



Au service des citoyens,
garant de l'État de droit



Récit d'une année

Bilan d'activité 2024
du Conseil d'État

Le Conseil d'État juge en droit les litiges entre les citoyens et les administrations. Il vérifie ainsi que le droit et les libertés de chacun sont respectés par l'administration. Il est aussi un conseiller juridique qui propose au Gouvernement et au Parlement des améliorations sur leurs projets et propositions de loi, pour que les nouvelles lois qui entrent en vigueur soient conformes au droit, claires et efficaces. Il assure enfin, par le biais de ses études, une mission de prospective pour l'amélioration de l'action publique.

Au service des citoyens, le Conseil d'État est l'un des garants de l'État de droit.

Récit d'une année

Bilan d'activité 2024

du Conseil d'État





« Sans État de droit effectif, c'est le risque de l'arbitraire, de la violence, du règne de la loi du plus fort. »

Rencontre avec **DIDIER-ROLAND TABUTEAU**, vice-président du Conseil d'État

Quel bilan dressez-vous de l'année écoulée ? En quoi ces derniers mois ont-ils été marquants pour le Conseil d'État ?

L'année écoulée a été riche et dense pour le Conseil d'État comme pour l'ensemble de la juridiction administrative. Nous avons été amenés à nous prononcer, par nos décisions et nos avis, sur tous les champs des services publics et de l'action publique : environnement, santé, travail, éducation, sécurité, logement... La demande de justice ne cesse de croître et les questions qui nous sont soumises sont de plus en plus diverses et délicates.

Que dit cette demande de justice de la place du juge dans notre société ?

Qu'est-ce qui forge le sentiment, dans la conscience collective, que nous sommes dans un État de droit ?
Tout d'abord, **c'est que les règles de vie en commun,**

→
Suite
de l'interview

les règles de droit soient établies de manière démocratique, à l'issue de processus fondés sur le suffrage universel. Mais c'est également, très concrètement, la condition que chacun puisse se dire que s'il est confronté à un problème, s'il y a un litige, il y aura un juge pour le régler, et pour le régler selon ces règles, en toute indépendance et impartialité.

N'est-il pas essentiel de pouvoir saisir un juge si l'on est en désaccord avec une réglementation établie par les pouvoirs publics, lorsqu'on a été victime d'une faute médicale dans un hôpital ou encore lorsqu'on estime que l'impôt demandé par l'administration fiscale est plus élevé que ce que prévoit le code général des impôts ? En disant le droit, le juge donne toute leur portée aux règles démocratiquement adoptées et permet à la collectivité de vivre en confiance et sécurité.

L'administration doit respecter et appliquer ces règles sur le terrain, et **le juge administratif, en résolvant par le droit les conflits et les tensions liés à l'action des administrations, protège les libertés et les droits fondamentaux** en ayant toujours le souci de l'efficacité de l'action publique.

Ce faisant, le juge administratif protège la paix sociale. Sans juge pour faire respecter la règle de droit, sans État de droit effectif, c'est le risque de l'arbitraire, de la violence, du règne de la loi du plus fort.

Pourtant, on assiste de plus en plus souvent à des mises en cause du juge administratif. Comment réagissez-vous face à ces attaques ?

Il y a d'abord un contexte général de contestation de la norme, des institutions voire de l'État de droit. **Le juge est parfois présenté comme gênant la mise en œuvre de l'action publique, alors qu'il ne fait que s'assurer que les décisions de l'administration respectent le droit.** Son intervention est une nécessité pour le bon fonctionnement de notre société. Et je remarque d'ailleurs que ceux qui nous critiquent nous saisissent également quand ils désapprouvent une décision de l'administration...

La critique est légitime en démocratie. Elle en est même l'un des ressorts car la liberté d'expression est fondamentale et constitutionnellement garantie, mais la multiplication des mises en cause de la juridiction

“
Le juge donne toute leur portée aux règles démocratiquement adoptées et permet à la collectivité de vivre en confiance et sécurité.

administrative comme de la justice judiciaire et constitutionnelle peut être le terreau de la montée des injures et des menaces proférées à l'encontre de ses membres.

Or de tels agissements, variables dans leur gravité, sont inacceptables. Ils affectent directement le quotidien des membres de notre communauté de travail comme le fonctionnement du service public de la justice administrative. Nous y répondons

avec fermeté et détermination. **Nous faisons porter notre voix pour rappeler quelle est notre mission dans la République.** Et lorsque la gravité des menaces le justifie, nous saisissons la justice pénale. Nous ne nous laisserons pas intimider. Le juge administratif continuera à remplir son office ; celui que la Constitution et la loi lui ont donné.

2024 a été marquée par la dissolution de l'Assemblée nationale, la nomination de trois premiers ministres, une longue période d'expédition des affaires courantes... Comment la mission de conseil au Gouvernement et au Parlement du Conseil d'État a-t-elle été affectée ?

Le Conseil d'État est resté très sollicité, parfois dans des conditions différentes de celles qui prévalaient précédemment du fait des nouveaux équilibres parlementaires et de la durée des périodes de gestion des affaires courantes par un Gouvernement démissionnaire. Ainsi, nous avons été saisis par le Gouvernement de demandes d'avis relatives à des projets d'amendement à des textes en cours d'examen au Parlement, en plus des projets de loi que nous soumet le Gouvernement et des propositions de loi qui nous sont soumises par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Et **nous avons eu à nous prononcer sur des questions inédites.**

On peut rappeler l'avis rendu début décembre, portant sur l'interprétation des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances pour la loi spéciale permettant de continuer à percevoir les impôts, à emprunter et à ouvrir par décret les crédits se rapportant aux services votés afin d'assurer la continuité de la vie nationale. Des circonstances dramatiques ont également conduit le Conseil d'État, dans les tout derniers jours de l'année 2024,



6 juin 2024.
Discours
d'introduction
de Didier-Roland
Tabuteau lors de
la cérémonie de
prestation de serment
de nouveaux membres
du Conseil d'État et de
nouveaux magistrats
administratifs.

à examiner un projet de loi visant à répondre à la situation de Mayotte et à faciliter sa reconstruction après le passage du cyclone dévastateur.

On peut enfin noter la mise en place cette année des ateliers de la simplification, qui ont permis la réalisation de plusieurs études examinant entièrement un champ de réglementation pour faire des propositions concrètes et aller plus loin dans les missions de simplification que nous exerçons par ailleurs au quotidien dans les avis que nous rendons sur les textes dont nous sommes saisis.

Avec ses études, le Conseil d'État a décidé de s'intéresser au dernier kilomètre des politiques publiques (2023), à la souveraineté (2024) et au temps long (2025). Pourquoi ces choix et quels enseignements tirer de ces études ?

Qu'il s'agisse des études élaborées dans le cadre des ateliers de la simplification que je viens de mentionner, des études annuelles ou de celles réalisées ponctuellement à la demande du Gouvernement, le Conseil d'État bénéficie d'une place particulière. Il est en effet un lieu neutre, central, pluridisciplinaire et expert, où il est possible d'examiner en profondeur des sujets sur lesquels l'administration a quelquefois du mal à prendre du recul.

C'est ce que nous faisons dans le triptyque des études annuelles que vous mentionnez. **Nous avons voulu embrasser en trois tableaux les dimensions majeures de l'action publique**, dans un temps où des doutes s'expriment sur l'efficacité et la pertinence de

celle-ci. Pour répondre à ces doutes, il faut que l'action publique atteigne effectivement ses objectifs sur le terrain. C'est aussi l'objectif de la méthode que nous avons préconisée en 2023 pour « franchir le dernier kilomètre ». **Il faut aussi que cette action publique réponde aux grands défis qui se posent à notre pays et qu'elle s'exerce en toute indépendance** : c'est l'objet de l'étude sur la souveraineté. Un facteur commun à ces deux impératifs est de se projeter dans le temps long, car on ne peut modifier en profondeur les choses sans agir dans cette temporalité. C'est là le panneau central et conclusif de ce triptyque, objet de l'étude que je présenterai à la prochaine rentrée du Conseil d'État en septembre 2025.

Les bouleversements que connaît le monde aujourd'hui questionnent-ils le Conseil d'État dans l'exercice de ses missions ?

Dans un monde meurtri par les guerres et les crises, soumis au dérèglement climatique et confronté à des ruptures technologiques comme l'intelligence artificielle, les démocraties doivent plus que jamais se renforcer et démontrer leur solidité. Dans ce contexte, en France, le Conseil d'État se doit d'être un élément de stabilité. Il ne s'agit ni de plier face aux vents contraires comme le roseau, ni d'être dans l'immobilisme du chêne qui est déraciné lorsque « le vent redouble ses efforts ». Il s'agit d'être en prise avec la société et de dire le droit, c'est-à-dire remplir pleinement nos missions de juge et de conseil juridique, au service de la démocratie et de l'État de droit, qui ne se conçoivent pas l'un sans l'autre, et dans la recherche constante de l'intérêt général et de l'efficacité des services publics. ●

Sommaire

2-5

AVANT-PROPOS



« **Sans État de droit effectif**, c'est le risque de l'arbitraire, de la violence, du règne de la loi du plus fort. »

Rencontre avec Didier-Roland Tabuteau,
vice-président du Conseil d'État

8-9

TEMPS FORTS

Retour sur 2024

10-65

ACTIVITÉ

Un an de **décisions, avis et études**

10



L'éducation,
carrefour des
valeurs républicaines

24



Logement:
un droit
sous tension

14



**La protection de
l'environnement:**
des engagements
nationaux et européens

28



L'agriculture:
entre exigences
économiques, sanitaires
et environnementales

20



Emploi:
des règles et des droits
pour les travailleurs

32



La biodiversité:
un bien commun
protégé par le droit



36-39

DOSSIER CENTRAL

Comment conforter
l'exercice de notre
souveraineté?



40

Santé:

de la prévention des
risques à la réparation
des préjudices



54

**Médias
audiovisuels:**
des libertés
et des devoirs



46

Sécurité et respect
des libertés: un
équilibre à garantir



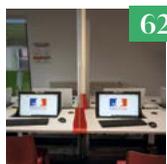
58

Pouvoirs publics:
un contexte
institutionnel inédit



50

Fiscalité:
des règles pour une
juste contribution



62

Administrations:
au service
des usagers



66-73

PORTFOLIO

Dans les coulisses
du Conseil d'État

MISSIONS ET
CHIFFRES CLÉS

Retour



9 763
affaires jugées
en 2024
dont 484 en urgence
(référés)

Juger l'administration

Le Conseil d'État tranche les litiges qui opposent les citoyens aux administrations (État, collectivités territoriales, hôpitaux...). Il vérifie qu'elles respectent le droit et les libertés fondamentales de chacun.

7 février

Un hôpital doit indemniser une famille car il a tardé à lui communiquer les causes du décès de leur proche. (voir p. 42)

13 février

Le pluralisme de l'information à la télévision ne se limite pas au seul temps de parole des personnalités politiques. (voir p. 55)

27 septembre

L'interdiction du port de l'abaya ou du qamis dans les établissements d'enseignement publics est conforme à la loi. (voir p. 13)



18 octobre

La Constitution n'empêche pas un ministre élu député d'exercer temporairement ses fonctions gouvernementales. (voir p. 59)

28 novembre

Les « groupes de besoins » au collège respectent le principe d'égalité entre les élèves. (voir p. 11)

18 décembre

Un salarié doit être informé des conséquences que peut avoir l'absence de reprise du travail sans motif légitime, avant que son employeur considère qu'il est démissionnaire. (voir p. 22)

30 décembre

La fermeture de la pêche aux dauphins et marsouins dans le golfe de Gascogne, durant quatre semaines en hiver, est nécessaire pour assurer leur survie (voir p. 33)



sur 2024

Rendre des avis juridiques

Le Conseil d'État examine tous les projets de loi et de réglementation du Gouvernement ou du Parlement. Il ne se prononce pas sur les choix politiques : il s'assure que le projet de texte est cohérent, compréhensible et applicable.



975

avis

dont 62 sur projets de loi et 1 sur proposition de loi

11 mars

Avis portant sur la mise en conformité des dispositions du code du travail en matière d'acquisition de droits à congés pendant les périodes d'arrêt maladie. (voir p. 20)

21 mars

Avis sur un projet de loi d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture. (voir p. 28)



6 juin

Avis sur un projet de loi relatif à la résilience des activités d'importance vitale, à la protection des infrastructures critiques, à la cybersécurité et à la résilience opérationnelle numérique du secteur financier. (voir p. 47)

4 avril

Avis sur le projet de loi relatif à l'accompagnement des malades et de la fin de vie. (voir p. 43)



10 octobre

Avis sur une proposition de loi organique visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie. (voir p. 61)

9 décembre

Avis relatif à l'interprétation de l'article 45 de la LOLF pris pour l'application du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution (« projet de loi spéciale »). (voir p. 60)

5 études réalisées par le Conseil d'État



1

étude annuelle
sur la souveraineté
(voir pp. 36-39)



4

études
sur la simplification,
dont :

- ▶ Droit des entreprises en difficulté (voir p. 53)
- ▶ Régime des nullités en droit des sociétés (voir p. 53)

L'éducation, carrefour des valeurs républicaines

Égalité des chances, accès à l'enseignement pour tous et toutes, laïcité : ces grands principes, inscrits dans notre Constitution et nos lois, visent à garantir un système éducatif égalitaire et inclusif. Par trois décisions rendues en 2024, le Conseil d'État a jugé que ces règles étaient respectées dans les cas qui lui étaient soumis.



Lorient, 2024. Des collégiens en classe. En 2024, le Conseil d'État juge que les « groupes de besoins » sont compatibles avec le principe du collège unique.

Les « groupes de besoins » respectent le principe d'égalité entre les collégiens

En 2023, l'enquête du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) révèle une baisse historique du niveau des élèves français en mathématiques et en compréhension de l'écrit. Pour y remédier, la ministre de l'Éducation nationale décide d'organiser l'enseignement au collège du français et des mathématiques par groupes, constitués par les professeurs selon les besoins des élèves. L'objectif est de garantir à chacun un enseignement adapté à ses acquis. Les élèves les plus en difficulté peuvent ainsi travailler en effectifs réduits et bénéficier d'heures de soutien supplémentaires. De plus, la composition de ces « groupes de besoins » peut évoluer en cours d'année, en fonction de la progression de chacun.

Un collège à plusieurs vitesses ?

Dans un arrêté du 15 mars 2024, la ministre prévoit d'appliquer cette mesure dès septembre 2024 pour les classes de sixième et de cinquième, puis de l'étendre aux quatrièmes et troisièmes à la rentrée suivante, en septembre 2025. Mais certains syndicats et fédérations de parents d'élèves demandent la suspension de cet arrêté. Ils estiment que cette organisation en « groupes de besoins » est inégalitaire. En encourageant une forme de hiérarchisation parmi les élèves, elle créerait un collège à plusieurs vitesses, en contradiction avec le principe du collège unique institué par la loi Haby de 1975 et inscrit à l'article L.332-3 du code de l'éducation.

Un enseignement identique pour tous

Démocratiser et ouvrir l'enseignement secondaire à l'ensemble des enfants d'une classe d'âge sans distinction : c'est l'idée qui a présidé à la création du collège unique. En effet, la loi Haby prévoit

“

La règle d'un enseignement commun pour tous les élèves au collège [...] ne fait pas obstacle à ce que puissent être mis en œuvre des aménagements de l'enseignement [...] en faveur des élèves éprouvant des difficultés.

Décision du 28 novembre 2024

que « les collèges dispensent un enseignement commun » aux élèves. Mais le Conseil d'État juge que la mise en place de « groupes de besoins » n'est pas incompatible avec ce principe. Proposer un accompagnement différencié selon les besoins des élèves ne modifie pas les programmes de français et de mathématiques, ni les volumes horaires attribués à ces matières. Le socle commun et les attendus en matière de connaissances, de compétences et de culture restent les mêmes pour tous les collégiens.

Une organisation maintenue pour l'année en cours

Le Conseil d'État en prononce toutefois l'annulation car il constate que cet arrêté excède la compétence de la ministre. En effet, le Parlement a donné au Premier ministre, et à lui seul, la compétence de modifier l'organisation de l'enseignement au collège. Pour ne pas perturber l'organisation des enseignements en cours d'année, le Conseil d'État précise que la mise en œuvre des groupes de besoins reste en vigueur jusqu'à la fin de l'année scolaire 2024-2025. Si le Gouvernement souhaite poursuivre les « groupes de besoins » à la rentrée suivante, il revient donc au Premier ministre de publier un décret. Celui-ci est finalement pris le 4 avril 2025. ●



DÉCISIONS DE JUSTICE

n^{os} 493513, 493542, 493705, 493738, 493954, 494221, 496197 et 496200 du 28 novembre 2024, « Mise en place de "groupes de besoins" au collège »

Accès au master 2 : quand est-il garanti ?

→
Lyon, 2024. Des étudiants à l'université Lumière-Lyon 2. Dans une décision de 2024, le Conseil d'État s'est prononcé sur les conditions d'accès en master 2.



Plus de 150 000 étudiants s'inscrivent chaque année en première année de master (M1) pour suivre un cursus spécialisé avant l'entrée dans la vie professionnelle. Les études en master s'étendent sur deux années : une fois leur M1 validé, les étudiants s'inscrivent en deuxième année (M2). Mais cet accès en M2 est-il systématiquement garanti ? Une université peut-elle refuser l'accès d'un étudiant qui a validé sa première année de master ? En 2024, le Conseil d'État précise l'interprétation des règles.

L'accès en M2 garanti pour les étudiants du même établissement

En octobre 2020, une étudiante ayant validé sa première année de

master à l'université de Nice Sophia-Antipolis s'est vu refuser l'admission en deuxième année à l'Institut d'enseignement à distance (IED) de l'université Paris 8. Après avoir saisi le tribunal administratif de Montreuil puis la cour administrative d'appel de Paris, elle dépose un recours devant le Conseil d'État.

Le juge précise alors que, compte tenu de l'organisation en cycles des études universitaires – licence, master, doctorat – et selon la loi du 23 décembre 2016, les étudiants ayant validé une première année de master ont accès, de droit, à la deuxième année au sein du même établissement. En revanche, il juge que si les capacités d'accueil de la formation sont limitées, les universités peuvent refuser les étudiants qui ont effectué leur M1 dans un autre établissement. ●

“
Tout étudiant ayant validé la première année du master peut, de droit, poursuivre en deuxième année de cette formation, dans ce même établissement.
 ”

Décision n° 475112



DÉCISION DE JUSTICE

n° 475112 du 15 octobre 2024,
 « Accès en master 2 dans un autre établissement »

La sélection en master 1 et 2 en 2023-2024



174 000
 places disponibles
 dans les universités



227 000
 candidats et
 candidates

Source : Ministère chargé de l'Enseignement supérieur

L'interdiction de l'abaya dans les collèges et lycées publics est conforme à la loi

Ces dernières années, les chefs d'établissement de l'enseignement secondaire public ont demandé à l'État des consignes claires concernant le port de l'abaya ou du qamis – un vêtement long couvrant l'ensemble du corps à l'exception du visage et des mains – par certains de leurs élèves. Cette tenue est-elle compatible avec la loi interdisant le port de tenue manifestant ostensiblement une appartenance religieuse dans les établissements scolaires publics ?

Prendre en compte le comportement des élèves

Lors de la rentrée de septembre 2023, le ministre de l'Éducation nationale diffuse une note aux chefs d'établissement, qui affirme que le port de l'abaya ou du qamis manifeste ostensiblement une appartenance religieuse et qu'il est donc interdit dans les écoles, collèges et lycées publics. Un dialogue doit être engagé avec l'élève qui porte ce vêtement et s'il refuse de le retirer au sein de l'établissement, une procédure disciplinaire doit être engagée. Saisi en référé par des associations, le Conseil d'État décide de ne pas suspendre la mesure. En septembre 2024, il se prononce sur le fond et confirme que l'interdiction est conforme au droit. En effet, la loi du 15 mars 2004 interdit « le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse » dans les établissements scolaires publics. Le caractère ostensible peut ainsi résulter des tenues elles-mêmes, mais aussi du comportement de l'élève.

Une logique d'affirmation religieuse

Au cours de son instruction, le Conseil d'État examine, au vu des éléments qui lui ont été communiqués, la situation dans les établissements scolaires ainsi que le comportement des élèves. Durant l'année scolaire 2022-2023, les signalements d'atteinte à la laïcité provenant des chefs d'établissement ont nettement augmenté : 4 710 signalements ont été effectués auprès des rectorats, deux fois plus que les années précédentes. Parmi ces signalements, 1 984 étaient liés au port de signes ou de tenues susceptibles d'être visés par la loi



4 710
signalements pour
atteinte à la laïcité
en 2022-2023

Source : Ministère de l'Éducation et de la Jeunesse

de 2004, majoritairement des abayas. Par ailleurs, le dialogue entre les établissements et les élèves fait état d'un discours stéréotypé, inspiré d'argumentaires diffusés sur les réseaux sociaux, élaborés pour contourner l'interdiction inscrite dans la loi. Compte tenu du comportement des élèves portant ces tenues dans une logique d'affirmation religieuse, le Conseil d'État juge que le port de l'abaya manifeste ostensiblement une appartenance religieuse, ce qu'interdit la loi de 2004. ●



Marseille, 2023. Une lycéenne devant son établissement scolaire.



DÉCISION DE JUSTICE

n° 487944 du 27 septembre 2024, « Interdiction du port des tenues de type abaya ou qamis dans les établissements d'enseignement publics »

La protection de l'environnement : des engagements nationaux et européens

Face à l'accélération du changement climatique et à la dégradation des écosystèmes, la France a pris des engagements inscrits dans le droit français comme européen pour mieux protéger l'environnement. Par plusieurs décisions et avis, en 2024, le Conseil d'État a concilié ces obligations avec les droits des acteurs économiques.



Saint-Quay-Portrieux, 2024. Des éoliennes en mer installées au large de la commune. En 2024, le Conseil d'État est saisi pour se prononcer sur le respect par la France des objectifs de développement des énergies renouvelables.

Développement des énergies renouvelables : des objectifs programmatiques et contraignants

Dans une importante décision de 2020, le Conseil d'État a jugé que les engagements pris par la France pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici 2030 sont des objectifs contraignants que l'État doit respecter. Mais qu'en est-il pour les objectifs de

développement des énergies renouvelables ? La loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat énonce les ambitions françaises en la matière : atteindre 33 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie* du pays d'ici 2030.

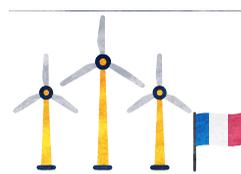


Les énergies renouvelables en Europe en 2023



24,6 %

d'énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie* de l'Union européenne



La France est le **2^e producteur d'énergies renouvelables** de l'Union européenne

Sources: Chiffres clés des énergies renouvelables, 2024, Dérala, ministère de la Transition écologique

* La consommation finale brute d'énergie correspond à la quantité totale d'énergie consommée. Elle inclut l'énergie perdue lors de son acheminement vers le consommateur final et celle utilisée par le secteur énergétique pour produire de l'électricité et/ou de la chaleur.

Entre objectifs programmatiques...

En 2024, une association de plaidoyer pour les énergies renouvelables et une société de développement de projets éoliens et photovoltaïques saisissent le Conseil d'État. Selon elles, cet objectif de 33 % est contraignant et le Gouvernement ne prend pas les mesures nécessaires pour l'atteindre. Elles demandent au juge de contrôler la trajectoire suivie par la France. À la lumière de deux décisions du Conseil constitutionnel, le Conseil d'État rappelle, en novembre 2024, que l'objectif est issu d'une loi de programmation. Une telle loi fixe des objectifs futurs à l'action de l'État, mais ceux-ci ne sont pas par eux-mêmes contraignants. L'objectif de 33 % ne constitue donc pas une obligation légale et la trajectoire de la France ne peut être contrôlée par le juge.

... et contraignants

Le seul objectif contraignant qui s'impose à l'État en matière de développement des énergies renouvelables est issu du droit européen. Avec la directive RED II (RED pour *Renewable Energy Directive*), l'Union européenne vise 32% d'énergies renouvelables dans sa consommation finale brute d'énergie d'ici 2030. Chaque État membre a ainsi un objectif national à atteindre depuis 2020 pour contribuer à l'effort commun. Pour le Conseil d'État, tout indique que la France atteint bien le sien, fixé à 23 %. La proportion d'énergies renouvelables dans sa consommation finale brute s'élevait à 22,2 % en 2023 ; les raccordements réalisés en 2024 – parmi lesquels trois nouveaux parcs éoliens en mer – permettront d'atteindre les 23 % visés. ●



DÉCISION DE JUSTICE

n° 471039 du 6 novembre 2024, « Trajectoire de la France dans les énergies renouvelables »

« Biodégradable » et « respectueux de l'environnement » : des mentions qui peuvent être légalement interdites



→
Le Plessis-Robinson, 2023. Rayon d'un supermarché. En 2024, le Conseil d'État valide l'interdiction de faire figurer sur un produit des mentions invérifiables comme « biodégradable » ou « respectueux de l'environnement ».

Lutter contre l'écoblanchiment, aussi appelé *greenwashing*, est l'une des ambitions de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. Elle interdit, entre autres, de faire figurer sur un produit des mentions trompeuses ou ambiguës comme « biodégradable » ou « respectueux de l'environnement ». Ces dernières sont invérifiables et ne font l'objet d'aucun consensus scientifique.

L'interdiction s'applique aux nouveaux produits

En application de la loi, le Gouvernement a précisé, par décret, la mise en œuvre de cette interdiction : aucun produit ou emballage neuf ne peut porter une de ces mentions. Les industriels bénéficient d'un délai de huit mois pour écouler les emballages déjà fabriqués. Mais plusieurs organisations professionnelles du secteur de

l'hygiène, de l'entretien et de la cosmétique demandent au juge d'annuler cette mesure.

Une mesure proportionnée et conforme au droit européen

En mai 2024, le Conseil d'État juge que cette interdiction est conforme au droit européen. Ni les règles du commerce entre les États membres, ni celles encadrant l'étiquetage des produits cosmétiques et des détergents ne s'opposent à ce que la France prenne des mesures spécifiques pour mieux protéger l'environnement. De plus,

cette mesure ne vise pas à interdire toute allégation environnementale sur les emballages, mais uniquement celles qui sont trop générales et impossibles à vérifier. Et si des coûts sont à prévoir pour changer les emballages, le Conseil d'État juge qu'au regard des huit mois laissés aux entreprises pour écouler leurs stocks, ces coûts n'entraînent pas une charge disproportionnée. ●

1 entreprise sur 4 pratiquerait l'écoblanchiment en France

Source: Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes (DGCCRF), enquête contre le *greenwashing*

DÉCISION DE JUSTICE

n° 464945 du 31 mai 2024, « Interdiction de faire figurer les mentions "biodégradables" et "respectueux de l'environnement" sur les emballages »



Bessé-sur-Braye, 2023. Chantier d'une future usine de production d'équipements médicaux dans les Pays de la Loire.

EN BREF

Quelles dérogations possibles à l'obligation de protéger les espèces ?

En principe, un projet industriel ou de construction ne peut pas porter atteinte aux espèces animales et végétales protégées. Mais des dérogations sont envisageables. En effet, un tel projet peut être autorisé si trois conditions sont réunies : il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, la survie de l'espèce protégée n'est pas menacée dans la zone et le projet répond à une « raison impérative d'intérêt public majeur ». C'est-à-dire qu'il apporte des bénéfices économiques, sociaux ou de sécurité très importants pour la population.

Désormais, la loi du 23 octobre 2023 permet de reconnaître par anticipation les projets qui justifient d'un tel intérêt. Un décret doit préciser la procédure. Saisi par le Gouvernement pour rendre un avis sur ce projet de décret, le Conseil d'État constate que le texte ne fixe aucune condition de fond. S'il est impossible de couvrir toutes les situations économiques, il recommande, au minimum, de définir des critères par grande catégorie de projet. Par exemple, en fonction de l'ampleur des investissements prévus, de l'intérêt pour la transition énergétique ou pour la souveraineté du pays. ●



AVIS CONSULTATIF

du 18 juin 2024 sur un projet de décret modifiant le code de l'urbanisme et le code de l'environnement en vue de favoriser l'implantation des installations industrielles vertes

EN BREF

Installer un parc éolien : des critères à respecter

En France, une autorisation environnementale est nécessaire pour exploiter un parc éolien. Sur quel fondement l'administration peut-elle octroyer ou refuser cette autorisation ? En juillet 2024, le Conseil d'État rappelle les critères. En plus des risques pour la santé et la sécurité des riverains et de l'impact des installations sur les espèces animales, les juges administratifs doivent examiner l'impact visuel des éoliennes sur les sites, les paysages naturels et les monuments remarquables alentour. La

saturation visuelle est évaluée selon les angles de respiration, c'est-à-dire les plus grands angles de vue sans éolienne depuis les points de vue pertinents. Dans cette décision, le Conseil d'État précise que pour apprécier l'impact visuel d'un projet de parc éolien, l'administration peut tenir compte des autres projets autorisés ou en cours d'instruction dans le secteur, mais doit exclure de son analyse les projets déjà invalidés. ●



DÉCISION DE JUSTICE

n° 465368 du 13 décembre 2024, « Autorisation des parcs éoliens »

Pas de prolongation des **concessions minières** sans évaluation environnementale



Maripasoula, 2019. Mine d'or de Yaou, dans le sud-ouest de la Guyane. En 2024, le Conseil d'État rappelle qu'avant de prolonger une concession minière, son impact écologique doit être évalué et transmis à l'Autorité environnementale.

Sur les 123 mines situées sur le territoire français, 102 se trouvent en Guyane. Elles permettent l'extraction de différents métaux et ressources minérales ou chimiques, comme l'or ou la bauxite. Si l'activité minière génère des emplois, elle a aussi d'importantes répercussions sur l'environnement. Comment s'assurer que ces impacts sont correctement évalués ?

Des concessions accordées par l'État

Les concessions minières sont accordées sur décision de l'État. En 2022, le ministre de l'Économie autorise la prolongation de trois concessions détenues en Guyane par une compagnie minière. Mais des associations de protection de l'environnement contestent cette décision devant le Conseil d'État. Elles estiment que l'Autorité environnementale aurait dû être saisie en amont.

L'Autorité environnementale doit être consultée

Le Conseil d'État confirme que toute entreprise qui demande l'octroi ou la prolongation d'une concession

minière doit soumettre à l'Autorité environnementale une évaluation de l'impact environnemental du projet. Ce document doit ensuite être mis à disposition du public. Dans le cas présent, le groupe minier a bien réalisé une notice d'impact de plus de 110 pages pour accompagner sa demande de prolongation. Le juge note qu'il a soumis cette notice à différentes autorités administratives, du préfet de Guyane au Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies. Mais aucune autorité dotée d'une responsabilité spécifique en matière d'environnement n'a été consultée et le ministre ne pouvait donc pas autoriser ces prolongations. Le Conseil d'État donne douze mois au groupe minier pour mener cette consultation en vue de régulariser la procédure. À l'issue de ce délai, le juge se prononcera à nouveau sur la légalité de la prolongation des trois concessions. ●

935 kg d'or

extraits en Guyane en 2022

Source: Bureau de recherches géologiques et minières, 2024



DÉCISION DE JUSTICE

n° 468529 du 12 juillet 2024,
« Mines d'or de Guyane »

Les permis de recherche d'hydrocarbures conditionnés au respect de l'intérêt général



Vauchamps, 2022. Une pompe à tête de cheval sur un centre de production des hydrocarbures exploité dans la Marne. Dans une décision de 2024, le Conseil d'État juge que l'État peut invoquer l'intérêt général pour refuser un permis de recherche d'hydrocarbures.

Selon le droit minier français, une demande de permis d'exploitation de ressources naturelles du sous-sol peut être déposée auprès de l'État par des opérateurs qui ont la capacité technique et financière de mener de tels travaux. Mais remplir ce critère ne suffit pas à garantir la délivrance du permis. Dans une décision de juillet 2024, le Conseil d'État confirme que l'administration peut refuser de délivrer un permis de recherche d'hydrocarbures pour un motif d'intérêt général, comme la lutte contre le réchauffement climatique par la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation des énergies fossiles. Ainsi, en 2017, la ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer a agi en conformité avec la loi en refusant de délivrer un permis à une société spécialisée dans la production d'hydrocarbures au nom de l'intérêt général. ●



DÉCISION DE JUSTICE

n° 471780 du 24 juillet 2024, « Refus de permis de recherche d'hydrocarbures »



POUR ALLER PLUS LOIN

La politique publique de l'eau est-elle à la hauteur des enjeux ?

L'eau est une ressource vitale en tension du fait des pollutions et du changement climatique. Comment adapter sa gestion et son financement aux enjeux actuels ? C'est ce dont ont discuté des scientifiques, des représentants de l'État et des représentants d'entreprises du secteur lors d'un colloque organisé par le Conseil d'État en novembre 2024.

 **COLLOQUE** du 13 novembre 2024, Les Entretiens du Conseil d'État - Économie, « La politique publique de l'eau : son financement et sa gouvernance sont-ils adaptés aux enjeux actuels ? »



L'AVIS DE

PHILIPPE JOSSE,

président de la section des finances du Conseil d'État

« En tant que ressource, l'eau appelle une politique de gestion qui garantisse la qualité de ce que nous consommons. Des investissements sont aujourd'hui nécessaires pour moderniser les réseaux et éliminer davantage de polluants. Mais l'eau est également une menace : il y a beaucoup à faire pour prévenir les incidents dramatiques, aménager l'espace et maintenir les milieux humides nécessaires à la biodiversité. »

EN BREF

L'employeur doit tenir une liste des salariés exposés aux risques chimiques

Comment assurer la sécurité des travailleurs exposés à des risques chimiques ? Deux directives européennes de 2002 et 2022 imposent aux entreprises de l'Union européenne des mesures de protection pour les travailleurs exposés à des produits cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques. Afin de les transposer dans le droit français, le Gouvernement prépare un projet de décret qu'il soumet à l'avis du Conseil d'État. Le texte oblige notamment les employeurs à lister les travailleurs exposés et les produits concernés. Mais pour le Conseil d'État, cette disposition ne répond pas entièrement aux exigences européennes : la liste doit également préciser la nature, la durée et le degré d'exposition à ces produits, dès lors que ces informations sont disponibles. Malgré les délais serrés, le Conseil d'État considère que le texte doit entrer en vigueur au plus tard le 5 avril 2024, comme l'impose la directive européenne de 2022. Il estime toutefois qu'un délai de trois mois peut être accordé aux employeurs pour établir leur liste. ●



AVIS CONSULTATIF

du 26 mars 2024 sur un projet de décret transposant la directive européenne sur la prévention de l'exposition des travailleurs au risque chimique



Quatre semaines de congés payés

Pour le Conseil d'État, le droit européen n'oblige pas à accorder cinq semaines complètes – en cas d'arrêt maladie comme en période effective de travail – mais un minimum de quatre semaines. Par conséquent, il est seulement nécessaire pour respecter le droit européen d'accorder des droits aux congés payés aux personnes en arrêt maladie pour leur permettre d'atteindre au moins ces quatre semaines, et non d'avoir les mêmes droits que ceux qui n'ont pas eu de congés maladie. En outre, s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, le Conseil d'État estime que les congés acquis durant un arrêt maladie doivent

pouvoir être pris jusqu'à quinze mois après la reprise du travail au lieu d'un an, période de référence habituelle.

Trois ans de rétroactivité

Le Conseil d'État précise également le délai de rétroactivité qu'il est possible de prévoir pour permettre l'obtention de ce droit sans bouleverser la situation des entreprises. Les salariés qui n'ont pas bénéficié de ce droit pourront demander des indemnités s'ils ont été en arrêt maladie ces trois dernières années. Si le contrat de travail a été rompu entre-temps, seules les trois années précédant la fin du contrat sont prises en compte pour le calcul des indemnités. ●

27,46 %
des salariés
ont déclaré un arrêt
de travail en 2023

Source : Observatoire des arrêts de travail, APICIL, 2024



AVIS CONSULTATIF

du 11 mars 2024 sur la mise en conformité des dispositions du code du travail en matière d'acquisition des congés pendant les périodes d'arrêt maladie

Abandon de poste : le mécanisme de la présomption de démission



→

Dammarie-les-Lys, 2024. Une agence France Travail en Seine-et-Marne. Depuis 2022, la loi prévoit qu'un salarié en abandon de poste est présumé démissionnaire, ce qui le prive d'indemnités chômage.



DÉCISION DE JUSTICE

n° 473640 du 18 décembre 2024,
« Présomption de démission en cas d'abandon de poste »

Les abandons de poste sans motif légitime conduisaient des employeurs à licencier le salarié concerné. Ce dernier pouvait alors bénéficier d'une indemnisation chômage. Mais depuis la loi du 21 décembre 2022, le code du travail prévoit un mécanisme de « présomption de démission » pour les salariés du privé qui abandonnent leur poste de travail sans motif légitime. En 2024, des organisations syndicales contestent le décret fixant les modalités d'application de la loi et saisissent le Conseil d'État.

Informier le salarié sur ses droits

Le Conseil d'État juge le décret légal, mais ajoute une exigence pour les employeurs : pour que la présomption de démission s'applique, l'employeur doit envoyer au salarié en abandon de poste une mise en demeure qui doit impérativement préciser les conséquences d'une absence de reprise du travail.

Dès réception du courrier, le salarié a quinze jours pour justifier son absence ou reprendre son poste. S'il fait valoir un motif légitime (problèmes de santé, droit de grève, retrait face à un danger ou refus d'exécuter une consigne illégale), l'employeur ne pourra considérer qu'il s'agit d'une démission. À l'inverse, en l'absence de motif légitime, la démission de l'employé sera présumée. ●

EN BREF Pour les salariés, **une durée minimale de repos à respecter**

Quand un employeur ne respecte pas les règles en matière de temps de travail et de repos, quels sont les recours possibles des salariés ? En juin 2024, le Conseil d'État rappelle dans une décision que les droits européen et national imposent une durée maximale de travail de 48 heures et une durée minimale de repos par jour et par semaine. Ces garanties visent à protéger la santé et la sécurité des travailleurs. Pour le juge, ne pas les respecter prive

les salariés du repos auquel ils ont droit et constitue, en soi, un préjudice dont ils peuvent demander réparation. Le Conseil d'État reconnaît ainsi à un agent contractuel de la fonction publique le droit d'être indemnisé pour avoir subi une vingtaine de dépassements d'environ deux heures pendant un an. En revanche, être privé de repos dominical ne constitue pas un préjudice en soi : le salarié doit démontrer qu'il a subi un préjudice personnel pour en obtenir réparation. ●



DÉCISION DE JUSTICE

n° 463484 du 18 juin 2024,
« Indemnisation en cas de non-respect des durées journalières et hebdomadaires maximales de travail et minimales de repos »

Indemnisation du chômage : de nouvelles règles conformes à la loi

En décembre 2022, le Parlement adopte une loi permettant de moduler la durée des droits à l'assurance chômage selon des indicateurs conjoncturels sur l'emploi et l'état du marché du travail. Début 2023, un décret du Gouvernement met en application cette nouvelle règle : la durée d'indemnisation est réduite de 25 % par rapport aux règles antérieures, sauf si le taux de chômage augmente ou si l'état du marché du travail se détériore. Dans ce cas, le demandeur d'emploi bénéficie d'une prolongation de la durée de ses droits. Plusieurs syndicats demandent l'annulation de ce décret. Le Conseil d'État rejette leur recours.

Un dispositif légal

Il juge que la durée d'indemnisation et le principe de modulation sont bien conformes au cadre fixé par la loi. Le taux de chômage est en outre un indicateur approprié pour

apprécier la situation de l'emploi et le fonctionnement du marché de travail. Calculé par l'Insee, c'est un indicateur fiable qui n'a jamais dû être corrigé de plus de 0,1 point. Sur la non-prise en compte des disparités géographiques de la situation de l'emploi avancée par les syndicats, le Conseil d'État rappelle que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que des situations différentes soient réglées de manière différente, ni à ce que des situations similaires le soient pour une raison d'intérêt général. Et si les nouvelles règles ne s'appliquent pas à certaines professions – marins-pêcheurs, dockers et intermittents du spectacle –, il juge que cette différence de traitement n'est pas manifestement disproportionnée et des aménagements en fonction des caractéristiques propres à certaines professions sont bien prévus par le code du travail. Enfin, le Conseil d'État rappelle que le Gouvernement a respecté l'exigence de concertation, en consultant les organisations de salariés et d'employeurs avant l'adoption du texte. ●



DÉCISION DE JUSTICE

n° 472376 du 14 juin 2024,
« Modulation de la durée
d'indemnisation du chômage »



POUR ALLER PLUS LOIN

Comment faire évoluer la relation entre l'État et les partenaires sociaux ?

En France, les normes et politiques publiques liées au travail sont en principe élaborées et gérées par l'État, en lien avec les partenaires sociaux – représentants des travailleurs et des employeurs. Mais dans un monde du travail en mutation, comment repenser le rôle de chacun, leurs relations et leurs modes d'action ? Le 5 avril 2024, un colloque a réuni des représentants syndicaux, des acteurs publics et des juristes pour échanger sur ces sujets dans le cadre des entretiens du Conseil d'État en droit social.

COLLOQUE: du 5 avril 2024, « État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail »



L'AVIS DE

SUZANNE VON COESTER,

présidente adjointe de la section sociale
du Conseil d'État

« Il existe un modèle français quant au rôle de l'État et des partenaires sociaux dans la production de la norme. Pour légiférer dans le domaine du travail, de l'emploi ou de la formation professionnelle, un temps de négociation est prévu en amont, pour que les partenaires sociaux s'emparent du sujet avant que le texte soit transmis au Parlement. En parallèle, la loi incite aussi les partenaires sociaux à négocier et à trouver des accords entre eux, au niveau des interprofessions, des branches et des entreprises. L'État peut jouer le rôle de facilitateur ou de médiateur. »

Logement : un droit sous tension

La possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle. Dans ses décisions et avis, le Conseil d'État veille à ce que ce droit soit garanti et à concilier concrètement les différents intérêts qui peuvent s'opposer.



Marseille, 2019. Expertise de quatre immeubles pour déterminer si un arrêté de péril doit être pris, un habitant ayant constaté des fissures dans la corniche de l'un d'eux. En 2024, le Conseil d'État précise les mesures que les maires peuvent déployer pour assurer la sécurité des citoyens.



Immeubles en péril : la sécurité des habitants doit être garantie

Comment protéger les riverains lorsqu'un immeuble risque de tomber en ruine et que le propriétaire ne prend pas ses responsabilités ? Dans une décision de juillet 2024, le Conseil d'État précise les moyens dont disposent les maires pour garantir la sécurité de tous, en fonction du niveau de danger et de l'urgence de la situation.

Une procédure pour la démolition des logements menaçant ruine

Lorsque l'état d'un logement ne permet pas d'assurer la sécurité de ses occupants ou des visiteurs, on dit qu'il « menace ruine ». Le Conseil d'État juge que le propriétaire qui n'agirait pas peut alors être mis en demeure, par le maire de la commune, de réaliser les réparations nécessaires ou de faire démolir le bâtiment. Le tout dans un délai fixé par le maire, grâce à une procédure prévue par le code de la construction et de l'habitation. Si le propriétaire persiste à ne rien faire, le maire peut procéder à ces travaux ou à la démolition, après avoir obtenu l'autorisation du juge administratif, et faire payer les frais engagés au propriétaire.

Et en cas de danger grave et imminent ?

Mais en cas d'extrême urgence, faute de temps, impossible de suivre les différentes étapes de cette procédure. Le Conseil d'État rappelle que le maire peut agir immédiatement, en vertu des pouvoirs dont il dispose pour assurer la sécurité de la population : il peut faire démolir l'immeuble aux frais de la commune. Toutefois, comme il agit alors en dehors de la procédure prévue par le code de la construction et de l'habitation, le maire ne peut pas obliger lui-même le propriétaire à rembourser le coût de la démolition. En effet, il ne peut s'appuyer que sur la responsabilité civile du propriétaire ou sur le fait que celui-ci est « gagnant » puisqu'il n'aura pas eu à procéder lui-même à cette démolition. S'agissant de procédures civiles classiques, le maire doit donc saisir le juge judiciaire pour demander le remboursement. ●

“

Un maire peut notamment agir lorsque « les risques présentés par les murs, bâtiments ou édifices quelconques [...] n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité des occupants ou des tiers ».

Article L.511-2 du Code de la construction et de l'habitation



DÉCISION DE JUSTICE

n° 464689 du 4 juillet 2024,
« Démolition d'un immeuble menaçant ruine »

Encadrement des loyers à Paris : un calcul à parfaire



Paris, 2025. Des associations du secteur de l'immobilier ont saisi la justice administrative pour demander l'annulation de l'arrêté d'encadrement des loyers dans la capitale. Le Conseil d'État précise comment doivent être définis les loyers de référence applicables.

Pour freiner la hausse des prix des locations dans les grandes villes, la loi du 23 novembre 2018 permet à certaines collectivités de mettre en place un dispositif d'encadrement des loyers. En 2019, Paris a été la première à l'appliquer sur l'intégralité de son territoire : un arrêté du préfet y fixe les loyers de référence par catégorie de bien, pour les différents secteurs de la ville. Des associations du secteur de l'immobilier saisissent la justice administrative pour faire annuler cet arrêté : elles estiment notamment que les secteurs retenus ne sont pas assez homogènes pour ce qui est des niveaux de loyers, ce qui fausse le calcul des loyers de référence. Après le rejet de leur recours par la cour administrative d'appel de Paris, elles saisissent le Conseil d'État.

L'homogénéité des secteurs dépend des loyers réellement pratiqués

Dans sa décision, le Conseil d'État ne remet pas en cause la légalité du dispositif d'encadrement des loyers en lui-même. Il rappelle que, dans les communes concernées, il revient bien au représentant de l'État de fixer les loyers de référence applicables, par catégorie de logement et par secteur géographique. Et les secteurs

géographiques doivent être homogènes en termes de niveaux de loyer constatés sur le marché locatif, c'est-à-dire qu'un même secteur doit réunir des logements aux loyers comparables. Toutefois, pour vérifier que les secteurs avaient été correctement délimités par le préfet, la cour administrative d'appel s'est limitée à regarder si la dispersion des loyers n'était pas trop forte au sein de ces secteurs en comparant des logements construits à des dates similaires. Le Conseil d'État juge que cela ne permet pas de confirmer que les secteurs sont homogènes comme le prévoit la loi. Il renvoie donc l'affaire à la cour pour qu'elle procède à un nouvel examen. Il précise cependant que le juge administratif ne doit annuler un arrêté du préfet fixant les loyers de référence que s'il est entaché d'erreur manifeste. ●

48
communes
en France où l'encadrement
des loyers est mis en place

Source : Rapport n° 363 (2024-2025) sur la proposition de loi expérimentant l'encadrement des loyers et améliorant l'habitat dans les outre-mer, Sénat



DÉCISION DE JUSTICE

n° 489856 du 18 novembre 2024, « Encadrement des loyers à Paris »

Contre la crise du logement, des règles à sécuriser

Difficultés d'accès au crédit, pénurie de logements abordables, manque de logements sociaux... Depuis quelques années, la France fait face à une grave crise du logement.

Pour y répondre, le Gouvernement prépare un projet de loi relatif au développement de logements abordables, qu'il soumet à l'avis du Conseil d'État en mai 2024.

Garantir le respect des règles d'attribution des logements sociaux

Le texte entend notamment renforcer les pouvoirs des maires au sein des commissions d'attribution de logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL). Désormais, dans les situations de première attribution de logements sociaux, le maire pourra proposer un classement des candidats pour chaque logement. Il pourra aussi s'opposer au choix d'un candidat par la CALEOL, dans la limite d'un refus par logement. Le Conseil d'État relève que ce pouvoir d'appréciation du maire ne pourra s'exercer que dans le respect des règles encadrant la prise de décision au sein des commissions. Définies par la loi, ces règles prévoient que le choix d'attribution doit satisfaire les besoins des personnes aux revenus modestes, tout en prenant en compte la diversité de la demande locale, l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers.

Ne pas négliger les droits des propriétaires

Pour lutter contre la spéculation foncière dans les zones tendues, le Gouvernement souhaite autoriser les communes à préempter les terrains vendus à des prix excessifs, pendant une période de sept ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Pour le Conseil d'État, cette facilitation du droit de préemption doit être strictement encadrée au regard du droit de propriété. La mesure doit être réservée aux biens aux prix réellement excessifs et s'appliquer dans des secteurs bien délimités, où l'évolution du marché compromet les objectifs d'accès au logement et de mixité sociale. Le Conseil d'État préconise de mentionner les critères de délimitation des secteurs dans le texte. Il invite aussi le Gouvernement à compléter l'étude d'impact d'exemples concrets de situations dans lesquelles cette procédure pourrait être enclenchée pour expliquer plus précisément ce qu'elle apporte par rapport aux mesures existantes.



↑ **Toulouse, 2023.** Construction de treize logements dans le nouveau quartier Guillaume.

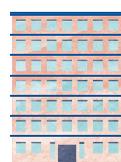
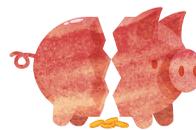
Éviter des dérogations inutiles

Dans son avis, le Conseil d'État émet enfin des réserves sur la multiplication des règles contentieuses particulières prévues pour accélérer la réalisation de nouvelles constructions. Au motif de réduire les délais de jugement, ces règles introduisent des dérogations complexes que le Conseil d'État estime peu justifiées et dont il n'est pas certain qu'elles atteindront leur objectif. ●



4,2 M
de personnes mal logées en France

5,7 M
de personnes en situation d'effort financier excessif



2,7 M
de personnes en attente d'un logement social

Source : Fondation pour le logement



AVIS CONSULTATIF

du 2 mai 2024 sur un projet de loi sur le développement de l'offre de logements abordables



L'agriculture : entre exigences économiques, sanitaires et environnementales

Comment préserver l'environnement et garantir l'accès à une alimentation saine sans fragiliser celles et ceux qui cultivent et élèvent ? Alors que la précarité touche un nombre croissant d'agricultrices et d'agriculteurs, les crises internationales rappellent l'importance de conserver une production agricole forte. En 2024, par ses avis et décisions, le Conseil d'État s'est attaché à trouver le juste équilibre entre protection des exploitants et respect des normes sanitaires et environnementales.

Projet de loi d'orientation agricole : attention aux mesures inadaptées

L'année 2024 a été marquée par un important mouvement de contestation des agriculteurs français. Cette action s'est notamment cristallisée autour de l'abondance des normes qui freineraient leur activité et les pénaliseraient économiquement, alors même que beaucoup peinent à gagner leur vie décemment. Ces difficultés peuvent dissuader les

jeunes générations de reprendre les exploitations de leurs aînés, menaçant à terme notre souveraineté alimentaire. Pour répondre à ces préoccupations, le Gouvernement élabore un projet de loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations. Il sollicite l'avis du Conseil d'État.



Cancale, 2022. Parcelles agricoles parfois bordées de haies. En 2024, saisi pour avis sur un projet de loi d'orientation agricole, le Conseil d'État veille à la faisabilité concrète des mesures proposées.

Ne conserver que les mesures concrètes

Le texte entend ériger l'agriculture en véritable priorité de l'action de l'État. Un nouvel article du code rural et de la pêche maritime fait de la souveraineté alimentaire et agricole de la France un objectif transverse à l'ensemble des politiques publiques. Par souci d'efficacité juridique, le Conseil d'État préconise de ne conserver que les dispositions programmatiques qui auront un impact concret sur la vie des agriculteurs. Par exemple, il n'estime pas utile de préciser que la souveraineté alimentaire et agricole contribue à la « défense des intérêts fondamentaux de la Nation » – une formule floue et sans portée réelle.

Faciliter la transmission sans nuire à la liberté d'entreprendre

L'objectif affiché est de sécuriser et libérer l'exercice des activités agricoles. Le texte propose notamment d'étoffer



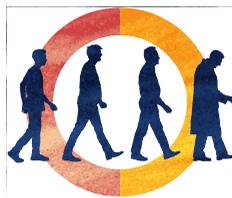
400 000

agriculteurs et agricultrices en France, soit **1,5 % de la population active** (contre 7 % en 1982)



18 %

des ménages agricoles vivent sous le seuil de pauvreté



La moitié des agriculteurs et agricultrices ont

50 ans ou plus

Source: Insee, 2021

la formation des agriculteurs de demain à travers la création d'un diplôme de niveau bac + 3 en sciences et techniques de l'agronomie. Autre mesure: la mise en place d'un accompagnement personnalisé pour renforcer la viabilité économique et environnementale des projets de reprise d'une exploitation par de jeunes agriculteurs. Le Conseil d'État estime que lier certaines aides publiques à l'obligation pour les repreneurs de suivre ce dispositif et pour les cédants de notifier leur départ cinq ans à l'avance est irréaliste et porte une atteinte excessive à la liberté d'entreprendre.

Alléger les procédures sans créer de nouvelles complexités

Le texte vise également à simplifier la norme, sans pour autant renoncer à protéger l'environnement. Par exemple, sur la destruction des haies, le droit actuel prévoit différents régimes de déclaration et d'autorisation, avec des règles disséminées dans plusieurs codes juridiques. Le projet de loi instaure un régime de déclaration unique, géré par un guichet dédié. Il introduit aussi une nouvelle obligation: toute haie détruite devra être compensée par la plantation d'une autre, de qualité écologique équivalente. Si le Conseil d'État estime cette obligation légitime, il recommande de l'appliquer avec souplesse, en tenant compte des réalités du terrain pour ne pas imposer de contraintes disproportionnées aux agriculteurs. La loi est promulguée le 24 mars 2025. ●



AVIS CONSULTATIF

du 21 mars 2024 sur un projet de loi d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture

Brucellose : en cas d'infection, l'abattage du troupeau peut être légalement ordonné



↑ **Hottot-les-Bagues, 2024.** Des taureaux broutent dans un champ en Normandie. En 2024, le Conseil d'État juge qu'en cas d'infection d'un boviné, l'abattage du troupeau est justifié.

La brucellose est une maladie bactérienne qui touche principalement les bovinés, les moutons, les chèvres, les porcs ou encore les chiens. L'homme peut également la contracter s'il ingère du lait cru issu d'un animal contaminé. Chez l'animal, elle entraîne des problèmes de reproduction, ce qui peut générer d'importantes pertes économiques pour les agriculteurs. Chez l'humain, elle peut être à l'origine de graves infections et de douleurs articulaires chroniques. En raison de sa forte contagiosité et de l'absence de traitement, la brucellose est classée par le droit européen dans les maladies à éradiquer. Comment limiter les risques pour la santé animale et humaine, ainsi que les conséquences économiques pour les agriculteurs ?



DÉCISION DE JUSTICE

n° 473441 du 18 octobre 2024,
« Lutte contre la brucellose »

“

La brucellose humaine aiguë peut évoluer vers une forme chronique avec des atteintes focalisées graves, telles que des infections rachidiennes ou des abcès cérébraux.

Source : Santé publique France

L'abattage du cheptel touché : une solution adaptée

En octobre 2024, un arrêté du ministre de l'Agriculture prévoit qu'en cas de détection d'un cas de brucellose chez un boviné, l'ensemble du troupeau doit être abattu. Un syndicat agricole saisit le Conseil d'État. Il considère que cette mesure n'est ni nécessaire ni proportionnée. Mais pour le juge, la règle est adaptée, nécessaire et proportionnée à l'objectif : prévenir les risques sanitaires et économiques liés à cette maladie. En effet, si les techniques de dépistage existent, elles ne permettent pas de distinguer avec suffisamment de fiabilité les bovinés infectés et ceux indemnes de brucellose. Les analyses sérologiques et les tests PCR sont imparfaits et peuvent de surcroît conduire à des résultats faussement négatifs. Et, si la France est reconnue « indemne de maladie » depuis 2005 – aucun foyer ovin ou caprin n'ayant été détecté sur le territoire national – un risque d'infection persiste, en particulier en région Auvergne-Rhône-Alpes où des animaux sauvages seraient infectés. ●

Quelles cultures préserver des pesticides ?



Cassagne, 2024.
Une abeille butine. En 2024, le Conseil d'État demande au ministère de l'Agriculture de revoir la liste des cultures qui doivent être préservées des pesticides en période de floraison pour protéger les pollinisateurs.

Les abeilles, les bourdons, les guêpes ou encore les papillons jouent un rôle essentiel dans notre alimentation. Par leur butinage, les insectes pollinisateurs assurent la reproduction des végétaux et permettent aux fruits et légumes de se former. Pour les protéger, l'utilisation de pesticides sur certaines cultures est interdite pendant la période de floraison. L'interdiction ne s'applique pas aux cultures considérées comme « non attractives » pour ces insectes : leur liste a été fixée au Bulletin officiel du ministère de l'Agriculture en mars 2022.

Lentille, pois, soja, vigne : des cultures attractives

En 2024, un syndicat d'apiculteurs conteste cette liste devant le Conseil d'État. Il estime que plusieurs

5 à 12 %
de la valeur des productions végétales françaises destinées à l'alimentation humaine dépend de l'action des insectes pollinisateurs

Source: Évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques, Commissariat général au développement durable

cultures – notamment les lentilles, les pois, le soja ou la vigne – ne devraient pas être considérées comme « non attractives ». En avril 2024, le Conseil d'État leur donne raison.

Il observe que, d'après les données scientifiques disponibles, les cultures de la lentille, du pois, du soja et de la vigne sont bien butinées

par différentes espèces d'insectes pollinisateurs, dont l'abeille à miel. Le ministère de l'Agriculture a donc commis une erreur d'appréciation. Ces cultures doivent bien être considérées comme attractives et protégées en conséquence.

En outre, le droit prévoit que, lorsqu'il s'agit de restreindre l'usage de produits phytopharmaceutiques, la décision doit être prise conjointement avec les ministères de la Santé, de l'Environnement et de la Consommation. ●



DÉCISION DE JUSTICE

n° 467728 du 26 avril 2024, « Cultures non attractives pour les abeilles et les autres insectes pollinisateurs »

La biodiversité : un bien commun protégé par le droit

Plus de 180 000 espèces animales et végétales sont recensées en France. En 2016, le Parlement a fait de la biodiversité une composante du « patrimoine commun de la Nation ». Pour maintenir la richesse des écosystèmes, le droit français et européen impose des règles strictes de conservation. En 2024, lorsqu'il a été saisi, le Conseil d'État a veillé à leur application en tenant compte de l'activité des professionnels qui en vivent.



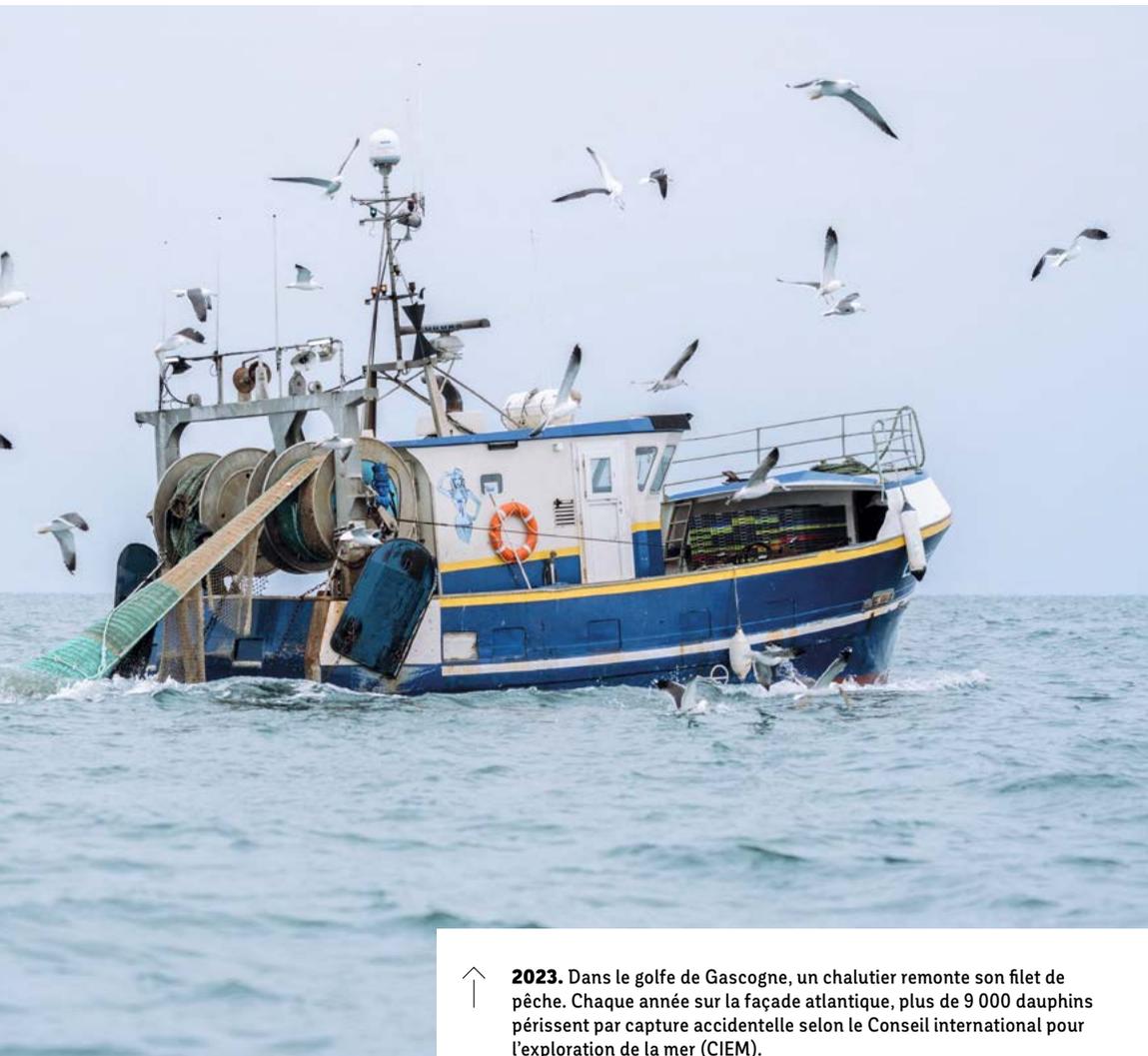
Des mesures à prendre pour protéger les dauphins et les marsouins

Chaque année, près de 9 000 dauphins communs périssent dans les filets de pêche sur la façade atlantique. Un chiffre qui dépasse largement le seuil de 4 900 décès, au-delà duquel la conservation de l'espèce est menacée. Pourtant, le dauphin commun, le grand dauphin et le marsouin commun sont protégés par le droit européen. La directive « Habitat » impose aux États membres de limiter les captures accidentelles, tout en tenant compte des intérêts économiques des pêcheurs. En mars 2023, saisi par plusieurs associations de défense de l'environnement, le Conseil d'État ordonne au Gouvernement de prendre des mesures appropriées.

**1 160
dauphins**

tués par capture accidentelle dans le golfe de Gascogne durant l'hiver 2024 (contre 6 100 lors de l'hiver 2023)

Source : « Bilan des mortalités par capture : hiver 2024 », Observatoire Pelagis, rapport de novembre 2024



2023. Dans le golfe de Gascogne, un chalutier remonte son filet de pêche. Chaque année sur la façade atlantique, plus de 9 000 dauphins périssent par capture accidentelle selon le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM).

Une première suspension en urgence

Six mois plus tard, le secrétaire d'État chargé de la Mer publie un arrêté pour interdire aux navires de huit mètres de long ou plus de pêcher dans le golfe de Gascogne du 22 janvier au 20 février des années 2024, 2025 et 2026. Mais, pour les associations, la période d'interdiction est trop courte et largement atténuée par le grand nombre de dérogations prévues par le texte. Saisi à nouveau, le juge des référés du Conseil d'État suspend en urgence ces dérogations en décembre 2023. La pêche est finalement fermée pour l'essentiel des bateaux entre janvier et février 2024.

Des résultats encourageants pour les petits cétacés

Après son jugement en référé, le Conseil d'État se prononce « au fond » en décembre 2024. Sur la base des dernières données scientifiques, il observe que la mort des petits

cétacés par capture accidentelle a nettement diminué au cours de l'hiver 2024. Pour le juge, cela confirme qu'interdire la pêche pendant quatre semaines aux bateaux de plus de huit mètres de long est suffisant et adapté à l'objectif de conservation de ces espèces. Mais pour être pleinement efficace, cette mesure doit s'appliquer à l'ensemble des actions de pêche à risque.

Une interdiction trop permissive

Or l'arrêté de 2023 n'inclut pas certains dispositifs pourtant responsables d'un grand nombre de captures accidentelles, comme les sennes pélagiques – des filets utilisés pour encercler les bancs de poissons en surface. Une technique qui, rappelle le Conseil d'État, a été expressément interdite par la Commission européenne pour l'année 2025. Par ailleurs, le texte met fin à l'expérimentation des dispositifs de dissuasion acoustique sur certains navires, sans proposer de mesure alternative. Le Conseil d'État annule l'arrêté sur ces différents points. ●



DÉCISION DE JUSTICE

n° 489906 du 30 décembre 2024,
« Fermeture de la pêche aux dauphins et marsouins »

Pêche aux anguilles : les périodes de migration doivent être prises en compte



→
Cordemais, 2025. Des pêcheurs s'apprêtent à relâcher des civelles dans la Loire dans le cadre d'une campagne de repeuplement.

En quarante ans, la population d'anguilles en Europe a chuté de 95 %. C'est pourquoi l'Union européenne impose depuis 2007 aux États membres de se doter d'un plan de gestion de l'anguille. L'objectif est de réduire la mortalité causée par l'activité humaine et d'atteindre un niveau de 40 % de migration vers l'océan au stade adulte. Parmi les mesures mises en œuvre, le Gouvernement fixe chaque année la quantité maximale de civelles – les jeunes anguilles de moins de douze centimètres – pouvant être pêchée, tout en réservant 60 % des captures au repeuplement.

Les quotas de pêche sont légaux...

Mais des associations de protection de la faune aquatique contestent les quotas choisis et saisissent le Conseil d'État. Selon elles, le volume de pêche autorisé pour les années 2021-2022 et 2023-2024 (65 tonnes) est trop élevé pour une espèce classée « en danger critique ». Dans deux décisions de 2024, le Conseil d'État relève toutefois que le Gouvernement s'est appuyé sur l'avis d'un comité scientifique dédié et a retenu les quotas les

plus exigeants parmi ceux proposés. Il rappelle aussi que reconstituer la population d'anguilles est un objectif européen de long terme, qui repose sur un ensemble de mesures, comprenant les quotas mais aussi la limitation des zones et périodes de pêche. Il constate qu'à ce jour, aucune donnée ne permet de dire que les mesures prises sont insuffisantes pour atteindre cet objectif.

... mais pas les périodes de pêche

En revanche, dans une troisième décision, le Conseil d'État juge que les périodes de pêche de la civelle pour 2023-2024 contreviennent à l'objectif européen de reconstitution des populations d'anguilles. Les dates retenues coïncident, en grande partie, avec les périodes où les jeunes anguilles quittent l'océan pour rejoindre les estuaires et fleuves d'Europe. Or, afin de laisser un maximum de civelles gagner les eaux douces, le droit européen impose aux États membres de tenir compte des cycles de migration. Le Conseil d'État juge qu'en autorisant la pêche essentiellement durant ces périodes, le Gouvernement n'a pas respecté cette obligation. ●

“
Les ministres
compétents
ne peuvent [...] déterminer des
périodes de pêche
qui correspondraient
pour l'essentiel
aux périodes de
migration.”

Décision du 18 décembre 2024

DÉCISIONS DE JUSTICE

n^{os} 458219, 489084 et 489086
de février et décembre 2024,
« Quotas et périodes de pêche de
la civelle »

Chasse des grands cormorans : un équilibre écologique à trouver

Le grand cormoran est un oiseau aquatique qui se nourrit essentiellement de poissons. Cet excellent plongeur traque ses proies en mer comme en eau douce. L'espèce est protégée depuis 2009 mais sa chasse peut être autorisée par les préfets quand sa présence menace la faune piscicole. Ces autorisations doivent respecter des quotas départementaux fixés par le Gouvernement. En 2022, un arrêté des ministres de l'Agriculture et de la Transition écologique prévoit pour la période 2022-2025 des plafonds de destruction des grands cormorans pour les piscicultures mais – contrairement aux années précédentes – pas pour les rivières et les lacs. Des fédérations de pêche saisissent le juge.



100 000
grands cormorans
recensés en France



300 à 500 g
de poissons
consommés par cormoran
et par jour

Source : 16^e recensement national des grands cormorans hivernant en France



↑ **Paris, 2024.** Un grand cormoran sur le lac de Saint-Mandé.

Un risque sérieux pour les poissons protégés

Ces fédérations s'inquiètent de l'impact des grands cormorans sur la conservation de plusieurs espèces de poissons. En décembre 2024, le Conseil d'État leur donne raison. D'abord, il rappelle que si la population des cormorans reste stable, celles des saumons atlantiques, des brochets, des ombres communs ou des anguilles sont en net déclin. L'incidence de l'oiseau piscivore varie selon les lieux, mais les données de terrain montrent que sa prédation accentue la pression sur les espèces vulnérables. Or, sans plafond applicable en eau libre, le préfet perd sa capacité d'agir : il ne peut plus autoriser de tirs contre les grands cormorans dans les rivières et lacs pour rétablir l'équilibre écologique. Pour le Conseil d'État, le Gouvernement aurait dû mieux évaluer les risques. Il lui donne quatre mois pour prendre un nouvel arrêté fixant des plafonds en eaux libres. ●



DÉCISION DE JUSTICE

n° 468607 du 8 juillet 2024, « Chasse des grands cormorans »

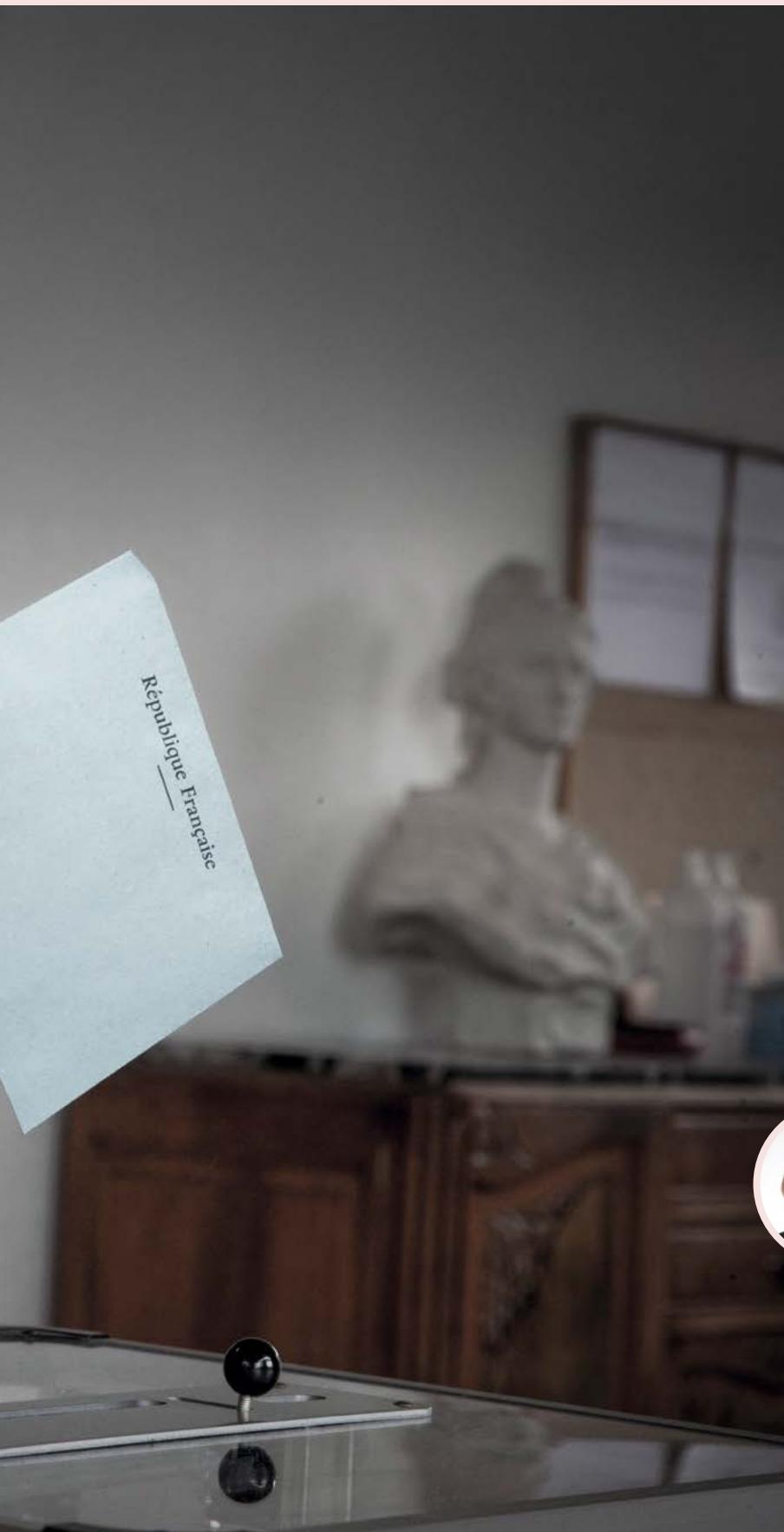
DOSSIER CENTRAL

Comment conforter l'exercice de notre **souveraineté** ?

Guerre en Ukraine, pandémie du Covid-19, crise énergétique... La prolifération des crises internationales a replacé la souveraineté au centre du débat public. Face à un système mondial instable, beaucoup de Français ont le sentiment d'être dépossédés de la liberté de choisir leur destin. En 2024, le Conseil d'État consacre son étude annuelle à la souveraineté, une notion fondamentale de l'État moderne. Il y propose dix solutions pour améliorer les conditions de son exercice.



Puy-Saint-André, 2024. Après la dissolution de l'Assemblée nationale, les Français votent pour désigner leurs députés. En France, la souveraineté nationale appartient au peuple, qui l'exerce par ses représentants ou par la voie du référendum.



En 2020, la pandémie de Covid-19 et la pénurie de masques ont porté la question de la souveraineté industrielle sur le devant de la scène médiatique. Deux ans plus tard, l'invasion de l'Ukraine et la flambée des prix de l'énergie ont placé au centre des débats la question de notre souveraineté militaire et énergétique. Derrière l'utilisation croissante de cette notion dans tous les secteurs, se lit une inquiétude qui parcourt de plus en plus la société française : la France est-elle en train de perdre sa souveraineté ?

En 2024, le Conseil d'État s'est intéressé au fondement juridique de cette notion, à l'exercice effectif de la souveraineté et aux moyens de la renforcer. Il a défini la souveraineté comme la capacité pour un peuple et un territoire de choisir son destin. Concrètement, un État souverain est un État indépendant, libre de toute tutelle extérieure, qui exerce une autorité pleine et entière sur son territoire et sa population. La souveraineté est le socle de son action.

La France est un État pleinement souverain en droit

Dans son analyse, le Conseil d'État rappelle que la France est un État souverain. C'est la Constitution qui le garantit : « *la souveraineté nationale appartient au peuple, qui l'exerce par ses représentants ou directement par référendum* ». En droit, la Constitution est supérieure à toutes les autres normes juridiques : toute loi ou traité international doit s'y conformer. Le pouvoir de modifier cette norme suprême appartenant au peuple, c'est bien lui qui a le dernier mot en ultime ressort.

Contrairement à ce qui est parfois affirmé, l'intégration européenne ne remet pas en cause cette primauté.

→
Suite
de l'article



“

L'AVIS DE

ANNE LEVAIDE,

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

« On reproche parfois aux juges de s'opposer à la souveraineté du peuple. Par exemple, quand ils censurent une loi au nom de la Constitution ou d'un traité international, alors que la loi est réputée exprimer la volonté générale. Pourtant, les juges sont l'incarnation institutionnelle de la démocratie. Leur existence et leur rôle sont définis dans la Constitution. Et le pouvoir de modifier cette norme suprême n'appartient qu'au peuple souverain. »



“

L'AVIS DE

MARTINE DE BOISDEFRE,

présidente de la Section des études de la prospective et de la coopération du Conseil d'État

« En France, l'exercice de la souveraineté est indissociable des conditions de fonctionnement de l'État de droit, de la vitalité de la démocratie et donc de la citoyenneté. Cet exercice s'ancre dans notre histoire, notre géographie, il est influencé par nos dépendances, nos leviers de puissance et nos alliances. Il s'appuie aussi sur notre capacité à mettre en œuvre, au service de notre souveraineté, une vision de long terme.

Conforter son exercice suppose de définir une stratégie adaptée aux spécificités françaises, qui répond aux aspirations du peuple souverain. Cette stratégie impose de faire des choix, de se fixer des objectifs, mais aussi des lignes rouges à ne pas franchir, de se doter des moyens et des compétences nécessaires. »



—> Si la France a transféré certaines compétences à l'Union européenne, elle l'a fait conformément à la Constitution qui reste la norme suprême en droit français. Les juges s'assurent au quotidien que la mise en œuvre du droit européen se fait dans le respect des règles et principes constitutionnels que la Nation s'est donnés.

L'exercice concret de la souveraineté à l'épreuve d'un triple défi

Pour autant, être souverain en droit ne dispense pas un pays de devoir « faire avec » les réalités économiques, sociales et géopolitiques du monde. Si la souveraineté de la France ne fait aucun doute, le Conseil d'État identifie trois grands défis qui fragilisent son exercice au quotidien.

Premièrement, le renforcement des dépendances et des interdépendances liées à la mondialisation. La crise sanitaire de 2020 et la crise énergétique l'ont montré : quand l'économie dépend de chaînes de production étrangères, la liberté de décision de l'État s'en trouve réduite. La montée en puissance d'acteurs non étatiques comme les géants du numérique (ou GAFAM) et l'accroissement de la dette sont deux autres exemples de facteurs qui limitent l'exercice de la souveraineté.

Deuxièmement, l'intégration européenne, parfois perçue par les citoyens comme une atteinte à leur souveraineté.

Si l'Union européenne permet aux États membres d'additionner les facteurs de puissance – économique, diplomatique –, les contraintes qu'impose cette mise en commun, même si elles sont librement décidées par les États, peuvent être perçues comme des atteintes à la souveraineté.

Enfin, l'exercice de la souveraineté est fragilisé par la crise de la démocratie représentative. En France comme dans toutes les démocraties, la participation électorale décline, la défiance envers les institutions s'installe et l'impression d'inefficacité de l'action publique nourrit les frustrations. Ce sentiment d'impuissance conduit un certain nombre de citoyens à se désengager de la vie démocratique, à renoncer à participer à l'expression de la souveraineté du peuple.

Dix propositions pour améliorer l'exercice de la souveraineté

Face à ces trois défis, le Conseil d'État formule dix propositions méthodologiques pour renforcer les conditions d'exercice de la souveraineté.

D'abord, il suggère de **rendre les citoyens pleinement acteurs de la souveraineté en développant une citoyenneté active**. Cela suppose de renforcer les modes d'expression démocratique : encourager les consultations



2024. Illustration réalisée par Plantu pour le Conseil d'État.



L'AVIS DE

ANDRÉ COMTE-SPONVILLE,

philosophe

« La souveraineté, c'est le pouvoir suprême qui n'est soumis à aucun autre. Si l'indépendance politique en est un prérequis, la souveraineté ne doit pas être confondue avec l'indépendance économique. Évidemment, il est préférable de ne pas dépendre complètement d'un autre pays pour les matières décisives, comme les ressources énergétiques. Mais ce n'est pas parce que la France importe du pétrole, des légumes ou d'autres biens qu'elle cesse d'être un État souverain. La souveraineté est une notion politique, qu'on ne saurait confondre avec l'autarcie, laquelle d'ailleurs est rarement possible et pas toujours souhaitable. »

Ensuite, **la souveraineté nationale doit mieux s'articuler avec le cadre européen**. Le Conseil d'État estime que le principe de subsidiarité devait être appliqué de manière plus stricte. Cela signifie que l'Union européenne ne doit intervenir que si elle apporte une valeur ajoutée par rapport à l'échelle nationale. En marge de ce principe, l'étude propose d'inclure dans les textes européens une « clause bouclier ». Celle-ci réaffirmerait la compétence des États en matière d'ordre public, de sécurité nationale et d'intégrité du territoire.

Enfin, **l'étude invite la France à bâtir une « doctrine de la souveraineté »**. Pour s'exercer efficacement, la souveraineté doit s'envisager dans la durée. Cette doctrine suppose une stratégie à long terme avec des priorités claires : dans quels domaines la France doit-elle être autonome ou, au contraire, partager sa souveraineté ? L'État doit fixer des objectifs précis et se doter de l'expertise ainsi que des compétences techniques nécessaires pour les concrétiser.

En démocratie, la souveraineté est la liberté du peuple de choisir son destin. Elle fonde l'organisation de notre société comme notre adhésion à un projet commun. L'exercice de cette souveraineté est indissociable du bon fonctionnement de l'État de droit et de celui de la vie démocratique. Cela suppose de faire des choix, à commencer par celui du projet collectif au nom duquel elle s'exerce. Un choix qui n'appartient qu'au peuple souverain. ●



L'AVIS DE

JEAN-FRANÇOIS CARON,

ancien maire de Loos-en-Gohelle et président de la Fabrique des transitions

« Aujourd'hui, trois grands changements de paradigme bouleversent l'exercice de la souveraineté : la transition écologique, la révolution numérique – qui transforme l'accès au savoir et donc les conditions de la démocratie – et la montée de l'individualisme, qui fragilise les anciennes cohésions. Beaucoup de citoyens vivent désormais "en solitudes côte à côte", déléguant la question de la production de l'intérêt général à l'État et aux élus. Impliquer davantage les citoyens doit devenir une priorité pour les pouvoirs publics. »

locales, permettre aux citoyens d'initier des conventions citoyennes sur une thématique donnée, ou recourir dans certains cas au vote préférentiel pour offrir davantage de nuances dans les scrutins. Le Conseil d'État souligne aussi l'importance de former l'esprit critique en luttant davantage contre la désinformation et en renforçant l'enseignement civique à l'école.

Santé :

de la prévention des risques à la réparation des préjudices

Des campagnes de vaccination à l'indemnisation des victimes d'accidents médicaux, en passant par l'instauration d'une aide active à mourir, les questions de santé publique mobilisent régulièrement le Conseil d'État. À travers ses décisions et avis, ce dernier s'est assuré en 2024 que les mesures prises par les administrations étaient justifiées et adaptées et qu'elles respectaient les droits des patients.

Vaccination obligatoire : pertinence et risques

Les vaccins assurent une protection individuelle et collective en limitant la propagation des maladies et en protégeant les populations les plus fragiles. Le contrôle de leur sécurité comme la définition des politiques de vaccination relèvent des administrations chargées de veiller à la santé publique. En 2024, le Conseil d'État s'est prononcé sur les risques liés à une campagne de vaccination et sur des demandes d'indemnisation de préjudices imputés aux vaccins.

La campagne de vaccination contre le papillomavirus est justifiée

En 2023, une campagne nationale de vaccination contre le papillomavirus est lancée dans les collèges. Une association demande sa suspension car elle estime que le vaccin présente un risque pour la santé. Dans deux décisions, en référé puis au fond, le Conseil d'État juge que l'état actuel des connaissances scientifiques ne permet pas de conclure que



Dijon, 2024.
Une élève se fait vacciner contre le papillomavirus dans le cadre d'une campagne de vaccination menée dans les collèges.



Toute personne a [...] le droit de recevoir, sur l'ensemble du territoire, les traitements et les soins les plus appropriés et de bénéficier des thérapeutiques dont l'efficacité est reconnue et qui garantissent la meilleure sécurité sanitaire.

Article L.1110-5 du code de la santé publique

Vérifier qu'il n'y a aucun lien probable entre le vaccin et les effets secondaires

la balance bénéfico-risque est négative. Ces vaccins sont utilisés depuis quinze ans dans de nombreux pays, et sur les 300 millions de doses administrées, aucune causalité n'a été établie entre les adjuvants chimiques qu'elles contiennent et des maladies auto-immunes. Par ailleurs, le Conseil d'État rappelle que l'enjeu sanitaire est majeur : selon la Haute autorité de santé, le papillomavirus serait responsable de 6 330 cas de cancer par an en France. Si le dépistage ne suffit pas à réduire l'incidence de ces cancers, plusieurs études internationales démontrent l'efficacité de la vaccination. Pour le juge, la campagne ne présente donc pas de risques disproportionnés et est justifiée par les objectifs de santé publique.

Un citoyen qui estime être victime d'un préjudice sanitaire lié à un vaccin obligatoire peut-il demander réparation ? Dans trois décisions de 2024, le Conseil d'État rappelle que pour apprécier le droit à indemnisation, le juge doit contrôler la probabilité du lien entre l'administration du vaccin et l'apparition des effets secondaires indésirables. Il ne lui appartient pas d'établir l'existence d'un lien certain, mais de vérifier qu'il n'y a aucune probabilité qu'un tel lien existe selon l'état actuel des connaissances scientifiques. Et si l'existence d'un lien n'est pas complètement exclue, le juge examine alors les cas individuels : les effets secondaires sont-ils bien apparus après la vaccination, dans un délai normal pour ce type de symptômes ? Peuvent-ils s'expliquer par d'autres facteurs ? Si un doute subsiste, le citoyen peut obtenir réparation. ●



DÉCISIONS DE JUSTICE

n° 476102 du 9 février 2024 et n° 493110 du 25 juillet 2024, « Campagne de vaccination contre le papillomavirus dans les collèges »

n°s 466288, 472625 et 472707 du 7 novembre 2024, « Indemnisation des préjudices imputés aux vaccins obligatoires »

Quelle indemnisation pour les proches de patients décédés ?



“

Le secret médical ne fait pas obstacle à ce que les informations concernant une personne décédée soient délivrées à ses ayants droit, dans la mesure où elles leur sont nécessaires pour leur permettre de connaître les causes de la mort, de défendre la mémoire du défunt ou de faire valoir leurs droits.

Loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé

Strasbourg, 2024.

Couloir menant à un bloc opératoire. En 2024, le Conseil d'État reconnaît le droit à indemnisation des personnes qui développent une pathologie dépressive après le décès d'un proche à l'hôpital lié à une faute de l'administration.



La perte d'un proche à l'hôpital est une épreuve qui peut avoir de lourdes conséquences sur la santé mentale et physique. En droit, on parle de « préjudice par ricochet », subi en répercussion aux dommages vécus par quelqu'un d'autre. Mais quand l'administration a commis une faute, ces « victimes par ricochet » peuvent-elles demander réparation ?

Indemniser les proches qui développent une pathologie dépressive

En 2024, le Conseil d'État affirme pour la première fois que les personnes qui développent une pathologie dépressive à la suite du décès d'un proche doivent être indemnisées quand une faute a été commise par le service public. Il est en effet saisi par une mère dont le fils est décédé à l'hôpital, en partie à cause de manquements fautifs dans sa prise en charge par le SAMU et les sapeurs-pompiers. Après le drame, la requérante développe un état anxio-dépressif d'intensité sévère. Pour le juge, elle doit être indemnisée pour l'intégralité du

préjudice subi : la douleur morale liée au décès de son fils comme les différents dommages propres engendrés par sa pathologie dépressive, qu'ils soient financiers (pertes de revenus, dépenses liées à la prise en charge de la maladie...) ou immatériels.

Informer les proches sur les causes du décès

Dans un autre litige, une famille avait dû attendre dix-huit mois avant de connaître les causes du décès à l'hôpital de leur proche. Estimant que cette attente entraîne un préjudice, elle saisit le Conseil d'État. Le juge rappelle que depuis la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades, l'hôpital a l'obligation de communiquer aux ayants droit les informations nécessaires à la « connaissance des causes de la mort, la défense de la mémoire du défunt ou la protection de leurs droits ». Si ces informations ne sont pas communiquées dans un délai raisonnable, l'hôpital commet une faute qui entraîne une présomption de préjudice moral. Le Conseil d'État demande donc à l'hôpital d'indemniser la famille. ●

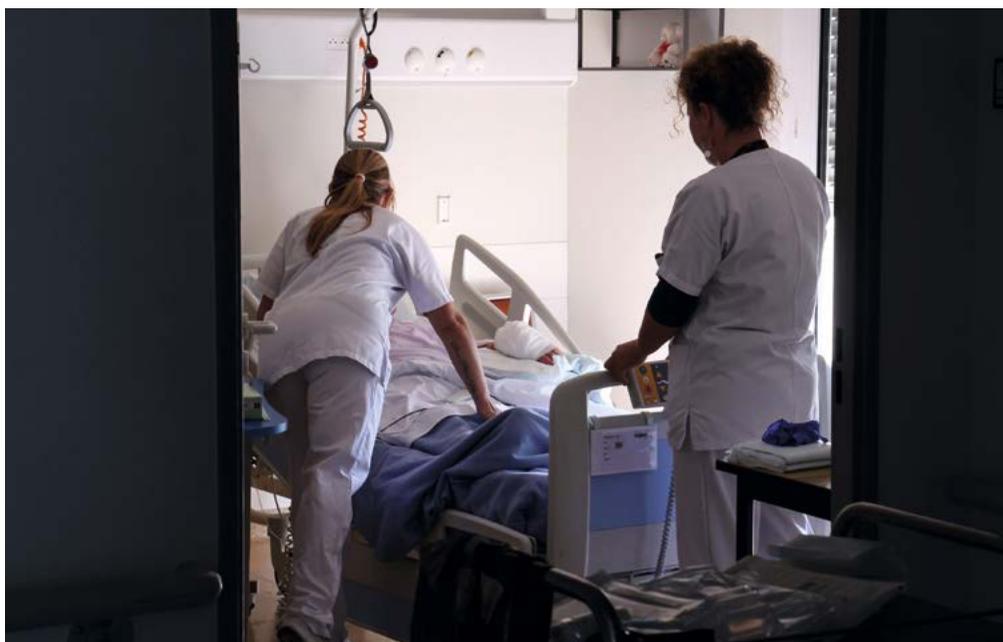


DÉCISIONS DE JUSTICE

n° 460187 du 13 février 2024, « Indemnisation pour retard de communication des causes du décès »

n° 475952 du 7 novembre 2024, « Indemnisation de l'intégralité des préjudices résultant du décès d'un proche »

Projet de loi sur la fin de vie : un consentement à mieux protéger



Colmar, 2023. Deux infirmières au chevet d'une patiente dans l'unité de soins palliatifs d'un hôpital. Dans son avis sur le projet de loi sur la fin de vie, le Conseil d'État enjoint le Gouvernement à renforcer l'offre de soins palliatifs sur le territoire.

Comment faire en sorte que la fin de vie se déroule dans le respect de la dignité humaine ? En avril 2024, le Gouvernement soumet pour avis au Conseil d'État un projet de loi relatif à l'accompagnement des malades et à la fin de vie.

L'instauration d'une aide active à mourir

Le texte entend légaliser, sous certaines conditions, « l'assistance au suicide et l'euthanasie » à la demande d'une personne atteinte d'une maladie incurable et dont le pronostic vital est engagé. Le Conseil d'État note que le projet marque une double rupture avec le droit actuel : il inscrit la fin de vie dans un horizon qui n'est plus seulement celui de la mort imminente et autorise pour la première fois un acte ayant pour intention de donner la mort.

Garantir un consentement libre et éclairé

Pour le Conseil d'État, aucun obstacle juridique ne s'oppose à instaurer une aide active à mourir à la demande d'une personne en fin de vie. Toutefois, il suggère d'ajuster le texte pour mieux protéger le consentement de celles qui en font la demande. Il recommande de préciser en particulier que les personnes dont le discernement est gravement altéré par une maladie psychiatrique ne peuvent pas être considérées comme exprimant une volonté « libre et éclairée ».

Une offre de soins palliatifs à renforcer

Au-delà du texte, le Conseil d'État souligne l'insuffisance globale de l'offre de soins palliatifs sur le territoire. Il insiste sur la nécessité d'établir un plan de développement des soins d'accompagnement avec des moyens à la hauteur des besoins. En janvier 2025, le projet de loi est scindé en deux textes et examiné à l'Assemblée nationale au printemps. ●



AVIS CONSULTATIF

du 4 avril 2024 sur un projet de loi relatif à l'accompagnement des malades et de la fin de vie

Pour les victimes d'accidents médicaux, une réparation intégrale du préjudice



Ajaccio, 2025. Opération chirurgicale. En 2024, le Conseil d'État ordonne à l'ONIAM de modifier son référentiel d'indemnisation des victimes d'accidents médicaux pour garantir la réparation intégrale de leurs préjudices.

En France, la loi garantit aux victimes d'accidents médicaux la réparation intégrale de leurs préjudices. L'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) est l'organisme public chargé d'indemniser les victimes. Chaque année, l'ONIAM publie un référentiel indicatif qui fixe des barèmes selon le type de préjudice.

Des frais de remboursement insuffisants

Pour plusieurs victimes et associations, l'édition 2023 du référentiel ne permet pas de réparer intégralement les préjudices comme la loi l'exige. Elles saisissent le Conseil d'État qui confirme que certaines modalités d'indemnisation doivent être modifiées. Par exemple, plafonner à 700 euros le remboursement des frais juridiques restreint l'accès des victimes à une assistance juridique de qualité. De même, les frais d'obsèques remboursables ou l'indemnité prévue pour le recours à une tierce personne en cas d'invalidité sont insuffisants pour compenser les dépenses réelles des familles. Le Conseil d'État donne six mois à l'ONIAM pour abroger ou modifier ces points du référentiel afin qu'ils soient conformes au principe d'indemnisation intégrale. ●



DÉCISION DE JUSTICE

n° 492854 du 31 décembre 2024,
« Indemnisation amiable des accidents médicaux »

En 2023



1 260
personnes indemnisées
par l'ONIAM à la suite d'accidents
médicaux



188 M€
d'indemnités versés au total

Source: Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales

EN BREF

Délivrance d'acide hyaluronique : des restrictions possibles mais à ajuster



Paris, 2024. Injection d'acide hyaluronique. En 2024, un projet de décret durcit les règles de délivrance de ce produit pour limiter son usage par les non-professionnels.

Depuis plusieurs années, des particuliers et non-professionnels de santé achètent de l'acide hyaluronique pour réaliser eux-mêmes des injections à visée esthétique, sans encadrement médical. En 2024, pour protéger la santé de la population, la ministre du Travail, de la Santé et des Solidarités soumet pour avis au Conseil d'État un projet de décret qui durcit les règles de délivrance de l'acide hyaluronique. Le Conseil d'État estime que le Gouvernement peut

restreindre la délivrance de ce produit aux seuls médecins et aux patients munis d'une prescription médicale. En revanche, interdire complètement la vente en ligne lorsqu'on dispose d'une ordonnance n'est pas conforme au droit européen. Cette interdiction affecterait particulièrement les produits qui proviennent d'autres États membres, alors que d'autres mesures moins restrictives pourraient permettre d'atteindre l'objectif de santé publique poursuivi. ●



AVIS CONSULTATIF

du 14 mai 2024 sur un projet de décret relatif à la délivrance de l'acide hyaluronique injectable

EN BREF

Eaux recyclées dans les denrées alimentaires : des risques à analyser

La raréfaction des ressources naturelles pousse de plus en plus d'industries à recycler l'eau utilisée dans leurs chaînes de production. En 2024, dans une perspective de sobriété écologique, le Gouvernement propose un décret qui autorise le secteur alimentaire à utiliser des eaux recyclées impropres à la consommation pour produire des denrées alimentaires.

Sollicité pour avis, le Conseil d'État reconnaît la démarche écologique mais regrette que l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire et de

l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) n'ait pas été consultée sur le projet de décret qui laisse la responsabilité aux industriels de garantir la salubrité des denrées alimentaires produites. Pour le Conseil d'État, le décret doit s'appuyer sur une analyse rigoureuse des risques et inclure une définition précise des conditions d'utilisation. Il invite le Gouvernement – même si la loi ne l'oblige pas – à consulter l'ANSES pour s'assurer que le recours à des eaux recyclées ne présente aucun danger pour la santé humaine. ●



AVIS CONSULTATIF

du 1^{er} juillet 2024 sur un projet de décret autorisant l'utilisation d'eaux recyclées dans la composition des denrées alimentaires finales

Sécurité et respect des libertés : un équilibre à garantir

En 2024, entre la montée des cybermenaces et l'organisation des Jeux olympiques, la France a dû relever des défis sécuritaires d'une ampleur inédite. En tant que juge et conseiller juridique, le Conseil d'État a veillé à ce qu'aucune atteinte excessive ne soit portée aux libertés au nom de la sécurité publique.



Lille, 2024. En amont des Jeux olympiques, de nombreux exercices de cyberattaque ont été menés dans les centres de réponse aux incidents cyber en région (CSIRT) à destination des PME, ETI et collectivités. Ici, un exercice avec le CSIRT de la région Hauts-de-France.

Cyberattaques : des acteurs publics à protéger et accompagner

Face à l'intensification des cybermenaces, comment protéger les infrastructures essentielles à la vie de la Nation ? Depuis 2013, les entreprises et les administrations dont l'activité est indispensable au fonctionnement et à la sécurité du pays – accès aux soins, fourniture d'énergie, transports, télécommunications... – sont désignées comme opérateurs d'importance vitale (OIV) par l'État. En 2024, le Gouvernement prépare un projet de loi qui transpose trois directives européennes pour mieux préparer les OIV aux risques de cyberattaque. Il sollicite l'avis du Conseil d'État.

Pas d'exception pour les collectivités locales

Le texte prévoit d'attribuer le statut d'OIV à 15 000 acteurs, contre 600 aujourd'hui, répartis en « entités essentielles » et « entités importantes ». Ce nouveau périmètre inclut notamment plusieurs collectivités locales comme les départements, les groupements de communes et les collectivités d'outre-mer. L'objectif est de leur imposer un certain nombre d'obligations en matière de cybersécurité. Par exemple, chaque OIV devra se doter d'un plan de résilience visant à permettre la poursuite de son activité en cas d'attaque. Des amendes sont prévues pour sanctionner les manquements, sauf pour les collectivités locales et les administrations de l'État. Le Conseil d'État recommande de supprimer cette exception pour les collectivités : elle est contraire au principe d'égalité et à l'objectif même du projet de loi – garantir la sécurité des activités vitales pour le pays, quel que soit le statut de l'opérateur qui les exerce. En revanche, l'exemption peut être maintenue pour les administrations de l'État dans la mesure où elles sont sous l'autorité du Gouvernement et que celui-ci dispose d'autres moyens pour s'assurer qu'elles respectent leurs obligations.

200
communes
françaises
victimes d'attaques par
rançongiciel en 2024

Source : France Info

Aider les OIV à respecter leurs obligations

Plus globalement, le Conseil d'État s'inquiète du défi technique que représente l'intégration de ces obligations pour les OIV nouvellement désignés. Pour certaines entités, la tâche sera d'autant plus complexe qu'elles devront déterminer elles-mêmes si elles relèvent de ce statut au regard de la loi, sans désignation préalable par l'État. S'il admet la nécessité d'agir rapidement face à la cybermenace, le Conseil d'État invite le Gouvernement à prévoir un accompagnement « soutenu et réactif » pour bien informer les OIV et les aider à appliquer les nouvelles règles dans les temps. ●



AVIS CONSULTATIF

du 6 juin 2024 sur un projet de loi relatif à la résilience des activités d'importance vitale, à la protection des infrastructures critiques, à la cybersécurité et à la résilience opérationnelle numérique du secteur financier

Les policiers et gendarmes ne peuvent pas filmer l'entrée des domiciles

En France, les policiers et les gendarmes peuvent utiliser des caméras mobiles quand un incident est susceptible de survenir pendant une intervention. La technique a un double objectif : dissuader les débordements et fournir des preuves en cas d'infraction. Pour garantir les droits des personnes filmées et protéger leurs données personnelles, l'usage de ces caméras est strictement réglementé.

un véhicule en mouvement. Le texte prévoit qu'en contexte d'intervention, si des forces de sécurité véhiculées ne peuvent pas interrompre l'enregistrement et qu'une caméra embarquée filme l'entrée d'une habitation, les images doivent être supprimées dans les 48 heures. Saisi pour avis, le Conseil d'État invite le Gouvernement à durcir les règles. Pour le Conseil d'État, filmer un domicile depuis un véhicule en mouvement n'est acceptable que s'il apparaît de manière périphérique, dans un plan d'ensemble. En revanche, filmer délibérément l'entrée d'une habitation doit rester interdit pour préserver le droit au respect de la vie privée. Si une intervention conduit, à un moment, à filmer une entrée, l'enregistrement doit être immédiatement interrompu. ●



AVIS CONSULTATIF

du 27 février 2024 sur un projet de décret définissant un nouveau régime d'emploi des caméras mobiles dans les véhicules des forces de sécurité

Pas de plan serré des entrées de domicile

En 2024, un projet de décret entend préciser les conditions de captation des images de domiciles privés depuis

EN BREF Cérémonie d'ouverture des JO 2024 : un « grand événement »

Le 26 juillet 2024, près de 360 000 personnes assistent à la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques de Paris sur les berges de la Seine. Ce grand rendez-vous planétaire est classé « grand événement » au sens du code de la sécurité intérieure. Cette désignation permet de restreindre l'accès au périmètre de la cérémonie aux spectateurs et aux personnes munies d'une autorisation spécifique. Celle-ci est accordée après qu'une enquête administrative a établi que la personne ne présente pas de risque pour la sécurité publique. Le 1^{er} juillet 2024, le Conseil d'État juge que la restriction ponctuelle de la liberté d'aller et venir, en vigueur du 18 au 27 juillet, est justifiée par la nécessité d'assurer la sécurité de l'événement. Toutefois, il précise que les personnes qui résident ou travaillent habituellement dans la zone doivent avoir automatiquement le droit d'obtenir une autorisation. Si l'enquête administrative conclut qu'un individu menace la sécurité publique, des mesures de police administrative ou une procédure judiciaire peuvent être engagées. ●



DÉCISION DE JUSTICE

n° 495037 du 1^{er} juillet 2024, « Déplacements pendant la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques »



Paris, 2024. Des policiers contrôlent l'autorisation d'un cycliste pour passer quai Saint-Michel. En amont de la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques de Paris, un périmètre de sécurité exceptionnel est établi le long de la Seine.

Maintien de l'ordre : à quelles conditions la responsabilité de l'État peut-elle être engagée ?



Toulouse, 2024. Des forces de l'ordre encadrent une manifestation. En 2024, le Conseil d'État s'est prononcé sur l'usage des grenades lacrymogènes et a précisé les circonstances qui peuvent engager la responsabilité de l'État.

Dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre, les forces de sécurité peuvent être amenées à utiliser des armes. Le code de la sécurité intérieure encadre strictement cet usage : il doit être proportionné à la menace et n'intervenir « qu'en cas d'absolue nécessité ». Mais quand une personne est blessée, à quelles conditions l'État peut-il être tenu responsable ? Saisi en 2024, le Conseil d'État explicite les règles.

L'arme présente-t-elle un danger exceptionnel ?

Dans cette affaire, une personne blessée pendant une manifestation du mouvement des « gilets jaunes » en 2019 demande réparation. Sa blessure aurait été infligée par une grenade lacrymogène MP7, tirée par les forces de l'ordre. En premier lieu, le juge regarde si l'arme incriminée présente un danger exceptionnel. Si c'est le cas, la responsabilité de l'État peut être engagée : pour faute simple quand la personne blessée était directement visée par l'opération de maintien de l'ordre, ou même sans faute lorsqu'elle est une victime collatérale. En l'occurrence, le Conseil d'État estime que la grenade lacrymogène ne présente pas un danger exceptionnel. Il s'agit d'une arme de « force intermédiaire » qui produit un

nuage lacrymogène persistant pour disperser les manifestants. La responsabilité pour faute simple ou sans faute est donc écartée.

Une faute lourde a-t-elle été commise ?

En second lieu, même si l'arme incriminée n'est pas jugée spécialement dangereuse, la responsabilité de l'État peut être engagée si une faute lourde a été commise au cours de l'opération. Cela suppose que l'usage de la force ait été particulièrement inadapté ou disproportionné.

Ici, le Conseil d'État constate que les forces de l'ordre ont fait face à une situation de grande violence, marquée notamment par de nombreux jets de projectiles. Conformément à la loi, elles ont procédé à plusieurs sommations avant d'utiliser le lanceur d'eau et les gaz lacrymogènes en vue de rétablir l'ordre. Aucun élément ne démontre que l'usage des grenades ait été irrégulier ou disproportionné. De plus, le Conseil d'État juge que le requérant a fait preuve d'imprudance en se rendant de son propre chef dans une zone en proie à de violents affrontements depuis plusieurs heures. Il conclut donc à l'absence de faute de l'État et rejette la demande d'indemnisation. ●



DÉCISION DE JUSTICE

n° 468316 du 31 mai 2024, « Responsabilité de l'administration en cas de blessure lors d'opérations de maintien de l'ordre »

Fiscalité : des règles pour une juste contribution

Indispensable au financement de l'action publique, la fiscalité permet d'assurer le bon fonctionnement des institutions et la solidarité nationale. Mais son application peut parfois s'avérer complexe et source de contentieux. En 2024, le Conseil d'État a contribué, par ses avis et études, à simplifier et clarifier les règles fiscales tout en veillant, dans ses décisions, à leur correcte application.



Quel taux de TVA appliquer pour les sushis ?

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est un impôt indirect sur les produits et services que nous consommons au quotidien. Il s'agit de l'impôt le plus rentable pour l'État : en 2024, la TVA représentait près de 38 % des recettes fiscales de l'État contre 24 % pour l'impôt sur le revenu. Son taux varie selon la nature des produits et des services.

37,8 %

des recettes fiscales brutes de l'État sont issues de la TVA (2024)

Source: Insee



France, 2023. Traiteur proposant des plats à emporter. En 2024, le Conseil d'État juge que les sushis vendus à emporter sont destinés à la consommation immédiate et sont soumis, à ce titre, à un taux de TVA de 10 %.

Des taux différenciés selon la finalité du produit

En matière alimentaire, les plats préparés qui peuvent être consommés immédiatement se voient appliquer un taux de 10 %. Les denrées destinées à être conservées avant d'être consommées bénéficient, quant à elles, d'un taux de 5,5 %. Dans une décision de juin 2024, le Conseil d'État a dû trancher le cas particulier des sushis et makis frais vendus « à emporter ». Une société contestait le taux de 10 % appliqué à ses produits. Ces plats sont-ils destinés à la consommation immédiate ou à la conservation ? La question est cruciale pour les

EN BREF

Une mesure fiscale exceptionnelle pour encourager la solidarité à Mayotte

Le 14 décembre 2024, le cyclone tropical Chido frappe Mayotte, causant des dégâts humains et matériels considérables. Dans les jours qui suivent, de nombreux particuliers font des dons aux associations qui fournissent des repas et des soins à la population mahoraise et participent à la reconstruction des logements. Pour soutenir cet élan de solidarité, le Gouvernement prévoit, dans un projet de loi, une mesure fiscale exceptionnelle : une réduction d'impôt spéciale à hauteur de 75 % des dons versés aux associations œuvrant à Mayotte, dans la limite de 1 000 euros. Saisi pour avis, le Conseil d'État estime que cette mesure temporaire est justifiée par un motif d'intérêt général et n'est pas contraire au principe d'égalité devant l'impôt. Il confirme aussi que cette réduction d'impôt peut s'appliquer rétroactivement dès le 14 décembre, dans la mesure où elle est favorable aux contribuables. Le 24 février 2025, la loi d'urgence pour Mayotte a été promulguée. ●

+ 44 M€

de dons de particuliers collectés au 13 janvier 2025

Source : Rapport n° 282 (2024-2025) sur le projet de loi d'urgence pour Mayotte, Sénat



AVIS CONSULTATIF

du 22 décembre 2024 sur un projet de loi d'urgence pour Mayotte

entreprises qui les commercialisent, car le taux de TVA a une incidence directe sur le prix des produits pour le consommateur final.

Les sushis « à emporter » sont destinés à la consommation immédiate

Le Conseil d'État rappelle que les produits destinés à la consommation immédiate sont ceux dont la nature, le conditionnement ou la présentation impliquent une consommation dès l'achat. C'est le cas des sushis. C'est donc bien le taux de TVA de 10 % qui s'applique. ●



DÉCISION DE JUSTICE

n° 476093 du 18 juin 2024, « TVA applicable aux produits alimentaires à emporter »

Simplifications pour les TPE-PME : mieux anticiper l'impact des mesures d'allègement

“ Le Conseil d'État propose de compléter les dispositions proposées afin de faire ressortir avec davantage de clarté leur finalité d'allègement des contraintes pesant sur les entreprises et les professionnels.

Avis du 22 avril 2024 sur un projet de loi de simplification



AVIS CONSULTATIF

du 22 avril 2024 sur un projet de loi de simplification

Comment faire en sorte que les contraintes administratives, notamment liées à la fiscalité, ne pèsent pas trop lourdement sur les sociétés, notamment les très petites, petites et moyennes entreprises (TPE-PME) ? En avril 2024, le Gouvernement s'empare du sujet et soumet au Conseil d'État un projet de loi de simplification.

Clarifier l'objectif de simplification

Dans son avis, le Conseil d'État suggère de compléter le texte pour augmenter son impact et son efficacité : l'allègement des contraintes pour les entreprises doit apparaître clairement, tout comme la finalité des différentes mesures. Concernant la suppression des régimes de déclarations préalables obligatoires pour exercer certaines activités, le Conseil d'État préconise de la limiter aux cas où l'administration dispose d'autres moyens pour s'assurer que le droit est respecté.

Préciser certaines mesures, mieux anticiper leurs effets

Le Conseil d'État propose également de préciser la rédaction des dispositions habilitant le Gouvernement à prendre des ordonnances pour simplifier les bulletins de paie, généraliser la médiation dans les litiges avec l'administration ou élargir les rescrits – c'est-à-dire les réponses apportées par l'administration fiscale aux entreprises qui s'interrogent sur les règles qui s'appliquent à leur situation. Par ailleurs, le Conseil d'État recommande de détailler l'étude d'impact sur l'allègement de certains régimes de sanction visant les chefs d'entreprise. Jusqu'ici, un dirigeant qui s'opposait au contrôle du respect de ses obligations environnementales par un auditeur agréé encourait une peine de prison que le projet de loi propose de supprimer. Pour le Conseil d'État, le Gouvernement doit mieux justifier cette suppression en s'appuyant notamment sur ce qui est pratiqué dans les autres pays européens. ●

EN BREF Les revenus d'exploitation de l'image d'un sportif sont soumis à la TVA

Depuis 2017, la loi autorise un club sportif professionnel à conclure un contrat avec ses joueurs ou entraîneurs pour exploiter commercialement leur image, leur nom et leur voix. Mais les revenus tirés de ces contrats d'exploitation sont-ils soumis à la TVA ? En décembre 2024, le Conseil d'État tranche cette question. S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, il juge que l'exploitation de l'image d'un sportif ne relève pas du contrat de travail qui le lie à son club. Dans le cadre de cette activité, le sportif ou l'entraîneur agit en son nom propre, sans être soumis aux instructions de son employeur, et perçoit une rémunération variable. Pour le Conseil d'État, il s'agit donc d'une activité économique exercée de manière indépendante, distincte du contrat de travail. À ce titre, les revenus issus de l'exploitation de

l'image, du nom ou de la voix du sportif sont soumis à la TVA, conformément au code général des impôts. ●



Paris, 2023. Une affiche publicitaire mettant en avant des joueurs de l'équipe de France de rugby. En 2024, le Conseil d'État juge que les revenus tirés de l'exploitation de l'image d'un sportif sont soumis à la TVA.

DÉCISION DE JUSTICE

n° 492173 du 20 décembre 2024, « Exploitation commerciale de l'image des sportifs »

Des solutions pour **simplifier** les règles administratives

Avec les « Ateliers de la simplification », le Conseil d'État s'engage, d'une nouvelle façon, pour la simplification administrative en proposant des solutions concrètes pour améliorer et simplifier le droit. Ces propositions sont formalisées dans des études thématiques remises au Gouvernement afin qu'il puisse, s'il le souhaite, les mettre en œuvre.

Le premier atelier a porté sur la simplification du régime des nullités en droit de sociétés. La nullité est la sanction d'invalidité qui frappe les actes ou les contrats ne respectant pas certaines règles juridiques. Le Conseil d'État propose plusieurs solutions pour renforcer l'attractivité économique du marché français comme la suppression de plusieurs cas de nullité automatique. Ces propositions ont été reprises par le Gouvernement dans une ordonnance du 12 mars 2025.

Au cours d'un deuxième atelier, le Conseil d'État s'est penché sur la simplification des règles applicables aux entreprises en difficulté, un domaine réputé complexe.

Il suggère de réduire le nombre de procédures actuelles en en supprimant certaines, en les fusionnant ou en les regroupant. Il recommande également de réorganiser le livre VI du code de commerce selon un plan plus clair et lisible. ●



ÉTUDES SIMPLIFICATION

du 20 juin 2024 sur les entreprises en difficulté (livre VI du code de commerce)

et du 4 juillet 2024 sur le régime des nullités en droit des sociétés (livre II du code de commerce)



POUR ALLER PLUS LOIN

Contentieux fiscal : quelles obligations et quelles garanties pour le contribuable ?

Depuis quelques années, le droit fiscal est traversé par un double mouvement : les règles de lutte contre l'évasion et la fraude fiscale se durcissent tandis que celles applicables aux contribuables de bonne foi s'assouplissent. Comment lutter contre la fraude fiscale sans fragiliser la sécurité juridique des contribuables ? Quels pouvoirs accorder à l'administration fiscale et quelles garanties pour le contribuable ? Les spécialistes du contentieux fiscal en ont débattu en décembre 2024, dans le cadre des Entretiens du contentieux du Conseil d'État.

LES ENTRETIENS DU CONSEIL D'ÉTAT

Contentieux 2024, édition du 2 décembre 2024 :

« Les enjeux actuels du contentieux fiscal »



L'AVIS DE

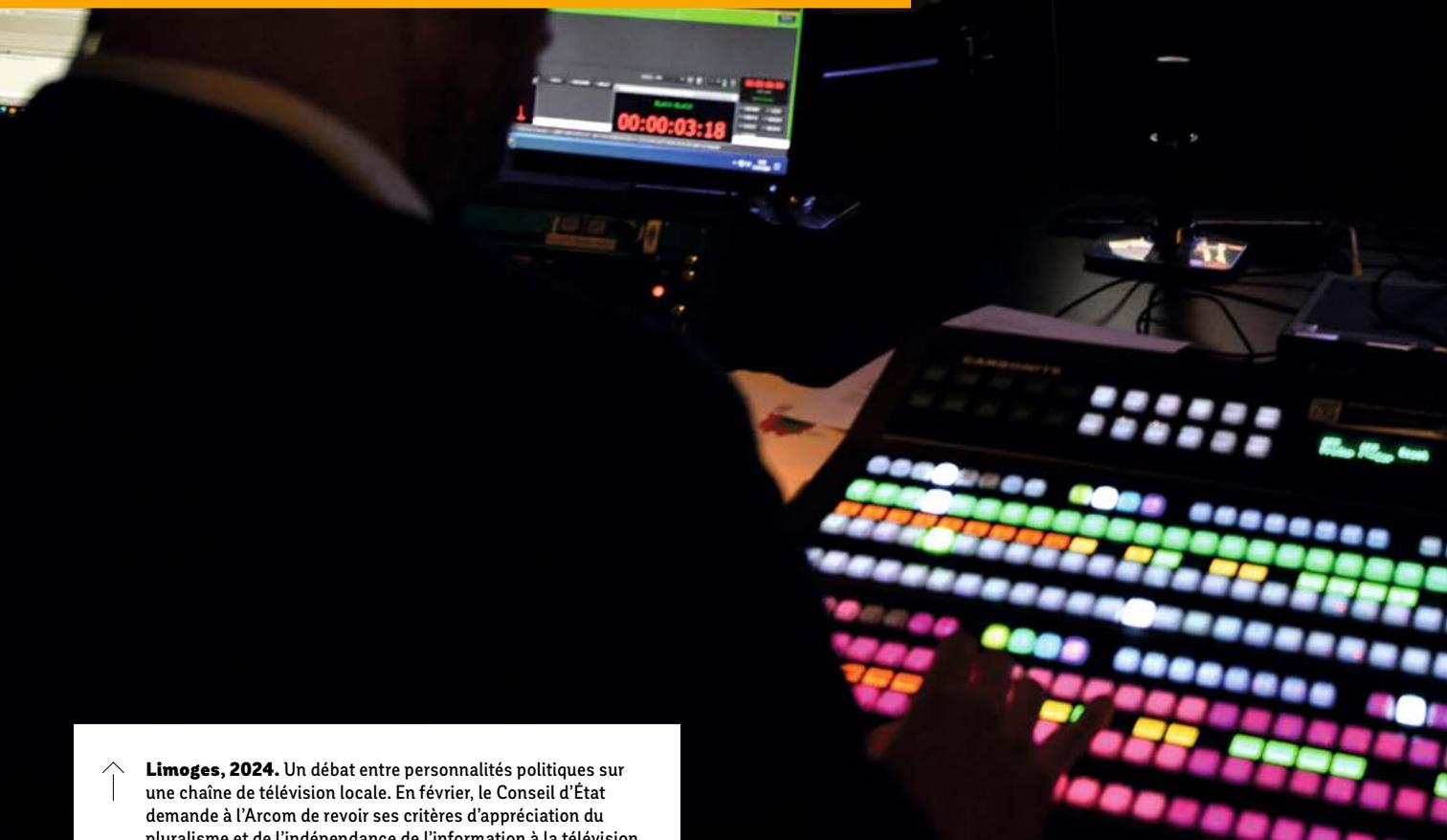
CHRISTOPHE CHANTEPEY,

président de la section du contentieux du Conseil d'État

« Consacrer une journée de débat au contentieux fiscal nous a semblé indispensable car il représente une part importante dans l'activité de la juridiction administrative. Le droit fiscal est celui qui imprègne le plus la vie quotidienne des citoyens, car nous sommes tous des contribuables : lorsque nous achetons une baguette de pain elle est assujettie à la TVA, par exemple. Par ailleurs, la question du consentement à l'impôt est fondamentale dans une démocratie. »

Médias audiovisuels : des libertés et des devoirs

Pour préserver le débat public de toute ingérence et de toute instrumentalisation, la loi impose aux médias de respecter le pluralisme des opinions, l'honnêteté et l'indépendance de l'information. En 2024, le Conseil d'État s'est assuré que ces principes ont été respectés sans porter atteinte à la liberté éditoriale des médias audiovisuels.



↑ **Limoges, 2024.** Un débat entre personnalités politiques sur une chaîne de télévision locale. En février, le Conseil d'État demande à l'Arcom de revoir ses critères d'appréciation du pluralisme et de l'indépendance de l'information à la télévision.

Les chaînes de télévision doivent respecter le pluralisme et l'indépendance de l'information

En France, la loi impose aux chaînes de télévision et stations de radio d'assurer l'indépendance de l'information et la diversité des points de vue sur leurs antennes. L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) veille au respect de ces principes. Pour contrôler le pluralisme, elle tient notamment compte du temps de parole accordé aux différentes personnalités politiques sur chaque média. Et pour évaluer l'indépendance, elle analyse des séquences précises d'émissions diffusées sur les chaînes. Mais est-ce suffisant ?

Le cadre légal précisé

En 2024, une association demande à l'Arcom de mettre en demeure une chaîne d'information en continu car elle ne respecterait pas ses obligations. Elle lui reproche de ne pas assurer la représentation de la diversité des points de vue dans ses programmes et de ne pas respecter son devoir d'indépendance de l'information. Après avoir essuyé un refus de l'Arcom, l'association saisit le Conseil d'État. En février 2024, le juge rappelle le cadre légal et les critères à prendre en compte pour contrôler le pluralisme et l'indépendance des programmes de télévision.

Le Conseil d'État rappelle que la loi du 30 septembre 1986, modifiée par la loi du 14 novembre 2016, ne limite pas le pluralisme de l'information sur les chaînes de télévision au seul temps de parole des personnalités politiques. L'Arcom doit prendre en compte la diversité des courants de pensée et d'opinion exprimés par l'ensemble des intervenants. Il ne s'agit pas de « fichier » ces derniers selon leurs idées ni de décompter leurs

“
L'Arcom a pour mission de garantir le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les programmes audiovisuels, notamment dans les programmes consacrés à l'information.

Décision du 13 février 2024

interventions comme celles des personnalités politiques, mais de réaliser une appréciation globale du pluralisme des opinions exprimées à l'antenne. Cinq mois plus tard, l'Arcom revoit donc ses règles de contrôle. Désormais, l'autorité s'appuiera sur un faisceau d'indices (diversité des intervenants, des thématiques et des points de vue exprimés) pour vérifier qu'il n'existe pas de déséquilibre manifeste et durable sur les chaînes.

Examiner les conditions de fonctionnement de la chaîne

S'agissant de l'indépendance de l'information, le Conseil d'État juge que l'Arcom ne peut se contenter d'étudier les extraits d'une émission pour vérifier le respect de cette obligation. Dans l'intérêt du public, l'autorité de régulation doit aussi tenir compte de « l'ensemble des conditions de fonctionnement de la chaîne et des caractéristiques de sa programmation ». ●



DÉCISION DE JUSTICE

n° 463162 du 13 février 2024, « Pluralisme et indépendance de l'information »

Une obligation d'honnêteté et de rigueur de l'information



→

Paris, 2024. Le Conseil d'État précise les critères pour contrôler le respect par les chaînes de télévision de l'obligation d'honnêteté et de rigueur de l'information.

Les Français sont 77 % à penser que la diffusion de fausses informations a des conséquences sur le fonctionnement de la vie démocratique.* Pour empêcher leur propagation dans le débat public, la loi du 30 septembre 1986 contraint les éditeurs audiovisuels à faire preuve de rigueur dans la manière de présenter et de traiter l'information. Le texte prévoit que l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) garantit notamment « l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information et des programmes qui y concourent ». Comment contrôler cette obligation ? En décembre 2024, saisi par une chaîne de la TNT mise en demeure par l'Arcom pour deux séquences, le Conseil d'État précise les critères.

Manque de rigueur ou source institutionnelle erronée ?

Dans la première séquence, un journaliste affirmait à tort

qu'une manifestation à Paris contre les sanctions internationales visant la Russie n'avait pas eu lieu. Si la chaîne a rectifié son erreur le lendemain, le Conseil d'État estime comme l'Arcom qu'elle était en mesure de vérifier cette information le jour même et a agi sans précaution. Pour le juge, il y a bien eu manquement à l'obligation d'honnêteté et de rigueur de l'information.

Dans la seconde séquence, une infographie diffusée laissait croire qu'un couple au chômage avec deux enfants pouvait gagner plus qu'un couple de travailleurs en cumulant allocations chômage et RSA. Un cumul pourtant impossible selon la loi. Ici, le Conseil

d'État constate que la chaîne a été induite en erreur par un simulateur officiel de la Caisse d'allocations familiales. Les journalistes ont également cherché à vérifier l'information auprès de France Travail, sans succès. L'erreur provient donc de la source institutionnelle elle-même et non de la chaîne. ●

62 %

des Français ne font pas confiance aux médias sur les sujets d'actualité

Source : étude Verian pour La Croix et La Poste, 2024

* Enquête Ipsos pour Sopra Steria menée du 21 au 23 février 2024.



DÉCISION DE JUSTICE

n° 473875 du 4 décembre 2024,
« Obligation d'honnêteté et de rigueur de l'information »

AU FAIT...

Quelles règles de droit garantissent le pluralisme à la télévision ?



« La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme »

Article 11, Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

« La loi garantit les expressions pluralistes des opinions »

Article 4, Constitution française

« Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations

ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations. » **Article 10, Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales**



« La communication au public par voie électronique est libre. L'exercice de cette liberté ne peut être limité que dans la mesure requise, d'une part, par le respect [...] du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion [...] »

Article 1^{er} de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

« L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique assure le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les programmes des services de radio et de télévision, en particulier pour les émissions d'information politique et générale. » **Article 13 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication**

EN BREF

L'équité de traitement des candidats lors des élections : un principe à respecter

En période électorale, les chaînes de télévision doivent répartir le temps de parole de manière équitable entre les candidats, en fonction des résultats obtenus lors des précédents scrutins. C'est le principe d'équité de traitement. En juin 2024, après la dissolution de l'Assemblée nationale et à quelques jours du premier tour des élections législatives, un débat entre les principales forces politiques est organisé par une chaîne de télévision. Mécontent de ne pas avoir été convié, un parti politique saisit l'Arcom pour qu'un de ses représentants soit invité. L'autorité de régulation refuse. Le parti dépose alors un recours en urgence devant le Conseil d'État.

Pour le Conseil d'État, l'Arcom n'a porté aucune atteinte « grave ni manifestement illégale au caractère pluraliste

de l'expression des courants de pensée et d'opinion ».

Le juge des référés rappelle que chaque média peut exercer sa liberté éditoriale dans le choix de ses invités, y compris en période électorale. Ce choix est contrôlé par l'Arcom mais l'autorité n'a pas le pouvoir d'imposer des invités aux chaînes. Ensuite, le Conseil d'État rappelle que pour contrôler qu'un média respecte le principe d'équité, l'Arcom tient compte des temps de parole entre forces politiques sur toute la période électorale, et non lors d'un événement particulier. En l'occurrence, le parti requérant a été invité à s'exprimer au journal de 20 heures deux jours après le débat. En considérant l'ensemble de la séquence électorale, le juge constate que l'équité de traitement a été respectée. ●



DÉCISION DE JUSTICE

n° 495365 du 25 juin 2024,
« Pluralisme politique et équité de traitement des candidats »

Pouvoirs publics : un contexte institutionnel inédit

En 2024, la vie institutionnelle française a été marquée par une série d'événements au niveau national et local, comme la dissolution de l'Assemblée nationale ou la crise en Nouvelle-Calédonie. Dans ce contexte, le Conseil d'État a été saisi pour préciser les règles de droit propres à garantir la continuité de l'action publique.



Paris, juillet 2024. Élection de la présidente de l'Assemblée nationale. En octobre, le Conseil d'État juge que la règle d'incompatibilité entre les fonctions ministérielles et l'exercice d'un mandat parlementaire n'empêche pas un ministre élu député d'exercer ses fonctions gouvernementales au sein d'un Gouvernement démissionnaire.



Ministre démissionnaire et député, des fonctions incompatibles ?

Le 9 juin 2024, le président de la République dissout l'Assemblée nationale. À l'issue des élections législatives qui s'ensuivent, aucune majorité absolue n'émerge. Le Gouvernement démissionnaire reste en fonction pour gérer les affaires courantes. Ce contexte parlementaire inédit sous la V^e République soulève une question : un ministre démissionnaire récemment élu député peut-il continuer à exercer ses fonctions gouvernementales ?

Incompatibilité des mandats

En juillet, le Premier ministre démissionnaire signe un décret relatif au traitement des données opérationnelles en matière de cyberdéfense. Un groupe parlementaire et plusieurs associations saisissent le Conseil d'État. Ils estiment qu'un ministre récemment élu député n'est plus compétent pour signer cet acte, invoquant l'article 23 de la Constitution, qui prévoit que les fonctions de ministre sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat parlementaire. Le Premier ministre aurait, selon eux, choisi son mandat de député et renoncé à sa compétence ministérielle puisqu'il a participé à l'élection de la présidente de l'Assemblée nationale la veille du jour où il a signé le décret.

Que dit la Constitution ?

Le Conseil d'État constate que la Constitution prévoit que le député nommé ministre doit être remplacé dans son mandat de parlementaire, mais qu'elle ne prévoit nullement que l'incompatibilité qu'elle édicte mette fin aux fonctions de membre du Gouvernement. ●



DÉCISION DE JUSTICE

n° 496362-496532 du 18 octobre 2024, « Règle d'incompatibilité entre le mandat de député et les fonctions de ministre »

Quelles ressources pour l'État en l'attente d'un budget ?



Paris, 2024. Les députés votent une motion de censure le 4 décembre après le recours du Gouvernement à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.



En 2024, le calendrier parlementaire est bouleversé par la dissolution. Faute de majorité à l'Assemblée nationale, le Gouvernement ne parvient pas à faire voter les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2025. À la suite d'une motion de censure votée par l'Assemblée nationale, il est contraint de démissionner. Comment assurer la continuité des services publics en l'absence de budget ?

Une loi spéciale en l'absence de budget

L'article 47 de la Constitution et l'article 45 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoient une procédure exceptionnelle pour gérer ces situations : le Gouvernement a jusqu'au 19 décembre pour déposer un projet de loi spéciale l'autorisant à percevoir les impôts jusqu'au vote de la loi de finances. Il peut ainsi obtenir un minimum de ressources pour assurer le fonctionnement des services publics dans les mêmes conditions que l'année en cours. Mais cette loi ne donne pas davantage de précision et la situation est sans précédent. Pour clarifier les moyens juridiques qui sont à sa disposition, le Gouvernement demande l'éclairage du Conseil d'État.

Assurer la continuité de la vie nationale

Pour le Conseil d'État, le Gouvernement, même démissionnaire, est compétent pour déposer un projet de loi spéciale : cette mesure est nécessaire à la continuité de la vie nationale et relève de ce titre des « affaires courantes » qu'il est chargé d'« expédier ». Le Conseil d'État précise que la loi spéciale peut autoriser l'ensemble des

prélèvements de l'État, et pas seulement ses ressources fiscales, pour permettre notamment au pays de tenir ses engagements européens comme aux collectivités territoriales de fonctionner. Compte tenu de l'importance des emprunts dans le financement de l'État et de la solidarité nationale, il estime que cette loi spéciale peut également autoriser l'État et les organismes de protection sociale à emprunter.

Pas de nouvelles règles fiscales

Le Gouvernement s'interroge également sur la possibilité d'intégrer au texte des mesures fiscales complémentaires. En particulier l'indexation sur l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu, qui éviterait que 380 000 nouveaux foyers deviennent imposables et que plus de 17 millions voient leur impôt augmenter. Sur ce point, le Conseil d'État estime que la loi spéciale doit s'en tenir aux règles existantes. Le 18 décembre 2024, la loi spéciale est adoptée par l'Assemblée nationale et le Sénat, permettant d'assurer la continuité des services de l'État jusqu'au vote du budget, qui intervient finalement le 6 février 2025. ●

Lois de finances et de financement de la sécurité sociale : les grandes étapes

- **4 au 5 décembre 2024**
Vote de la motion de censure par les députés et démission du Gouvernement
- **11 décembre 2024**
Dépôt de la loi spéciale au Parlement par le Gouvernement démissionnaire
- **18 décembre 2024**
Adoption de la loi spéciale par le Parlement
- **23 décembre 2024**
Nomination du nouveau Gouvernement
- **15 janvier-17 février 2025**
Examen et adoption de la loi de finances et de financement de la Sécurité sociale pour 2025 par le Parlement



AVIS CONSULTATIF

du 9 décembre 2024 relatif à l'interprétation de l'article 45 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

Le report des élections en Nouvelle-Calédonie

En mai 2024, les oppositions à un projet de réforme du corps électoral provincial de Nouvelle-Calédonie provoquent des émeutes sur le territoire ultramarin. Cette réforme prévoit d'élargir le droit de vote aux élections provinciales aux personnes qui résident sur le territoire depuis au moins dix ans. Jusqu'à présent, seuls les résidents inscrits sur les listes électorales au moment des accords de Nouméa de 1998 et leurs descendants peuvent voter.

Un objectif d'intérêt général

Mais le dégel du corps électoral, qui doit s'appliquer aux élections provinciales prévues en décembre 2024, suscite une forte opposition des partis indépendantistes. Pour apaiser les tensions, le président de la République annonce la suspension de la réforme en juin. En septembre, alors que les mandats des membres du Congrès calédonien et des assemblées de province arrivent à leur terme, des sénateurs élaborent une proposition de loi qui vise à reporter les élections provinciales



Nouméa, 2024. Manifestation contre le projet d'élargissement du corps électoral de Nouvelle-Calédonie.

au plus tard au 30 novembre 2025. Saisi pour avis, le Conseil d'État considère que le report des élections est conforme à la Constitution car il poursuit un objectif d'intérêt général. Alors que la gravité de la situation empêche la sérénité nécessaire au dialogue et à l'organisation des élections, ce report doit permettre aux partenaires politiques de reprendre les discussions, en vue de rechercher un nouvel accord sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie. ●



AVIS CONSULTATIF
du 10 octobre 2024 sur la proposition de loi organique visant à reporter les élections provinciales calédoniennes

POUR ALLER PLUS LOIN



La qualité des normes, garantie du bon fonctionnement de l'État de droit

Le Conseil d'État attire régulièrement l'attention des pouvoirs publics sur les dangers de l'inflation normative, insistant sur l'importance de la qualité des normes – plutôt que sur leur quantité. Mais qu'est-ce qu'une norme de qualité et comment la produit-on ? Pour débattre de cette question, le Conseil d'État a organisé un colloque dédié aux défis de l'ingénierie normative. Le débat s'est nourri d'exemples concrets, de la loi du 10 août 1981 sur le prix unique du livre à celle du 24 juillet 2015 qui pose le cadre légal du renseignement intérieur.

COLLOQUE du 8 octobre 2024, « Quelle ingénierie normative au service de l'État de droit ? »



L'AVIS DE

RICHARD SENGHOR,

rapporteur à la section de l'intérieur et à la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État

« Une « bonne norme » est efficace. Elle se caractérise d'abord par un objectif clair, partagé par l'ensemble des acteurs concernés. Dans sa conception même, elle doit être à la fois adaptée aux réalités de nos concitoyens et robuste, c'est-à-dire durer dans le temps sans donner lieu à trop de contentieux. Les objectifs de fond doivent déterminer sa forme : une norme peut être brève si le sujet peut être réglé simplement, ou touffue si la complexité du sujet l'exige. »

Administrations : au service des usagers

En France, l'action de l'administration s'exerce dans un cadre qui garantit à tous les citoyens un égal accès aux services publics et qui les protège des erreurs ou des abus. En 2024, par plusieurs décisions, le Conseil d'État a vérifié que les services rendus aux usagers étaient effectivement accessibles et que les droits des citoyens et des fonctionnaires dans leur relation avec l'administration étaient pleinement respectés.



↑ **Thuir, 2022.** Un espace France Services dans les Pyrénées-Orientales.

Accessibilité des services publics : des alternatives au numérique sont nécessaires

Pour obtenir un premier passeport, pour gérer une succession ou pour postuler à certains emplois dans la fonction publique, un certificat de nationalité française est souvent demandé. Mais en juin 2022, les règles pour obtenir ce certificat changent : un décret du Gouvernement impose aux demandeurs de fournir une adresse électronique. Toutes les communications liées à la demande sont envoyées par voie numérique, y compris le récépissé constatant la réception de toutes les pièces du dossier ou la notification du refus de délivrance du certificat. Pour plusieurs syndicats d'avocats, cette obligation va à l'encontre du principe d'accessibilité des services publics. Ils saisissent le Conseil d'État.

Prévoir une solution de substitution au numérique

Comme le Conseil d'État l'a précisé dans une décision de juin 2022, rien ne s'oppose à ce que ces échanges se déroulent par voie électronique. Mais l'administration aurait dû prévoir une solution de substitution pour les citoyens qui n'ont pas accès aux outils numériques ou qui rencontrent des difficultés dans leur utilisation. En l'état, cette disposition « fait obstacle à l'accès normal des usagers au service public et à l'exercice effectif de leurs droits par les personnes concernées ».

Informer les demandeurs du statut de leur demande

Par ailleurs, le Conseil d'État relève une ambiguïté dans l'information sur le traitement des demandes. Le récépissé remis aux demandeurs mentionne un délai de six mois pour obtenir une réponse, mais ne précise pas ce qu'implique une absence de réponse de l'administration à l'issue de ce délai. En ne répondant pas clairement à ces questions, le décret méconnaît l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme comme le principe de sécurité juridique. Le Conseil d'État annule le texte sur ces différents points. ●

“

Faciliter l'accès effectif des usagers aux services publics, c'est mieux accueillir et servir ceux qui cherchent à y accéder mais c'est aussi accompagner ceux qui en sont le plus éloignés ou en ont le plus besoin.

Source : Étude « L'usager, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique », 2023, Conseil d'État



DÉCISION DE JUSTICE

n° 466052 du 17 janvier 2024, « Demande de certification de nationalité française »

Stationnement payant et géolocalisation : le droit au recours



Nancy, 2024. Un véhicule équipé d'un système automatisé de lecture des plaques d'immatriculation contrôle le stationnement payant. En 2024, le Conseil d'État estime qu'avant d'émettre un forfait de post-stationnement (FPS), les données de géolocalisation du véhicule doivent être vérifiées par un agent assermenté.

Depuis 2018, ne pas payer un stationnement payant ne donne plus lieu à une contravention, mais à un « forfait de post-stationnement » (FPS). Gérés par les communes et les intercommunalités, les FPS sont parfois établis sur la base de dispositifs de géolocalisation utilisés pour détecter les véhicules. Mais en cas d'erreur dans la localisation, quels sont les recours des automobilistes ? Dans une décision de novembre 2024, le Conseil d'État précise le cadre.



800
collectivités
instaurent le
stationnement
payant à l'année
ou durant
certaines périodes

14 M
de forfaits post-
stationnement
émis en 2023



200 000
recours
déposés par des
automobilistes
devant le tribunal
du stationnement
payant en 2024

Garantir les droits des automobilistes

Parce que les dispositifs de contrôle par géolocalisation comportent un risque d'erreur non négligeable, le Conseil d'État insiste sur le rôle essentiel des agents assermentés, des collectivités locales et des sociétés à qui sont délégués les services de stationnement. Avant toute émission de FPS, un agent assermenté doit vérifier l'exactitude des données transmises par le système de géolocalisation ainsi que les photographies montrant que le véhicule était bien stationné sur une place payante. En cas de contestation, l'automobiliste doit d'abord déposer un recours auprès de la commune ou de l'intercommunalité. Et ce recours doit faire l'objet d'un examen minutieux : si les photographies de contrôle ne permettent pas de localiser avec certitude l'emplacement du véhicule et si la contestation de l'automobiliste est suffisamment étayée, le FPS doit être retiré. Si la commune ou l'intercommunalité rejette la contestation du FPS et que l'automobiliste saisit le tribunal du stationnement payant, le juge estime que celui-ci ne pourra pas demander à l'automobiliste des photographies de preuve que seule la commune détient. Pour le Conseil d'État, le droit au recours des automobilistes doit être effectivement garanti à chaque étape. ●



DÉCISION DE JUSTICE

n° 472912 du 18 novembre 2024,
« Stationnement payant »

Sources : collectivites-locales.gouv.fr, ANTAI, Tribunal
du stationnement payant

Un « droit de se taire » pour les fonctionnaires en procédure disciplinaire

En 2023, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le Conseil constitutionnel juge qu'il résulte de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen un « droit de se taire » qui ne s'applique pas qu'aux procédures pénales, mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition. Cela implique notamment qu'un agent public faisant l'objet de poursuites disciplinaires ne puisse être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés, qu'à condition qu'il soit informé en amont du droit qu'il a de se taire. Mais comment s'applique ce droit concrètement ? Saisi par un magistrat du parquet qui a fait l'objet de poursuites disciplinaires, le Conseil d'État précise les règles en 2024 après avoir à nouveau interrogé le Conseil constitutionnel.

Un droit applicable dès l'ouverture d'une procédure disciplinaire

Tout d'abord, le Conseil d'État indique que l'agent qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire doit être avisé, avant d'être entendu la première fois, qu'il dispose du

droit de se taire durant la totalité de la procédure. Ce droit ne s'applique pas aux échanges ordinaires avec la hiérarchie, ni aux enquêtes ou inspections menées avant le début de la procédure... sauf si l'employeur détourne les règles, en tardant par exemple à ouvrir une procédure disciplinaire pour ne pas avoir à informer l'agent de son droit de se taire. Et dans le cas où une enquête administrative est engagée alors qu'une procédure disciplinaire est déjà ouverte, l'agent doit être à nouveau informé qu'il peut exercer son droit au silence.

Quelles conséquences si le droit n'est pas appliqué ?

Et que se passe-t-il concrètement si l'agent n'a pas été informé de son droit de se taire ? Pour le Conseil d'État, il s'agit d'un vice de procédure. Toutefois, cette omission ne suffit pas à invalider la sanction disciplinaire sauf s'il est démontré qu'elle s'appuie de manière déterminante sur les propos tenus par l'agent alors qu'il ignorait son droit au silence. ●



DÉCISION DE JUSTICE

n° 490157 du 19 décembre 2024, « Droit de se taire »

EN BREF La lenteur d'une administration à rectifier une erreur peut justifier réparation

Le système national des permis de conduire (SNPC) est un fichier qui centralise les informations sur le nombre de points et la validité des permis des automobilistes français. En août 2017, une personne est contrôlée sur la route par des policiers. Le SNPC indique, à tort, que son permis a été annulé par la justice. Elle est emmenée au commissariat puis entendue dans une enquête pour conduite sans permis. Avant d'obtenir la rectification de cette erreur, la requérante effectue pendant un an des démarches nombreuses et répétées auprès du ministère de l'Intérieur, puis dépose un recours auprès de la justice administrative. La requérante estime qu'avoir eu à mener toutes ces démarches lui a causé un préjudice. En juin 2024, le Conseil d'État lui donne raison : elle a subi, de fait, « des troubles dans ses conditions d'existence » que l'État doit indemniser. ●



2023, Perpignan. Un policier contrôle le permis d'un automobiliste. Lors des contrôles routiers, policiers et gendarmes peuvent consulter le système national des permis de conduire (SNPC) pour vérifier si un permis est valide et le nombre de points qu'il reste à son titulaire.

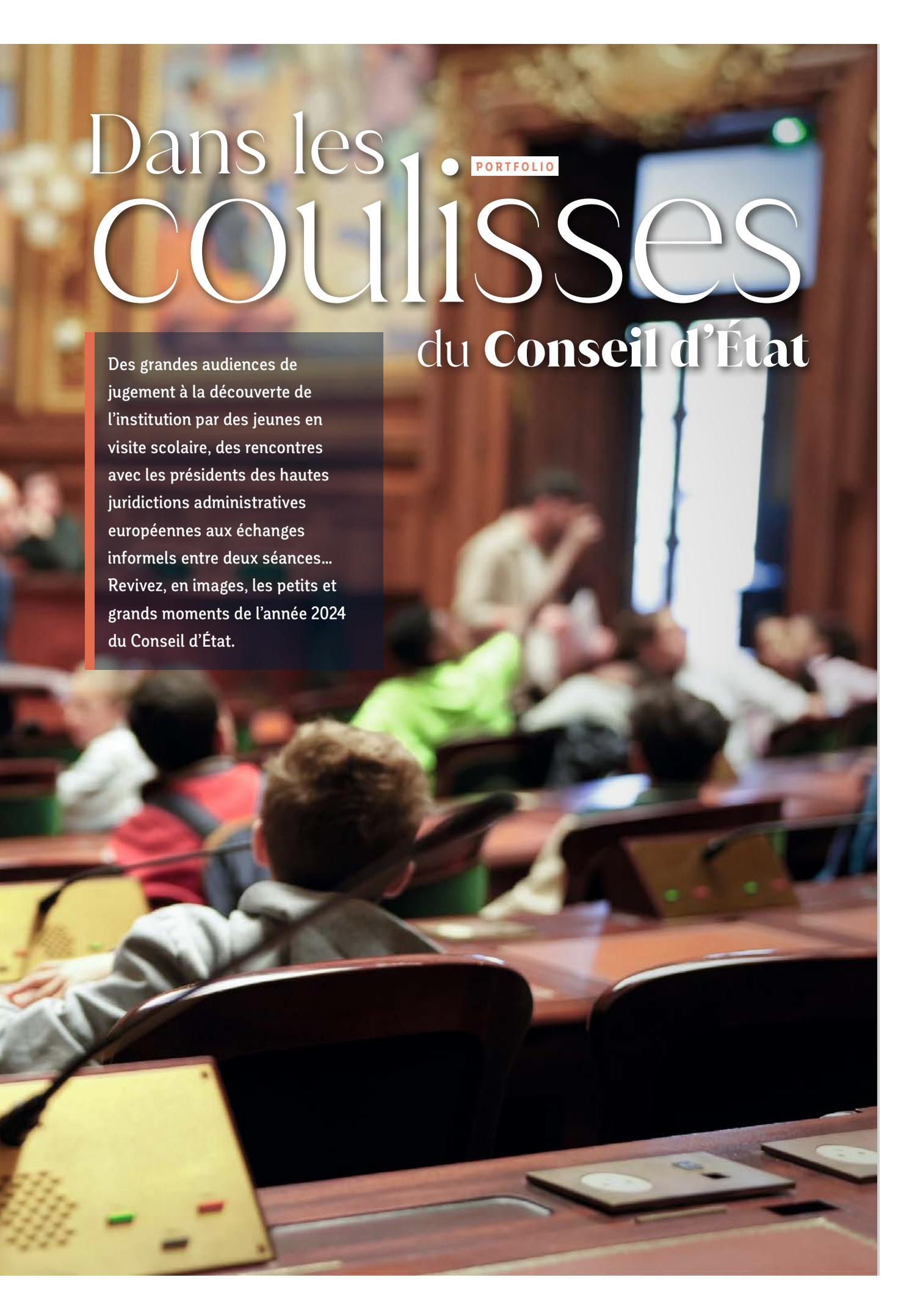


DÉCISION DE JUSTICE

n° 471252 du 25 juin 2024, « Faute pour lenteur dans la rectification d'une erreur administrative »



20 septembre 2024. À l'occasion de la 41^e édition des Journées européennes du patrimoine, le Conseil d'État accueille des élèves de CM2. Au programme : découverte du rôle de l'institution dans l'élaboration des lois et de sa mission de juge administratif.



Dans les PORTFOLIO COULISSES du Conseil d'État

Des grandes audiences de jugement à la découverte de l'institution par des jeunes en visite scolaire, des rencontres avec les présidents des hautes juridictions administratives européennes aux échanges informels entre deux séances... Revivez, en images, les petits et grands moments de l'année 2024 du Conseil d'État.



↑ **11 septembre 2024.** Rentrée du Conseil d'État. Le vice-président Didier-Roland Tabuteau revient sur l'actualité de la juridiction administrative et présente l'étude annuelle sur la souveraineté en présence du président de la République Emmanuel Macron, de plusieurs membres du Gouvernement et de représentants des grandes institutions publiques.



↑ **29 novembre 2024.** Colloque de l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (ACA-Europe). Plus de 60 participants venus de 31 pays européens, dont une quinzaine de présidents des hautes juridictions administratives européennes, se réunissent à la cour administrative d'appel de Versailles pour partager savoirs et informations sur leurs systèmes et s'inspirer des pratiques de chaque membre.



↑ **21 mai 2024.** À l'occasion de la publication du Rapport public 2023 de la juridiction administrative, Christophe Chantepy, président de la section du contentieux du Conseil d'État, intervient sur les grandes décisions et avis de 2023 en présence de Mathieu Héron dart, président de la Cour nationale du droit d'asile et de Nathalie Massias, présidente de la cour administrative d'appel de Versailles.



↑ **15 novembre 2024.** Le rapporteur public prononce ses conclusions devant les juges et les avocats sur une affaire relevant d'un contentieux de l'audiovisuel.



↑ **26 mars 2024.** Séance plénière. La section des travaux publics du Conseil d'État examine un projet de décret relatif à la prévention des incendies de forêt liés au rejet de mégots dans l'environnement.



↑ **20 septembre 2024.** Journées européennes du patrimoine. Le Conseil d'État ouvre les portes du Palais-Royal à plus de 3 600 visiteurs venus de toute la France.



↑ **23 octobre 2024.** « Parcours citoyen ». Le conseil municipal des jeunes de Genas, commune située près de Lyon, visite le Conseil d'État pour mieux comprendre le rôle de la justice administrative dans notre démocratie.



↑ **19 septembre 2024.** Des avocats patientent avant le début d'une audience de jugement.



↑ **23 avril 2024.** Une rapporteure apporte un conseil juridique aux rédactrices et rédacteur d'un texte portant sur les ressources humaines du système de santé.

Directeur de la publication : Didier-Roland Tabuteau
Rédacteurs en chef : Cécile Vaullerin et Xabi Velazquez
Appui et coordination : Nathalie Roubellat
Conseil éditorial juridique : Jean-Baptiste Desprez

**Conception éditoriale et graphique, rédaction, secrétariat
de rédaction et maquette** : ANIMAL  PENSANT

Crédits photographiques

Couverture : Jean-Baptiste Eyguesier/Conseil d'État.

2 à 5 : Jean-Baptiste Eyguesier/Conseil d'État ; sommaire (de bas en haut et de gauche à droite) : Jean-Baptiste Eyguesier/Conseil d'État ;
Loïc Venance/AFP ; Fred Tanneau/AFP ; Jean-Marc Barrère/Hans Lucas/
AFP ; Valérie Vrel/La Provence/Maxppp ; Martin Bertrand/Hans Lucas/
AFP ; Maylis Rolland/Hans Lucas/AFP ; Thibaut Durand/Hans Lucas/
AFP ; Emma Buoncristiani/Le Bien Public/Maxppp ; Stéphane Mortagne/
Voix du Nord/Maxppp ; JC Milhet/Hans Lucas/AFP ; Pascal Lachenaud/
AFP ; Bertrand Guay/AFP ; Jeanne Mercier/Hans Lucas/AFP ; Jean-
Baptiste Eyguesier/Conseil d'État ; 10-11 : Loïc Venance/AFP ; 12 :
Thibaut Durand/Hans Lucas/AFP ; 13 : Laurent Le Crabe/Hans Lucas/
AFP ; 14-15 : Fred Tanneau/AFP ; 16 : Serge Tenani/Hans Lucas/AFP ;
17 : Jean-Michel Delage/Hans Lucas/AFP ; 18 : Jody Amiet/AFP ; 19 :
Vincent Feuray/Hans Lucas/ AFP ; 20-21 : Jean-Marc Barrère/Hans
Lucas/AFP ; 22 : Geoffroy van der Hasselt/AFP ; 23 : Jean-Baptiste
Eyguesier/Conseil d'État ; 24-25 : Valérie Vrel/La Provence/Maxppp ;
26 : Vincent Isore/IP3 Press/Maxppp ; 27 : Adrien Nowak/Hans Lucas/
AFP ; 28-29 : Martin Bertrand/Hans Lucas/AFP ; 30 : Artur Widak/
NurPhoto/AFP ; 31 : Lillian Cazabet/Hans Lucas/AFP ; 32-33 : Maylis
Rolland /Hans Lucas/AFP ; 34 : Jérémie Lusseau/ AFP ; 35 : Martin
Lelièvre/Hans Lucas/AFP ; 36-37 : Thibaut Durand/Hans Lucas/AFP ;
37, 38, 39 (portraits) : Jean-Baptiste Eyguesier/Conseil d'État ; 40-41 :
Emma Buoncristiani/Le Bien Public/Maxppp ; 42 : Elsa Rancel/AFP ; 43 :
Hervé Kielwasser/L'Alsace/Maxppp ; 44 : Pascal Pochard-Casabianca/
AFP ; 45 : Aline Morcillo/Hans Lucas/AFP ; 46-47 : Stéphane Mortagne/
Voix du Nord/Maxppp ; 48 : Antoine Boureau/Hans Lucas/AFP ; 49 :
Gregory Dziedzic/Hans Lucas/AFP ; 50-51 : JC Milhet/Hans Lucas/ AFP ;
52 : Amaury Cornu/Hans Lucas/AFP ; 53 : Jean-Baptiste Eyguesier/
Conseil d'État ; 54-55 : Pascal Lachenaud/AFP ; 56 : Bertrand Guay/
AFP ; 58-59 : Bertrand Guay/AFP ; 60 : Amaury Cornu/Hans Lucas/
AFP ; 61 (haut) : Delphine Mayeur/Hans Lucas/AFP ; 61 (bas) : Jean-
Baptiste Eyguesier/Conseil d'État ; 62-63 : Jeanne Mercier/Hans Lucas/
AFP ; 64 : Alexandre Marchi/L'Est Républicain/Maxppp ; 64 : JC Milhet/
Hans Lucas/AFP ; 66 à 73 : Jean-Baptiste Eyguesier/Conseil d'État.

Imprimé en France sur un papier PEFC « Cradle to Cradle (C2C) Certified »[™] niveau Argent. « C2C Certified »[™] est une norme internationale, reconnaissant les produits sûrs et issus de l'économie circulaire.

ISSN : 2431-7063 – juin 2025



Retrouvez ce bilan d'activité
sur notre site Internet.



1, place du Palais-Royal – 75100 Paris Cedex 01
www.conseil-etat.fr

