d'être ordonnées - a) Caractère provisoire, en principe (1) - b) Possibilité d'ordonner une mesure d'organisation du service - Existence (2) - Conditions (3) - c) Possibilité de déterminer dans une décision ultérieure prise à brève échéance des mesures complémentaires - Existence (4) - d) Limites - i) Mesures devant pouvoir être prises à très bref délai (2) - ii) Appréciation - Prise en compte des moyens de l'administration et mesures déjà prises (5) - 2) Exécution de l'ordonnance - a) Possibilité de prononcer d'office une astreinte (art. L. 911-3 du CJA) - Existence (6) - b) Obligation pour l'administration d'exécuter (7) - c) Possibilité de saisir le juge de demandes d'exécution (3) - Existence, sur le fondement des articles L. 911-4 et L. 911-5 du CJA comme de l'article L. 521-4 du CJA - d) Possibilité de mettre à la charge de l'administration une obligation d'information de la partie requérante - Absence - II) Application - Mesures relatives aux conditions de détention dans un centre pénitentiaire (10) - 1) Méconnaissance de l'article 3 de la conv. EDH par le juge du référé-liberté se limitant à ordonner les seules mesures permises par les règles définissant son office (art. L. 521-2 du CJA) - Absence - 2) Espèce - a) Cours de promenade - i) Restructuration - Mesure susceptible d'être prise à très bref délai - Absence - ii) Aménagement d'abris - Mesure susceptible d'être prise à très bref délai - Existence - iii) Fermeture de conteneurs servant de cours et aménagement de toilettes - Sursis à statuer dans l'attente d'informations complémentaires sur les contraintes de l'administration - b) Conditions d'encellulement - i) Limitation de la surpopulation - Mesure relevant de l'administration - Absence (3) - ii) Séparation des espaces sanitaires (9) - Mesure susceptible d'être prise à très bref délai - Existence - iii) Amélioration de la luminosité et de l'aération - Mesure susceptible d'être prise à très bref délai (3).

I) 1) a) Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1, L. 521-2 et L. 521-4 du code de justice administrative (CJA) qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, de prendre les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte. Ces mesures doivent en principe présenter un caractère provisoire, sauf lorsqu'aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte.

b) Le juge des référés peut, sur le fondement de l'article L. 521-2, ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, une mesure d'organisation des services placés sous son autorité lorsqu'une telle mesure est nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale. Toutefois, le juge des référés ne peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2, qu'ordonner les mesures d'urgence qui lui apparaissent de nature à sauvegarder, dans un délai de quarante-huit heures, la liberté fondamentale à laquelle il est porté une atteinte grave et manifestement illégale.

c) Eu égard à son office, il peut également, le cas échéant, décider de déterminer dans une décision ultérieure prise à brève échéance les mesures complémentaires qui s'imposent et qui peuvent également être très rapidement mises en œuvre.

d) i) Dans tous les cas, l'intervention du juge des référés dans les conditions d'urgence particulière prévues par l'article L. 521-2 est subordonnée au constat que la situation litigieuse permette de prendre utilement et à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires.

ii) Compte tenu du cadre temporel dans lequel se prononce le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2, les mesures qu'il peut ordonner doivent s'apprécier en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises.

2) a) S'il n'appartient pas au juge des référés de prononcer, de son propre mouvement, des mesures destinées à assurer l'exécution de celles qu'il a déjà ordonnées, il peut, d'office, en vertu de l'article L. 911-3 du CJA, assortir les injonctions qu'il prescrit d'une astreinte.

b) Il incombe dans tous les cas aux différentes autorités administratives de prendre, dans les domaines de leurs compétences respectives, les mesures qu'implique le respect des décisions juridictionnelles.

c) L'exécution d'une ordonnance prise par le juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du CJA, peut être recherchée dans les conditions définies par le livre IX du même code, et en particulier les articles L. 911-4 et L. 911-5. La personne intéressée peut également demander au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-4 du même code, d'assurer l'exécution des mesures ordonnées demeurées sans effet par de nouvelles injonctions et une astreinte.

d) Il ne relève pas de l'office du juge des référés statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du CJA, lorsqu'il a prononcé des injonctions à l'égard de l'administration, de mettre également à sa charge une obligation d'information de la partie requérante.

II) 1) Les limitations de l'office du juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CJA), découlent des dispositions législatives qui ont créé cette voie de recours et sont justifiées par les conditions particulières dans lesquelles ce juge doit statuer en urgence.

En outre, s'il n'appartient qu'au législateur de tirer les conséquences de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) du 30 janvier 2020, J.M.B. et autres contre France (9671/15) s'agissant de l'absence de voie de recours préventive pour mettre fin aux conditions indignes de détention résultant de carences structurelles, il découle des obligations qui pèsent sur l'administration, tenant à la prise de mesures propres à protéger la vie des détenus ainsi qu'à leur éviter tout traitement inhumain ou dégradant, qu'en parallèle de la procédure prévue à l'article L. 521-2 du CJA, qui permet d'ores et déjà de remédier aux atteintes les plus graves aux libertés fondamentales des personnes détenues, le juge de l'excès de pouvoir peut, lorsqu'il est saisi à cet effet, enjoindre à l'administration pénitentiaire de remédier à des atteintes structurelles aux droits fondamentaux des prisonniers en lui fixant, le cas échéant, des obligations de moyens ou de résultats. Il lui appartient alors de statuer dans des délais adaptés aux circonstances de l'espèce. Enfin, les requérants peuvent obtenir l'exécution des décisions prises par le juge administratif dans les conditions définies par le livre IX du CJA, et en particulier par les articles L. 911-4 et L. 911-5.

Arrêt du 8 juillet 2020, n° 20-81.739 de la Cour de cassation précisant qu'il incombe au juge de la détention provisoire de garantir à la personne placée dans des conditions indignes de détention un recours préventif et effectif permettant d'empêcher la continuation de la violation de l'article 3 de la Convention en ordonnant, le cas échéant, la mise en liberté de l'intéressé.

Décision n° 2020-858/859 QPC du 2 octobre 2020 du Conseil constitutionnel déclarant le second alinéa de l'article 144-1 du code de procédure pénale (CPP), relatif aux conditions et modalités de libération immédiate de la personne placée en détention provisoire, contraire à la Constitution, dès lors qu'il ne prévoit aucun recours devant le juge judiciaire permettant au justiciable d'obtenir qu'il soit mis fin aux atteintes à sa dignité résultant des conditions de sa détention provisoire, et ayant reporté au 1er mars 2021 l'abrogation de ces dispositions. Il appartient au législateur de tirer les conséquences de cette déclaration d'inconstitutionnalité.

Il en résulte qu'un juge des référés statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du CJA ne méconnaît pas, par le seul exercice de son office, les exigences découlant de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (convention EDH) au motif qu'il refuserait de prendre des mesures excédant celles que lui permettent les règles définissant son office.

2) a) i) Cas d'un centre pénitentiaire dont certaines cours de promenade ne possèdent pas de banc, ni d'installation permettant l'exercice physique, ni de point d'eau, leur sol n'étant qu'en partie bitumé et des remontées d'égout étant observées en saison des pluies. L'installation de la plupart de ces équipements étant rendue difficile, voire impossible, par l'exiguïté de ces cours, l'injonction tendant à l'équipement complet de ces cours porte sur des mesures d'ordre structurel insusceptibles d'être mises en œuvre, et dès lors de porter effet, à très bref délai. Refus d'enjoindre.

ii) Eu égard aux conditions générales de détention dans ce centre pénitentiaire, notamment dans les cellules, l'absence d'abris dans certaines cours de promenade permettant de se protéger du soleil et des intempéries est de nature à caractériser une violation de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (conv. EDH). L'implantation de tels équipements est susceptible d'être mise en œuvre à très bref délai. Injonction.

iii) Cours de promenade du quartier disciplinaire et d'isolement situées dans des conteneurs et offrant aux détenus un espace particulièrement réduit, une faible luminosité et une aération très largement insuffisante. Cours de promenade du quartier fermé du centre de détention et du quartier des mineurs n'étant pas équipées de toilettes. Compte tenu des conditions générales de détention au sein du centre pénitentiaire, ces carences sont susceptibles de caractériser une violation de l'article 3 de la convention EDH.

Toutefois, l'appréciation qu'il appartient au juge des référés de porter suppose, compte tenu de l'état de l'instruction, qu'il dispose d'informations complémentaires.

Dès lors, il y a lieu de surseoir à statuer sur les conclusions relatives à la fermeture des cours de promenade situées dans des conteneurs et à l'installation de toilettes dans l'ensemble des cours de promenade et de demander à l'administration de produire, dans un délai de dix jours, tous éléments complémentaires à même d'éclairer le juge des référés sur ces questions.

b) i) L'administration pénitentiaire ne dispose d'aucun pouvoir de décision en matière de mises sous écrou, lesquelles relèvent exclusivement de l'autorité judiciaire. Une maison d'arrêt est ainsi tenue d'accueillir, quel que soit l'espace disponible dont elle dispose, la totalité des personnes mises sous écrou. Dans ces conditions, le juge des référés ne peut qu'enjoindre à l'administration pénitentiaire de prendre, dans les meilleurs délais, tous les mesures qui apparaîtraient de nature à améliorer, dans l'attente d'une solution pérenne, les conditions matérielles d'installation des détenus.

ii) Lorsqu'une cellule est occupée par plus d'une personne, l'absence de séparation des sanitaires par une cloison ou par des rideaux permettant de protéger suffisamment l'intimité est de nature tant à porter atteinte à la vie privée des détenus, dans une mesure excédant les restrictions inhérentes à la détention, qu'à les exposer à un traitement inhumain ou dégradant, portant une atteinte grave à deux libertés fondamentales. Cas où une telle séparation n'est pas systématiquement assurée par l'administration, laquelle se contente de distribuer des rideaux aux détenus. Il y a lieu de prononcer une injonction tendant à ce que l'administration assure, dans l'ensemble des cellules, la séparation de l'espace sanitaire du reste de l'espace.

iii) Cas de cellules dont les fenêtres sont d'une taille suffisante de 90x110 cm, mais dont le déficit de luminosité provient avant tout d'une puissance insuffisante des ampoules électriques. En outre, les fenêtres défectueuses ne font pas l'objet d'un remplacement systématique. Il appartient à l'administration, eu égard aux conditions de détention et dans l'attente

d'une solution pérenne, de prendre toutes les mesures utiles de nature à améliorer la luminosité des cellules afin de permettre aux personnes détenues de pouvoir procéder aux actes de la vie courante.

1. Cf. CE, 31 mai 2007, Syndicat CFDT Interco 28, n° 298293, p. 222.
 2. Cf. JRCE, 30 juillet 2015, Section française de l'observatoire des prisons (OIP-SF) et ordre des avocats au barreau de Nîmes, n°s 392043 392044, p. 305.
 3. Cf. CE, 28 juillet 2017, Section française de l'observatoire international des prisons, n° 410677, p. 285.
 4. Cf. CE, Section, 16 novembre 2011, Ville de Paris et société d'économie mixte PariSeine, n°s 353172 353173, p. 552.
 5. Cf., en précisant le stade du raisonnement auquel doivent être pris en compte les moyens de l'administration, CE, 28 juillet 2017, Section française de l'observatoire international des prisons, n° 410677, p. 285 ; JRCE, 27 mars 2020, GISTI et autres, n° 439720, à mentionner aux Tables.
 6. Cf., en précisant, CE, 28 juillet 2017, Section française de l'observatoire international des prisons, n° 410677, p. 285 ;
 7. Cf. JRCE, 19 janvier 2016, Association musulmane El Fath, n° 396003, p. 1.
- (...)
9. Rapp., CEDH, 25 avril 2013, n° 40119/09, Canali c/ France, pt. 52.
 10. Cf., sur les obligations incombant à l'administration pénitentiaire en vertu des articles 2 et 3 de la convention EDH, CE, juge des référés, 22 décembre 2012, Section française de l'observatoire international des prisons, n°s 364584 364620 364621 364647, p. 496 ; CE, 28 juillet 2017, Section française de l'observatoire international des prisons, n° 410677, p. 285.

CE, Juge des référés, 2 juin 2020, M. Bernalicis, n° 440787

(...)

4. Il ressort des pièces du dossier que, le 28 avril 2020, M. Ugo Bernalicis a sollicité, en sa qualité de député de la deuxième circonscription du département du Nord, la possibilité d'exercer son droit de visiter la maison d'arrêt de Béthune, le 4 mai 2020. Le 3 mai 2020, la directrice interrégionale des services pénitentiaires de Lille lui a indiqué qu'une telle visite était possible tout en précisant qu'en raison de la crise sanitaire et règles de sécurité sanitaire devant être respectées au sein de la maison d'arrêt de Béthune, le collaborateur parlementaire et le journaliste qui devaient l'accompagner n'auraient accès qu'à la partie administrative de l'établissement et ne pourraient donc se rendre dans les locaux consacrés à la détention. A la suite de cette réponse, M. Bernalicis a décidé de ne pas se rendre à la maison d'arrêt de Béthune et, le 4 mai 2020, a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Lille, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'une demande tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de la décision du 3 mai 2020 et d'autre part, à ce qu'il soit enjoint à l'administration pénitentiaire de le laisser exercer librement son droit de visite en lui permettant d'accéder à la maison d'arrêt de Béthune accompagné de son collaborateur parlementaire et d'un journaliste. M. Bernalicis relève appel de l'ordonnance du 6 mai 2020 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Lille a rejeté sa demande.
5. Il ressort des pièces du dossier, en particulier d'une note, en date du 28 mai 2020, de la ministre de la justice adressée aux directions interrégionales des services pénitentiaires, qui a été versée au débat contradictoire, qu'à la suite de l'évolution du contexte national et des mesures d'assouplissement décidées par le Gouvernement, les restrictions susceptibles d'être apportées à la possibilité pour un parlementaire exerçant son droit de visite, sur le fondement des articles 719 et R.57-4-11 du code de procédure pénale, d'être accompagné de journalistes et de collaborateurs étaient levées. Au cours de l'audience publique, qui s'est tenue le 29 mai 2020, le représentant du ministère de la justice a affirmé que cette instruction était d'effet immédiat. Dans ces conditions, ainsi d'ailleurs que le reconnaît la partie appelante, les conclusions de la requête ont, à la date de la présente ordonnance, perdu leur objet. (...)

CE, Juge des référés, 13 novembre 2020, M. Prats et autres, n°s 445883 445886 445899

(...)

10. En premier lieu, ainsi que le soutiennent à juste titre les requérants, les librairies comme les magasins de vente de livres d'occasion tels que la société Le-Poirier-au-Loup, contribuent à l'exercice effectif de la liberté d'expression ainsi que de la libre communication des idées et des opinions, qui constituent des libertés fondamentales, en permettant un accès ouvert et diversifié à un grand nombre d'ouvrages, même peu connus, que les espaces de la librairie permettent de présenter ou de découvrir et que le libraire peut contribuer à faire connaître. Compte tenu notamment du rôle joué par les librairies dans la communication des idées et des opinions et de l'importance de la littérature pour la population, ces biens, s'ils ne peuvent être regardés comme des biens de première nécessité au même titre que les produits alimentaires ou les produits indispensables au maintien de l'activité économique elle-même, présentent un caractère essentiel qu'il convient de prendre en considération de manière particulière dans le cadre des mesures de confinement et de déconfinement liées à la crise sanitaire.
11. Toutefois, l'administration souligne que, dans le contexte sanitaire actuel, la fermeture au public de la plupart des commerces au nombre desquels figurent les librairies demeure particulièrement nécessaire afin de limiter au maximum les interactions entre les personnes, qui constituent la principale occasion de propagation du virus. En outre, ainsi que le fait valoir l'administration, chacun demeure libre d'acquérir les ouvrages qu'il souhaite par le biais de commandes et de livraisons à domicile ou de retrait sur place, les librairies pouvant, comme les autres magasins concernés, rester ouvertes pour procéder aux activités de livraison et de retrait sur place des commandes effectués par leurs clients. Au demeurant, il résulte des données fournies par l'administration que plus d'un tiers des librairies indépendantes pratiquait déjà la vente en ligne. Par ailleurs, l'administration précise que, en plus des mesures générales qui existent pour compenser les fermetures que le décret du 29 octobre 2020 impose aux commerces en

raison de la situation sanitaire, des mesures complémentaires spécifiques pour les librairies ont été mises en place afin d'assurer leur viabilité économique en dépit des contraintes imposées par la situation sanitaire sur leur activité, notamment un fonds de compensation sous forme de subventions et un fonds de modernisation ainsi que l'accès à un fonds de prêts aux industries culturelles, l'Etat ayant également décidé de prendre en charge les frais des expéditions postales réalisées par les librairies indépendantes pour répondre aux commandes de leurs clients. Enfin, l'administration indique que la situation des librairies fera l'objet d'une attention particulière lors de la réévaluation régulière du dispositif actuel.

12. Dans ces conditions, eu égard, d'une part, à la gravité actuelle de la situation sanitaire, marquée par l'existence de risques importants pesant sur l'ensemble de la population à la suite de la très large diffusion du virus sur tout le territoire national, ainsi que, d'autre part, à la tension très forte pesant sur le système de santé compte tenu des capacités de soins déjà mobilisées et susceptibles de l'être - tension qui s'est encore renforcée au cours des derniers jours malgré une légère décélération de l'augmentation du nombre de personnes atteintes, la mesure en cause, en dépit de l'atteinte qu'elle porte à une activité commerciale qui joue un rôle particulier dans la mise en œuvre effective de la liberté d'expression et de la libre communication des idées et des opinions, n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, porter une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'expression et à la libre communication des idées. (...)

CE, Assemblée, 21 avril 2021, French Data Network et autres, n°s 393099 394922 397844 397851 424717, à publier au Recueil

01 Actes législatifs et administratifs.

01-04 Validité des actes administratifs - violation directe de la règle de droit.

01-04-005 Constitution et principes de valeur constitutionnelle.

Obligation de respecter le droit de l'Union (art. 88-1 de la Constitution) - I) Portée - 1) Obligation de transposition des directives et d'adaptation du droit interne aux règlements (1) - Juge national tenu de laisser inappliquée toute disposition contraire au droit de l'Union résultant d'un engagement international, d'une loi ou d'un acte administratif (2) - 2) Suprématie de la Constitution (3) - II) Conséquences sur l'office du juge administratif - 1) Principes - a) Interprétation du droit de l'Union conformément à la Constitution - b) Mise à l'écart d'une norme de droit dérivé ayant pour effet de priver de garanties effectives une exigence constitutionnelle ne bénéficiant pas en droit de l'Union d'une protection équivalente (4) - c) Contrôle ultra vires (5) - Absence - 2) Applications - Modalités de contrôle - a) Moyen tiré de la méconnaissance, par un acte réglementaire assurant directement la transposition d'une directive ou l'adaptation du droit interne à un règlement et dont le contenu découle nécessairement des obligations prévues par la directive ou le règlement, de principes et dispositions à valeur constitutionnelle (6) - b) i) Moyen tiré de la méconnaissance, par un acte administratif relevant du champ d'application du droit de l'Union, d'une directive ou d'un règlement - Moyen en défense tiré de ce qu'une règle de droit national ne saurait être écartée sans priver de garanties effectives une exigence constitutionnelle - ii) Illustration - OVC de sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation (7), de prévention des atteintes à l'ordre public (8), et de recherche des auteurs d'infractions pénales (9) - Protection équivalente en droit de l'Union - Absence.

Le respect du droit de l'Union constitue une obligation tant en vertu du traité sur l'Union européenne (TUE) et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qu'en application de l'article 88-1 de la Constitution.

I) 1) Il emporte l'obligation de transposer les directives et d'adapter le droit interne aux règlements européens. En vertu des principes de primauté, d'unité et d'effectivité issus des traités, tels qu'ils ont été interprétés par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), le juge national, chargé d'appliquer les dispositions et principes généraux du droit (PGD) de l'Union, a l'obligation d'en assurer le plein effet en laissant au besoin inappliquée toute disposition contraire, qu'elle résulte d'un engagement international de la France, d'une loi ou d'un acte administratif.

2) Toutefois, tout en consacrant l'existence d'un ordre juridique de l'Union européenne intégré à l'ordre juridique interne, dans les conditions mentionnées au point précédent, l'article 88-1 confirme la place de la Constitution au sommet de ce dernier.

II) 1) a) Il appartient au juge administratif, s'il y a lieu, de retenir de l'interprétation que la CJUE a donnée des obligations résultant du droit de l'Union la lecture la plus conforme aux exigences constitutionnelles autres que celles qui découlent de l'article 88-1, dans la mesure où les énonciations des arrêts de la Cour le permettent.

b) Dans le cas où l'application d'une directive ou d'un règlement européen, tel qu'interprété par la CJUE, aurait pour effet de priver de garanties effectives l'une de ces exigences constitutionnelles, qui ne bénéficierait pas, en droit de l'Union, d'une protection équivalente, le juge administratif, saisi d'un moyen en sens, doit l'écartier dans la stricte mesure où le respect de la Constitution l'exige.

c) En revanche, il n'appartient pas au juge administratif de s'assurer du respect, par le droit dérivé de l'Union européenne ou par la CJUE elle-même, de la répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres. Il ne saurait ainsi exercer un contrôle sur la conformité au droit de l'Union des décisions de la CJUE et, notamment, priver de telles décisions de la force obligatoire dont elles sont revêtues, rappelée par l'article 91 de son règlement de procédure, au motif que celle-ci aurait excédé sa compétence en conférant à un principe ou à un acte du droit de l'Union une portée excédant le champ d'application prévu par les traités.

2) a) Il en résulte, d'une part, que, dans le cadre du contrôle de la légalité et de la constitutionnalité des actes réglementaires assurant directement la transposition d'une directive européenne ou l'adaptation du droit interne à un règlement et dont le contenu découle nécessairement des obligations prévues par la directive ou le règlement, il appartient au juge administratif, saisi d'un moyen tiré de la méconnaissance d'une disposition ou d'un principe de valeur constitutionnelle, de rechercher s'il existe une règle ou un PGD de l'Union européenne qui, eu égard à sa nature et à sa portée, tel qu'il est interprété en l'état actuel de la jurisprudence du juge de l'Union, garantit par son application l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué.

Dans l'affirmative, il y a lieu pour le juge administratif, afin de s'assurer de la constitutionnalité de l'acte réglementaire contesté, de rechercher si la directive que cet acte transpose ou le règlement auquel cet acte adapte le droit interne est conforme à cette règle ou à ce PGD de l'Union. Il lui revient, en l'absence de difficulté sérieuse, d'écarter le moyen invoqué, ou, dans le cas contraire, de saisir la CJUE d'une question préjudicielle, dans les conditions prévues par l'article 167 du TFUE.

En revanche, s'il n'existe pas de règle ou de PGD de l'Union garantissant l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué, il revient au juge administratif d'examiner directement la constitutionnalité des dispositions réglementaires contestées.

b) i) D'autre part, lorsqu'il est saisi d'un recours contre un acte administratif relevant du champ d'application du droit de l'Union et qu'est invoqué devant lui le moyen tiré de ce que cet acte, ou les dispositions législatives qui en constituent la base légale ou pour l'application desquelles il a été pris, sont contraires à une directive ou un règlement européen, il appartient au juge administratif, après avoir saisi le cas échéant la CJUE d'une question préjudicielle portant sur l'interprétation ou la validité de la disposition du droit de l'Union invoquée, d'écarter ce moyen ou d'annuler l'acte attaqué, selon le cas.

Toutefois, s'il est saisi par le défendeur d'un moyen, assorti des précisions nécessaires pour en apprécier le bien-fondé, tiré de ce qu'une règle de droit national, alors même qu'elle est contraire à la disposition du droit de l'Union européenne invoquée dans le litige, ne saurait être écartée sans priver de garanties effectives une exigence constitutionnelle, il appartient au juge administratif de rechercher s'il existe une règle ou un PGD de l'Union européenne qui, eu égard à sa nature et à sa portée, tel qu'il est interprété en l'état actuel de la jurisprudence du juge de l'Union, garantit par son application l'effectivité de l'exigence constitutionnelle invoquée. Dans l'affirmative, il lui revient, en l'absence de difficulté sérieuse justifiant une question préjudicielle à la CJUE, d'écarter cette argumentation avant de faire droit au moyen du requérant, le cas échéant.

Si, à l'inverse, une telle disposition ou un tel PGD de l'Union n'existe pas ou que la portée qui lui est reconnue dans l'ordre juridique européen n'est pas équivalente à celle que la Constitution garantit, il revient au juge administratif d'examiner si, en écartant la règle de droit national au motif de sa contrariété avec le droit de l'Union européenne, il priverait de garanties effectives l'exigence constitutionnelle dont le défendeur se prévaut et, le cas échéant, d'écarter le moyen dont le requérant l'a saisi.

ii) Gouvernement soutenant en défense que les dispositions du droit national relatives aux conditions de conservation des données de connexion par les opérateurs de communications électroniques, qui sont contestées au motif qu'elles seraient contraires au droit de l'Union européenne, ne sauraient être écartées sans priver de garanties effectives les objectifs de valeur constitutionnelle (OVC) de sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infraction pénale et de lutte contre le terrorisme.

Il ressort en effet de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 que la garantie des droits de l'homme et du citoyen, sans laquelle une société n'a point de constitution selon l'article 16 de la même Déclaration, nécessite une force publique. La sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, la prévention des atteintes à l'ordre public, notamment celle des atteintes à la sécurité des personnes et des biens, la lutte contre le terrorisme, ainsi que la recherche des auteurs d'infractions pénales constituent des OVC, nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de même valeur, qui doivent être conciliés avec l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent la liberté individuelle, la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée. Selon le paragraphe 2 de l'article 4 du TUE, il appartient à l'Union, y compris à la CJUE, de respecter l'identité nationale des Etats membres, "inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles", ainsi que "les fonctions essentielles de l'Etat, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale", cette dernière restant "de la seule responsabilité des Etats membres".

Il ressort de la jurisprudence de la CJUE, d'une part, que les objectifs de protection de la sécurité nationale et de lutte contre la criminalité grave, qui contribuent à la protection des droits et des libertés d'autrui, sont au nombre des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union, comme tels susceptibles de justifier des limitations aux droits garantis par la Charte en vertu de son article 52, et, d'autre part, que si l'article 6 de la Charte, qui garantit le droit à la sûreté, ne saurait être interprété comme imposant aux pouvoirs publics une obligation d'adopter des mesures spécifiques en vue de réprimer des infractions pénales, il découle de ses articles 3, 4 et 7, qui garantissent le droit au respect de l'intégrité de la personne, l'interdiction de la torture et des peines et traitements inhumains ou dégradants et le respect de la vie privée et familiale, des obligations positives à la charge de l'Etat, incluant la mise en place de règles permettant une lutte effective contre certaines infractions pénales.

Toutefois, les exigences constitutionnelles mentionnées ci-dessus, qui s'appliquent à des domaines relevant exclusivement ou essentiellement de la compétence des Etats membres en vertu des traités constitutifs de l'Union, ne sauraient être regardées comme bénéficiant, en droit de l'Union, d'une protection équivalente à celle que garantit la Constitution.

Par suite, il revient au juge administratif d'examiner si, en écartant la règle de droit national contestée au motif de sa contrariété avec le droit de l'Union européenne, il priverait de garanties effectives ces exigences constitutionnelles dont le défendeur se prévaut et, le cas échéant, d'écarter le moyen dont le requérant l'a saisi.

26 Droits civils et individuels.

26-07 Protection des données à caractère personnel.

26-07-04 Obligations incombant aux responsables de traitements.

Annulation du refus d'abroger des dispositions réglementaires en tant qu'elles ne prévoient pas un réexamen périodique de l'existence d'une menace pour la sécurité nationale justifiant l'obligation pour les opérateurs de conserver de manière généralisée et indifférenciée les données de trafic et de localisation - 1) Injonction de compléter ces dispositions dans un délai de six mois - 2) Opérateurs pouvant se soustraire à cette obligation avant l'expiration de ce délai - Absence, dans la mesure où une telle menace a été constatée par le juge.

Par son arrêt du 6 octobre 2020 *La Quadrature du Net et autres* (C-511/18, C-512/18, C-520/18), la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a dit pour droit que la directive 2002/58/CE du 12 juillet 2002 ne s'opposait pas à ce que des mesures législatives permettent, aux fins de sauvegarde de la sécurité nationale, d'imposer aux opérateurs la conservation généralisée et indifférenciée des données de trafic et des données de localisation, sous réserve qu'une décision soumise à un contrôle effectif constate l'existence d'une menace grave pour la sécurité nationale qui s'avère réelle et actuelle ou prévisible, pour une durée limitée au strict nécessaire, mais renouvelable en cas de persistance de la menace.

Il ressort en outre du point 135 de cet arrêt que la responsabilité des Etats membres en matière de sécurité nationale, au sens du droit de l'Union, correspond à l'intérêt primordial de protéger les fonctions essentielles de l'Etat et les intérêts fondamentaux de la société, et inclut la prévention et la répression d'activités de nature à déstabiliser gravement les structures constitutionnelles, politiques, économiques ou sociales fondamentales d'un pays, et en particulier à menacer directement la société, la population ou l'Etat en tant que tel, telles que notamment des activités de terrorisme.

1) Ni l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) ni l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 ne prévoient un réexamen périodique, au regard des risques pour la sécurité nationale, de la nécessité de maintenir l'obligation faite aux personnes concernées de conserver les données de connexion. Ces articles, ainsi, par suite, que l'article R. 10-13 du CPCE et le décret n° 2011-219 du 25 février 2011, en tant qu'ils ne subordonnent pas le maintien en vigueur de cette obligation au constat, à échéance régulière, qui ne saurait raisonnablement excéder un an, de la persistance d'une menace grave, réelle et actuelle ou prévisible, pour la sécurité nationale sont, dans cette mesure, contraires au droit de l'Union européenne.

Il résulte de ce qui précède que, s'agissant de l'objectif de sauvegarde de la sécurité nationale, le refus d'abroger l'article R. 10-13 du CPCE et l'article 1er du décret du 25 février 2011 doit être annulé en tant seulement que leurs dispositions ne prévoient pas un réexamen périodique de l'existence d'une menace grave, réelle et actuelle ou prévisible pour la sécurité nationale, s'agissant des données qu'elles mentionnent autres que celles afférentes à l'identité civile, aux comptes et aux paiements des utilisateurs et aux adresses IP.

Il y a lieu d'enjoindre au gouvernement de compléter ces dispositions dans un délai de six mois à compter de la présente décision.

2) Il ressort des pièces du dossier que la France est, à la date de la présente décision, confrontée à une menace grave, réelle et non seulement prévisible mais actuelle pour sa sécurité nationale, appréciée au regard de l'ensemble des intérêts fondamentaux de la Nation listés à l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure (CSI) qui, par son intensité, revêt un caractère grave et réel. Cette menace est, à la date de la présente décision, non seulement prévisible mais aussi actuelle.

Cette menace procède d'abord de la persistance d'un risque terroriste élevé, ainsi qu'en témoigne notamment le fait que sont survenues sur le sol national au cours de l'année 2020 six attaques abouties ayant causé sept morts et onze blessés.

Par ailleurs, la France est particulièrement exposée au risque d'espionnage et d'ingérence étrangère, en raison notamment de ses capacités et de ses engagements militaires et de son potentiel technologique et économique.

La France est également confrontée à des menaces graves pour la paix publique, liées à une augmentation de l'activité de groupes radicaux et extrémistes.

Dans la mesure où il résulte de la présente décision que la réalité et la gravité de la menace pesant sur la sécurité nationale justifient l'obligation de conservation généralisée et indifférenciée de l'ensemble des données de connexion à cette fin, les opérateurs ne sauraient, avant l'expiration du délai de six mois laissé au Gouvernement pour compléter les dispositions litigieuses, se soustraire à cette obligation et aux sanctions dont sa méconnaissance est assortie au motif que la durée de l'injonction qui leur est faite n'a pas été limitée dans le temps par le pouvoir réglementaire.

54 Procédure.

54-06 Jugements.

54-06-07 Exécution des jugements.

54-06-07-005 Effets d'une annulation.

Annulation de décrets pris en application de dispositions législatives contraires au droit de l'Union en tant qu'elles permettent l'accès des services de renseignement aux données de connexion sans avis conforme préalable de la CNCTR -

Conséquences - 1) Illégalité pour le passé de l'usage par les services de renseignement des techniques prévues par ces dispositions - Absence, dès lors que, dans les faits, l'avis rendu par CNCTR a été systématiquement suivi (11) - 2) Régime juridique supplétif applicable (12) - 3) Modulation dans le temps des effets de cette annulation (13) - Absence.

Les articles L. 851-1, L. 851-2, L. 851-4 et le IV de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure (CSI) relatifs aux modalités d'accès des services de renseignement aux données de connexion méconnaissent le droit de l'Union européenne, faute pour la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) de disposer d'un pouvoir d'avis conforme.

1) L'annulation des décrets attaqués en tant qu'ils permettent l'application de ces dispositions sans contrôle préalable par une autorité administrative indépendante dotée d'un pouvoir d'avis conforme ou une juridiction, en dehors des cas d'urgence dûment justifiée, ne saurait toutefois avoir pour conséquence d'entacher d'illégalité, pour le passé, l'usage par les services de renseignement des techniques prévues par ces articles que dans les hypothèses où le Premier ministre les aurait mises en œuvre, en dehors des cas d'urgence dûment justifiée, malgré un avis défavorable de la commission.

Or, il ressort des rapports publics de la commission que l'avis rendu par celle-ci préalablement à la mise en œuvre de ces techniques de renseignement, bien qu'étant dépourvu d'effet contraignant, a été, dans les faits, systématiquement suivi par le Premier ministre.

Il suit de là que l'annulation rétroactive des décrets attaqués, qui n'impliquerait par elle-même la suppression d'aucune donnée recueillie par les services de renseignement sur leur fondement, n'emporterait pas de conséquences manifestement excessives.

2) Par ailleurs, l'annulation des décrets attaqués, compte tenu de sa portée, implique seulement, dans l'attente de l'intervention des textes nécessaires à la mise en conformité du droit national avec le droit de l'Union européenne, qu'en cas d'avis défavorable de la CNCTR, le Premier ministre ne pourra légalement autoriser la mise en œuvre des techniques de renseignement mentionnées aux articles L. 851-1, L. 851-2, L. 851-4 et au IV de l'article L. 851-3 du CSI avant l'intervention de la décision du Conseil d'Etat, qu'il appartiendra alors à la commission de saisir en application de l'article L. 833-8 du même code.

3) Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de différer dans le temps les effets de l'annulation ainsi prononcée.

1. Rappr. Cons. const., 12 juin 2018, n° 2018-765 DC, Loi relative à la protection des données personnelles, pt. 2.
2. Rappr. CJCE, 9 mars 1978, Simmenthal, aff. C-106/77, Rec. p. 1453. Cf. CE, Section, 23 mars 2012, n° 331805, Fédération SUD Santé Sociaux, p. 102.
3. Rappr., en ce qui concerne la place des engagements internationaux dans la hiérarchie des normes, CE, Assemblée, 30 octobre 1998, Sarran, Levacher et autres, n°s 200286 200287, p. 368 ; CE, 3 décembre 2001, Syndicat national de l'industrie pharmaceutique, n° 226514, p. 624 ; CE, Assemblée, 8 février 2007, Société Arcelor Atlantique Lorraine et autres, n° 287110, p. 55.
4. Cf., sur la notion de protection équivalente, CE, Assemblée, 8 février 2007, Société Arcelor Atlantique Lorraine et autres, n° 287110, p. 55.
5. Comp. Cour constitutionnelle allemande (Bundesverfassungsgericht), 6 juillet 2010, Honeywell, 2 BvR 2661/06 ; Cour constitutionnelle tchèque (Ústavní soud), 31 janvier 2012, Pensions slovaque, Pl. ÚS 5/12 ; Cour suprême du Danemark (Højesteret), 6 décembre 2016, Ajos, aff. 15/2014.
6. Cf., en précisant, CE, Assemblée, 8 février 2007, Société Arcelor Atlantique Lorraine et autres, n° 287110, p. 55.
7. Rappr. Cons. const., 10 novembre 2011, n° 2011-192 QPC, cons. 20.
8. Rappr. Cons. const., 7 août 2020, n° 2020-805, Loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, pt. 11.
9. Rappr. Cons. const., 2 mars 2004, n° 2004-492 DC, Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.
10. Cf. CE, 13 juin 2016, M. Coulibaly et M. Mas, n° 372721, T. pp. 615-902. Rappr., dans le cas où l'exception est tirée de la méconnaissance du droit interne, CE, Section, 11 juillet 2011, Société d'équipement du département de Maine-et-Loire Sodemel et ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, n°s 320735 320854, p. 346.
11. Cf., sur le principe du contrôle "in concreto" du respect, par les décisions prises sur le fondement des dispositions in conventionnelles, des objectifs de la directive, CE, Assemblée, 6 février 1998, Tête et autre, n°s 138777 147424 147415, p. 30 ; CE, 22 octobre 2018, M. Dessailly et autres, n° 406746, T. pp. 593-594-869.
12. Rappr. CE, Assemblée, 29 juin 2001, Vassilikiotis, n° 213229, p. 303 ; CE, 31 juillet 2019, Association La Cimade et autres, n°s 428530 428564, p. 334.
13. Cf., sur les conditions de cette modulation, CE, Assemblée, 11 mai 2004, Association ACI, n°s 255886 à 255892, p. 197 ; CE, Assemblée, 23 décembre 2013, Société Métropole Télévision (M6) et Société Télévision Française 1 (TF1), n°s 363702, 363719, p. 328 ; quand le droit de l'Union est en cause, CE, Assemblée, 19 juillet 2017, Association nationale des opérateurs détaillants en énergie, n° 370321, p. 255.

CE, 1^{er} juillet 2021, Commune de Grande-Synthe et autre, n° 427301, à publier au Recueil

44 Nature et environnement.

44-008 Lutte contre le changement climatique et adaptation à ses conséquences.

Refus de prendre toutes mesures utiles pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre - Supplément d'instruction ayant révélé l'impossibilité d'atteindre les objectifs légaux pour 2030 (art. L. 100-4 du code de l'énergie) selon la trajectoire réglementaire (décret du 21 avril 2020), en l'état des mesures adoptées à la date à laquelle le juge statue - Conséquence - Illégalité du refus et injonction.

Recours contre les refus implicites du Président de la République, du Premier ministre et du ministre chargé de l'environnement de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter les obligations consenties par la France, voire à aller au-delà.

Conseil d'État statuant au contentieux ayant, par sa décision n° 427301 du 19 novembre 2020, sursis à statuer et ordonné un supplément d'instruction tendant à la production des éléments et motifs permettant d'établir la compatibilité du refus opposé avec la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre telle qu'elle résulte du décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 permettant d'atteindre l'objectif de réduction du niveau des émissions de gaz à effet de serre produites par la France fixé par l'article L. 100-4 du code de l'énergie et par l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018.

Supplément d'instruction révélant le constat, par divers organismes publics, de la nécessité d'une accentuation des efforts pour atteindre les objectifs fixés en 2030 et de l'impossibilité, en l'état des mesures adoptées à ce jour, d'y parvenir. Ministre mettant en avant, en défense, les différentes mesures prévues par le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, déposé en février dernier et actuellement en cours de discussion au Parlement, ainsi que les mesures réglementaires qui devraient être prises, le moment venu, pour son application, et soutenant qu'elles permettront, au total, avec les mesures déjà en vigueur, d'atteindre une diminution des émissions de l'ordre de 38 % en 2030. Ministre admettant ainsi que, sur la base des seules mesures déjà en vigueur, l'objectif de diminution de 40 % des émissions de gaz à effet de serre fixé pour 2030 ne pourrait pas être atteint.

Faute qu'aient été prises, à la date de la décision, les mesures supplémentaires nécessaires pour infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national, le refus opposé par le pouvoir réglementaire est incompatible avec la trajectoire de réduction de ces émissions fixée par le décret du 21 avril 2020 pour atteindre les objectifs de réduction fixés par l'article L. 100-4 du code de l'énergie et par l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018.

Annulation. Injonction de prendre les mesures supplémentaires nécessaires avant le 31 mars 2022.

2.4 Jurisprudence administrative – Eviter les annulations formalistes

CE, Assemblée, 18 mai 2018, Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT, n° 414583, p. 187

54 Procédure.

54-07 Pouvoirs et devoirs du juge.

54-07-01 Questions générales.

54-07-01-04 Moyens.

54-07-01-04-03 Moyens inopérants.

Contestation d'un acte réglementaire - Moyens opérants - 1) Avant l'expiration du recours contentieux, dans le cadre d'un recours par voie d'action - 2) Après l'expiration du recours contentieux, à l'appui de la contestation d'un refus d'abroger (1) ou d'une exception d'illégalité.

Le contrôle exercé par le juge administratif sur un acte qui présente un caractère réglementaire porte sur la compétence de son auteur, les conditions de forme et de procédure dans lesquelles il a été édicté, l'existence d'un détournement de pouvoir et la légalité des règles générales et impersonnelles qu'il énonce, lesquelles ont vocation à s'appliquer de façon permanente à toutes les situations entrant dans son champ d'application tant qu'il n'a pas été décidé de les modifier ou de les abroger.

1) Le juge administratif exerce un tel contrôle lorsqu'il est saisi, par la voie de l'action, dans le délai de recours contentieux. En outre, en raison de la permanence de l'acte réglementaire, la légalité des règles qu'il fixe, comme la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir doivent pouvoir être mises en cause à tout moment, de telle sorte que puissent toujours être sanctionnées les atteintes illégales que cet acte est susceptible de porter à l'ordre juridique.

2) Après l'expiration du délai de recours contentieux, une telle contestation peut être formée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure prise pour l'application de l'acte réglementaire ou dont ce dernier constitue la base légale. Elle peut aussi prendre la forme d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision refusant d'abroger l'acte réglementaire, comme l'exprime l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

Si, dans le cadre de ces deux contestations, la légalité des règles fixées par l'acte réglementaire, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être utilement critiquées, il n'en va pas de même des conditions d'édition de cet acte, les vices de forme et de procédure dont il serait entaché ne pouvant être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours contentieux.

1. Cf., en précisant, CE, Assemblée, 3 février 1989, Compagnie Alitalia, n° 74052, p. 44 ; CE, 10 octobre 2013, Fédération française de gymnastique, n° 359219, p. 251.

CE, Section, 21 décembre 2018, Société Eden, n° 409678, p. 468

54 Procédure.

54-06 Jugements.

54-06-04 Rédaction des jugements.

54-06-04-02 Motifs.

Office du juge de l'excès de pouvoir saisi de plusieurs moyens pouvant justifier l'annulation de la décision - 1) Principe - Choix par le juge du moyen le mieux à même de régler le litige au vu de l'ensemble des circonstances de l'affaire - 2) a) Tempéraments - i) Cas dans lequel les conclusions à fin d'annulation sont assorties de conclusions à fin d'injonction - ii) Cas dans lequel le requérant hiérarchise, dans le délai de recours, ses prétentions en fonction de la cause juridique à l'appui de ses conclusions principales à fin d'annulation - b) Motivation - Cas dans lequel aucun des moyens assortissant la demande principale n'est fondé et que le moyen retenu est un moyen assortissant la demande subsidiaire - Obligation pour le juge de ne se prononcer explicitement que sur ce moyen - Existence - Portée du jugement.

1) (...)

2) a) i) Mais, lorsque le requérant choisit de présenter, outre des conclusions à fin d'annulation, des conclusions à fin d'injonction tendant à ce que le juge enjoigne à l'autorité administrative de prendre une décision dans un sens déterminé, il incombe au juge de l'excès de pouvoir d'examiner prioritairement les moyens qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de l'injonction demandée. Il en va également ainsi lorsque des conclusions à fin d'injonction sont présentées à titre principal sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative et à titre subsidiaire sur le fondement de l'article L. 911-2.

ii) Lorsque le requérant choisit de hiérarchiser, avant l'expiration du délai de recours, les prétentions qu'il soumet au juge de l'excès de pouvoir en fonction de la cause juridique sur laquelle reposent, à titre principal, ses conclusions à fin d'annulation, il incombe au juge de l'excès de pouvoir de statuer en respectant cette hiérarchisation, c'est-à-dire en examinant prioritairement les moyens qui se rattachent à la cause juridique correspondant à la demande principale du requérant.

b) Dans le cas où il ne juge fondé aucun des moyens assortissant la demande principale du requérant mais retient un moyen assortissant sa demande subsidiaire, le juge de l'excès de pouvoir n'est tenu de se prononcer explicitement que sur le moyen qu'il retient pour annuler la décision attaquée : statuant ainsi, son jugement écarte nécessairement les moyens qui assortissaient la demande principale.

CE, 9 juillet 2021, Commune de Grabels, n° 437634, à publier au Recueil

34 Expropriation pour cause d'utilité publique.

34-04 Règles de procédure contentieuse spéciales.

34-04-02 Pouvoirs du juge.

Recours contre une DUP emportant mise en compatibilité d'un document d'urbanisme - 1) Faculté, pour le juge, de surseoir à statuer en vue de permettre la régularisation d'un vice - Existence - Office du juge - 2) Règles applicables à la régularisation d'un vice de procédure - Règles en vigueur à la date de la DUP attaquée, en principe - 3) Espèce - Irrégularité du seul avis de l'autorité environnementale (2) - Conséquence - Modalités de régularisation - a) Autorité susceptible de rendre l'avis requis - b) Information ou consultation du public - c) Délai.

1) Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un arrêté déclarant d'utilité publique et urgents (DUP) des travaux et approuvant la mise en compatibilité de plans d'occupation des sols et de plans locaux d'urbanisme, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la modification de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

Le juge peut préciser, par son jugement avant dire droit, les modalités de cette régularisation, qui implique l'intervention d'une décision corrigeant le vice dont est entaché l'arrêté attaqué.

2) Un vice de procédure, dont l'existence et la consistance sont appréciées au regard des règles applicables à la date de l'arrêté attaqué, doit en principe être réparé selon les modalités prévues à cette même date. Si ces modalités ne sont pas légalement applicables, notamment du fait de l'illégalité des dispositions qui les définissent, il appartient au juge de rechercher si la régularisation peut être effectuée selon d'autres modalités, qu'il lui revient de définir en prenant en compte les finalités poursuivies par les règles qui les ont instituées et en se référant, le cas échéant, aux dispositions en vigueur à la date à laquelle il statue.

3) DUP signée par le préfet de région en sa qualité de préfet du département du projet, alors qu'il a également signé l'avis de l'autorité environnementale, instruit par la DREAL de cette région. Irrégularité de la DUP pour ce motif. Annulation de l'arrêté attaqué n'étant susceptible, en l'espèce, d'être fondée sur aucun autre moyen que ce vice. Ce vice de procédure peut être réparé par la consultation, à titre de régularisation, d'une autorité présentant les garanties d'objectivité requises.

a) Depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020, l'autorité environnementale mentionnée au V de l'article L. 122-1 du code de l'environnement pour un projet autre que ceux mentionnés au 1° et au 2° du I de l'article R.

122-6 est la mission régionale d'autorité environnementale (MRAE) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de la région sur le territoire de laquelle le projet doit être réalisé.

Il ne ressort pas des pièces du dossier que cette formation ne constituerait pas une entité administrative de l'Etat séparée de l'autorité compétente pour prendre l'arrêté attaqué, disposant d'une autonomie réelle la mettant en mesure de donner un avis objectif sur le projet qui lui est soumis dans le cadre de sa mission d'autorité environnementale.

Dans la mesure où les modalités prévues à la date de l'arrêté attaqué ne sont pas applicables compte tenu de leur illégalité, le vice de procédure peut ainsi être réparé par un avis rendu par la MRAE mentionnée ci-dessus en application des articles R. 122-6 à R. 122-8 et R. 122-24 du code de l'environnement.

b) Si l'avis de l'autorité environnementale recueilli selon les modalités précisées au point précédent ne diffère pas substantiellement de celui qui a été porté à la connaissance du public en application de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, l'information du public sur le nouvel avis de l'autorité environnementale ainsi recueilli prendra la forme d'une publication sur internet, dans les conditions prévues à l'article R. 122-23 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue du décret n° 2017-626 du 25 avril 2017.

En revanche, si l'avis de l'autorité environnementale recueilli selon les modalités précisées au point précédent diffère substantiellement de celui qui a été porté à la connaissance du public, des consultations complémentaires devront être organisées à titre de régularisation, dans le cadre desquelles seront soumis au public, outre l'avis recueilli à titre de régularisation, tout autre élément de nature à régulariser d'éventuels vices révélés par ce nouvel avis.

c) Eu égard aux modalités de régularisation ainsi fixées, les mesures de régularisation devront être notifiées au Conseil d'Etat dans un délai de trois mois, ou de neuf mois en cas de nouvelles consultations, à compter du présent arrêt.

2.5 Jurisprudence administrative – Apprécier la légalité de manière dynamique

CE, Assemblée, 19 juillet 2019, n°s 424216 424217, Association des Américains accidentels, p. 296

01 Actes législatifs et administratifs.

01-04 Validité des actes administratifs - violation directe de la règle de droit.

01-04-03 Principes généraux du droit.

01-04-03-07 Principes intéressant l'action administrative.

01-04-03-07-06 Obligation d'abroger un règlement illégal.

Refus d'abroger un acte réglementaire - 1) Principe - Appréciation de la légalité de l'acte réglementaire au regard des règles applicables à la date à laquelle le juge statue (4) - 2) Application - Compétence de l'autorité ayant adopté l'acte en cause (5) - Autorité compétente ab initio mais qui serait incompétente au regard des règles actuelles - Légalité - Autorité incompétente ab initio mais qui serait compétente au regard des règles actuelles - Légalité - 3) Illustration.

1) L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus d'abroger un acte réglementaire illégal réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative (CJA), pour l'autorité compétente, de procéder à l'abrogation de cet acte afin que cessent les atteintes illégales que son maintien en vigueur porte à l'ordre juridique. Il s'ensuit que, dans l'hypothèse où un changement de circonstances a fait cesser l'illégalité de l'acte réglementaire litigieux à la date à laquelle il statue, le juge de l'excès de pouvoir ne saurait annuler le refus de l'abroger. A l'inverse, si, à la date à laquelle il statue, l'acte réglementaire est devenu illégal en raison d'un changement de circonstances, il appartient au juge d'annuler ce refus d'abroger pour contraindre l'autorité compétente de procéder à son abrogation.

Lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins d'annulation du refus d'abroger un acte réglementaire, le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier la légalité de l'acte réglementaire dont l'abrogation a été demandée au regard des règles applicables à la date de sa décision.

2) S'agissant des règles relatives à la détermination de l'autorité compétente pour édicter un acte réglementaire, leur changement ne saurait avoir pour effet de rendre illégal un acte qui avait été pris par une autorité qui avait compétence pour ce faire à la date de son édicton. Un tel changement a, en revanche, pour effet de faire cesser l'illégalité dont était entaché un règlement édicté par une autorité incompétente dans le cas où ce changement a conduit, à la date à laquelle le juge statue, à investir cette autorité de la compétence pour ce faire.

3) S'il résultait de l'article 68 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, en vigueur à la date d'édition des arrêtés litigieux, qu'un traitement ayant pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales et organisant le transfert de données vers un Etat n'appartenant pas à l'Union européenne ne pouvait être créé que par un décret en Conseil d'Etat pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), aucune disposition de la loi du 6 janvier 1978, dans sa version aujourd'hui en vigueur, ni aucune règle n'exige désormais l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat dans pareil cas. Il s'ensuit que s'il ne l'était pas, à la date à laquelle ont été pris les arrêtés du 5 octobre 2015 et du 25 juillet 2017, le ministre de l'action et des comptes publics est compétent, à la date de la présente décision, pour créer, par arrêté, pris après avis motivé et publié de la CNIL, le traitement litigieux. Par suite, le moyen tiré de l'illégalité du refus d'abroger l'arrêté du 5 octobre 2015 modifié par celui du 25 juillet 2017 en raison de l'incompétence dont ces actes étaient initialement entachés doit être écarté. (...)

4. Ab. jur., sur ce point, CE, 10 mars 1997, Association seine-et-marnaise de sauvegarde de la nature, n° 163959, T. p. 669. Cf. CE, 30 mai 2007, Van Camelbeke, n° 268230, T. pp. 664-673-1033 ; CE, 20 mars 2017, Section française de l'Observatoire international

des prisons, n° 395126, T. pp. 448-452-660-718-755. Comp. s'agissant de la portée de l'obligation pour l'autorité saisie d'une demande d'abrogation, CE, 10 octobre 2013, Fédération française de gymnastique, n° 359219, p. 251.

5. Rapp., s'agissant de l'opérance des moyens d'incompétence dans un tel contentieux, CE, Assemblée, 18 mai 2018, Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT, n° 414583, p. 188.

CE, 23 décembre 2020, Association autisme espoir vers l'école, n° 428284, p. 514

01 Actes législatifs et administratifs.

01-09 Disparition de l'acte.

01-09-02 Abrogation.

01-09-02-02 Abrogation des actes non réglementaires.

Actes de droit souple - Refus d'abroger - Recommandation de bonnes pratiques édictées par la HAS - 1) Moyens de légalité externe - a) Date d'appréciation - Date du refus attaqué (sol. imp.) (...)

1) a) Pour l'examen des vices propres de la décision refusant d'abroger une recommandation de bonnes pratiques de la Haute Autorité de santé (HAS), le juge se place à la date de cette décision. (...)

CE, 27 mai 2021, Association Compassion in World Farming France (CIWF), n° 441660, à mentionner aux Tables

01 Actes législatifs et administratifs.

01-05 Validité des actes administratifs - motifs.

01-05-01 Pouvoirs et obligations de l'administration.

Refus du pouvoir réglementaire de prendre les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi (1) - Date d'appréciation de la légalité de la mesure - Date à laquelle le juge statue (2).

L'exercice du pouvoir réglementaire comporte non seulement le droit mais aussi l'obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi, hors le cas où le respect d'engagements internationaux de la France y ferait obstacle.

L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus du pouvoir réglementaire de prendre les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu de l'article L. 911-1 du code de justice administrative (CJA), pour le pouvoir réglementaire, de prendre ces mesures.

Il s'ensuit que lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins d'annulation du refus d'une autorité administrative d'édicter les mesures nécessaires à l'application d'une disposition législative, le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier la légalité d'un tel refus au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision, notamment afin de déterminer si le pouvoir réglementaire a excédé le délai raisonnable qui lui était imparti pour adopter ces mesures.

1. Cf. CE, 28 juillet 2000, Association France nature environnement, n° 204024, p. 322

2. Rapp., s'agissant du refus d'abroger un acte réglementaire, CE, Assemblée, 19 juillet 2019, Association des Américains accidentels, n°s 424216 424217, p. 296.

CE, 10 juin 2021, M. Bensmaine-Gresset, n° 431875, à mentionner aux Tables

54 Procédure.

54-07 Pouvoirs et devoirs du juge.

54-07-02 Contrôle du juge de l'excès de pouvoir.

Appréciation à la date à laquelle le juge statue (1) - Refus de supprimer une mention dans un traitement de données.

54-07-02

L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus de l'autorité compétente de procéder à la suppression d'une mention figurant dans un traitement de données réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu de l'article L. 911-1 du code de justice administrative (CJA), pour cette autorité d'y procéder. Il en résulte que, lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins d'annulation d'un tel refus, le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier sa légalité au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision.

1. Rapp., s'agissant du refus d'abroger un acte réglementaire, CE, Assemblée, 19 juillet 2019, Association des Américains accidentels, n°s 424216 424217, p. 296 ; s'agissant d'un refus de déréférencement, CE, 6 décembre 2019, Mme X., n° 391000, T. pp. 750-946.

2.6 Jurisprudence administrative – Assurer l'exécution des décisions de justice

CE, 12 juillet 2017, Association Les Amis de la Terre France, n° 394254, p. 229

44 Nature et environnement.

44-05 Divers régimes protecteurs de l'environnement.

44-05-05 Qualité de l'air.

Non respect des valeurs limites fixées à l'annexe XI de la directive n° 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 - 1) a) Droit pour les personnes directement concernées par le dépassement des valeurs limites d'obtenir l'établissement d'un plan relatif à la qualité de l'air prévoyant des mesures appropriées pour que la

période de dépassement soit la plus courte possible - Existence - b) Circonstance qu'un plan ait déjà été établi - Circonstance sans incidence, dès lors que les valeurs limites sont dépassées - c) Nécessité de prendre toute mesure nécessaire, y compris sur injonction du juge administratif - Existence - 2) Espèce.

1) a) Il résulte des articles 13 et 23 de la directive n° 2008/50/CE du 21 mai 2008, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'arrêt ClientEarth du 19 novembre 2014, C-404/13, que les personnes physiques ou morales directement concernées par le dépassement des valeurs limites fixées par l'annexe XI de cette directive après leur date d'entrée en vigueur doivent pouvoir obtenir des autorités nationales, le cas échéant en saisissant les juridictions compétentes, l'établissement d'un plan relatif à la qualité de l'air conforme à son article 23 lorsque n'est pas assuré le respect des exigences résultant de son article 13.

b) Si les Etats membres disposent d'une certaine marge d'appréciation pour la détermination des mesures à adopter, celles-ci doivent, en tout état de cause, permettre que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible. L'élaboration d'un plan relatif à la qualité de l'air conforme à l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de cette directive ne saurait permettre, à lui seul, de considérer que l'Etat membre en cause a néanmoins satisfait aux obligations qui s'imposent à lui en vertu de l'article 13 de cette directive.

c) Il appartient à la juridiction nationale compétente éventuellement saisie de prendre, à l'égard de l'autorité nationale, toute mesure nécessaire, telle une injonction, afin que cette autorité établisse le plan exigé par ladite directive dans les conditions que celle-ci prévoit.

2) Dépassements persistants des valeurs limites de concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote dans plusieurs zones administratives de surveillance de la qualité de l'air. Les plans de protection de l'atmosphère adoptés pour ces zones sur le fondement de l'article L. 222-4 du code de l'environnement, qui tiennent lieu des plans relatifs à la qualité de l'air prévus par l'article 23 de la directive du 21 mai 2008, et les conditions de leur mise en oeuvre doivent être regardés comme insuffisants dès lors qu'ils n'ont pas permis que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible.

Annulation du refus de prendre toute mesure utile et d'élaborer de nouveaux plans conformes aux exigences de la directive.

Injonction au Premier ministre et au ministre chargé de l'environnement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soient élaborés et mis en oeuvre des plans permettant de ramener, pour ces zones, les concentrations en dioxyde d'azote et particules fines PM10 sous les valeurs limites dans le délai le plus court possible.

CE, Assemblée, 10 juillet 2020, Association Les amis de la Terre France et autres, n° 428409, p. 289

54 Procédure.

54-06 Jugements.

54-06-07 Exécution des jugements.

54-06-07-01 Astreinte.

Régime - 1) Prononcé - a) Décision statuant au fond ou décision ultérieure - b) Demandeurs recevables - i) Principe - Parties à l'instance ou personnes directement concernées (2) - ii) Espèce - c) Fixation du montant - Illustration - Astreinte semestrielle de 10 M€ - 2) Liquidation - a) Condition - Inexécution partielle ou totale ou exécution tardive - b) Affectation - i) Débiteur autre que l'Etat - Possibilité d'affecter une fraction au budget de l'Etat (2e al. de l'art. L. 911-8 du CJA) - ii) Etat débiteur - Possibilité d'affecter une fraction à une autre personne, publique ou privée (3).

1) a) Afin d'assurer l'exécution de ses décisions, la juridiction administrative peut prononcer une astreinte à l'encontre d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, soit dans la décision statuant au fond sur les prétentions des parties sur le fondement de l'article L. 911-3 du code de justice administrative (CJA), soit ultérieurement en cas d'inexécution de la décision sur le fondement des articles L. 911-4 et L. 911-5 du même code.

b) i) Il résulte des dispositions des articles L. 911-4 et R. 931-2 du CJA qu'ont qualité pour demander au Conseil d'Etat de prononcer une astreinte en cas d'inexécution d'une décision qu'il a rendue non seulement les parties à l'instance en cause mais également les parties directement concernées par l'acte qui a donné lieu à cette instance.

ii) En l'espèce, la demande d'astreinte est irrecevable en ce qui concerne les associations qui ne peuvent être regardées comme des parties intéressées au sens de l'article R. 931-2 du code de justice administrative parce que leur champ d'action territorial ne couvre aucune des zones concernées par l'injonction prononcée par la décision dont l'exécution est demandée, d'une part, ou eu égard à leur objet social, d'autre part.

c) Décision n° 394254 du 12 juillet 2017 du Conseil d'Etat statuant au contentieux enjoignant l'élaboration et la mise en oeuvre, pour treize zones du territoire, de plans relatifs à la qualité de l'air permettant de ramener les concentrations en dioxyde d'azote, dans douze zones, et en particules fines PM10, dans trois zones, sous les valeurs limites fixées par l'article R. 221-1 du code de l'environnement dans le délai le plus court possible et de les transmettre à la Commission européenne avant le 31 mars 2018.

L'Etat ne peut être regardé comme ayant pris des mesures suffisant à assurer l'exécution complète de la décision du 12 juillet 2017 pour les zones dans lesquelles un dépassement persistant des valeurs limites demeure observé, à l'exception de la vallée de l'Arve.

Eu égard au délai écoulé depuis l'intervention de la décision dont l'exécution est demandée, à l'importance qui s'attache au respect effectif des exigences découlant du droit de l'Union européenne, à la gravité des conséquences du défaut partiel d'exécution en termes de santé publique et à l'urgence particulière qui en découle, il y a lieu, dans les circonstances de l'affaire, de prononcer contre l'Etat, à défaut pour lui de justifier de cette exécution complète dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision, une astreinte de 10 millions d'euros par semestre jusqu'à la date à laquelle la décision du 12 juillet 2017 aura reçu exécution, étant rappelé que ce montant est susceptible d'être révisé à chaque échéance semestrielle à l'occasion de la liquidation de l'astreinte.

2) a) En cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive de la décision, la juridiction procède, en vertu de l'article L. 911-7 du CJA, à la liquidation de l'astreinte.

b) i) En vertu du premier alinéa de l'article L. 911-8 de ce code, la juridiction a la faculté de décider, afin d'éviter un enrichissement indu, qu'une fraction de l'astreinte liquidée ne sera pas versée au requérant, le second alinéa prévoyant que cette fraction est alors affectée au budget de l'Etat.

ii) Toutefois, l'astreinte ayant pour finalité de contraindre la personne morale de droit public ou l'organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à exécuter les obligations qui lui ont été assignées par une décision de justice, ces dispositions ne trouvent pas à s'appliquer lorsque l'Etat est débiteur de l'astreinte en cause. Dans ce dernier cas, lorsque cela apparaît nécessaire à l'exécution effective de la décision juridictionnelle, la juridiction peut, même d'office, après avoir recueilli sur ce point les observations des parties ainsi que de la ou des personnes morales concernées, décider d'affecter cette fraction à une personne morale de droit public disposant d'une autonomie suffisante à l'égard de l'Etat et dont les missions sont en rapport avec l'objet du litige ou à une personne morale de droit privé, à but non lucratif, menant, conformément à ses statuts, des actions d'intérêt général également en lien avec cet objet. (...)

2. Cf. CE, Section, 13 novembre 1987, Mme Tusques et Marcaillou, n° 75473, p. 360 ; CE, Section, 27 janvier 1995, Melot, n° 155647, p. 52.

3. Cf., s'agissant de la faculté, y compris lorsque le débiteur est l'Etat, de ne verser qu'une partie de l'astreinte au requérant, CE, 30 mars 2001, Epoux Ribstein, n° 185107, T. p. 1148. Rapp., s'agissant de l'inapplicabilité du second alinéa de l'article L. 911-8 du CJA prévoyant le versement du reliquat au budget de l'Etat, lorsque celui-ci est le débiteur, Cons. const., 6 mars 2015, n° 2014-455 QPC.

CE, 4 août 2021, Association Les amis de la Terre France et autres, n° 428409, à publier au Recueil

54 Procédure.

54-06 Jugements.

54-06-07 Exécution des jugements.

54-06-07-01 Astreinte.

54-06-07-01-04 Liquidation de l'astreinte.

Illustration - Astreinte semestrielle de 10 M€ relative à la prise de mesures pour respecter les valeurs limites en dioxyde d'azote et particules fines dans plusieurs zones du territoire - 1) Constat de dépassements persistants ou de non-dépassements ne pouvant être regardés comme consolidés - a) Dans 5 zones s'agissant de la concentration en dioxyde d'azote - b) Dans 1 zone s'agissant de la concentration en particules fines PM10 - 2) Mesures de remédiation annoncées entachées d'incertitudes quant à leur mise en œuvre ou leur effets - 3) Conséquence - a) Liquidation de l'astreinte - b) Répartition entre l'association requérante à l'instance initiale et d'autres organismes publics ou privés à but non lucratif.

Décision n° 394254 du 12 juillet 2017 du Conseil d'Etat statuant au contentieux enjoignant l'élaboration et la mise en œuvre, pour treize zones du territoire, de plans relatifs à la qualité de l'air permettant de ramener les concentrations en dioxyde d'azote, dans douze zones, et en particules fines PM10, dans trois zones, sous les valeurs limites fixées par l'article R. 221-1 du code de l'environnement dans le délai le plus court possible et de les transmettre à la Commission européenne avant le 31 mars 2018.

Décision n° 428409 du 10 juillet 2020 relevant que l'Etat ne pouvait être regardé comme ayant pris des mesures suffisantes à assurer l'exécution complète de la décision du 12 juillet 2017 pour sept zones s'agissant du dioxyde d'azote et deux zones s'agissant des particules fines PM10. Prononcé à l'encontre l'Etat, à défaut pour lui de justifier de cette exécution complète dans un délai de six mois, d'une astreinte de 10 millions d'euros par semestre jusqu'à la date à laquelle la décision du 12 juillet 2017 aura reçu exécution, étant rappelé que ce montant est susceptible d'être révisé à chaque échéance semestrielle à l'occasion de la liquidation de l'astreinte.

1) a) Parmi les sept zones concernées, au titre du dioxyde d'azote, par l'astreinte prononcée par la décision du 10 juillet 2020, constat de ce que les taux de concentration ne présentent plus de dépassement de la valeur limite dans deux d'entre elles. Valeurs limites demeurant dépassées dans au moins une station de mesure pour chacune des cinq zones restantes en 2019. Données provisoires pour 2020 faisant état d'un dépassement persistant dans deux zones. Données provisoires pour les trois autres zones ne permettant pas d'y regarder la situation de non-dépassement comme consolidée, dans le contexte des multiples mesures de gestion de la crise sanitaire prises depuis mars 2020.

b) Pour les deux zones concernées au titre des particules fines PM10, constat de ce que les taux de concentration ne présentent plus de dépassement pour l'une d'entre elles. Valeurs limites demeurant dépassées dans l'autre en 2019 et données provisoires pour 2020 ne permettant pas, pour les mêmes raisons que celles évoquées au point précédent, de regarder la situation de non-dépassement comme consolidée.

2) Si l'ensemble des mesures mises en avant par le ministre défendeur devraient avoir pour effet de poursuivre l'amélioration de la situation constatée à ce jour, les incertitudes entourant l'adoption ou les conditions de mise en œuvre de certaines d'entre elles ainsi que l'absence d'évaluation fiable de leurs effets dans les zones concernées ne permettent pas, en l'état de l'instruction, de considérer qu'elles seront de nature à mettre un terme aux dépassements encore constatés ou de consolider la situation de non-dépassement dans un délai qui puisse être regardé comme le plus court possible.

3) a) Il résulte de ce qui précède que l'Etat ne peut être regardé comme ayant pris des mesures suffisantes propres à assurer l'exécution complète des décisions du Conseil d'Etat des 12 juillet 2017 et 10 juillet 2020 dans ces zones.

Eu égard à la durée de la période de dépassement des valeurs limites dans les zones concernées (les valeurs limites portant sur les particules fines PM10 devant être respectées depuis le 1er janvier 2005 et celles portant sur le dioxyde d'azote depuis le 1er janvier 2010), mais en prenant en compte néanmoins les améliorations constatées depuis l'intervention des décisions du 12 juillet 2017 et 10 juillet 2020, il y a lieu de procéder à la liquidation provisoire de l'astreinte prononcée pour la période du 11 janvier au 11 juillet 2021 inclus, sans en modérer ou en majorer le taux.

b) Toutefois, compte tenu du montant de cette astreinte et afin d'éviter un enrichissement indu, il convient en l'espèce de n'allouer à l'association Les amis de la Terre France, seule requérante à l'instance initiale ayant conduit à la décision du 12 juillet 2017, qu'une fraction de la somme de 10 millions d'euros 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 :

- l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ;
- du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) ;
- de l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) ;
- de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) ;
- et des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air en vertu des articles L. 221-3 et R. 221-9 du code de l'environnement, compétentes dans les zones concernées (Air Paris, Atmo Auvergne Rhône-Alpes, Atmo Sud et Atmo Occitanie).

Dans ces conditions, l'Etat devra verser, au titre de la liquidation provisoire de l'astreinte pour la période du 11 janvier au 11 juillet 2021 :

- la somme de 100 000 euros à l'association Les amis de la Terre France,
- la somme de 3,3 millions d'euros à l'ADEME,
- la somme de 2,5 millions d'euros au CEREMA,
- la somme de 2 millions d'euros à l'ANSES,
- la somme de 1 million d'euros à l'INERIS,
- la somme de 350 000 euros à Air Paris et Atmo Auvergne Rhône-Alpes chacune, et la somme 200 000 euros à Atmo Occitanie et Atmo Sud chacune.

3. Table ronde 3 : L'exemple du contentieux contractuel

3.1 Recours des tiers

CE, 4 août 1905, Martin, n° 14220, p. 749 (conclusions du commissaire du gouvernement Romieu)

(...)

Lorsque des actes administratifs, délibérations, approbations, ont abouti à la conclusion d'un contrat, les irrégularités dont ces actes se trouveraient entachés seraient évidemment de nature à nuire à sa validité ; mais il importe avant tout de sauvegarder les droits qui ont pu naître de l'exécution du contrat et de les laisser en conséquence sous la protection du juge de ce contrat ; c'est ce juge qui seul pourra apprécier les obligations des cocontractants, dire si le lien contractuel doit subsister ou non, et dans quelles limites ; en un mot, statuer sur la validité du contrat et, le cas échéant, en prononcer la nullité ; sa compétence à cet égard est absolue et limite celle du juge de l'excès de pouvoir qui s'arrête nécessairement au seuil du contrat lui-même sans pouvoir en connaître à aucun degré. (...)

CE, Assemblée, 4 avril 2014, Département de Tarn-et-Garonne, n° 358994, p. 70

39 Marchés et contrats administratifs.

39-08 Règles de procédure contentieuse spéciales.

39-08-01 Recevabilité.

39-08-01-03 Recevabilité du recours de plein contentieux des tiers.

1) Régime - a) Titulaires et objet du recours - b) Délai - c) Conséquence sur la recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les actes détachables préalables à la passation du contrat - i) Principe - ii) Cas particulier du déféré préfectoral (1) - d) Moyens invocables (2) - i) Par le préfet et les élus locaux - ii) Par les autres tiers au contrat (6) - e) Pouvoirs et devoirs du juge (3) - 2) Champ d'application dans le temps - Inclusion - Contrats dont la procédure de passation a été engagée postérieurement à la date de lecture de la décision admettant la recevabilité du recours - Exception (4).

1) a) Indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat ou devant le juge du référé contractuel sur le fondement des articles L. 551-13 et suivants du code de justice administrative (CJA), tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires (5) qui en sont divisibles.

Cette action devant le juge du contrat est également ouverte aux membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné ainsi qu'au représentant de l'Etat dans le département dans l'exercice du contrôle de légalité.

Les requérants peuvent éventuellement assortir leur recours de conclusions indemnitaires ainsi que d'une demande tendant, sur le fondement de l'article L. 521-1 du CJA, à la suspension de l'exécution du contrat.

b) Ce recours doit être exercé, y compris si le contrat contesté est relatif à des travaux publics, dans un délai de deux mois à compter de l'accomplissement des mesures de publicité appropriées, notamment au moyen d'un avis mentionnant à la fois la conclusion du contrat et les modalités de sa consultation dans le respect des secrets protégés par la loi.

c) i) La légalité du choix du cocontractant, de la délibération autorisant la conclusion du contrat et de la décision de le signer ne peut être contestée qu'à l'occasion du recours ainsi défini. ii) Toutefois, dans le cadre du contrôle de légalité, le représentant de l'Etat dans le département est recevable à contester la légalité de ces actes devant le juge de l'excès de pouvoir jusqu'à la conclusion du contrat, date à laquelle les recours déjà engagés et non encore jugés perdent leur objet.

d) i) Le représentant de l'Etat dans le département et les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné, compte tenu des intérêts dont ils ont la charge, peuvent invoquer tout moyen à l'appui du recours ainsi défini. ii) Les autres tiers ne peuvent invoquer que des vices en rapport direct avec l'intérêt lésé dont ils se prévalent ou ceux d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office.

e) Saisi par un tiers, dans les conditions définies ci-dessus, de conclusions contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses, il appartient au juge du contrat, après avoir vérifié que l'auteur du recours autre que le représentant de l'Etat dans le département ou qu'un membre de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné se prévaut d'un intérêt susceptible d'être lésé de façon suffisamment directe et certaine et que les irrégularités qu'il critique sont de celles qu'il peut utilement invoquer, lorsqu'il constate l'existence de vices entachant la validité du contrat, d'en apprécier l'importance et les conséquences. Ainsi, il lui revient, après avoir pris en considération la nature de ces vices, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, soit d'inviter les parties à prendre des mesures de régularisation dans un délai qu'il fixe, sauf à résilier ou résoudre le contrat. En présence d'irrégularités qui ne peuvent être couvertes par une mesure de régularisation et qui ne permettent pas la poursuite de l'exécution du contrat, il lui revient de prononcer, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, soit la résiliation du contrat, soit, si le contrat a un contenu illicite ou s'il se trouve affecté d'un vice de consentement ou de tout autre vice d'une particulière gravité que le juge doit ainsi relever d'office, l'annulation totale ou partielle de celui-ci. Il peut enfin, s'il en est saisi, faire droit, y compris lorsqu'il invite les parties à prendre des mesures de régularisation, à des conclusions tendant à l'indemnisation du préjudice découlant de l'atteinte à des droits lésés.

2) Il appartient en principe au juge d'appliquer les règles définies ci-dessus qui, prises dans leur ensemble, n'apportent pas de limitation au droit fondamental qu'est le droit au recours. Toutefois, eu égard à l'impératif de sécurité juridique tenant à ce qu'il ne soit pas porté une atteinte excessive aux relations contractuelles en cours, le Conseil d'Etat décide que le recours défini ci-dessus ne pourra être exercé par les tiers qui n'en bénéficieraient pas et selon les modalités précitées qu'à l'encontre des contrats signés à compter de la lecture de sa décision. L'existence d'un recours contre le contrat, qui, hormis le déféré préfectoral, n'était ouvert avant cette décision qu'aux seuls concurrents évincés, ne prive pas d'objet les recours pour excès de pouvoir déposés par d'autres tiers contre les actes détachables de contrats signés jusqu'à la date de lecture de la décision.

1. Ab. jur. CE, 4 août 1905, Martin, n° 14220, p. 749.

2. Rapp. CE, Section, 3 octobre 2008, Syndicat mixte intercommunal de réalisation et de gestion pour l'élimination des ordures ménagères du secteur Est de la Sarthe (SMIRGEOMES), n° 305420, p. 324.

3. Rapp., s'agissant du recours de pleine juridiction ouvert aux tiers précédemment réservé aux seuls candidats évincés, CE, Assemblée, 16 juillet 2007, Société Tropic Travaux Signalisation, n° 291545, p. 360 ; s'agissant du recours de pleine juridiction ouvert aux parties au contrat, CE, Assemblée, 28 décembre 2009, Commune de Béziers, n° 304802, p. 509.

4. Rapp. CE, Assemblée, 16 juillet 2007, Société Tropic Travaux Signalisation, n° 291545, p. 360.

5. Cf., a contrario, sur la possibilité d'exercer un recours pour excès de pouvoir contre les clauses réglementaires, CE, Assemblée, 10 juillet 1996, Cayzeele, p. 274.

6. Ab. jur. CE, 11 avril 2012, Société Gouelle, n° 355446, p. 148 qui reconnaissait aux concurrents évincés la possibilité d'invoquer tout moyen à l'appui d'un recours dit "Tropic".

CE, Section, 30 juin 2017, Syndicat mixte de promotion de l'activité transmanche, n° 398445, p. 209

54 Procédure.

54-02 Diverses sortes de recours.

54-02-02 Recours de plein contentieux.

Contestation par un tiers d'une décision refusant de mettre fin à l'exécution du contrat (1) - 1) Régime (2) - a) Titulaires et objet du recours - i) Principe - ii) Cas particulier d'un contrat conclu par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales - b) Moyens invocables - i) Principe - ii) Conditions - c) Pouvoirs et devoirs du juge (3) - 2) Application dans le temps (4).

1) a) i) Un tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par une décision refusant de faire droit à sa demande de mettre fin à l'exécution du contrat, est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction tendant à ce qu'il soit mis fin à l'exécution du contrat.

ii) S'agissant d'un contrat conclu par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, cette action devant le juge du contrat est également ouverte aux membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné ainsi qu'au représentant de l'Etat dans le département.

b) i) Les tiers ne peuvent utilement soulever, à l'appui de leurs conclusions tendant à ce qu'il soit mis fin à l'exécution du contrat, que des moyens tirés de ce que la personne publique contractante était tenue de mettre fin à son exécution du fait de dispositions législatives applicables aux contrats en cours, de ce que le contrat est entaché d'irrégularités qui sont de nature à faire obstacle à la poursuite de son exécution et que le juge devrait relever d'office ou encore de ce que la poursuite de l'exécution du contrat est manifestement contraire à l'intérêt général. A cet égard, les requérants peuvent se prévaloir d'inexécutions d'obligations contractuelles qui, par leur gravité, compromettent manifestement l'intérêt général.

En revanche, ils ne peuvent se prévaloir d'aucune autre irrégularité, notamment pas celles tenant aux conditions et formes dans lesquelles la décision de refus a été prise.

ii) Les moyens soulevés doivent, sauf lorsqu'ils le sont par le représentant de l'Etat dans le département ou par les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales compte-tenu des intérêts dont ils ont la charge, être en rapport direct avec l'intérêt lésé dont le tiers requérant se prévaut.

c) Saisi par un tiers dans les conditions définies ci-dessus, de conclusions tendant à ce qu'il soit mis fin à l'exécution d'un contrat administratif, il appartient au juge du contrat d'apprécier si les moyens soulevés sont de nature à justifier qu'il y fasse droit et d'ordonner, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, qu'il soit mis fin à l'exécution du contrat, le cas échéant avec un effet différé.

2) Ces règles, qui ne portent pas atteinte à la substance du droit au recours des tiers, sont d'application immédiate.

1. Ab. jur. CE, Section, 24 avril 1964, SA de Livraisons industrielles et commerciales (LIC), n° 53518, p. 239.

2. Rapp., s'agissant du recours de pleine juridiction ouvert aux tiers contestant la validité du contrat, CE, Assemblée, 4 avril 2014, Département de Tarn-et-Garonne, n° 358994, p. 70.

3. Rapp., s'agissant de l'office du juge du contrat saisi par une partie d'un recours contestant la validité du contrat, CE, Assemblée, 28 décembre 2009, Commune de Béziers, n° 304802, p. 509 ; s'agissant de l'office du juge du contrat saisi par une partie d'un recours contestant la validité d'une mesure de résiliation et tendant à la reprise des relations contractuelles, CE, Section, 21 mars 2011, Commune de Béziers, n° 304806, p. 117.

4. Rapp., CE, Assemblée, 16 juillet 2007, Société Tropic Travaux Signalisation, n° 291545, p. 360.

CE, 3 juin 2020, Département de la Loire-Atlantique, n° 426932, T. 842-886-965

39 Marchés et contrats administratifs.

39-08 Règles de procédure contentieuse spéciales.

39-08-01 Recevabilité.

39-08-01-03 Recevabilité du recours de plein contentieux des tiers.

Intérêt à former un recours "Tarn-et-Garonne" (1) - Contrat de conception-réalisation - Conseils régionaux de l'ordre des architectes - Absence (2).

Un tiers à un contrat administratif n'est recevable à contester la validité d'un contrat que s'il est susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou par ses clauses. Si, en vertu des dispositions de l'article 26 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, les conseils régionaux de l'ordre des architectes ont qualité pour agir en justice en vue notamment d'assurer le respect de l'obligation de recourir à un architecte, la seule passation, par une collectivité territoriale, d'un marché public confiant à un opérateur économique déterminé une mission portant à la fois sur l'établissement d'études et l'exécution de travaux ne saurait être regardée comme susceptible de léser de façon suffisamment directe et certaine les intérêts collectifs dont ils ont la charge.

1. Cf. CE, Assemblée, 4 avril 2014, Département de Tarn-et-Garonne, n° 358994, p. 70.

2. Cf. CE, décisions du même jour, Département de la Loire-Atlantique, n° 426933 et n° 426938, inédites au Recueil.

CE, 4 mars 2021, Département de la Loire, n° 438859, à mentionner aux Tables

39 Marchés et contrats administratifs.

39-02 Formation des contrats et marchés.

39-02-005 Formalités de publicité et de mise en concurrence.

Calcul de la valeur estimée du besoin - Cas particulier d'un marché de titres de paiement.

Pour le calcul de la valeur estimée de son besoin s'agissant d'un marché de titres de paiement, l'acheteur doit prendre en compte, outre les frais de gestion versés par le pouvoir adjudicateur, la valeur faciale des titres susceptibles d'être émis pour son exécution, somme que le pouvoir adjudicateur doit payer à son cocontractant en contrepartie des titres mis à sa disposition.

CE, 12 avril 2021, Société Ile de Sein Energies, n° 436663, à mentionner aux Tables

39 Marchés et contrats administratifs.

39-04 Fin des contrats.

39-04-02 Résiliation.

Contestation par un tiers d'une décision refusant de mettre fin à l'exécution du contrat – Moyens invocables (1) – Méconnaissance des règles de publicité et de mise en concurrence – Absence, en principe.

39-04-02

Si la méconnaissance des règles de publicité et de mise en concurrence peut, le cas échéant, être utilement invoquée à l'appui du référé précontractuel d'un concurrent évincé ou du recours d'un tiers contestant devant le juge du contrat la validité d'un contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles, cette méconnaissance n'est en revanche pas susceptible, en l'absence de circonstances particulières, d'entacher un contrat d'un vice d'une gravité de nature à faire obstacle à la poursuite de son exécution et que le juge devrait relever d'office.

1. Cf. en précisant, CE, Section, 30 juin 2017, Syndicat mixte de promotion de l'activité transmanche, n° 398445, p. 209.

CE, 9 juin 2021, Conseil national des barreaux et M. Bonneau, n°s 438047 438054, à mentionner aux Tables

39 Marchés et contrats administratifs.

39-08 Règles de procédure contentieuse spéciales.

39-08-03 Pouvoirs et obligations du juge.

39-08-03-02 Pouvoirs du juge du contrat.

Recours "Tarn-et-Garonne" (1) - Pouvoirs et devoirs du juge - 1) Pouvoir de relever d'office un vice d'une particulière gravité - Existence (1) - 2) Conséquence - Pouvoir du juge d'annuler un contrat alors qu'il n'est saisi que d'une demande de résiliation - Existence (2).

Saisi d'un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses par un tiers justifiant que la passation de ce contrat l'a lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine, il appartient au juge du contrat, en présence d'irrégularités qui ne peuvent être couvertes par une mesure de régularisation et qui ne permettent pas la poursuite de l'exécution du contrat, de prononcer, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, soit la résiliation du contrat, soit, si le contrat a un contenu illicite ou s'il se trouve affecté d'un vice de consentement ou de tout autre vice d'une particulière gravité que le juge doit ainsi relever d'office, l'annulation totale ou partielle de celui-ci.

Il résulte de ce qui précède que le juge du contrat saisi par un tiers de conclusions en contestation de la validité du contrat ou de certaines de ses clauses dispose de l'ensemble des pouvoirs mentionnés au point précédent et qu'il lui appartient d'en faire usage pour déterminer les conséquences des irrégularités du contrat qu'il a relevées, alors même que le requérant n'a expressément demandé que la résiliation du contrat.

1. Cf. CE, Assemblée, 4 avril 2014, Département de Tarn-et-Garonne, n° 358994, p. 70.

2. Rapp., s'agissant des pouvoirs du juge du référé précontractuel, CE, 20 octobre 2006, Commune d'Andeville, n° 289234, T. p. 434 ; CE, 15 décembre 2006, Société Corsica Ferries, n° 298618, p. 566.

3.2 Référés précontractuels et contractuels

CE, 27 mai 2020, Société Clean Building, n° 435982, T. p. 843

39 Marchés et contrats administratifs.

39-08 Règles de procédure contentieuse spéciales.

39-08-015 Procédures d'urgence.

39-08-015-02 Référé contractuel (art. L. 551-13 du CJA).

Irrégularité de l'offre retenue - 1) Vice pouvant être invoqué par l'auteur du référé dont l'offre est elle-même irrégulière - (1) - 2) Illustration - Offre anormalement basse pouvant être assimilée à une offre irrégulière.

1) La circonstance que l'offre du concurrent évincé, auteur du référé contractuel, soit irrégulière ne fait pas obstacle à ce qu'il puisse se prévaloir de l'irrégularité de l'offre de la société attributaire du contrat en litige.

2) Tel est notamment le cas lorsqu'une offre peut être assimilée, par le juge des référés dans le cadre de son office, à une offre irrégulière en raison de son caractère anormalement bas.

1. Ab. jur. CE, 11 avril 2012, Syndicat Ody 1218 newline du Lloyd's de Londres et Bureau européen d'assurance hospitalière (BEAH), n°s 354652 354709, T. p. 858. Rapp. CJUE, 4 juillet 2013, Fastweb, aff. C-100/12 ; CJUE, 5 septembre 2019, Lombardi, aff. C-333/18.

Cons. const., 2 octobre 2020, Société Bâtiment mayennais [Référé contractuel applicable aux contrats de droit privé de la commande publique], n° 2020-857 QPC

(...)

19. Les personnes qui ont un intérêt à conclure un contrat de droit privé de la commande publique et qui sont susceptibles d'être lésées par des manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles est soumise la passation d'un tel contrat peuvent, après sa signature, saisir le juge judiciaire d'un référé contractuel afin d'en obtenir la nullité. Les dispositions contestées déterminent limitativement les cas dans lesquels le juge d'un tel référé peut prononcer cette nullité. (...)

20. Ainsi, sauf dans le cas où l'autorité adjudicatrice a fait irrégulièrement obstacle à une saisine du juge du référé précontractuel, les dispositions contestées ne permettent pas aux requérants d'invoquer en référé contractuel les autres manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence susceptibles de les avoir lésés, afin d'obtenir l'annulation du contrat.

21. Toutefois, en premier lieu, en limitant les cas d'annulation des contrats de droit privé de la commande publique aux violations les plus graves des obligations de publicité et de mise en concurrence, le législateur a entendu éviter une remise en cause trop fréquente de ces contrats après leur signature et assurer la sécurité juridique des relations contractuelles. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général.

22. En second lieu, d'une part, conformément aux articles 3 et 6 de l'ordonnance du 7 mai 2009, les personnes ayant intérêt à conclure un contrat de droit privé de la commande publique peuvent, avant sa signature, former un référé précontractuel. Dans ce cas, elles peuvent invoquer tout manquement qui, eu égard à sa portée et au stade de la procédure auquel il se rapporte, est susceptible de les avoir lésés ou risque de les léser. Le juge peut alors prendre des mesures tendant à ce que l'autorité responsable du manquement se conforme à ses obligations, dans un délai qu'il fixe, et à ce que soit suspendue l'exécution de toute décision qui se rapporte à la passation du contrat. À cet égard, la circonstance que le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice ne soit pas toujours obligé de communiquer la décision d'attribution du contrat aux candidats non retenus et d'observer, après cette communication, un délai avant de signer le contrat n'a ni pour objet ni nécessairement pour effet de priver les candidats évincés de la possibilité de former, dès le rejet de leur offre et jusqu'à la signature du contrat, un référé précontractuel.

23. D'autre part, les dispositions contestées ne font pas obstacle à ce qu'un candidat irrégulièrement évincé exerce, parmi les voies de recours de droit commun, une action en responsabilité contre la personne responsable du manquement dénoncé.

24. Il résulte de ce qui précède que, au regard des conséquences qu'entraîne l'éviction d'un candidat à un contrat privé de la commande publique, les dispositions contestées ne portent pas d'atteinte disproportionnée au droit à un recours juridictionnel effectif. (...)

CJUE, 24 mars 2021, NAMA Symvouloi Michanikoi kai Meletites AE et autres, aff. C-771/19 (dispositif préjudiciel)

L'article 1er, paragraphes 1 et 3, l'article 2, paragraphe 1, sous a) et b), ainsi que l'article 2 bis, paragraphe 2, de la directive 92/13/CEE du Conseil, du 25 février 1992, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des règles communautaires sur les procédures de passation des marchés des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications, telle que modifiée par la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, doivent être interprétés en ce sens qu'un soumissionnaire qui a été exclu d'une procédure de passation de marché public à un stade antérieur à la phase d'attribution de ce marché et dont la demande de sursis à exécution de la décision l'excluant de cette procédure a été rejetée, peut invoquer, dans sa demande de sursis à exécution de la décision admettant l'offre d'un autre soumissionnaire, introduite concomitamment, tous les moyens tirés de la violation du droit de l'Union en matière de marchés publics ou des règles nationales transposant ce droit, y compris des moyens qui ne présentent pas de lien avec les irrégularités en raison desquelles son offre a été exclue. Cette faculté n'est pas affectée par la circonstance que le recours administratif précontentieux devant une instance nationale indépendante qui devait, en vertu du droit national, être introduit, au préalable, par ce soumissionnaire contre la décision de son exclusion a été rejeté, pour autant que ce rejet n'a pas acquis autorité de chose jugée.

3.3 Recours des parties

CE, Assemblée, 28 décembre 2009, Commune de Béziers, n° 304802, p. 509

39 Marchés et contrats administratifs.

39-04 Fin des contrats.

Office du juge de plein contentieux saisi par une partie à un contrat - 1) Cas où le juge est saisi d'un recours en validité du contrat - a) Recevabilité à se prévaloir d'une irrégularité - Condition - Irrégularité pouvant être invoquée eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles - b) Pouvoirs et devoirs du juge face à une telle irrégularité (2) - 2) Cas où le juge est saisi d'un litige d'exécution du contrat - Obligation de faire application, en principe, du contrat - Exceptions - Caractère illicite du contrat ou vice d'une particulière gravité.

1) Une partie à un contrat administratif peut saisir le juge du contrat d'un recours de plein contentieux pour en contester la validité.

a) Il revient à ce juge de vérifier que les irrégularités dont se prévaut cette partie sont de celles qu'elle peut, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, invoquer devant lui.

b) S'il constate une irrégularité, il doit en apprécier l'importance et les conséquences. Après avoir pris en considération la nature de l'illégalité commise et en tenant compte de l'objectif de stabilité des relations contractuelles, il peut soit décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, éventuellement sous réserve de mesures de régularisation prises par la personne publique ou convenues entre les parties, soit prononcer, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, la résiliation du contrat ou, en raison seulement d'une irrégularité invoquée par une partie ou relevée d'office par lui, tenant au caractère illicite du contenu du contrat ou à un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement, son annulation.

2) Lorsqu'une partie à un contrat administratif soumet au juge un litige relatif à l'exécution du contrat qui les lie, il incombe en principe à celui-ci, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, de faire application du contrat. Toutefois, dans le cas seulement où il constate une irrégularité invoquée par une partie ou relevée d'office par lui, tenant au caractère illicite du contenu du contrat ou à un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement, il doit écarter le contrat et ne peut régler le litige sur le terrain contractuel.

39 Marchés et contrats administratifs.

39-04 Fin des contrats.

39-04-01 Nullité.

Annulation du contrat dans le cas où le maire l'a conclu avant transmission de la délibération au préfet - Absence (1).

L'absence de transmission de la délibération autorisant le maire à signer un contrat avant la date à laquelle le maire procède à sa signature constitue un vice affectant les conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement. Toutefois, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, ce seul vice ne saurait être regardé comme d'une gravité telle que le juge saisi par une partie au contrat doive, soit l'annuler s'il est saisi de sa validité, soit l'écarter pour régler un litige d'exécution sur un terrain non contractuel.

1. Ab. jur. Section, avis, 10 juin 1996, Préfet de la Côte d'Or, n°s 176873 176874 176875, p. 198.

2. Rapp., s'agissant de la prise en compte de l'intérêt général avant de décider d'une résiliation du contrat litigieux, 10 décembre 2003, Institut de recherche pour le développement, n° 248950, p. 501 ; s'agissant des différents pouvoirs dont le juge du contrat dispose, Assemblée, 16 juillet 2007, Société Tropic Travaux Signalisation, n° 291545, p. 360.

CE, Section, 21 mars 2011, Commune de Béziers, n° 304806, p. 117

39 Marchés et contrats administratifs.

39-08 Règles de procédure contentieuse spéciales.

Recours de plein contentieux du cocontractant contestant la validité de la mesure de résiliation d'un contrat administratif - Régime - 1) Possibilité de demander la reprise des relations contractuelles - Existence (3) - 2) Délai (2) - 3) Pouvoirs et devoirs du juge (1) - 4) a) Référé suspension - b) Pouvoirs et devoirs du juge des référés.

1) Si, en principe, les parties à un contrat administratif ne peuvent pas demander au juge l'annulation d'une mesure d'exécution de ce contrat, mais seulement une indemnisation du préjudice qu'une telle mesure leur a causé, elles peuvent, eu égard à la portée d'une telle mesure, former un recours de plein contentieux contestant la validité de la résiliation de ce contrat et tendant à la reprise des relations contractuelles.

2) Un tel recours, y compris si le contrat en cause est relatif à des travaux publics, doit être formé par la partie qui entend demander la reprise des relations contractuelles, dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle elle a été informée de la mesure de résiliation. Aucun principe ni aucune disposition, notamment pas les dispositions de l'article R. 421-5 du code de justice administrative, qui ne sont pas applicables à un recours de plein contentieux tendant à la reprise des relations contractuelles, n'imposent qu'une mesure de résiliation soit notifiée avec mention des voies et délais de recours pour que ce délai de deux mois commence à courir.

3) Lorsqu'il est saisi par une partie d'un recours de plein contentieux contestant la validité d'une mesure de résiliation et tendant à la reprise des relations contractuelles et qu'il constate que cette mesure est entachée de vices, il incombe au juge du contrat de déterminer s'il y a lieu de faire droit, dans la mesure où elle n'est pas sans objet, à la demande de reprise des relations contractuelles, à compter d'une date qu'il fixe, ou de rejeter le recours, en jugeant que les vices constatés sont seulement susceptibles d'ouvrir, au profit du requérant, un droit à indemnité.

Dans l'hypothèse où il fait droit à la demande de reprise des relations contractuelles, il peut également décider, si des conclusions sont formulées en ce sens, que le requérant a droit à l'indemnisation du préjudice que lui a, le cas échéant, causé la résiliation, notamment du fait de la non-exécution du contrat entre la date de sa résiliation et la date fixée pour la reprise des relations contractuelles.

Pour déterminer s'il y a lieu de faire droit à la demande de reprise des relations contractuelles, le juge du contrat doit apprécier, eu égard à la gravité des vices constatés et, le cas échéant, à celle des manquements du requérant à ses

obligations contractuelles, ainsi qu'aux motifs de la résiliation, si une telle reprise n'est pas de nature à porter une atteinte excessive à l'intérêt général et, eu égard à la nature du contrat en cause, aux droits du titulaire d'un nouveau contrat dont la conclusion aurait été rendue nécessaire par la résiliation litigieuse.

4) a) Des conclusions tendant à la reprise des relations contractuelles peuvent être assorties d'une demande tendant, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, à la suspension de l'exécution de la résiliation, afin que les relations contractuelles soient provisoirement reprises.

b) Saisi d'une demande tendant à la suspension de l'exécution d'une mesure de résiliation, le juge des référés doit apprécier la condition d'urgence en tenant compte, d'une part, des atteintes graves et immédiates que la résiliation litigieuse est susceptible de porter à un intérêt public ou aux intérêts du requérant, notamment à la situation financière de ce dernier ou à l'exercice même de son activité, d'autre part, de l'intérêt général ou de l'intérêt de tiers, notamment du titulaire d'un nouveau contrat dont la conclusion aurait été rendue nécessaire par la résiliation litigieuse, qui peut s'attacher à l'exécution immédiate de la mesure de résiliation.

Il doit en outre déterminer si un moyen est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur la validité de la mesure de résiliation litigieuse en appréciant si, en l'état de l'instruction, les vices invoqués paraissent d'une gravité suffisante pour conduire à la reprise des relations contractuelles et non à la seule indemnisation du préjudice résultant, pour le requérant, de la résiliation.

1. Rapp., s'agissant de l'office du juge du contrat saisi d'un recours contestant la validité du contrat, CE, Assemblée, 16 juillet 2007, Société Tropic Travaux Signalisation, n° 291545, p. 360 ; CE, Assemblée, 28 décembre 2009, Commune de Béziers, n° 304802, p. 509.

2. Rapp., s'agissant de l'existence d'un délai de recours de deux mois, CE, Assemblée, 16 juillet 2007, Société Tropic Travaux Signalisation, n° 291545, p. 360.

3. Ab. jur., s'agissant de l'impossibilité pour le juge d'annuler une mesure de résiliation d'un contrat, CE, 20 février 1868, Goguelat, p. 198 ; CE, 9 janvier 1957, Daval, T. p. 955 ; CE, 10 mars 1963, Société coopérative agricole de production "La prospérité fermière", n° 54141, p. 289 ; CE, Section, 24 novembre 1972, Société des ateliers de nettoyage, teintures et apprêts de Fontainebleau, n° 84054, p. 753 ; CE, 17 mars 1976, Leclert, n° 87204, T. p. 1008. Comp., s'agissant des exceptions au principe antérieur, CE, 8 février 1878, Pasquet, p. 128 ; CE, 13 juillet 1968, Société des établissements Serfati, p. 434 ; 26 novembre 1971, CE, Société industrielle municipale et agricole de fertilisants humiques et de récupération (SIMA), n° 75710, p. 723 ; CE, 31 mars 1989, Département de la Moselle, n°s 57000 60384, T. p. 105.

CE, 15 novembre 2017, Société Les Fils de Mme Géraud, n° 402794

(...)

2. Considérant que si une partie à un contrat administratif peut, eu égard à la portée d'une telle mesure d'exécution, former devant le juge du contrat un recours de plein contentieux contestant la validité de la résiliation de ce contrat et tendant à la reprise des relations contractuelles, ce juge, saisi par une partie d'un litige relatif à une mesure d'exécution du contrat autre qu'une résiliation, peut seulement rechercher si cette mesure est intervenue dans des conditions de nature à ouvrir droit à indemnité ;

(...)

CE, Section, 1^{er} juillet 2019, Association pour le musée des Iles Saint-Pierre et Miquelon, n° 412243, p. 269

39 Marchés et contrats administratifs.

39-04 Fin des contrats.

Recours en validité du contrat (dit "Béziers I") (1) - Action ouverte aux parties pendant toute la durée d'exécution du contrat.

Les parties à un contrat administratif peuvent saisir le juge d'un recours de plein contentieux contestant la validité du contrat qui les lie. Il appartient alors au juge, lorsqu'il constate l'existence d'irrégularités, d'en apprécier l'importance et les conséquences, après avoir vérifié que les irrégularités dont se prévalent les parties sont de celles qu'elles peuvent, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, invoquer devant lui. Il lui revient, après avoir pris en considération la nature de l'illégalité commise et en tenant compte de l'objectif de stabilité des relations contractuelles, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, éventuellement sous réserve de mesures de régularisation prises par la personne publique ou convenues entre les parties, soit de prononcer, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, la résiliation du contrat ou, en raison seulement d'une irrégularité invoquée par une partie ou relevée d'office par lui, tenant au caractère illicite du contenu du contrat ou à un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement, son annulation.

Cette action est ouverte aux parties au contrat pendant toute la durée d'exécution de celui-ci.

Commet une erreur de droit la cour administrative d'appel qui rejette la demande, formée par une partie à un contrat administratif, contestant la validité de celui-ci au motif que cette action, présentée pendant la durée d'exécution du contrat, était prescrite par application de la prescription quinquennale prévue par l'article 2224 du code civil, alors que cette prescription n'était pas applicable à l'action en contestation de validité du contrat introduite par cette partie.

1. Cf. CE, Assemblée, 28 décembre 2009, Commune de Béziers, n° 304802, p. 509.

CE, 10 juillet 2020, Société Comptoir Négoce Equipements, n° 430864, p. 281

39 Marchés et contrats administratifs.

39-04 Fin des contrats.

39-04-02 Résiliation.

Résiliation unilatérale (1) pour irrégularité du contrat (2) - 1) Condition - Irrégularité qui justifierait que le juge en prononce l'annulation ou la résiliation (3) - 2) Droit à indemnité du cocontractant pour la période postérieure à la résiliation (4) - a) Dépenses utiles - b) Irrégularité du contrat résultant d'une faute de l'administration - Réparation du préjudice subi.

39-04-02

1) En vertu des règles générales applicables aux contrats administratifs, la personne publique cocontractante peut toujours, pour un motif d'intérêt général, résilier unilatéralement un tel contrat, sous réserve des droits à indemnité de son cocontractant.

Dans le cas particulier d'un contrat entaché d'une irrégularité d'une gravité telle que, s'il était saisi, le juge du contrat pourrait en prononcer l'annulation ou la résiliation, la personne publique peut, sous réserve de l'exigence de loyauté des relations contractuelles, résilier unilatéralement le contrat sans qu'il soit besoin qu'elle saisisse au préalable le juge.

2) a) Après une telle résiliation unilatéralement décidée pour ce motif par la personne publique, le cocontractant peut prétendre, sur un terrain quasi-contractuel, pour la période postérieure à la date d'effet de la résiliation, au remboursement de celles de ses dépenses qui ont été utiles à la collectivité envers laquelle il s'était engagé.

b) Si l'irrégularité du contrat résulte d'une faute de l'administration, le cocontractant peut, en outre, sous réserve du partage de responsabilités découlant le cas échéant de ses propres fautes, prétendre à la réparation du dommage imputable à la faute de l'administration. Saisi d'une demande d'indemnité sur ce second fondement, il appartient au juge d'apprécier si le préjudice allégué présente un caractère certain et s'il existe un lien de causalité direct entre la faute de l'administration et le préjudice.

1. Cf. CE, 2 mai 1958, Distillerie de Magnac-Laval, n° 32401, p. 246.

2. Rapp., s'agissant de l'illicéité d'une clause du contrat constituant un motif d'intérêt général qui justifie sa résiliation, CE, 7 mai 2013, Société auxiliaire de parcs de la région parisienne, n° 365043, p. 137.

3. Rapp., s'agissant des vices du contrat justifiant son annulation ou sa résiliation le juge, CE, Assemblée, 28 décembre 2009, Commune de Béziers, n° 304802, p. 509 ; s'agissant des vices justifiant le rejet des conclusions tendant à la reprise des relations contractuelles après résiliation, CE, 1er octobre 2013, Société Espace Habitat Construction, n° 349099, T. pp. 695-696-700.

4. Rapp., s'agissant du droit à indemnité du cocontractant en cas d'annulation du contrat, CE, Section, 10 avril 2008, Decaux et département des Alpes-Maritimes, n°s 244950 284439 248607, p. 151 ; CE, 6 octobre 2017, Société Cegelec Perpignan, n° 395268, p. 311.

CE, 18 mai 2021, Régie des transports métropolitains, n° 442530, à mentionner aux Tables

39 Marchés et contrats administratifs.

39-04 Fin des contrats.

39-04-02 Résiliation.

39-04-02-03 Droit à indemnité.

Résiliation unilatérale irrégulière - Obligation, pour le juge, de tenir compte des fautes commises par le cocontractant dans la détermination de son droit à indemnisation - Existence.

39-04-02-03

Les fautes commises par le cocontractant de la personne publique dans l'exécution du contrat sont susceptibles, alors même qu'elles ne seraient pas d'une gravité suffisante pour justifier la résiliation du contrat aux torts du titulaire, de limiter en partie son droit à l'indemnisation du préjudice qu'il subit du fait de cette résiliation irrégulière.

(...)

3.4 Pratiques anticoncurrentielles**CE, 27 mars 2020, Société Lacroix Signalisation, n° 421758, p. 142**

39 Marchés et contrats administratifs.

39-08 Règles de procédure contentieuse spéciales.

39-08-01 Recevabilité.

Collectivité territoriale demandant à être indemnisée au titre d'un préjudice trouvant son origine dans un contrat - 1) Recevabilité, alors même que la collectivité dispose de la faculté d'émettre un titre exécutoire (2) - 2) Illustration - Action tendant à l'engagement de la responsabilité quasi-délictuelle de sociétés en raison d'agissements dolosifs susceptibles d'avoir conduit la personne publique à contracter avec l'une d'entre elles (3).

1) Si une personne publique est, en principe, irrecevable à demander au juge administratif de prononcer une mesure qu'elle a le pouvoir de prendre, la faculté d'émettre un titre exécutoire dont elle dispose ne fait pas obstacle, lorsque la créance trouve son origine dans un contrat, à ce qu'elle saisisse le juge d'administratif d'une demande tendant à son recouvrement.

2) L'action tendant à l'engagement de la responsabilité quasi-délictuelle de sociétés en raison d'agissements dolosifs susceptibles d'avoir conduit une personne publique à contracter avec l'une d'entre elles, à des conditions de prix désavantageuses, qui tend à la réparation d'un préjudice né du contrat lui-même et résultant de la différence éventuelle entre les termes du marché effectivement conclu et ceux auxquels il aurait dû l'être dans des conditions normales, doit être regardée, pour l'application de ces principes, comme trouvant son origine dans le contrat, y compris lorsqu'est recherchée la responsabilité d'une société ayant participé à ces agissements dolosifs sans conclure ensuite avec la personne publique.

(...)

2. Cf. CE, 24 février 2016, Département de l'Eure, n°395194, p. 44.

3. Cf., s'agissant d'une action dirigée contre le cocontractant, CE, décision du même jour, Société signalisation France, n° 420491, à publier au Recueil.

CE, 27 mars 2020, Société Signalisation France, n° 420491, p. 152

60 Responsabilité de la puissance publique.

60-04 Réparation.

60-04-03 Évaluation du préjudice.

60-04-03-02 Préjudice matériel.

Préjudice subi au titre du surcoût lié à des pratiques anticoncurrentielles - Méthode d'évaluation.

Pour évaluer l'ampleur du préjudice subi par une personne publique au titre du surcoût lié à des pratiques anticoncurrentielles, il est loisible de se fonder sur la comparaison entre les marchés passés pendant l'entente et une estimation des prix qui auraient dû être pratiqués sans cette entente, en prenant notamment en compte la chute des prix postérieure à son démantèlement ainsi que les facteurs exogènes susceptibles d'avoir eu une incidence sur celle-ci.

CE, 10 juillet 2020, Société Lacroix Signalisation, n° 420045, p. 142

39 Marchés et contrats administratifs.

39-05 Exécution financière du contrat.

39-05-01 Rémunération du co-contractant.

39-05-01-02 Indemnités.

Personne publique victime, de la part de son cocontractant, de pratiques anticoncurrentielles constitutives d'un dol ayant vicié son consentement - 1) Actions ouvertes (1) - a) Action en annulation (2) - b) Action en responsabilité quasi-délictuelle - 2) Cas d'annulation du contrat - a) Droit à indemnité du cocontractant sur le terrain quasi-contractuel - Dépenses utiles (3) - b) Droit à indemnité de la personne publique sur le terrain quasi-délictuel - i) Réparation du préjudice lié au surcoût qu'ont impliqué les pratiques anticoncurrentielles - Absence - ii) Réparation des autres préjudices - Existence.

39-05-01-02

1) Lorsqu'une personne publique est victime, de la part de son cocontractant, de pratiques anticoncurrentielles constitutives d'un dol ayant vicié son consentement, elle peut saisir le juge administratif, alternativement ou cumulativement, a) d'une part, de conclusions tendant à ce que celui-ci prononce l'annulation du marché litigieux et tire les conséquences financières de sa disparition rétroactive, et, b) d'autre part, de conclusions tendant à la condamnation du cocontractant, au titre de sa responsabilité quasi-délictuelle, à réparer les préjudices subis en raison de son comportement fautif.

2) a) En cas d'annulation du contrat en raison d'une pratique anticoncurrentielle imputable au cocontractant, a) ce dernier doit restituer les sommes que lui a versées la personne publique mais peut prétendre en contrepartie, sur un terrain quasi-contractuel, au remboursement des dépenses qu'il a engagées et qui ont été utiles à celle-ci, à l'exclusion, par suite, de toute marge bénéficiaire.

b) i) Si, en cas d'annulation du contrat, la personne publique ne saurait obtenir, sur le terrain quasi-délictuel, la réparation du préjudice lié au surcoût qu'ont impliqué les pratiques anticoncurrentielles dont elle a été victime, dès lors que cette annulation entraîne par elle-même l'obligation pour le cocontractant de restituer à la personne publique toutes les dépenses qui ne lui ont pas été utiles, ii) elle peut, en revanche, demander la réparation des autres préjudices que lui aurait causés le comportement du cocontractant.

1. Cf. CE, 19 décembre 2007, Société Campenon-Bernard, n°s 268918 269280 269293, p. 507.

2. Cf. CE, Assemblée, 28 décembre 2009, Commune de Béziers, n° 304802, p. 509.

3. Comp. CE, Section, 10 avril 2008, Decaux et département des Alpes-Maritimes, n°s 244950 284439 248607, p. 151.

CE, 12 octobre 2020, n°s 432981 433423 433477 433563 433564, Société Mersen et autres, T. pp. 638-822-990

39 Marchés et contrats administratifs.

39-02 Formation des contrats et marchés.

Personne publique victime, à l'occasion de la passation d'un marché public, de pratiques anticoncurrentielles - 1) Responsabilité solidaire de l'ensemble des entreprises impliquées - Existence (1) - 2) Prescription de la créance - a) Succession des règles dans le temps (2) - b) Espèce - 3) Etablissement des agissements dolosifs - Décision de la Commission européenne sanctionnant l'entente - Existence - 4) Renchérissement des prix d'entreprises ne participant pas à l'entente - Imputabilité aux membres de l'entente - Existence ("effet d'ombrelle") (3).

1) Lorsqu'une personne publique est victime, à l'occasion de la passation d'un marché public, de pratiques anticoncurrentielles, il lui est loisible de mettre en cause la responsabilité quasi-délictuelle non seulement de l'entreprise avec laquelle elle a contracté, mais aussi des entreprises dont l'implication dans de telles pratiques a affecté la procédure de passation de ce marché, et de demander au juge administratif leur condamnation solidaire.

2) (...)

3) Une décision de la Commission européenne sanctionnant une entente, lorsqu'elle n'a pas été annulée par les juridictions de l'Union européenne, suffit à établir l'existence des manœuvres dolosives des entreprises impliquées dans cette entente.

4) Les entreprises dont les pratiques anticoncurrentielles ont eu pour effet d'augmenter le prix de marchés conclus par leurs victimes sont susceptibles d'engager leur responsabilité du fait de ce surcoût, alors même que ces marchés ont été conclus avec des entreprises ne participant pas à cette entente.

1. Cf., en précisant, CE, 27 mars 2020, Société Lacroix Signalisation, n° 421758, à publier au Recueil.

2. Cf., en précisant, CE, 22 novembre 2019, SNCF Mobilités, n° 418645, T. pp. 603-605-819.

3. Rapp., s'agissant de l'effet d'ombrelle, CJUE, 5 juin 2014, Kone AG et autres c/ Öbb-Infrastruktur AG, aff. C-557/12.

CE, 8 décembre 2020, Métropole d'Aix-Marseille-Provence et autres, n°s 436532 436582 436583, T. p. 823.

39 Marchés et contrats administratifs.

39-02 Formation des contrats et marchés.

39-02-005 Formalités de publicité et de mise en concurrence.

1) Interdiction pour un même soumissionnaire de présenter plusieurs offres pour un même lot (art. R. 2151-6 du CCP) - Application aux accords-cadres - 2) Soumissionnaires distincts - Opérateurs dépourvus d'autonomie commerciale - Absence (1).

1) Il résulte, pris ensemble, de l'article 13 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015, alors applicable et dont la teneur a été reprise aux articles L. 1220-1 à L. 1220-3 du code de la commande publique (CCP), du troisième alinéa de l'article 4 de cette ordonnance, et du I de l'article 57 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, dont la teneur a été reprise à l'article R. 2151-6 du CCP que, lors de la passation d'accords cadres portant chacun sur un lot de travaux, un même soumissionnaire ne peut présenter qu'une seule offre pour chaque lot.

2) Il résulte de l'article 13 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 que si deux personnes morales différentes constituent en principe des opérateurs économiques distincts, elles doivent néanmoins être regardées comme un seul et même soumissionnaire lorsque le pouvoir adjudicateur constate leur absence d'autonomie commerciale, résultant notamment des liens étroits entre leurs actionnaires ou leurs dirigeants, qui peut se manifester par l'absence totale ou partielle de moyens distincts ou la similarité de leurs offres pour un même lot.

1. Rapp., s'agissant d'un règlement de consultation interdisant aux opérateurs de soumissionner à plus de cinq lots, CE, 11 juillet 2018, Communauté d'agglomération du Nord Grande-Terre, n°s 418021 418022, T. pp. 767.

CE, 27 avril 2021, Société Lacroix City Saint-Herblain, n° 440348, à mentionner aux Tables

60 Responsabilité de la puissance publique.

60-04 Réparation.

60-04-03 Évaluation du préjudice.

60-04-03-02 Préjudice matériel.

Préjudice subi au titre du surcoût lié à des pratiques anticoncurrentielles - Méthode d'évaluation (1).

Pour évaluer l'ampleur du préjudice subi par une personne publique au titre du surcoût lié à une entente, il est loisible de se fonder sur la comparaison des taux de marge de la société pendant la durée de l'entente et après la fin de celle-ci pour en déduire le surcoût supporté par la personne publique sur les marchés litigieux.

1. Rapp., pour une autre méthode possible d'évaluation, CE, 27 mars 2020, Société Signalisation France, n° 420491, p. 152.

4. Table ronde 4 : Etre compris

4.1 Jurisprudence constitutionnelle

Cons. const., 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006, n° 2005-530 DC

(...)

77. Considérant que l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration de 1789 et « la garantie des droits » requise par son article 16 ne seraient pas effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables et si ces règles présentaient une complexité excessive au regard de l'aptitude de leurs destinataires à en mesurer utilement la portée ; qu'en particulier, le droit au recours pourrait en être affecté ; que cette complexité restreindrait l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles qui sont déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel « tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas » ;

78. Considérant qu'en matière fiscale, la loi, lorsqu'elle atteint un niveau de complexité tel qu'elle devient inintelligible pour le citoyen, méconnaît en outre l'article 14 de la Déclaration de 1789, aux termes duquel : « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée » ;

79. Considérant qu'il en est particulièrement ainsi lorsque la loi fiscale invite le contribuable, comme en l'espèce, à opérer des arbitrages et qu'elle conditionne la charge finale de l'impôt aux choix éclairés de l'intéressé ; qu'au regard du principe d'égalité devant l'impôt, la justification des dispositions fiscales incitatives est liée à la possibilité effective, pour le contribuable, d'évaluer avec un degré de prévisibilité raisonnable le montant de son impôt selon les diverses options qui lui sont ouvertes ;

80. Considérant, toutefois, que des motifs d'intérêt général suffisants peuvent justifier la complexité de la loi ; (...)

4.2 Jurisprudence administrative

CE, 5 décembre 1924, Sieurs Légillon, n°s 80591 et 80702, p. 985

Considérant que, pour demander l'annulation de la décision attaquée de la commission départementale de reconstitution foncière du Pas-de-Calais, les sieurs Légillon soutiennent que ladite décision est irrégulière pour défaut de motifs;

Cons. que la commission départementale de reconstitution foncière, à qui il appartient, aux termes de la loi du 4 mars 1919, de modifier le lotissement et d'en provoquer la modification, a la mission d'assurer l'exacte application de ladite loi et de reconnaître, le cas échéant, les droits qui découlent pour les propriétaires des dispositions de son art. 3 ; qu'elle a ainsi le caractère d'une véritable juridiction; qu'elle est tenue, dès lors, d'observer toutes les règles générales de procédure dont l'application n'a pas été écartée par une disposition législative formelle ou n'est pas inconciliable avec son organisation; qu'au nombre de ces règles se trouve celle d'après laquelle les décisions rendues par une juridiction doivent être motivées;

Cons. qu'il résulte de l'instruction que, dans leurs recours devant la commission départementale, les Sieurs Légillon avaient soutenu que la valeur de leurs nouveaux lots n'était pas équivalente à celle des terres dont ils étaient propriétaires avant le lotissement, par les motifs que lesdites nouvelles parcelles se trouvaient plus éloignées de leur centre d'exploitation, ou qu'elles étaient d'une superficie moindre que leurs anciennes parcelles ;

Cons. qu'en rejetant les recours des sieurs Légillon contre le lotissement de Biache-Saint-Vaast, la commission départementale a constaté que le sieur Légillon (André) recevait deux lots desservis par un chemin en échange de huit lots dont cinq étaient enclavés, et qu'elle a déclaré, après examen des plans, que le sieur Légillon (Albert), précédemment propriétaire d'une parcelle enclavée, n'était pas lésé par la nouvelle répartition; qu'en rejetant le recours du sieur Légillon (André) contre le lotissement de Roeux, elle a déclaré, après examen des plans, que le requérant n'était pas lésé dans la nouvelle répartition; que, dès lors, il résulte des termes de la décision attaquée que celle-ci est suffisamment motivée; ... (Rejet).

CE, Section, 25 mars 1960, n° 35805, Sieur Boileau, p. 234

(...)

Sur le moyen tiré de ce que la décision attaquée serait entachée d'un défaut de motifs :

Cons. qu'il ressort des pièces du dossier au vu duquel la Section disciplinaire a statué que le sieur Boileau, pour demander l'annulation de la décision du Conseil régional, s'était prévalu de ce que ledit Conseil aurait illégalement retenu contre lui des faits autres que ceux qui lui étaient déférés par la plainte du Conseil départemental ; qu'il résulte de la décision attaquée que la Section disciplinaire, qui a fait porter son examen sur l'ensemble du comportement professionnel de ce praticien, a omis de se prononcer sur le moyen sus-énoncé qui n'était pas inopérant; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, le sieur Boileau est fondé à demander l'annulation de la décision attaquée; (...)

(Annulation; renvoi).

CE, Section, 21 juin 2013, Communauté d'agglomération du pays de Martigues, n° 352427, p. 167

54 Procédure.

54-06 Jugements.

54-06-02 Tenue des audiences.

Rapporteur public - 1) Rôle - Soumission du prononcé des conclusions au principe du caractère contradictoire de la procédure - Absence - Conséquence - Obligation de communication des conclusions aux parties - Absence (1) -

1) Le rapporteur public, qui a pour mission d'exposer les questions que présente à juger le recours sur lequel il conclut et de faire connaître, en toute indépendance, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction à laquelle il appartient, prononce ses conclusions après la clôture de l'instruction à laquelle il a été procédé contradictoirement. L'exercice de cette fonction n'est pas soumis au principe du caractère contradictoire de la procédure applicable à l'instruction. Il suit de là que, pas plus que la note du rapporteur ou le projet de décision, les conclusions du rapporteur public - qui peuvent d'ailleurs ne pas être écrites - n'ont à faire l'objet d'une communication préalable aux parties. Celles-ci ont en revanche la possibilité, après leur prononcé lors de la séance publique, de présenter des observations, soit oralement à l'audience, soit au travers d'une note en délibéré. Ainsi, les conclusions du rapporteur public permettent aux parties de percevoir les éléments décisifs du dossier, de connaître la lecture qu'en fait la juridiction et de saisir la réflexion de celle-ci durant son élaboration tout en disposant de l'opportunité d'y réagir avant que la juridiction ait statué. (...)

1. Rappr. CE, 10 juillet 1957, Gervaise, n° 26517, p. 466 ; CE, 29 juillet 1998, Mme Esclatine, n° 179635, p. 320 ; CEDH, 4 juin 2013, M. Marc-Antoine c/ France, n° 54984/09. (...)

CE, Section, 21 décembre 2018, Société Eden, n° 409678, p. 468

54 Procédure.

54-06 Jugements.

54-06-04 Rédaction des jugements.

54-06-04-02 Motifs.

Office du juge de l'excès de pouvoir saisi de plusieurs moyens pouvant justifier l'annulation de la décision - 1) Principe - Choix par le juge du moyen le mieux à même de régler le litige au vu de l'ensemble des circonstances de l'affaire - 2) (...)

1) Le motif par lequel le juge de l'excès de pouvoir juge fondé l'un quelconque des moyens de légalité soulevés devant lui ou des moyens d'ordre public qu'il relève d'office suffit à justifier l'annulation de la décision administrative contestée. Il s'ensuit que, sauf dispositions législatives contraires, le juge de l'excès de pouvoir n'est en principe pas tenu, pour faire droit aux conclusions à fin d'annulation dont il est saisi, de se prononcer sur d'autres moyens que celui qu'il retient explicitement comme étant fondé. La portée de la chose jugée et les conséquences qui s'attachent à l'annulation prononcée par le juge de l'excès de pouvoir diffèrent toutefois selon la substance du motif qui est le support nécessaire de l'annulation. C'est en particulier le cas selon que le motif retenu implique ou non que l'autorité administrative prenne, en exécution de la chose jugée et sous réserve d'un changement des circonstances, une décision dans un sens déterminé.

Lorsque le juge de l'excès de pouvoir annule une décision administrative alors que plusieurs moyens sont de nature à justifier l'annulation, il lui revient, en principe, de choisir de fonder l'annulation sur le moyen qui lui paraît le mieux à même de régler le litige, au vu de l'ensemble des circonstances de l'affaire. (...)

4.3 Jurisprudence européenne

CEDH, 9 décembre 1994, n° 18390/91, Ruiz Torija c/ Espagne

(...)

29. La Cour rappelle que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) oblige les tribunaux à motiver leurs décisions, mais qu'il ne peut se comprendre comme exigeant une réponse détaillée à chaque argument (voir l'arrêt Van de Hurk c. Pays-Bas du 19 avril 1994, série A no 288, p. 20, par. 61). L'étendue de ce devoir peut varier selon la nature de la décision. Il faut, en outre, tenir compte notamment de la diversité de moyens qu'un plaideur peut soulever en justice et des différences dans les Etats contractants en matière de dispositions légales, coutumes, conceptions doctrinales, présentation et rédaction des jugements et arrêts. C'est pourquoi la question de savoir si un tribunal a manqué à son obligation de motiver découle de l'article 6 (art. 6) de la Convention ne peut s'analyser qu'à la lumière des circonstances de l'espèce.

30. En l'occurrence, M. Ruiz Torija opposa notamment à l'action en expulsion du bailleur un moyen tiré de la prescription de celle-ci. Articulé par écrit devant le tribunal de première instance, ledit moyen avait une formulation suffisamment claire et précise. Il fut aussi étayé par des preuves. L'Audiencia Provincial, qui annula la décision dudit tribunal et statua à nouveau sur le fond, devait, comme l'exige le droit procédural applicable, examiner la totalité des allégations formulées en première instance (paragraphe 17 ci-dessus), au moins dans la mesure où elles faisaient "l'objet du débat", et ce, même si elles ne se trouvaient pas expressément reprises en appel.

La Cour relève qu'il ne lui appartient pas d'examiner le bien-fondé du moyen tiré de la prescription, une telle tâche incombant aux juridictions nationales. Elle se borne à noter que pareil examen ne s'impose pas pour constater que le

moyen en cause était du moins pertinent: si l'Audiencia Provincial l'avait jugé fondé, elle aurait dû nécessairement débouter le demandeur de son action.

Au demeurant, l'argument du Gouvernement selon lequel le moyen tiré de la prescription manquait à ce point de fondement que le silence de la juridiction d'appel allait de soi, ne convainc pas la Cour. Le fait que le tribunal de première instance a accepté l'administration de preuves à l'appui dudit moyen tend à démontrer le contraire. Dès lors, compte tenu de l'incidence décisive de la prescription en l'espèce, le moyen méritait une réponse de la part de l'Audiencia Provincial.

Il faut donc rechercher si, en l'occurrence, le silence de cette dernière peut raisonnablement s'interpréter comme un rejet implicite. Rien n'obligeait ladite juridiction à traiter d'abord la prescription puis les arguments de fond (paragraphe 15 ci-dessus). De surcroît, la prescription relevait d'une catégorie juridique complètement distincte de celle de la cause de résiliation, de sorte qu'elle exigeait une réponse spécifique et explicite. Faute de cette dernière, il est impossible de savoir si l'Audiencia Provincial a simplement négligé le moyen tiré de la prescription ou bien a voulu le rejeter et dans cette dernière hypothèse, pour quelles raisons. Il y a donc eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1). (...)

4.4 Notes internes

Bernard Stirn, Note aux rapporteurs publics auprès des formations de jugement du Conseil d'Etat, 30 juin 2010

Objet: Diffusion des conclusions sur le site internet du Conseil d'Etat.

Chèr(e) collègue,

A la suite des conclusions du groupe de travail sur la diffusion des productions de la juridiction administrative, placé sous la présidence de Christian Vigouroux, il a été décidé que devait être assuré l'accès le plus large possible aux conclusions, dont la connaissance est indispensable à la compréhension de la décision. C'est dans cette logique qu'il est proposé d'offrir à la consultation, sous un format sécurisé, certaines conclusions sur le site internet grand public du Conseil d'Etat.

Naturellement, cette diffusion n'aura lieu qu'avec le consentement préalable du rapporteur public, conformément à l'esprit de l'institution et à la liberté du rapporteur public, dont les droits moraux et patrimoniaux établis par le code de la propriété intellectuelle (articles L. 111-1 et L. 131-3-1 de ce code) ne sont pas remis en cause.

A partir du 1er septembre 2010, la diffusion se fera selon les modalités suivantes :

- Les conclusions de Section et d'Assemblée devraient être systématiquement publiées sur le site officiel du Conseil d'Etat. Pour ces conclusions, leur dépôt au CRDJ sera présumé valoir accord à cette mise en ligne. Toute opposition devra être précisée auprès de M..., chef du service de diffusion de la jurisprudence.

- Les conclusions de sous-sections réunies prononcées sur des décisions fichées A ont vocation à recevoir la même publicité. Celle-ci sera subordonnée au consentement exprès de l'auteur, donné lors du dépôt du fichier. La décision du rapporteur public sur l'étendue de la diffusion devra être matérialisée sur chaque fichier transmis au CRDJ par un code simplifié : (...)

La diffusion sur internet sera subordonnée à une anonymisation préalable des personnes physiques et de leurs données personnelles ainsi que des références jurisprudentielles. Cette anonymisation sera assurée par le CRDJ selon des modalités garantissant le respect de l'intelligibilité du texte. Je vous demande cependant d'alléger cette opération en prenant soin de faire figurer systématiquement dans les références de jurisprudence le numéro de la décision.

La plus large diffusion des conclusions contribuera à la lisibilité de nos solutions et permettra de mieux en apprécier le bien-fondé. Elle révélera enfin à tous ceux qui l'ignorent encore la part essentielle que vous prenez au jugement des affaires et la qualité de cette contribution. J'ai confiance que ces considérations prévaudront largement sur celles qui pourraient y faire obstacle.

Jean-Denis Combrexelle, Odile Piérart, Note à l'attention des membres de la section du contentieux du Conseil d'Etat, des cours administratives d'appel, des tribunaux administratifs et de la Cour nationale du droit d'asile, 5 novembre 2018

Objet : Rédaction des décisions de la juridiction administrative

1- Après un débat nourri, passionnant et parfois passionné, la note conjointe du 15 décembre 2017 a posé le principe de la généralisation de la rédaction en style direct des décisions contentieuses rendues au sein de la juridiction administrative.

Ce débat était nécessaire. Il ne procédait en rien d'une opposition entre les anciens et les modernes mais d'une même exigence de rigueur, de clarté et d'intelligibilité de nos décisions qui avait pu conduire nos collègues à des modes de rédaction différents.

Le débat ayant été tranché, restait la question de la présentation de la rédaction en style direct. La mise en œuvre de cette rédaction ne devait pas se traduire par un affadissement et une dilution du raisonnement mais elle devait être, au contraire, l'occasion de définir un mode de rédaction qui soit propre à la juridiction administrative et qui, tout en étant nouveau, s'inscrive dans la tradition de cette dernière.

Tel a été l'enjeu du vade-mecum élaboré par le groupe de travail, placé sous l'autorité du président Stirn. Dans sa version initiale, ce document a fait l'objet d'une large concertation où chacun a pu apprécier la grande qualité de ce travail collectif auquel ont contribué toutes les composantes de la juridiction administrative.

A l'issue de cette concertation, après avoir pris en compte les observations et propositions qu'elle a suscitées, le vade-mecum est en état d'être diffusé.

2- L'envoi de ce document de référence permet de mettre fin à une situation par nature transitoire, caractérisée par la coexistence de modes de rédaction variant selon la juridiction, la chambre et parfois même le rapporteur.

Il est maintenant nécessaire de tirer toutes les conséquences, sur le point essentiel que constitue la rédaction de nos décisions, du principe de l'unité de la juridiction administrative. Afin de laisser un temps minimum d'adaptation pour les affaires en cours d'instruction, la date du 1er janvier 2019 est celle à compter de laquelle l'ensemble de nos décisions devront être rédigées en style direct.

Nous comptons sur l'implication de chacun d'entre vous pour que cette mesure entre en vigueur dans les meilleures conditions.

4.5 Communiqué de presse

Ordonnances de l'article 38 de la Constitution : le Conseil d'État précise le « mode d'emploi » du contrôle qu'il continuera d'exercer sur leur légalité, avant leur ratification par le Parlement, 16 décembre 2020

Le Conseil d'État tire aujourd'hui les conséquences de deux décisions du Conseil constitutionnel de mai et juillet dernier qui ont reconnu aux ordonnances du Gouvernement non ratifiées par le Parlement, passé le délai d'habilitation, une valeur législative au sens de l'article 61-1 de la Constitution relatif à la question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Le Conseil d'État juge que ces ordonnances pourront toujours être contestées devant lui au regard notamment des engagements internationaux de la France, de la loi d'habilitation ou des principes généraux du droit. Leur conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution pourra, quant à elle, être mise en cause devant le Conseil constitutionnel, par le biais d'une QPC.

1) L'article 38 de la Constitution permet au Gouvernement de prendre par ordonnance, dans un délai limité, des mesures dans des matières relevant du domaine de la loi, que la Constitution (article 34) réserve en principe au Parlement. Après avoir reçu l'autorisation de ce dernier (loi d'habilitation), le Gouvernement prend une ordonnance, puis dépose un projet de loi pour obtenir sa ratification. Cette ratification par le Parlement donne à l'ordonnance le statut d'une véritable loi, qui ne peut donc plus être attaquée devant le juge administratif.

Depuis le début de la Ve République, le Conseil d'État puis la Cour de Cassation et le Conseil constitutionnel jugeaient que les ordonnances constituaient, avant leur ratification par le Parlement, des actes administratifs que le Conseil d'État pouvait contrôler, y compris au regard de la Constitution, comme il le fait pour tous les actes réglementaires émanant du Gouvernement.

Par deux décisions de mai et juillet dernier¹, le Conseil constitutionnel a modifié sa jurisprudence en affirmant que les dispositions d'une ordonnance « *doivent être regardées, dès l'expiration du délai de l'habilitation et dans les matières qui sont du domaine législatif, comme des dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution. Leur conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit ne peut donc être contestée que par une question prioritaire de constitutionnalité.* »

1 Décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020 et décision n° 2020-851/852 QPC du 3 juillet 2020

Par la décision rendue aujourd'hui, l'assemblée du contentieux du Conseil d'État, sa formation de jugement la plus solennelle, prend acte de ce revirement de jurisprudence et définit les conditions et les modalités de contrôle de la légalité des ordonnances par le juge administratif. Le régime contentieux ainsi précisé poursuit trois objectifs :

- faire en sorte qu'il n'entraîne aucun recul de l'Etat de droit pour les justiciables ;
- délivrer un mode d'emploi qui soit le plus clair et le plus simple possible pour les requérants ;
- s'adapter à la « stratégie contentieuse » du demandeur, qui reste libre du choix des moyens qu'il invoque, y compris dans l'hypothèse où un principe constitutionnel aurait un équivalent dans une convention internationale ou dans un principe général du droit.

2) Tant qu'une ordonnance n'aura pas été ratifiée par le Parlement, elle pourra toujours être contestée devant le Conseil d'État, qui a le pouvoir de l'annuler.

Lorsque le délai d'habilitation accordé par le Parlement au Gouvernement pour prendre l'ordonnance est expiré, la contestation de l'ordonnance au regard des droits et libertés garantis par la Constitution doit prendre la forme d'une QPC. Le Conseil d'État devra ainsi, si la QPC est sérieuse ou nouvelle, la transmettre au Conseil constitutionnel qui se prononcera sur ce point.

En revanche, le Conseil d'État contrôlera toujours la conformité de l'ordonnance aux autres règles et principes de valeur constitutionnelle, aux engagements internationaux de la France, aux limites fixées par le Parlement dans la loi d'habilitation et aux principes généraux du droit, ainsi qu'à des règles de compétence, de forme et de procédure. Il pourra ainsi l'annuler si elle est illégale pour l'un de ces motifs, quel que soit le sort réservé par le Conseil constitutionnel à une QPC qui lui aura été transmise.

3) Cette clarification de la répartition des rôles pour le contrôle des ordonnances non ratifiées a été réalisée dans le cadre d'un recours déposé par plusieurs syndicats contre une telle ordonnance. Ces derniers demandaient au Conseil d'État d'annuler l'ordonnance du 15 avril 2020 relative à la prise de jours de réduction du temps de travail ou de congés dans la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale au titre de la période d'urgence sanitaire.

Par la décision de ce jour, le Conseil d'État juge que cette ordonnance, qui a imposé la prise de jours de congés et de RTT aux agents placés en « autorisation spéciale d'absence » pendant le confinement du printemps dernier, est légale. Elle est, en particulier, justifiée par les besoins du service au cours de la période d'état d'urgence sanitaire et par l'objectif de diminuer le nombre de jours susceptibles d'être pris à la reprise.

4.6 Doctrine

Caroline Lantero, Le justiciable et le discours du juge, RFDA 2019 p.682 (article reproduit avec l'aimable autorisation des Editions Dalloz et de l'auteure)

Un discours sert un propos et reste unilatéral. Ce n'est pas une discussion. « Le juge passe pour être réfractaire au dialogue et pour préparer dans le secret, sans signe annonciateur, une décision dans laquelle, une fois rendue, les parties ont du mal à reconnaître leur litige » (1). Au regard des travaux dans lesquels cette contribution s'inscrit, il est question du discours, en tant que production écrite, le plus souvent didactique, sur un thème déterminé, conduit de manière méthodique et publique, émanant du juge « jugeant » et qui s'adresse au justiciable. Il s'agit donc d'étudier simplement ce que dit le juge, selon quelle méthode et dans quelle mesure il peut être compris du justiciable. L'entreprise sera humble, car l'observation que faisait le doyen Vedel au terme de laquelle la doctrine manque bien souvent d'éléments pour identifier et maîtriser les tenants et aboutissants du discours du juge (2), reste valable. On n'évoquera donc ici que ce que dit le « juge jugeant » en écartant de l'analyse les communications extra-juridictionnelles telles que les discours prononcés par le vice-président du Conseil d'État à l'occasion des rentrées solennelles des juridictions, ou les productions doctrinales du juge administratif telles que les rapports de la section du rapport et des études, les interventions des magistrats ou des membres du Conseil d'État aux manifestations scientifiques, ou encore l'organisation de colloques, entretiens et conférences.

On n'insistera pas, pour la connaître trop bien, sur la hiérarchie entre ce que dit le Conseil d'État (qui s'adresse aux parties, mais aussi aux juges du fond, qui est lu par le plus grand nombre et qui est de facto étudié depuis plus longtemps), et ce que disent les juges du fond, qui s'adressent le plus souvent seulement aux parties. Les études déjà menées sur le mode de rédaction et le style des décisions du juge administratif s'intéressent le plus souvent aux seules décisions du Conseil d'État, ce qui est bien légitime au regard du poids juridictionnel et de l'accessibilité historique et quantitative de ses décisions (3). La présente étude n'échappe pas davantage à la contrainte matérielle posée. Mais il faut relever que les discours du juge du fond existent et que l'une des raisons de la dilution de la rédaction traditionnelle qui faisait le « charme mystérieux des jurisprudences d'autrefois » (4) est précisément l'augmentation du nombre de juridictions, de magistrats et de décisions écrites par un juge isolé (magistrat statuant seul au fond, juge des référés statuant seul) qui ne facilite pas la transmission des usages. C'est également l'une des raisons des réformes engagées pour modifier la rédaction des décisions de justice.

Le juge administratif essaie de parler au justiciable et de s'en faire comprendre. Ce ne fut pas toujours le cas, car il ne s'est longtemps adressé qu'à l'administration, dont il était le conseil jusqu'en 1872 et à qui il commandait et transmettait ses ordres sans motiver ses avis outre mesure (le ministre ne motivant pas davantage ses décisions). Le Conseil d'État, alors juge administrateur assumé, agissait comme un supérieur hiérarchique de l'administration. Devenu juge indépendant en 1872, il aurait semble-t-il eu des difficultés à s'éloigner de ses habitudes consultatives. De même a-t-il eu des difficultés à motiver ses décisions, « n'ayant pas l'habitude d'exposer, dans ses arrêts, toutes les déductions juridiques qui les motivent » (5). On a dit de lui qu'il était juge d'une administration historiquement très autoritaire dont il a adopté la sécheresse du propos.

Depuis, il ne commande plus, ne crie jamais. Il murmure. Mais encore plus souvent à l'oreille de l'administration qu'à celle de l'administré.

Bien que le Conseil d'État ait fait émerger un principe général de motivation des décisions de justice (6), les observateurs des années 1950, et notamment Jean Rivero, disent à propos de la fameuse *imperatoria brevitatis*, qu'elle est la manifestation de ce que le Conseil d'État s'adresse à l'administration, qu'il a « moins à la convaincre qu'à l'informer » (7) et qu'il est difficile de se défaire d'habitudes ainsi prises dans son premier âge (8). Durant cette même période, Roger Latournerie ouvre quelques portes sur le mystère rédactionnel et explique le style du Conseil d'État (9). Tony Sauvel commence, quant à lui, à faire valoir les attentes du justiciable : « Nous ne demandons pas seulement au juge de mettre fin à nos différends, nous demandons de nous expliquer, de nous faire comprendre, nous voudrions non pas être seulement jugés, mais si possible persuadés, ce qui est bien autre chose » (10). C'est davantage dans les années 1970 que les attentes prennent les traits de revendications. Yves Gaudemet introduit sa thèse sur les méthodes du juge administratif en évoquant « une conspiration du silence » (11). Alexandre Parodi regrette l'inconfort du lecteur en faisant valoir que « la subtilité [des] solutions » du Conseil d'État est « cause d'hermétisme » ; « le laconisme de ses décisions, source d'incertitude » et que « l'empirisme de son inspiration (...) rend malaisé tout effort de systématisation logique » (12). Dans les années 1980, le « déclin du laconisme » est déjà observé (13), mais les critiques sont intactes. Sur la « question de savoir si les citoyens français sont à même de comprendre les décisions du Conseil d'État », Bernard Ducamin s'interrogeait : « dans la mesure où le Conseil d'État est resté fidèle à une tradition centenaire de rigueur, de concision et de sécheresse objective, un fossé ne s'est[-il] pas formé entre sa manière de s'exprimer et celle de nos contemporains, sous l'influence du langage plus approximatif de la presse écrite et radiotélévisée ? » (14).

Pour le justiciable, le constat est encore aujourd'hui celui d'une certaine incompréhension de ce que lui dit le juge administratif, en dépit des efforts réalisés. Certes la motivation de ses décisions historiquement laconique, serrée, pointue, choisie, autoritaire a considérablement évolué, mais certains stigmates de cette autorité demeurent. On les

trouve encore dans un discours relativement codé, voire silencieux, qui ne s'explique et ne se comprend parfois qu'en dehors de la décision. Depuis la tenue du colloque clermontois en septembre 2018 (15), une grande étape a été franchie avec la réforme de la rédaction des décisions de justice entrée en vigueur en janvier 2019. Engagée en 2011 par Jean-Marc Sauvé, menée par un groupe de travail qui a remis son rapport en avril 2012 (16), expérimentée et évaluée (17), elle a abouti à la publication en décembre 2018, d'un vade-mecum sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative (18). Cette réforme avait d'ailleurs aussi (essentiellement ?) pour ambition de rendre la décision de justice plus visible et mieux comprise des autres juges, notamment européens et judiciaires, mais semble surtout être un message descendant à l'usage des juridictions de fond. Le présent propos s'inscrit dans un contexte de tournant, annoncé certes, mais n'offrant ni la visibilité susceptible de permettre un bilan ni une parfaite démonstration de la volonté du juge administratif d'être mieux compris de son justiciable. Aussi et en dépit des efforts du juge pour être accessible, voire pédagogique, on peut s'interroger sur l'efficacité des correctifs apportés. On peut même se demander si le juge n'aurait pas cédé à un phénomène de surcorrection.

Un discours codé et des indices imparfaits

Le procès administratif en général et la décision juridictionnelle en particulier comportent des éléments de mystère et de confidentialité, des subtilités rédactionnelles et des silences qui laissent encore le justiciable dans une certaine forme d'incompréhension ou de ressenti d'opacité dans ce que lui dit le juge. Les choses dites ne disent pas toujours ce qu'elles semblent dire, les choses non dites en disent parfois beaucoup, et les indices ne sont pas toujours dans la décision même, mais au-dehors.

La subtilité des choses dites

Si les récents travaux du Conseil d'État ont apporté un éclairage sur certaines choses dites en décodant pour la première fois une partie des expressions stéréotypées employées dans les décisions de justice et en invitant à renoncer à un vocabulaire devenu désuet, il demeure des subtilités de langage qui échappent au justiciable.

Des expressions stéréotypées

Certaines expressions « stéréotypées » (19) parlent d'elles-mêmes, d'autres méritent un décodage. Si Yves Gaudemet avait pu retracer les plus importantes, et si le manuel de contentieux administratif de Mattias Guyomar et de Bertrand Seiller en dresse également une liste fort utile (20), le volumineux Guide du rapporteur TA (21), document interne de la juridiction administrative de 746 pages pour sa version 2018, ne les explicite en revanche pas. Est-ce là la preuve que la tradition écrite ne se transmet que de manière orale ? Là encore les habitudes ont été bousculées. Le colloque de septembre 2018 consacré au justiciable face à son juge avait été l'occasion de recenser l'ensemble des expressions utilisées par les juges et de les traduire. La plus-value de cette recherche a été considérablement minorée par la publication du vade-mecum du Conseil d'État trois mois plus tard révélant, pour la première fois dans un document public, les « principales conventions de rédaction et de langage » utilisées par le juge administratif (22). Toutes ne sont cependant pas citées et certaines n'ont, au regard des témoignages recueillis auprès de magistrats, pas toujours la portée que leur donne le vade-mecum. Certaines formules renvoient à l'office du juge et à la nature du contrôle auquel il procède et nous renvoyons donc au vade-mecum (23). D'autres véhiculent un message aux parties - mais aussi au juge supérieur - et en voici un nouvel inventaire : (...)

Un vocabulaire désuet et polysémique

Dans le hall de la cour administrative d'appel de Bordeaux est affiché un clin d'œil plein d'autodérision relatif à l'utilisation d'expressions désuètes et de formules surannées : « *Défenses itératives sont faites aux juges de la cour de céans, / saisis de la cause et statuant sur le fond, / d'user d'éléments et syntagmes tant abstrus qu'abscons / qui ne peuvent être compris par les litigants, / à peine, en tout état de cause et - excepté fol appel - / sans qu'il soit besoin de statuer / sur les fins de non-recevoir inutilement opposées, / de nullification de leurs arrêts / argués d'irrégularité, / sans qu'y fasse obstacle quelque motivation que ce soit / même les fondant implicitement mais nécessairement, / laquelle ne saurait avoir pour objet / et ne peut avoir pour effet / de justifier des usages non-idoines à la cause afférente, / excepté, si mieux n'aime, le magistrat dont s'agit, / nonobstant son infaillibilité et son impécuniosité, / s'acquitter d'une amende honorable / majorée, et s'il y échet, / des intérêts et des intérêts des intérêts* » (37).

Ces termes ont été évidemment délaissés, à l'instar de « Dame » et de « Sieur », devenus « Madame » et « Monsieur » dans les années 1980. Mais subsiste encore un vocabulaire désuet ou inutilement technique (« juridiction de céans », « ester en justice », « interjeter appel », « décision querellée », « il apert », « il s'évince »), à ce titre pointé du doigt par le rapport Martin (proposition n° 4 et proposition n° 18), et dont le vade-mecum de décembre 2018 invite formellement à se défaire (en même temps que les locutions latines d'ailleurs, ce qui est amusant compte tenu du titre donné au document). Mais ce vocabulaire semble tellement ancré dans certaines habitudes rédactionnelles que de la plume même d'un magistrat, il est dit qu'on : « trouvera donc encore longtemps des magistrats pour militer en faveur "desdites" expressions ou des termes "susmentionnés", tout heureux d'écrire que le tribunal de céans censure la décision "querellée" qui n'a pas octroyé l'indemnisation réclamée, ou prononce une condamnation "si mieux n'aime ledit défendeur" exécuter lui-même certains travaux ». « J'ose à peine », poursuit-il, « évoquer l'idée sacrilège d'abandonner le "nonobstant" dont nombreux sont encore mes collègues à assurer qu'il n'a rigoureusement aucun équivalent, dans toute la langue » (38).

Parallèlement à cet éventuel attachement au charme passé de certains termes, il existe, dans le discours pourtant si précis du juge administratif, une multitude d'expressions polysémiques et peu encadrées. Par exemple les « troubles dans les conditions d'existence » (39) en matière de dommage corporel, expression rejoignant tantôt la seule notion de « préjudice d'agrément » utilisée par le juge judiciaire, tantôt en la dissociant explicitement (40), tantôt une catégorie plus vaste au sein de laquelle le préjudice d'agrément sera inclus (41). Cela conduit à un manque certain de lisibilité du contentieux indemnitaire (42). Plus largement, les expressions « intérêt général », « dignité humaine » ou même « administration » (43) et « sécurité juridique » sont extrêmement évanescentes et masquent une grande partie du discours. Leur utilisation et leur compréhension demeurent le monopole du juge administratif, qui détient seul les clés des notions et en module librement le contenu.

Preuve que la réforme de la rédaction s'adresse davantage aux juridictions qu'au justiciable, le rapport Martin renvoyait déjà les questions relatives au vocabulaire employé au « guide du rapporteur », document interne aux juridictions, non publié. Il préconisait toutefois de « publier une liste de définitions des termes juridiques fréquemment utilisés par le juge administratif, au sein des juridictions et sur leur site internet. » (44) Le vade-mecum publié en décembre 2018 ne reprend pas cette préconisation. Le site du Conseil d'État propose certes un glossaire, mais limité aux termes processuels (intérêt à agir, arrêt, décision, etc.) (45).

Les silences (...)

Des indices à l'extérieur de la décision (...)

Les conclusions du rapporteur public

Les « sous-jacents et les implicites », pour reprendre la formulation de Laurence Helmlinger (74), ont généralement vocation à être éclairés par le rapporteur public. L'auteur souligne que c'est imparfait, compte tenu, notamment de ce que la formation de jugement n'est pas tenue de le suivre et que des divergences plus ou moins visibles existent en permanence entre l'explication publique donnée par le rapporteur public et la décision lue. Quand ces divergences sont trop subtiles, le justiciable perd en compréhension. De plus, les conclusions n'ont ni à être publiées, ni à être communiquées, ni même à être écrites. Enfin, le rapporteur public n'engage que lui, et n'est d'ailleurs pas partout (75). Le poids de l'explication de la décision ne peut et ne doit donc pas peser sur ses conclusions, quel que soit l'intérêt représenté par une meilleure communication de ses dernières (76). Il faut donc aller aux audiences. Toutefois, le rapporteur public n'est investi d'aucune mission pédagogique à l'endroit de l'auditoire. Il s'adresse à la formation de jugement (77) et, selon les cas, peut être parfaitement inaudible pour les justiciables, et même leurs conseils, présents dans la salle d'audience. Un avocat prenant en note les conclusions du rapporteur public s'intéressera assez peu à l'intitulé complet de la loi ou à la pagination d'un arrêt au Lebon. Il relèvera en revanche avec intérêt le numéro du texte ou de la décision utilisée. Ce qui est utile pour certains sera donc particulièrement indigeste à dire ou entendre pour d'autres.

Le fichage et l'analyse

Pour le Conseil d'État, la formation de jugement réunie pour statuer est très indicative de la portée de la décision. Un arrêt d'assemblée du Conseil d'État sera presque systématiquement un arrêt classé, publié, analysé. Un arrêt de section le plus souvent aussi. Les décisions sont classées A, B, C+ et C et l'arrêt sera soit « Publié au Lebon » s'il est classé A (intérêt majeur, questions de droit nouvelles et importantes, évolution jurisprudentielle marquante), soit « Mentionné aux tables du Lebon » s'il est classé B (précisions, complément ou extension d'une jurisprudence dont les principes sont déjà établis), soit « Non publié au Lebon » (pas de portée notable). Pour illustration, la décision Czabaj du 13 juillet 2016 a été prise en assemblée et intégralement publiée au Recueil (78).

Au-delà de cette première indication, le moment de l'analyse est très utile. Réservée aux décisions méritant d'y être publiées in extenso ou mentionnées dans les tables analytiques du Lebon (ainsi qu'à ses prolongements ou remplaçants numériques (79)), l'analyse comprend les abstrats et le résumé et apporte de nombreux éclairages sur la portée des décisions. Pour le justiciable, l'intérêt de l'analyse est toutefois très limité. En premier lieu parce qu'elle reste rare compte tenu des décisions sélectionnées (80) et ne concerne que celui qui se hisse à hauteur du Conseil d'État avec une affaire propice à diffusion (81). En second lieu parce qu'en dépit d'un vrai élan pédagogique des membres du Conseil d'État pour expliciter le processus de sélection et les modalités de classement et de fichage, cela reste bien impénétrable (82).

Les abstrats sont peu lisibles car ils reproduisent le plan de classement de la juridiction administrative (PCJA (83)), outil de pure indexation du contenu matériel pour les décisions sans portée, outil de fichage désignant les points sur lesquels la décision est digne d'intérêt par ailleurs. Il s'agit d'une succession de chiffres, correspondant à des codes, correspondant eux-mêmes à des matières du droit et du contentieux administratifs. Ainsi peut-on lire sur Légifrance sous la décision Czabaj : 01-04-03-07 + 54-01-07 + 54-07-09. Chaque nombre est un code qui, associé à un autre nombre est un nouveau code. Les abstrats traduisent ces chiffres de manière assez télégraphique et on apprend que la décision est fichée sur la validité des actes administratifs (01-04-03-07), les délais d'introduction de l'instance (54-01-07), et la modulation dans le temps d'un changement de jurisprudence (54-07-09). À ce stade, il est évident qu'en dépit de sa publicité, le PCJA n'est pas un outil manipulable par le justiciable, à qui il n'est en tout état de cause pas

destiné. Reste ce que les membres de la juridiction qualifient de « queue d'abstrats » (84), qui complète l'arborescence et indique la portée de la décision. Sur Légifrance, dans l'analyse de la décision Czabaj, nous lisons donc : « 54-07-09 (...) - Impossibilité pour le destinataire d'une décision individuelle qui en a eu connaissance d'exercer un recours juridictionnel contre cette décision au-delà d'un délai raisonnable ». De toute évidence, l'arborescence du PCJA n'avait pas prévu cette situation et la portée de la décision est en effet très utilement « complétée » par la queue d'abstrat.

Toujours dans l'analyse et à la suite des abstrats, un résumé propose une synthèse, avec de vraies phrases posant clairement la portée de la décision, des éléments contenus dans les abstrats.

Enfin, l'analyse peut être complétée par des notes de rapprochement jurisprudentiels ou plutôt de références jurisprudentielles annoncées par la mention [RJ], relatif aux précédents jurisprudentiels, légèrement plus démocratique, mais qui n'est pas toujours limpide et qui est réservé aux décisions du Conseil d'État. Si certaines locutions sont connues, telles que « ab. jur. », qui signifie un abandon de jurisprudence, les décodeurs du Conseil d'État ont pu admettre que « le sens de ces locutions ésotériques est resté longtemps entouré d'un certain mystère » (85) et n'a été expliqué pour la première fois qu'en 1995, date à partir de laquelle la signification a été indiquée chaque année à la première page du Lebon. Ainsi, la mention « Cf » a pu vouloir dire Confer mais désignait désormais une confirmation. Elle inscrit la décision dans la lignée d'une décision antérieure. Des incertitudes demeurent quant à l'utilisation des « rapp. », et « comp. ». « Rapp. » se place sur le terrain de l'analogie et invite à rapprocher la solution retenue d'un précédent, en dépit d'un contexte juridique différent. « Comp. » est beaucoup plus problématique. Il indique une solution différente d'un précédent, que le précédent ait eu à traiter d'un problème se posant dans des termes identiques ou qu'il soit intervenu dans un contexte juridique différent. Nous avons donc une solution différente, mais qui n'est pas un abandon de jurisprudence et qui fait coexister deux solutions antagonistes. L'analyse pour la décision Czabaj donne une illustration de ces incertitudes. Elle indique : [RJ1] Cf. CE, assemblée, 24 mars 2006, Société KPMG et autres, n° 288460, p. 154 : [RJ2] Comp. CE, section, 13 mars 1998, Mme Mauline, p. 80. Or la sécurité juridique poursuivie dans la décision KPMG de 2006 (protection du justiciable contre un trop grand bouleversement de situation qu'il pouvait espérer acquise) n'est pas tout à fait la même que la sécurité juridique poursuivie dans la décision Czabaj de 2016 (protection de la décision de l'administration contre l'action du justiciable), et la locution « Cf » paraît discutable. L'invitation à « comparer » avec la décision Mauline, dans laquelle la connaissance acquise d'une décision n'avait pas d'incidence sur les délais de recours, illustre en revanche parfaitement ce que « Comp. » veut dire. Dans la décision Czabaj, la connaissance acquise de la décision fait courir le délai raisonnable. La solution s'est donc bien écartée du précédent, sur la survie duquel il est tout de même permis d'interroger.

Au sujet des vertus du fichage, mais aussi des risques causés par l'absence de fichage ou par un fichage trompeur, qui peut ou non être redressé par la suite (86), la lecture de l'étude décapante de Paul Cassia emporte au moins la conviction sur le fait que les indices en dehors de l'arrêt doivent rester de simples indices (87). Il semble avoir été démontré que tous ces éléments de communication autour de la décision ne s'adressent pas au justiciable. Le juge explique sa décision à tous, mais dans un discours inaccessible pour le justiciable.

Vers un discours pédagogique ?

Depuis quelques années, un certain nombre de travaux et de manifestations scientifiques se sont intéressés, au-delà du style rédactionnel du juge, à la question de la pédagogie et des modes de communications du juge (88). On l'a dit, les modes de rédaction des décisions sont en pleine évolution, avec une très nette accélération depuis 2012 et un véritable tournant depuis le 1er janvier 2019. Parmi les changements les plus emblématiques, la disparition (89) du « Considérant » et de la phrase unique qui ne remplissait plus son rôle de démonstration rectiligne et syllogistique et dont le sort devait être lié à celui de la brièveté. Pour des raisons élémentaires de motivation, les décisions se sont parfois empâtées et la phrase unique était devenue particulièrement illisible, convoquant des ressorts infinis d'attention et de concentration. Pierre Brunet cite in extenso un considérant des décisions Arcelor et Tarn-Garonne pour confronter le lecteur à l'expérience, et la démonstration est faite du caractère indigeste de la lecture, avant même de se mesurer à la compréhension de la décision (90). Si certaines réformes de la rédaction tenant au vocabulaire peuvent relever de la coquetterie, l'abandon de la décision en considérants et de la phrase unique, critiquée pour son archaïsme (91), pour son manque de lisibilité (92) ou pour ses boursoufflures (93), aura nécessairement des répercussions sur la lisibilité et l'accessibilité de la décision au justiciable. Pour autant, un discours accessible n'est pas nécessairement pédagogique. Et il faudra, pour les juridictions comme pour leurs interlocuteurs savants, dépasser une évidente culture de l'entre-soi et de l'attachement aux traditions. Les juridictions devront également éviter de tomber dans le piège de la sur-explication qui fait perdre en lisibilité.

Accessibilité n'est pas pédagogie (...)

Culture de l'entre-soi et attachement aux traditions (...)

Les pièges de la sur-explication et du discours sur le discours

Au regard de ce qui a été précédemment dit, il serait aussi désagréable qu'incohérent de reprocher au juge de trop parler dans la décision et de trop communiquer en dehors. Les propos qui suivent mettent seulement en évidence les risques présentés par les correctifs et soulignent toute la difficulté de l'équilibre à atteindre pour être compris par le justiciable.

La sur-motivation et la lisibilité des décisions

Pour corriger leur laconisme, les arrêts intuitifs sont-ils devenus des arrêts discursifs (110) ? Certaines décisions, déjà recensées par Catherine Teitgen-Colly (111), sont de véritables cours de droit : un cours sur la notion de service public (APREI 2007), un cours sur l'histoire et sur le gouvernement de Vichy (Papon 2002), un cours sur l'articulation des normes (Arcelor 2007), un cours sur l'introduction des recours (Tropic Travaux signalisation 2007), un cours sur les effets dans le temps des décisions (AC ! 2004), un cours sur la sécurité juridique (KPMG 2006), un cours de contentieux contractuel (Béziers I et Béziers II), un cours sur le droit de la fin de vie (Lambert 2014). Ajoutons ces dernières années plusieurs cours sur les délais de procédure et la sécurité juridique (Czabaj 2016, CFDT Finances 2018). Ces leçons, dont la longueur et le caractère parfois indigeste ne font pas débat, ne s'adressent pas, ou peu, au justiciable. Traduisant une volonté « d'assigner à l'administration l'étendue de ses obligations, en anticipant des contentieux inévitables » (112), et non une démarche pédagogique, ils relèvent à la fois de l'affirmation de l'activité normative du juge et, contre toute attente, de l'abandon d'une certaine forme d'autorité. Christophe Fardet relevait que le développement des motifs pouvait diluer le caractère décisoire et exiger que l'autorité de la chose convaincante vienne se greffer sur l'autorité de la chose jugée (113). Si ces arrêts discursifs ne sont pas inédits, leur fréquence s'intensifie considérablement et au laconisme légendaire des décisions se substitue une longueur remarquable (encore quarante considérants/points dans la dernière ordonnance « Lambert » du Conseil d'État d'avril 2019 (114)). Sommes-nous en train de critiquer la motivation des décisions après leur avoir reproché une insuffisance de motivation ? Absolument, et de manière concomitante de surcroît, mais en dissociant les/ces décisions « cours de droit », qui ont des vertus pédagogiques (115) même si elles ne s'adressent pas au justiciable, des autres, toutes de plus en plus longues pour deux raisons : une standardisation de la rédaction et un recours abusif aux citations in extenso des textes. La standardisation de la rédaction a été observée par Frédéric Rolin comme une formalisation à l'extrême des normes de rédaction, faisant perdre en lisibilité (116). C'est l'un des dangers du réflexe topique consistant à répondre à une situation donnée par une succession de formules préexistantes trouvées dans le guide de rédaction, ou, le plus fréquemment, dans la jurisprudence voisine, et dépersonnalisant la décision. En outre, les décisions se sont mises à citer in extenso la norme applicable (voire pire une succession de dispositions applicables), sans plus-value informative quant à l'élaboration de la décision. Le juge ne fait pas toujours, tant s'en faut, œuvre doctrinale.

Et alors qu'il s'agissait d'une correction à l'insuffisance de motivation critiquée par le passé, le rapport Martin de 2012 a préconisé d'encadrer le recours excessif aux citations. Préconisations reprises dans le vade-mecum qui invite les rédacteurs à ne citer que la partie du texte applicable, voire, à résumer ce que les textes disent (117). Le juge est devenu trop bavard, sans toutefois parler davantage. Citer la loi entre guillemets, et même en italique pour que cela soit visible, ce n'est pas parler.

La sur-communication à l'extérieur de la décision

Si le Conseil d'État n'est pas tenu d'assurer la diffusion de ses décisions (118), il s'efforce de faire connaître son action à l'extérieur depuis de nombreuses années avec la création de la revue *Études et Documents* en 1947 (transformée en *Rapport annuel public* en 1989 (119)), la tenue de la chronique à l'*Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA)* en 1955 (120), et la publication du *GAJA* en 1956 (121). L'exercice de communication est différent et tend à toucher un public plus large. Bien qu'elle ne soit pas totalement neuve (122), elle se développe et se diversifie, de même que, plus généralement, la communication (la « com » serait plus juste) sur l'institution (123). Aujourd'hui, le Conseil d'État a un site internet très fourni, relayé par un compte Twitter actif et suivi par 139 000 abonnés. Sous l'impulsion de Jean-Marc Sauvé, le Conseil d'État et l'ensemble de la juridiction administrative se sont mis à parler. En 2008, le Conseil d'État s'est doté d'une direction de la communication (124), à la suite d'un malentendu autour d'une décision relative à un refus de naturalisation (125) et réduite par les médias à un problème de burqa (126). Les communiqués de presse, initialement destinés aux journalistes, se sont multipliés depuis 1999. Olivier Renaudie a pu distinguer les communiqués portant sur les décisions techniques, de ceux qui éclairent une décision médiatique (127). Pour les premières, il citait Arcelor, Tropic, Commune d'Annecy, auxquelles sont venues s'ajouter depuis Danthony, Dahan, Czabaj, CFDT Finances, etc. Pour les secondes, il citait la décision portant sur le visa d'exploitation "Antichrist" et la décision annulant le décret reportant la prise de fonctions du magistrat instructeur dans l'affaire Clearstream. C'est dans cette seconde catégorie que l'explosion communicante a eu lieu. Dieudonné, Vincent Lambert, le Burkini, les crèches de la nativité, le Médiateur, les Silhouettes de Dannemarie, la chasse à la glu, les vaccinations obligatoires, etc. Certains communiqués sont même traduits en anglais, montrant là encore l'effort de visibilité internationale (128). Pure communication ou pédagogie ? La question a déjà été posée et il y a été répondu (129). Il y a une part évidente de pédagogie lorsque le communiqué traduit une décision en langage non codé et explicite la portée qu'on doit lui donner, ce qu'Olivier Renaudie qualifie de vertus formelles et de vertus matérielles tout en soulignant la part de risque consistant à véhiculer des jugements de valeur sur des circonstances et à apporter des précisions superflues. On touche là à la surcommunication. Souvenons-nous de l'exercice de justification mené par le Conseil d'État après la décision du 9 novembre 2016 sur les crèches de la Nativité (130). Un communiqué du même jour atteint presque 8 000 signes (3 pages de textes alors que la méthode du communiqué est de tenir en une seule, ce que même la Cour européenne des droits de l'homme parvient à faire) ; Jean-Marc Sauvé intervient lui-même dans la presse en appelant les rédactions le lendemain pour justifier les décisions (131). On peut soulever ici une difficulté majeure. Si la décision doit être

justifiée et expliquée dans la presse, n'est-ce pas parce qu'elle a raté son objectif ? Celui de trancher et, si possible, de trancher clairement ? Le Conseil d'État s'était concomitamment doté d'un porte-parole (132), et, à peine nommé à ce poste, Xavier Domino intervenait dans la presse dans un entretien sur la laïcité, à l'occasion d'une réplique du contentieux sur les crèches de la Nativité, pour défendre la position d'équilibre réalisée par le Conseil d'État (133). Cela ne touche pas que le Conseil d'État et les juridictions administratives ont également créé des postes de communicant. C'est le cas du tribunal administratif de Besançon par exemple. Et on a vu le magistrat délégué à cette tâche expliquer, lors d'un communiqué de presse filmé, l'ordonnance du juge des référés relative à l'arrêté anti-mendicité interdisant de s'asseoir par terre, et accueillant le moyen tiré de la violation d'une nouvelle liberté fondamentale : la fraternité (134). Clairement dans cette vidéo, le magistrat glisse (comme l'aurait fait un rapporteur public ou comme aurait peut-être pu l'écrire le juge) que le requérant n'a pas invoqué la bonne liberté fondamentale (135).

Les membres de la juridiction administrative seront toujours les commentateurs les mieux autorisés de la décision du juge administratif. Mais si cela consiste à expliquer immédiatement ce qui n'est finalement pas assez dit clairement, et à multiplier les canaux, on peut continuer de s'interroger sur la pédagogie de la décision de justice envers le justiciable. L'exercice est peut-être devenu trop exigeant : ni trop ni trop peu de motivation ; des normes de rédaction claires, mais pas trop standardisées ; des explications claires, mais pas trop détaillées ; etc. Le prochain défi du juge, face à son justiciable, est peut-être de développer de nouvelles compétences pour expliquer la décision en dehors d'elle.

- (1) P. Blanc, « Le silence du juge », RD publ. 2012, n° 4, p. 1133-1144.
- (2) G. Vedel, « Jurisprudence et doctrine : deux discours », Rev. adm., n° spécial « Le Conseil d'État et la doctrine », 1997. 7 s. ; G. Vedel, « Doctrine et jurisprudence constitutionnelles », RD publ. 1989. 11 s.
- (3) P. Brunet, « Le style déductif du Conseil d'État et la ligne de partage des mots », Droit et Société, Ed. juridiques associées/LGDJ 2015, p. 545 - 561. ; C. Fardet, « Le style des décisions du Conseil d'État », Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique, du monde des juristes et du livre juridique, n° 33 - 2013, p. 219-243 ; B. Ducamin, « Le style des décisions du Conseil d'État. Les réactions d'un public cultivé », ECDE, n° 36, 1984-1985, p. 129 ; F. Rolin, « La qualité des décisions du Conseil d'État », in Qualité des décisions de justice, Actes de colloque de Poitiers, Commission européenne pour l'efficacité de la justice, 2007, p. 153-165 ; C. Alonso, « La motivation didactique des décisions juridictionnelles du Conseil d'État », in M. Hecquard-Théron et P. Raimbault (dir.), La pédagogie au service du droit, LGDJ, 2011, p. 161-184 ; M. Deguegue, « Les obiter dicta dans la jurisprudence du Conseil d'État », in M. Hecquard-Théron et P. Raimbault (dir.), préc., p. 229-245. ; O. Le Bot, « Rédaction des jugements et lisibilité des décisions du juge administratif », in M. Paillet (dir.), La modernisation de la justice administrative en France, Larcier, 2010, spéc. p. 281 ; M. Lannoy, Les obiter dicta du Conseil d'État statuant au contentieux, Dalloz, Nouvelle bibliothèque des thèses, 2016, 444 p.
- (4) R. Chapus, Droit du contentieux administratif, Montchrestien, 2008, 12e éd., n° 1175-3°, p. 1034.
- (5) E. Laferrière, Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, introd. 1e éd., t. 1, p. XIII.
- (6) CE, 5 déc. 1924, Légillon, Lebon p. 985.
- (7) J. Rivero, « Le Conseil d'État, cour régulatrice », D. 1954. 157. Ces références sont d'ailleurs données dans le rapport du groupe de travail de 2012, qui renvoie également à R. Latournerie.
- (8) J. Rivero, « Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif », EDCE n° 27, p. 30
- (9) R. Latournerie, « Essai sur les méthodes juridictionnelles du Conseil d'État », Livre jubilaire du CE, Sirey, 1952, p. 177-276.
- (10) T. Sauvel, « Histoire du jugement motivé », RD publ. 1955. 51.
- (11) Y. Gaudemet, Les méthodes du juge administratif, LGDJ, 1972, p. 1.
- (12) A. Parodi, Préface à l'ouvrage collectif, Le Conseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque, 1799-1974, CNRS, 1974.
- (13) S. Rials, Le juge administratif et la technique du standard, LGDJ, 1980, p. 410
- (14) B. Ducamin, « Le style des décisions du Conseil d'État », EDCE, 1984-1985, n° 36, p. 129-145
- (15) S. Hourson et C. Lantero, Le justiciable face à la justice administrative, 19 sept. 2018, École de droit Clermont-Ferrand, UCA.
- (16) Rapport du groupe de travail sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative présidé par Ph. Martin, avr. 2012, ci-après « Rapport Martin » ; H. Pauliat, « Rapport introductif », in M. Paillet (dir.), La modernisation de la justice administrative en France, Larcier, 2010, spéc. p. 32 s.
- (17) V. P. Gonod, « L'évaluation de l'expérimentation d'une nouvelle rédaction des décisions de la juridiction administrative », in F. Malhière (dir.), Comment rédiger une décision de justice au XXIe siècle, Dalloz, Thèmes et Commentaires, mai 2018, p. 59-64.
- (18) Conseil d'État, Vade-mecum sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative, déc. 2018, 66 p, ci-après « vade-mecum ».
- (19) Y. Gaudemet, Les méthodes du juge administratif, LGDJ, 1972, p. 104.
- (20) M. Guyomar, B. Seillier, Contentieux administratif, Dalloz, Hypercours, 4e éd., p. 445.
- (21) Il existe aussi un Guide du rapporteur à la CAA, un Guide du rapporteur à la section du contentieux et un Guide du rapporteur - sections administratives.
- (22) Vade-Mecum, p. 21-24.
- (23) Par ex. : « a pu à bon droit » : le juge donne un indice sur le contrôle opéré dans le cadre d'un recours de plein contentieux ; « a fait une exacte application » : le juge opère un contrôle normal sur la décision de l'administration : « Dans les circonstances de l'affaire » : le juge statue sur les dépens ; « n'est pas fondé à se plaindre » : uniquement utilisé en appel, pour confirmer le dispositif du juge de première instance ; etc.
- (...)
- (37) Par D. Péano, président assesseur, le 28 janv. 2013. Ceux qui ne peuvent se rendre à Bordeaux, peuvent se rendre sur le site internet de la CAA à l'url : <http://bordeaux.cour-administrative-appel.fr/A-savoir/Vie-de-la-cour/Hommage-aux-considerants-disparus> (consulté le 8 juin 2019).
- (38) E. Kolbert, « L'expérimentation de la nouvelle rédaction », in F. Malhière (dir.), Comment rédiger une décision de justice au XXIe siècle, préc., p. 50.
- (39) CE, 25 juill. 1919, Guinot, Lebon p. 689 : première occurrence de l'expression « troubles de toutes natures apportées dans les conditions d'existence ».
- (40) CE, 15 juill. 2004, Duval Costa, Lebon T. p. 875.
- (41) CE, 21 févr. 1979, n° 9127, Dupuis, Lebon T. p. 876.
- (42) J. Saison-Demars, « Les "troubles dans les conditions d'existence" dans le droit de la réparation des accidents médicaux », RDSS 2008. 890.
- (43) C. Fardet, « Le style des décisions du Conseil d'État », préc., p. 225.
- (44) Rapport Martin, Proposition n° 18, p. 45.
- (45) Conseil d'État, « Glossaire », url : <https://www.conseil-etat.fr/Glossaire#D>.
- (...)
- (74) Mme Helmlinger conseiller d'État, a participé au groupe de travail Martin. L. Helmlinger, « Les enjeux de l'expérimentation », in F. Malhière (dir.), Comment rédiger une décision de justice au XXIe siècle, préc. p. 41-46.
- (75) Les dispositions de l'art. R732-1-1 du CJA permettent en certaines matières une dispense de conclusions.
- (76) Rapport - Groupe de travail p. 13.
- (77) V. E. Desmons, « La rhétorique des commissaires du gouvernement près le Conseil d'État », Droits, 2002, n° 36, p. 37 s., et notamment la deuxième partie de l'article, portant sur l'« oratoire » et la nécessité de convaincre la formation de jugement.
- (78) CE, ass., 13 juill. 2016, n° 387763, Czabaj, préc.

- (79) Le Recueil est publié en ligne par Dalloz, et la jurisprudence fichée et mentionnée au Lebon est évidemment disponible sur Légifrance, alimenté dans un premier temps par la base JADE du Conseil d'État créée en 1967 et ouverte au public en 1979, avant d'être injectée dans Légifrance par l'arrêté du 9 oct. 2002 relatif au site internet de Légifrance.
- (80) J. Waline regrettait dans un édit (« Lebon ou pas Lebon », AJDA 2011. 1105) une raréfaction de la sélection, mais le constat qu'il faisait en 2011 mériterait sans doute d'être fait à nouveau en 2019.
- (81) Les arrêts des CAA et les jugements des TA peuvent également être classés (R+, R, C+, C et D, les « R » étant réservés aux CAA). Les décisions « bien classées » sont indiquées dans Légifrance comme « figurant au Recueil », mais elles ne figurent plus dans le Lebon *stricto sensu*.
- (82) C. Maugué, et J.-H. Stahl, « Sur la sélection des arrêts du Recueil Lebon », RFDA 1998. 768.
- (...)
- (85) C. Maugué, et J.-H. Stahl, « Sur la sélection des arrêts du Recueil Lebon », préc.
- (...)
- (90) P. Brunet, « Le style déductif du Conseil d'État et la ligne de partage des mots », préc.
- (91) D. Botteghi, « L'ambition pédagogique du juge administratif », préc.
- (92) Y. Gaudemet, tout en exposant les raisons et les avantages, ajoute que « cependant on ne doit pas oublier que la décision s'adresse d'abord au justiciable et qu'il importe d'en faciliter autant que faire se peut l'intelligence à celui-ci ».
- (93) E. Kolbert, « L'expérimentation de la nouvelle rédaction », préc., p. 49.
- (...)
- (110) M. Deguerge, « Déclin et renouveau de la création des grands arrêts ? », RFDA 2007. 254.
- (111) C. Teitgen-Colly, « La pédagogie dans la rédaction des décisions du juge administratif », préc.
- (112) D. Botteghi (préc.) souligne par ailleurs que ces arrêts doctrinaux ont toujours existé citant notamment, CE, 26 déc. 1925, n° 88369, Rodière, Lebon p. 1065; GAJA 16e éd., n° 42 et CE, ass., 9 avr. 1993, n° 69336, Bianchi, Lebon p. 126, concl. S. Daël; AJDA 1993. 383; *ibid.* 344, chron. C. Maugué et L. Touvet; D. 1994. 65, obs. P. Terneyre et P. Bon; RFDA 1993. 573, concl. S. Daël; RDSS 1994. 108, obs. J.-M. De Forges.
- (113) C. Fardet, « Le style des décisions du Conseil d'État », préc., p. 240-242.
- (114) CE, ord., 24 avr. 2019, n° 428117, Lambert, Lebon; AJDA 2019. 906; D. 2019. 1144, et les obs., note C. Castaing; AJ fam. 2019. 233, obs. A. Dionisi-Peyrusse.
- (115) C. Deffigier, « Qualité formelle et qualité substantielle des décisions de justice administrative », RFAP, vol. 159, n° 3, 2016, p. 763-774.
- (116) F. Rolin, « La qualité des décisions du Conseil d'État », préc.
- (117) Vade-mecum p. 10.
- (118) Sur ce point : J.-M. Pontier, « Une nouvelle source d'interrogation et de réflexion à propos de la juridiction administrative : la diffusion de sa production », in J. Leger et J.-M. Pontier (Dir), Juridiction administrative. Diffusion de sa production, PUAM 2011, p. 22.
- (119) L. Marcus, « La publicité extérieure du Rapport » in P. Mbongo et O. Renaudie, dir., Le Rapport public annuel du Conseil d'État, Paris, Cujas, 2010, p. 53-65; H. Belrhali.
- (120) V. X. Domino, « La chronique de jurisprudence à l'AJDA. Le point de vue du chroniqueur », in J. Caillosse et O. Renaudie, Le Conseil d'État et l'Université, Paris : Dalloz, coll. « Thèmes et commentaire », 2015, p. 147 et O. Renaudie, « La chronique de jurisprudence de l'AJDA. Le point de vue de l'Universitaire », *ibid.*, p. 153.
- (121) P. Gonod, « À propos des Grands arrêts de la jurisprudence administrative », Juger l'administration, administrer la justice, Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Paris, Dalloz, 2007, p. 441-458.
- (122) V. R. Poupet, « La communication du juge administratif à l'égard des professionnels du droit », in C. Teitgen-Colly (dir), préc., p. 137-142.
- (123) De manière classique, l'annonce des rentrées solennelles, des inaugurations de juridictions, etc. De manière très inédite, une « mise au point du Conseil d'État » du 12 déc. 2018, répondant à deux titres de presse ayant fait « l'écho de ce que beaucoup de conseillers d'État auraient contesté le taux d'imposition de la retenue à la source qui leur a été notifié. Cette affirmation est dénuée de tout fondement ».
- (124) Arrêté n° 2008-57 du 18 sept. 2008 relatif à l'organisation des services du Conseil d'État.
- (125) CE, 27 juin 2008, n° 286798, Mabchour, Lebon T. p. 737-743; AJDA 2008. 1296; *ibid.* 2013; *ibid.* 1997, étude H. Zeghib, note P. Chrestia; D. 2009. 345, note C. Vallar; RFDA 2009. 145, chron. C. Santulli.
- (126) O. Renaudie, « La communication du juge administratif à l'égard du grand public », préc., p. 125-136.
- (127) O. Renaudie, « Les communiqués de presse du Conseil d'État : outil pédagogique ou support de communication ? » in M. Hecquard-Théron et P. Raimbault (dir.), préc., p. 293-309.
- (128) Par ex., communiqué du 26 août 2016 à propos de l'affaire du burkini : « The Council of State orders a decision banning clothes demonstrating an obvious religious affiliation to be suspended »; communiqué du 6 mai 2019 à propos de l'énième opus de l'affaire Lambert : « Interruption of treatment for Mr Vincent Lambert ».
- (129) O. Renaudie, « Les communiqués de presse du Conseil d'État : outil pédagogique ou support de communication ? », préc.
- (130) CE, ass., 9 nov. 2016, n° 395122 et 395223, Commune de Melun, Lebon p. 462, concl. A. Bretonneau; AJDA 2016. 2135; *ibid.* 2375; D. 2016. 2341, obs. M.-C. de Montecler; *ibid.* 2456, entretien D. Maus; *ibid.* 2017. 345, édit. N. Dissaux; AJCT 2017. 90, obs. F. De la Morena et M. Yaziri-Roman; JT 2016, n° 192, p. 13, obs. E. Royer; RFDA 2017. 127, note J. Morange.
- (131) F. Durupt, « Le Conseil d'État accepte sous conditions les crèches de Noël dans une mairie », Libération, 9 nov. 2016, Mise à jour le jeudi 10 nov. à 19h10 : « par téléphone, le vice-président du Conseil d'État, Jean-Marc Sauvé, a défendu auprès de Libération les arrêts rendus par la juridiction. Cette dernière a opté pour "une interprétation ouverte et équilibrée" de la loi de 1905, qui est à l'opposé d'un esprit intégriste qui imposerait des interdictions générales et absolues. Et ça, c'est la jurisprudence séculaire du Conseil d'État »; « Les crèches de Noël dans les espaces publics autorisées sous certaines conditions », Le Monde, 9 nov. 2016, mise à jour le 10 nov.
- (132) S. von Coester était nommée première porte-parole du Conseil d'État le 30 sept. 2016 et exerça cette fonction jusqu'au 22 nov. 2017. X. Domino fut nommé porte-parole le 22 nov. 2017. Ch. Touboul est porte-parole du Conseil d'État depuis le 11 juill. 2018.
- (133) Laïcité : « Les appréciations sont parfois délicates à mener », Le Figaro, 22 nov. 2017.
- (134) TA Besançon, ord., 28 août 2018, n° 1801454, AJDA 2018. 1640; *ibid.* 2509, note A. Korsakoff et « Arrêté anti-mendicité : le tribunal administratif de Besançon rejette la requête du militant associatif », 28 août 2018, url : <https://www.macomme.info/arrete-anti-mendicite-tribunal-administratif-de-besancon-rejette-requete-militant-associatif/> (consultée le 15 juin 2019).
- (135) « Cette requête a été présentée en référé liberté (...) Le jugement procède à un raisonnement en trois temps [oui, il a dit "jugement", ce qui montre la volonté de parler à tous] (...) il a reconnu l'existence d'une liberté fondamentale d'aider autrui dans un but humanitaire (...) liberté fondamentale qui découle du principe de fraternité invoqué par le requérant (...). L'arrêt porte atteinte à cette liberté fondamentale. En déplaçant les personnes en situation de vulnérabilité (...), la liberté d'aider ces personnes est nécessairement mise en mal. Même si ce n'est pas l'objet de l'arrêt (...), mais là où le raisonnement achoppe pour le requérant c'est que (...) cette atteinte n'est pas grave et manifestement illégale ».