



*Consiglio di Stato*



**Séminaire organisé par le Conseil d'Etat d'Italie et l'ACA-  
Europe**

**“Droit, tribunaux et lignes directrices pour  
l’administration publique”**

Fiesole (Florence), automne 2021

**Réponses au questionnaire : France**



Séminaire cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne



## PRÉSIDENTE ITALIENNE DE L'ACA – EUROPE

FIESOLE (FLORENCE), 19 OCTOBRE 2020

### « DROIT, JURIDICTIONS ET LIGNES DIRECTRICES APPLICABLES AUX ADMINISTRATIONS PUBLIQUES »

#### *QUESTIONNAIRE*

#### **1. Introduction**

1.1 Le séminaire qui se tiendra à Fiesole, les 19 et 20 octobre 2020, à l'Institut universitaire européen, est la première réunion organisée par la présidence italienne.

Comme cela a été expliqué, lors de la présentation initiale du programme de la future présidence italienne, son leitmotiv sera d'accroître et développer la valeur et l'expérience du « dialogue horizontal » entre les plus hautes juridictions administratives nationales. L'objectif à cet égard est de créer et développer une culture et des normes communes en matière de contrôle juridictionnel de l'activité des autorités publiques.

Ce « dialogue horizontal », mieux que le « dialogue vertical », met l'accent sur l'examen et la comparaison des modalités de prise de décision et de conduite en matière judiciaire, ainsi que sur l'incidence des décisions sur les activités des autorités publiques.

Le dialogue horizontal entre les juridictions des États membres est le meilleur moyen de parvenir à une véritable citoyenneté européenne. Il faut comprendre par là un niveau commun de protection juridique pour les citoyens et les entreprises établis en Europe, dans leurs relations avec les pouvoirs publics.

1.2 L'objectif du présent questionnaire et du séminaire qui suivra est de mieux comprendre les similitudes et les différences entre nos systèmes juridiques, notamment en ce qui concerne :

- a) L'interprétation de la loi par les juges
- b) L'effet contraignant des décisions, soit pour veiller à ce que les juges se conforment aux déclarations nomophylactiques des juridictions administratives suprêmes (JAS) soit pour donner des lignes aux actions futures des administrations publiques dans des affaires similaires
- c) L'effet des jugements administratifs sur l'activité de l'administration publique et leur exécution

d) Le rôle consultatif de la JAS, le cas échéant

1.3. Le séminaire abordera les sujets suivants :

- a) La méthode employée par les juridictions administratives dans l'interprétation de la loi, en mettant l'accent sur les critères appliqués par les juges (y compris la référence à la *ratio legis*, aux travaux préparatoires et à l'avis de la JAS concernant l'adoption de la loi, le cas échéant, etc.). Un accent particulier sera mis sur les outils soutenant l'activité judiciaire pour ce qui concerne les services de classification et d'archivage des décisions, par exemple les bases de données et les instruments d'IA.
- b) L'application de la loi par la Cour, avec une référence spécifique aux déclarations nomophylactiques de la JAS. La stabilité jurisprudentielle et la prévisibilité des décisions sont des valeurs importantes liées aux principes généraux affirmés par la Cour de justice, tels que la sécurité juridique, la possibilité pour les citoyens et les entreprises de prévoir les conséquences de leurs agissements, ainsi que la protection des attentes légitimes. Une attention particulière sera dès lors accordée aux modalités et aux procédures, le cas échéant, par lesquels les JAS assurent le respect des déclarations nomophylactiques dans le système administratif.  
L'« effet contraignant ou directeur » des décisions de la Cour Suprême : ce sujet vise à favoriser la compréhension partagée de la capacité des décisions administratives à engager l'administration publique dans l'exercice ultérieur de ses compétences. Il aborde non seulement l'effet contraignant sur les affaires tranchées, mais analyse également les décisions comme des instruments permettant d'orienter les actions futures des administrations publiques dans des affaires similaires (décisions faisant office d'orientations).
- c) Au cours du séminaire, nous nous pencherons également sur l'exécution du jugement administratif, lorsque l'administration publique ne s'y conforme pas spontanément et correctement, en insistant tout particulièrement sur les mesures d'exécution judiciaires prévues par chaque juridiction, le cas échéant.
- d) Enfin, une brève session sera consacrée au rôle consultatif de la JAS, le cas échéant, et à son influence sur l'action administrative.

1.4 Le séminaire a pour objectif de permettre à chaque JAS de mieux comprendre le processus décisionnel qui sous-tend les décisions des autres JAS, mais aussi leur impact sur l'activité des pouvoirs publics.

Dans une démocratie constitutionnelle, les juridictions administratives sont considérées comme un acteur essentiel de l'interaction entre la loi et l'administration.

L'objectif, pour rappel, est de déterminer s'il est possible de trouver ou de développer une méthode homogène pour contrôler la manière dont les administrations publiques exercent leurs

pouvoirs et pour garantir un niveau uniforme de protection juridique aux citoyens et aux entreprises, dans tous les États membres.

Le questionnaire ci-après constitue un exercice initial de collecte d'informations dont le but est de clarifier l'interaction des juridictions administratives avec la loi, d'une part, et l'administration, d'autre part, afin de garantir la sécurité, la légalité et la qualité de la justice pour les citoyens et les institutions publiques.

## **SESSION I**

### **LA MÉTHODE D'INTERPRÉTATION DE LA LOI ET SON APPLICATION PAR LES JURIDICTIONS**

#### 1. Le rôle des JAS dans l'interprétation de la loi

1.1. Votre système juridique prévoit-il des règles générales pour l'interprétation de la loi ?

Non

Oui

1.2. Quel est le niveau des règles générales servant à interpréter la loi ?

Loi

Règlement

Lignes directives

Décisions de la Cour suprême

Autres

Veillez expliquer et donner un exemple.

Le Conseil d'Etat détermine les règles générales et les méthodes d'interprétation de la loi en s'inspirant des principes posés par les articles 4 et 5 du code civil qui font obligation au juge de juger même en cas de silence, d'obscurité ou d'insuffisance de la loi tout en lui interdisant de prendre des arrêts de règlement, ainsi que par l'article 111-4 du code pénal suivant lequel « la loi pénale est d'interprétation stricte ».

1.3 Quels sont les critères d'interprétation de la loi ?

- X Interprétation littérale
- X Référence à la raison d'être de la loi (la *ratio legis*)
- X Cohérence au sein du système juridique
- X Référence aux travaux préparatoires
- X Référence à l'avis de la JAS concernant l'adoption de la loi, le cas échéant
- X Autres

Expliquez si nécessaire :

Le Conseil d'Etat interprète la loi par référence à la volonté du législateur. L'interprétation littérale prévaut lorsque le texte est clair. Si celle-ci ne permet pas de déterminer le sens d'un texte obscur ou ambigu, le Conseil d'Etat s'efforce de dégager l'intention du législateur en se fondant sur le but poursuivi par la loi ou les travaux préparatoires à son adoption (exposé des motifs, rapports des commissions parlementaires et des débats en séance publique, avis des formations administratives du Conseil d'Etat), en appliquant les règles d'interprétation issues du droit romain (parmi lesquelles la recherche de la cohérence du système juridique) ou encore en se référant aux principes généraux du droit.

Le Conseil d'Etat interprète également la loi conformément aux normes supérieures de la hiérarchie des normes : la Constitution et les autres composantes du bloc de constitutionnalité (CE, Section, 22 juin 2007, n°288206, *Lesourd* ; CE, Assemblée, 12 juin 2020 ; n°422327 et 431026, *M. Graner*), le droit de l'Union européenne (CE, Section, 22 décembre 1989, n°86113, *Ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation c. Cercle militaire mixte de la Caserne Mortier* ; CE, 16 décembre 2013, n°366722, *M. Nouri-Shakeri*), la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CE, Assemblée, 12 juin 2020 ; n°422327 et 431026, *M. Graner*).

1.4. Quels critères les juges appliquent-ils en cas de vide juridique ?

- X Analogie (référence à la *ratio* similaire d'autres règles)
- X Principes généraux du système légal
- Autres

Expliquez si nécessaire.

L'interprétation par analogie ne peut être utilisée dans les cas dans lesquels une interprétation stricte est exigée par la loi ou la jurisprudence administrative (loi pénale, sanctions administratives, droit fiscal, exceptions à un principe, etc.).

Le Conseil d'Etat s'est fondé sur les principes généraux du droit pour reconnaître notamment, dans le silence de la loi, l'ouverture d'un pourvoi en cassation devant lui contre toute décision rendue par une juridiction administrative en dernier ressort (CE, Assemblée, 7

février 1947, *d'Aillères*) et d'un recours en excès de pouvoir contre toute décision administrative (CE, Assemblée, 17 février 1950, *Ministre de l'agriculture c. Dame Lamotte*).

1.5. La JAS élabore-t-elle des critères généraux d'interprétation ?

- Non
- X Oui

Veillez expliquer et donner un exemple.

Le Conseil d'Etat dégage par sa jurisprudence les règles générales et les méthodes d'interprétation de la loi.

Par exemple, dans un avis contentieux du 10 novembre 1999, n°209410 et 209411, *Haut-Commissaire de la République en Polynésie française*, il fonde sa solution sur « la règle générale d'interprétation des textes selon laquelle les exceptions apportées à un principe doivent être entendues restrictivement ».

De même, il déduit du principe de primauté du droit communautaire une obligation d'interpréter conformément à celui-ci les textes de droit interne entrant dans son champ d'application (CE, 16 décembre 2013, n°366722, *M. Nouri-Shakeri*).

L'avis contentieux, prévu par l'article L. 113-1 du code de justice administrative, est un outil privilégié pour l'interprétation de nombreux textes, notamment en droit des étrangers.

1.6 Lorsqu'elle statue, dans quelle mesure la juridiction prend-elle en compte les éléments suivants, et dans quelles limites ?

- Le droit de l'UE (Charte de Nice, règlements de l'UE, directives de l'UE) et les décisions des juridictions de l'UE :

- Jamais    Rarement    Parfois    X Souvent

- La Convention européenne des droits de l'homme et les principes généraux énoncés par la CEDH :

- Jamais    Rarement    Parfois    X Souvent

- Les clauses générales de proportionnalité et de caractère raisonnable :

- Jamais    Rarement    Parfois    X Souvent

- Les déclarations (ou la jurisprudence) des juridictions d'autres pays dans des affaires similaires :

- Jamais    Rarement    X Parfois    Souvent

- Les intérêts généraux en jeu (l'ordre et la sécurité publics, la protection de l'environnement, la protection des consommateurs, les effets économiques, financiers et sociaux sur le marché du travail) :

Jamais    Rarement    Parfois    X Souvent

- Les résultats d'analyses de l'impact réglementaire (AIR), le cas échéant ;

Jamais    Rarement    X Parfois    Souvent

- L'impact de la décision :

Jamais    Rarement    Parfois    X Souvent

X Autres

Veillez préciser.

Le Conseil d'Etat prend également souvent en compte la Constitution et les autres composantes du bloc de constitutionnalité (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, Charte de l'environnement de 2004, objectifs de valeur constitutionnelle), ainsi que les réserves d'interprétation dont le Conseil constitutionnel a assorti la déclaration de constitutionnalité d'une disposition législative (CE, 5 juillet 2018, n°401157, *M. Langer*).

## 2. Outils soutenant l'activité judiciaire

2.1. La Cour administrative suprême compte-t-elle des services chargés de classer les décisions et d'en rédiger les résumés ?

Non

X Oui

Le centre de recherches et de diffusion juridiques fait une compilation et une analyse des décisions les plus importantes qui sont publiées au recueil des décisions du Conseil d'Etat dit recueil Lebon.

La délégation au droit européen de la section du rapport et des études effectue des recherches documentaires sur les questions de droit européen pour les sections administratives du Conseil d'Etat. Elle assure également une veille juridique sur les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à destination de tous les membres de la juridiction administrative (tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et Conseil d'Etat).

2.2. Quelles autres activités ces services effectuent-ils ?

X Préparation de documentation utile pour les décisions les plus importantes de la JAS

- X Etudes comparatives
- X Informations sur les nouveaux développements du droit et de la jurisprudence
- Formation des juges
- Autres activités

Veillez préciser.

Le centre de recherches et de diffusion juridiques comporte une cellule de droit comparé. Pendant la crise sanitaire, causée par la pandémie de Covid-19, celle-ci a effectué une veille de droit comparé sur les principales mesures adoptées par les Etats européens pour enrayer la pandémie et les décisions contentieuses rendues en la matière par leurs juridictions.

La formation des juges est assurée par un autre service spécialisé, le centre de formation de la juridiction administrative.

2.3. Les décisions des juridictions administratives sont-elles conservées dans une base de données libre d'accès, dans laquelle des recherches peuvent être effectuées ?

- Non
- X Oui

Veillez expliquer.

La base de jurisprudence, Ariane Web, permet déjà un accès libre à plus de 230 000 documents : décisions et avis contentieux du Conseil d'Etat et des cours administratives d'appel, analyse des décisions et avis contentieux les plus importants, sélection des conclusions des rapporteurs publics.

Le récent décret n°2020-797 du 29 juin 2020 relatif à la mise à la disposition du public des décisions des juridictions judiciaires et administratives, pris pour l'application de l'article 33 de la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, prévoit à l'avenir la mise à disposition du public, sous forme électronique, de toutes les décisions rendues par la juridiction administrative (tribunaux administratifs, cours administratives d'appel, Conseil d'Etat).

2.4. Quel type de base de données les juges administratifs consultent-ils dans leur travail quotidien ?

- X Des bases de données publiques et libres
- X Des bases de données privées, fournies par leur institution
- X Autres



Veillez expliquer.

Les juges administratifs ont accès à deux bases de jurisprudence, élaborées par le Conseil d'Etat : Ariane et Ariane archives. Celles-ci comprennent l'ensemble des décisions et avis contentieux rendus par le Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, ainsi qu'une analyse des décisions et avis contentieux les plus importants et une sélection des conclusions des rapporteurs publics devant le Conseil d'Etat et les cours administratives d'appel. Ils ont également accès aux bases de données publiques (Légifrance) et à des bases de données d'éditeurs juridiques privés (Dalloz, Lexis-Nexis, etc.), dont le Conseil d'Etat assume le coût de l'abonnement.

2.5. Existe-t-il des projets mettant en œuvre des systèmes avancés d'intelligence artificielle opérant dans le processus de prise de décision et/ou pour la préparation des décisions ?

- Non
- X Oui

2.6 Dans l'affirmative, expliquez le rôle des systèmes d'IA dans le processus de prise de décision (par exemple, la rédaction des décisions finales, l'appui aux juges pour certains aspects importants de l'affaire, comme le calcul des dommages, etc.)

Un projet utilisant l'intelligence artificielle est en cours pour détecter les affaires présentant des similitudes (les séries contentieuses), qui vont être traitées prioritairement dans une « juridiction pilote ».

En revanche, il n'existe pas de projet pour utiliser l'intelligence artificielle dans la prise des décisions juridictionnelles ni dans leur rédaction.

L'article 10, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés interdit qu'une décision de justice impliquant une appréciation sur le comportement d'une personne soit fondée sur un traitement automatisé de données à caractère personnel destiné à évaluer certains aspects de sa personnalité. Le juge administratif peut toutefois étayer son raisonnement en se référant aux données d'un traitement automatisé parmi d'autres justifications (CE, 4 février 2004, *Caisse primaire d'assurance maladie de la Gironde*, n°240023).

### 3. L'application de la loi : les décisions « nomophylactiques » dans le système judiciaire administratif

3.1. Les décisions de la JAS ont-elles un effet contraignant sur les juridictions inférieures ?

- Non
- Oui
- Seulement si la JAS adopte sa décision avec une composition spéciale

Les décisions du Conseil d'Etat n'ont pas d'effet contraignant, au sens strict, sur les juridictions inférieures, mais elles font jurisprudence. Or l'importance de celle-ci doit être soulignée pour assurer la cohérence et la prévisibilité des décisions de justice.

Les juridictions inférieures sont incitées à se conformer à la jurisprudence du Conseil d'Etat, car, en sa qualité de juge de cassation ou d'appel, il a le pouvoir de casser ou annuler leurs décisions. Toutefois, elles peuvent être confrontées à des questions inédites sur lesquelles il n'y a pas encore de jurisprudence du Conseil d'Etat et qu'elles doivent résoudre. Par ailleurs, il arrive qu'elles s'écartent de la jurisprudence existante, car elles considèrent, pour différentes raisons, que celle-ci doit évoluer.

3.2. Si la réponse à la question 3.1 ci-dessus est négative, quel est le pourcentage des affaires traitées par les juridictions inférieures qui sont conformes aux décisions de la JAS ?

- Moins de 25%
- De 25% à 50%
- De 50% à 75%
- De 75% à 100%

Il est difficile d'évaluer le pourcentage des décisions des juridictions du fond qui sont conformes à la jurisprudence du Conseil d'Etat, car une majorité d'entre elles ne font pas l'objet d'un recours en appel ni *a fortiori* d'un pourvoi en cassation.

En 2019, le taux de recours contre les jugements des tribunaux administratifs devant les cours administratives d'appel est d'environ 15,2 % et devant le Conseil d'Etat d'1,1 %. 83,7 % des décisions rendues par les tribunaux administratifs ne sont pas contestées et sont définitives. Le taux de pourvoi en cassation contre les arrêts des cours administratives d'appel devant le Conseil d'Etat s'établit à 9,4%. 90,6 % des décisions rendues par les cours ne sont pas contestées.

Le taux d'annulation par les juridictions supérieures des décisions prises par les juridictions subordonnées est un des objectifs et indicateurs de performance de la juridiction administrative. Il correspond à la part des décisions des juridictions supérieures, rendues sur recours contre les décisions des juridictions subordonnées, qui donnent une satisfaction totale ou partielle au requérant. En 2019, le taux d'annulation des jugements des tribunaux administratifs par les cours administratives d'appel est de 15 %, celui des arrêts des cours

administratives d'appel par le Conseil d'Etat de 16 % et celui des jugements des tribunaux administratifs par le Conseil d'Etat également de 16 %.

Compte-tenu des faibles taux de recours en appel et de pourvoi en cassation contre les décisions des juridictions du fond, et du taux modéré d'annulation de leurs décisions qui sont effectivement contestées, environ 95 % des litiges sont réglés conformément à la solution donnée par les premiers juges et par suite, on peut le penser, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat.

3.3. Si la réponse à la question 3.1 ci-dessus est négative, comment la cohérence et la prévisibilité des décisions sont-elles assurées ?

Veillez expliquer et donner un exemple.

La cohérence et la prévisibilité des décisions des juridictions inférieures sont assurées par la fonction jurisprudentielle du Conseil d'Etat. En effet, il lui appartient, en qualité de juridiction administrative suprême, d'assurer l'unité de la jurisprudence administrative.

La procédure de l'avis contentieux de l'article L. 113-1 du code de justice administrative permet aux juridictions du fond de demander l'avis du Conseil d'Etat sur les questions de droit nouvelles, soulevées par les requêtes dont elles sont saisies, qui présentent une difficulté sérieuse et se posent dans de nombreux litiges. Grâce à cette procédure, le Conseil d'Etat peut éclairer les juridictions sur la solution à donner à une question de droit plus rapidement que par la voie du recours en cassation et prévenir d'éventuelles contrariétés de jurisprudence entre les juridictions. En 2019, il a été saisi de 28 demandes d'avis contentieux.

3.4. Lorsqu'il s'agit de résoudre des conflits jurisprudentiels ou d'énoncer des principes de droit, la JAS travaille-t-elle dans une composition spéciale (comme une assemblée plénière ou un panel plus large) ?

Non

Oui

Si la réponse est positive, veuillez expliquer.

Le Conseil d'Etat comporte deux formations de jugement solennelles pour juger les affaires les plus importantes et fixer la jurisprudence : la section du contentieux, composée de quinze juges et présidée par le président de la section du contentieux, et l'assemblée du contentieux, composée de dix-sept juges et présidée par le vice-président du Conseil d'Etat. En 2019, sur 10 320 décisions rendues par le Conseil d'Etat, 21 ont été prises par la section du contentieux et 8 par l'assemblée du contentieux.

Les affaires ordinaires sont jugées par une des dix chambres de la section du contentieux (« chambre jugeant seule ») ou bien par deux « chambres réunies ». La formation de plénière fiscale réunit les quatre chambres fiscales (article R. 122-11 du code de justice administrative).

3.5. Existe-t-il une procédure spécifique pour soumettre une question à la JAS travaillant en composition spéciale ?

- Non
- Oui

L'article R. 122-17 du code de justice administrative prévoit que le renvoi du jugement d'une affaire à la section du contentieux ou à l'assemblée du contentieux est décidé soit par le vice-président du Conseil d'Etat, soit par le président de la section du contentieux, soit par le président de la formation de jugement, soit par la chambre, au rapport de laquelle l'affaire est examinée, siégeant en formation d'instruction, soit par le rapporteur public.

Il existe donc différentes procédures pour le renvoi des affaires à la section ou à l'assemblée du contentieux. En pratique, le plus souvent, les affaires sont renvoyées à l'issue de leur examen par la « troïka », composée du président de la section du contentieux et des trois présidents adjoints (sur la « troïka », voir *infra* la réponse à la question 3.7). Les chambres peuvent également décider, à l'issue des séances d'instruction, quelles sont les formations de jugement adaptées à la difficulté des affaires. Enfin, plus rarement, le président de la section du contentieux décide, dès l'origine, l'inscription d'une affaire au rôle de l'assemblée du contentieux en en confiant l'instruction à la section du contentieux (articles R. 122-17, alinéa 2 et R. 611-20, alinéa 3 du code de justice administrative).

Ni les parties ni les juridictions inférieures n'ont le pouvoir de saisir la section ou l'assemblée du contentieux.

3.6. Si la réponse à la question 3.5 ci-dessus est affirmative et qu'un juge de la JAS n'est pas d'accord avec le principe affirmé, que peut-il/elle faire ?

- Il est impossible d'être en désaccord.
- Il est possible de prendre une décision différente, en indiquant les motifs.
- Un nouveau renvoi à la juridiction est nécessaire.

3.7. Des mécanismes organisationnels permettent-ils de garantir et de promouvoir la cohérence de la jurisprudence entre les différentes sections de la JAS ou avec une autre Cour suprême, le cas échéant (par exemple, des réunions périodiques entre les juges ou entre les présidents) ?

Non

Oui

Si la réponse est positive, veuillez expliquer.

A l'intérieur du Conseil d'Etat, la « troïka », qui réunit chaque semaine le président de la section du contentieux et ses trois présidents adjoints, assure la cohérence de la jurisprudence entre les différentes chambres de la section du contentieux, notamment en examinant les principales décisions avant qu'elles ne soient lues. Cet examen ne peut en aucun cas conduire à remettre en cause les solutions délibérées par les formations de jugement.

Quant à l'extérieur, des groupes de travail, réunissant de manière périodique des membres du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, ont été mis en place dans les domaines du droit partagés par les deux ordres de juridiction, comme, par exemple, le droit social.

La section du rapport et des études du Conseil d'Etat organise également régulièrement des colloques en partenariat avec la Cour de cassation depuis 2011.

3.8. Si votre système judiciaire comporte des juridictions administratives séparées des autres juridictions (civiles), quel organe ou juridiction est-il habilité à résoudre les conflits de compétence entre juridictions administratives et ordinaires ? (comme le *Tribunal des Conflits*).

Le Tribunal des conflits, juridiction paritaire composée de quatre membres du Conseil d'Etat et de quatre membres de la Cour de cassation, présidée à tour de rôle par un membre de chacune des juridictions suprêmes, est chargé de résoudre les conflits positifs et négatifs de compétence entre les deux ordres de juridiction.

## **SESSION II**

### **L'IMPACT DES DÉCISIONS DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE SUPRÊME SUR LE DÉVELOPPEMENT FUTUR DE L'ACTIVITÉ ADMINISTRATIVE**

1. Dans quelle mesure la décision administrative engage-t-elle l'administration publique dans l'exercice subséquent de son pouvoir ?

Veuillez expliquer.

Aux termes des articles L. 911-1, L. 911-2 et L. 911-3 du code de justice administrative, le juge administratif (Conseil d'Etat et juridictions administratives du fond) est compétent pour prescrire à l'administration, soit à la demande du requérant, soit d'office, les mesures

d'exécution que sa décision implique nécessairement, le cas échéant en fixant un délai d'exécution et en prononçant une astreinte. Suivant les motifs de sa décision, il enjoint à l'administration publique soit de prendre une mesure d'exécution dans un sens déterminé soit de prendre une nouvelle décision après instruction.

En application des articles R. 921-1 et R. 931-1 du code de justice administrative, en cas d'annulation d'une décision administrative ou de condamnation pécuniaire de l'administration, celle-ci a la faculté de demander au tribunal administratif, à la cour administrative d'appel ou au Conseil d'Etat de l'éclairer sur les modalités d'exécution de la décision de justice. En 2019, les tribunaux administratifs ont répondu à 13 demandes d'éclaircissement et le Conseil d'Etat à 3 demandes.

2. La décision d'un juge administratif peut-elle influencer le travail des administrations publiques même au-delà du contexte objectif et subjectif de l'affaire tranchée ?

- Non
- Oui

Veillez expliquer.

Le Conseil d'Etat donne, dans ses arrêts, des interprétations des lois et des règlements, et dégage, dans le silence de la loi, des règles et des principes dont la portée sur l'action administrative dépasse le cadre des litiges tranchés.

Par exemple, par treize arrêts du 6 décembre 2019, le Conseil d'Etat a défini les principes que la Commission nationale de l'informatique et des libertés doit appliquer pour faire respecter le droit au déréférencement des données personnelles dans le cadre du règlement général de protection des données personnelles. Il a donné ainsi à la commission comme aux exploitants des moteurs de recherche un « mode d'emploi » pour une mise en œuvre efficace du « droit à l'oubli », qu'il a résumé dans une fiche juridique diffusée sur son site internet. Ces arrêts illustrent comment les décisions du Conseil d'Etat peuvent influencer le travail des administrations publiques au-delà du contexte des affaires tranchées.

De même, les administrations doivent prendre en compte les décisions du Conseil d'Etat pour régler des affaires similaires à celles qu'il a déjà tranchées. Par exemple, si une décision du Conseil d'Etat a reconnu le droit d'un fonctionnaire à bénéficier d'un avantage, l'administration devra accorder le même avantage à tous les fonctionnaires placés dans la même situation, pour respecter le principe d'égalité.

3. Selon les règles ou pratiques réglementaires, les effets d'une décision administrative peuvent-ils être étendus par l'administration elle-même au-delà de l'affaire tranchée ?

- Non

- Oui

Veillez expliquer.

### **SESSION III**

#### **MISE EN APPLICATION ET EXÉCUTION DES DÉCISIONS**

1. Existe-t-il dans votre système une procédure juridique spécifique visant à contrôler et garantir l'exécution intégrale et complète de la décision ?

- Non
- X Oui

Aux termes de l'article L. 911-4 du code de justice administrative, en cas d'inexécution d'une décision juridictionnelle par l'administration, la partie intéressée peut demander à la juridiction d'assurer son exécution. La procédure d'exécution commence par une phase administrative : le président de la juridiction et, au Conseil d'Etat, la présidente de la section du rapport et des études accomplissent toutes les démarches utiles pour assurer l'exécution de la décision. La demande d'exécution fait l'objet d'un classement administratif si la décision est exécutée, suite à ces diligences, ou si la juridiction estime la demande mal fondée.

En cas d'échec de la procédure administrative d'exécution ou en cas de contestation par le requérant du classement administratif de sa demande, le président de la juridiction et, au Conseil d'Etat, le président de la section du contentieux ouvre la phase juridictionnelle. La juridiction prescrit par une décision juridictionnelle les mesures d'exécution et prononce le cas échéant une astreinte.

En 2019, la phase administrative de la procédure d'exécution a permis de résoudre l'essentiel des demandes d'exécution : 69 % pour les tribunaux administratifs, 78 % pour les cours administratives d'appel, 83 % pour le Conseil d'Etat.

1.1 Si la réponse à la question 1 ci-dessus est affirmative, dans quel pourcentage des cas ces mesures sont-elles utilisées ?

En 2019, 3 757 demandes d'exécution ont été enregistrées devant la juridiction administrative (3 008 devant les tribunaux administratifs, 683 devant les cours administratives d'appel, 66 devant le Conseil d'Etat) ; 3 748 demandes d'exécution ont été réglées (3 077 par les tribunaux administratifs, 594 par les cours administratives d'appel, 77 par le Conseil d'Etat). Par comparaison, 223 229 affaires ont été réglées par les tribunaux administratifs, 34 260 par les cours administratives d'appel, 10 320 par le Conseil d'Etat, soit un total de 267 809

affaires. La procédure d'exécution concerne donc environ 1,39 % des décisions rendues par les juridictions administratives.

2. S'il n'existe pas de procédure spécifique, comment votre système garantit-il la pleine exécution de la décision ?

Non applicable.

3. Si cette mesure judiciaire existe, requiert-elle que la décision soit définitive ?

Non

Oui

Veillez expliquer.

Les articles R. 921-1-1 et R. 921-2 du code de justice administrative subordonnent l'introduction d'une demande d'exécution du jugement d'un tribunal administratif ou d'un arrêt d'une cour administrative d'appel à l'expiration d'un délai de trois mois suivant la notification de la décision juridictionnelle (sauf urgence) ou, si la décision a fixé un délai pour son exécution, à l'expiration de ce délai.

La présentation d'une demande d'exécution d'une décision juridictionnelle ne requiert pas que celle-ci soit définitive. En ce qui concerne les jugements des tribunaux administratifs, le juge compétent pour statuer sur la demande d'exécution n'est pas le même suivant que le jugement a été frappé ou non d'appel. La demande d'exécution d'une décision juridictionnelle doit en principe être adressée à la juridiction qui l'a rendue. Toutefois, dans le cas où le jugement d'un tribunal administratif a fait l'objet d'un appel, la demande d'exécution doit être adressée à la cour administrative d'appel compétente (article R. 921-2, alinéa 1<sup>er</sup> du code de justice administrative). En cas de pourvoi en cassation, le tribunal administratif et la cour administrative d'appel restent compétents pour se prononcer sur la demande d'exécution de leurs décisions (article R. 921-2, alinéa 4).

Le juge peut statuer sur la demande d'exécution sans attendre l'issue du recours en appel ou du pourvoi en cassation. Lorsque le Conseil d'Etat annule un jugement ou un arrêt faisant l'objet d'une demande d'exécution, il peut constater que celle-ci est devenue sans objet si la juridiction compétente ne s'est pas déjà prononcée (article R. 931-5-1 du code de justice administrative).

4. Les juges ont-ils pouvoir de substitution, directement ou par l'intermédiaire d'un auxiliaire *ad hoc*, en cas de non-exécution ou d'exécution partielle ou incorrecte des décisions ?



- X Non
- Oui

Veillez préciser.

5. L'administration (et/ou le fonctionnaire) est-elle responsable des dommages liés à la non-exécution ou à l'exécution incorrecte de la décision ?

- Non
- X Oui

Les personnes publiques sont responsables des dommages causés par l'inexécution ou le retard à exécuter une décision de justice, dans les conditions du droit commun de la responsabilité administrative.

La responsabilité de l'Etat peut être également engagée s'il s'est abstenu d'utiliser les pouvoirs conférés par la loi pour se substituer aux collectivités territoriales en cas de carence de ces dernières à assurer l'exécution des décisions juridictionnelles (CE, Section, 18 novembre 2005, n°271898, *Société fermière de Campoloro et autres*, en A). Le régime de responsabilité est soit un régime pour faute lourde, si l'abstention de l'Etat est illégale, soit un régime de responsabilité sans faute pour rupture de l'égalité devant les charges publiques, si l'abstention de l'Etat est justifiée par la situation de la collectivité (notamment l'insuffisance de ses actifs) ou par des motifs d'intérêt général. De même, la responsabilité de l'Etat peut être engagée, sur le fondement de la faute lourde, s'il s'est abstenu d'utiliser ses pouvoirs de tutelle pour remédier à l'inexécution des décisions de justice par les établissements publics (CE, 29 octobre 2010, n°338001, *Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche c. Société Sofunag Environnement*, en B).

5.1. Si la réponse ci-dessus est affirmative, le juge administratif est-il compétent pour statuer sur l'action en réparation ?

Veillez expliquer et donner un exemple.

Le juge administratif est compétent pour statuer sur les actions qui tendent à l'engagement de la responsabilité administrative des personnes publiques (TC, 8 février 1873, *Blanco*).

Le juge administratif, qui est saisi d'une demande d'exécution d'une décision juridictionnelle, est compétent pour statuer sur les conclusions connexes tendant à l'indemnisation du préjudice résultant du retard de l'administration à l'exécuter (CE, 1<sup>er</sup> avril

2015, n°374536, *Mme Roseline Menchon et M. Freddie Menchon*, en B, s'agissant du Conseil d'Etat ; CE, 31 mars 2014, n°363627, *M. El Kadiri*, s'agissant d'un tribunal administratif).

## SESSION IV

### LE RÔLE CONSULTATIF DE LA JAS (LE CAS ÉCHÉANT) ET SON IMPACT SUR L'ACTION ADMINISTRATIVE

1. La JAS exerce-t-elle des fonctions consultatives pour le gouvernement ou pour l'administration publique ?

- Non
- Oui

Le Conseil d'Etat comporte six sections qui exercent des fonctions consultatives : les sections de l'intérieur, des finances, des travaux publics et de l'administration et la section sociale, qui examinent les projets de texte et les demandes d'avis relevant de leur compétence, et la section du rapport et des études, qui participe à la fonction consultative en réalisant le rapport d'activité et des études, à l'intention notamment du gouvernement.

1.1 Si la réponse à la question ci-dessus est affirmative, veuillez préciser le type d'actes auxquels s'appliquent les fonctions consultatives.

*(D'autres options sont possibles)*

- Actes législatifs primaires (du parlement ou du gouvernement)
- Actes réglementaires gouvernementaux et ministériels
- Résolution de questions spécifiques, à la demande d'une administration publique, sur l'interprétation d'une loi ou dans la définition d'une matière spécifique
- Autre

Veuillez préciser.

En application de l'article 39 de la Constitution, le Conseil d'Etat est obligatoirement saisi, pour avis, avant leur délibération en conseil des ministres, de tous les projets de loi et d'ordonnance élaborés par le gouvernement. Depuis une révision de la Constitution de 2008, il peut également être saisi, par les présidents des assemblées, pour avis, avant leur examen en

commission, des propositions de lois déposées par les parlementaires, sauf si leur auteur s'y oppose.

En application de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, le Conseil d'Etat doit être saisi pour avis des projets et propositions de « lois du pays » avant leur adoption par le Congrès de Nouvelle-Calédonie.

Le Conseil d'Etat est également consulté par le gouvernement sur les principaux projets de décrets réglementaires ainsi que sur certains projets de décrets et de décisions administratives individuelles, en fonction de leur importance (par exemple, certaines déclarations d'utilité publique, le retrait ou la déchéance de la nationalité française, etc.).

De plus, aux termes de l'article L. 112-2 du code de justice administrative, « le Conseil d'Etat peut être consulté par le Premier ministre ou les ministres sur les difficultés qui s'élèvent en matière administrative ». Il peut être aussi saisi par le défenseur des droits d'une demande d'avis sur l'interprétation ou la portée d'une disposition législative ou réglementaire, ainsi que par certaines collectivités spécifiques d'outre-mer (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Mayotte, Saint Barthélémy, Saint Pierre-et-Miquelon) sur la répartition des compétences entre l'Etat, les collectivités et les communes.

Enfin, en application de l'article L. 112-3 du code de justice administrative, le Conseil d'Etat réalise, à la demande du gouvernement et de sa propre initiative, des études sur la conduite des politiques publiques, et élabore un rapport annuel d'activité, dans lesquels il « appelle l'attention des pouvoirs publics sur les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qui lui paraissent conformes à l'intérêt général ».

En 2019, le Conseil d'Etat a été consulté sur 93 projets de loi, 3 propositions de loi, 57 ordonnances, 20 lois du pays, 619 décrets réglementaires, 283 décrets individuels, arrêtés et décisions. Il a répondu à 15 demandes d'avis et a rendu 5 rapports et études. Au total, il a examiné 1095 textes dans l'exercice de ses fonctions consultatives.

2. L'avis de la JAS dans son rôle consultatif est :

- Facultatif et non contraignant
- Obligatoire et contraignant
- Obligatoire mais non contraignant
- Facultatif et, une fois requis, contraignant
- X Cela dépend des circonstances (veuillez préciser).

La consultation du Conseil d'Etat n'est obligatoirement requise que pour certains projets de texte : les projets de loi et d'ordonnance élaborés par le gouvernement, les projets et propositions de « loi du pays » de la Nouvelle-Calédonie, les projets de décrets réglementaires

et individuels dont les textes subordonnent l'adoption à la consultation préalable du Conseil d'Etat (appelés « décrets en Conseil d'Etat »). Dans les autres cas, elle est facultative.

Les avis du Conseil d'Etat sont seulement consultatif et n'ont pas de caractère contraignant en matière législative et réglementaire. Cependant, ils sont le plus souvent suivis. Le gouvernement ne peut proposer une nouvelle rédaction des projets de loi qu'à la condition que les questions soulevées par le texte aient toutes été soumises au Conseil d'Etat lors de sa consultation. Pour les textes réglementaires, le gouvernement a le choix entre retenir le texte résultant de l'avis du Conseil d'Etat ou conserver son texte initial, mais ne peut adopter un troisième texte.

L'adoption de certaines catégories de décisions non réglementaires (individuelles ou d'espèce) requiert un avis conforme du Conseil d'Etat. Il s'agit, par exemple, de la reconnaissance d'une congrégation, sa dissolution ou la suppression d'un établissement, du retrait ou de la déchéance de la nationalité française, de l'autorisation de prise de possession immédiate d'une propriété privée dans le cadre d'une expropriation en extrême urgence, de la détermination du tarif de certaines redevances, etc.

3. Dans l'exercice de ses fonctions consultatives, la JAS peut-elle consulter des experts en matière économique ou statistique, afin d'évaluer l'impact économique et social des réglementations ?

- Non
- X Oui
- Dans certaines circonstances seulement (veuillez préciser)

Le Conseil d'Etat peut consulter des experts dans le cadre de l'examen des projets de texte qui lui sont soumis. En 2017, la section de l'intérieur, saisie d'un projet de loi d'adaptation au droit de l'Union européenne (règlement général de protection des données) de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, a auditionné la Commission nationale de l'informatique et des libertés, le Conseil national du numérique, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, l'administrateur général des données de l'Etat et de nombreux et importants acteurs économiques concernés, afin d'éclairer son propre travail.

Par ailleurs, dans l'exercice de son activité d'études, le Conseil d'Etat procède systématiquement à l'audition d'experts, notamment en matière économique et statistique, ainsi que de représentants de l'administration et du monde associatif, de praticiens et d'élus locaux. En 2019, il a effectué près de 150 auditions pour nourrir les analyses de ses études.

4. Existe-t-il des formes de collaboration des juges administratifs à l'activité du gouvernement ou des administrations publiques ? (comme le détachement de magistrats

individuels pour diriger les bureaux législatifs d'un ministère ou en tant que membres d'une autorité indépendante, la participation à des commissions d'étude, etc.)

- Non
- Oui

Les membres du Conseil d'Etat peuvent participer à l'exercice de fonctions administratives en parallèle de l'exercice de leurs fonctions au sein de l'institution.

Aux termes de l'article L. 112-4 du code de justice administrative, « le vice-président du Conseil d'Etat peut, à la demande du Premier ministre ou d'un ministre, désigner un membre du Conseil d'Etat pour une mission d'inspection » et « à la demande des ministres, désigner un membre du Conseil d'Etat pour assister leur administration dans l'élaboration d'un projet de texte déterminé ». En outre, les textes prévoient la participation de membres du Conseil d'Etat à des commissions administratives et à des jurys de concours et d'examen.

Les membres du Conseil d'Etat peuvent également être détachés pour occuper des fonctions dans une administration de l'Etat, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public, d'une entreprise publique ou d'une organisation internationale, pour une durée de cinq ans renouvelable.

5. La fonction consultative de la JAS peut-elle également consister à résoudre un litige spécifique en servant de mode alternatif de résolution des litiges ?

- Non
- Oui